



Vlaams
Parlement

ingediend op **37-G** (2014-2015) – Nr. 1
7 september 2015 (2014-2015)

Verslag

van het Rekenhof

over exportbevordering door
Flanders Investment and Trade (F.I.T.)



Rekenhof



Exportbevordering door Flanders Investment and Trade (FIT)



Verslag van het Rekenhof aan het Vlaams Parlement
Brussel, augustus 2015

Exportbevordering door Flanders Investment and Trade (FIT)



Inhoud

Samenvatting	7
Hoofdstuk 1	
Inleiding	11
1.1 Onderzoeksdomein	12
1.2 Onderzoeksaanpak	14
Hoofdstuk 2	
Exportbevordering: doelstellingen	15
2.1 Beheersovereenkomst FIT 2011-2015	16
2.1.1 Omschrijving van de doelstellingen	16
2.1.2 Samenhang van de doelstellingen op de verschillende niveaus	17
2.1.3 Beoordeling van de doelstellingen	19
2.2 Beleidsnota 2014-2019	22
2.3 Conclusie	22
Hoofdstuk 3	
Exportbevordering: hefboomen	23
3.1 Situering	24
3.1.1 Exportbevordering via drie hefboomen	24
3.1.2 Focusstrategie	24
3.2 Subsidies	25
3.2.1 Financiële stimuli (FinStim)	25
3.2.1.1 Doelgerichtheid	25
3.2.1.2 Budgettair	30
3.2.1.3 Communicatie	30
3.2.2 Bedrijfsgroeperingen en gemengde kamers	30
3.2.3 KMO-portefeuille	32
3.2.4 Uitrustingsgoederen	33
3.2.5 Haalbaarheidsstudies	34
3.2.6 Evaluatie en bijsturing van de hefboom subsidies	35
3.3 Consults	38
3.3.1 Situering	38
3.3.2 Doelgerichtheid	39
3.3.3 Budgettair	40
3.3.4 Communicatie	41
3.3.5 Opvolging van de hefboom consults	42
3.4 Acties	43
3.4.1 Situering	43
3.4.2 Doelgerichtheid	45
3.4.3 Budgettair	46
3.4.4 Communicatie	47
3.4.5 Opvolging van de hefboom acties	47
3.5 Conclusies	51

Hoofdstuk 4

Subsidietoekenning door FIT	55
-----------------------------	----

4.1 Algemeen	56
4.2 FinStim	56
4.3 Bedrijfsgroeperingen en gemengde kamers: call	59
4.4 KMO-portefeuille	60
4.5 Uitrustingsgoederen	60
4.6 Haalbaarheidsstudies	61
4.7 Conclusie	61

Hoofdstuk 5

Algemene conclusies	63
---------------------	----

Hoofdstuk 6

Aanbevelingen	65
---------------	----

Hoofdstuk 7

Reactie van de minister	69
-------------------------	----

Bijlage 1

KPI's <i>trade</i> in de beheersovereenkomst 2011-2015	72
--	----

Bijlage 2

Antwoord van de Vlaamse minister van Buitenlands Beleid	73
---	----

Samenvatting

Het Rekenhof voerde een onderzoek uit naar de hefboomen waarmee Flanders Investment and Trade de export door Vlaamse ondernemingen wil bevorderen. Het onderzocht de consistentie en de kwaliteit van de doelstellingen die FIT nastreeft en ging vervolgens na in welke mate de instrumenten die FIT hiertoe hanteert – de subsidies, de consults en de acties – bijdragen tot de realisatie van die doelstellingen. Op basis van een steekproef werd ook de rechtmatigheid van de subsidietoekenning nagegaan.

In de beheersovereenkomst 2011-2015 van FIT werden de strategische en operationele doelstellingen goed uitgewerkt, maar inhoudelijk waren ze soms minder precies dan deze op het beleidsniveau. De onduidelijke formulering van sommige beleidsdoelstellingen doet vragen rijzen over hun haalbaarheid of het beoogde ambitieniveau. Ook in de recente beleidsnota 2014-2019 zijn de exportdoelstellingen, ondanks een grondige onderbouwing, in het algemeen onvoldoende toetsbaar geformuleerd.

De diverse subsidiestelsels komen nog partieel tegemoet aan de beleidsdoelstellingen en de exportstrategie uit de FIT-beheersovereenkomst 2011-2015 en de beleidsnota 2009-2014, ofschoon ze deze in de tijd voorafgingen. Geactualiseerde beleidsaccenten, zoals de strategie ten opzichte van focus- en groeilanden of van preferente bedrijfssectoren, komen minder tot uiting bij de subsidiëring dan bij de overige instrumenten. FIT communiceert de subsidiestelsels in het algemeen duidelijk naar zijn klanten, maar het stimulerend effect van bepaalde subsidiestelsels kan in vraag worden gesteld, ofschoon FIT dit betwist. Het klantentevredenheidsonderzoek (KTO) van 2013, dat in het algemeen een uitstekend rapport opleverde voor FIT, gaf aan dat voor een derde van de ondernemingen de verkregen subsidie niet bepalend was om hun exportinitiatieven te realiseren. De subsidies worden slechts sporadisch en niet-kwantitatief gevat door kritische performantie-indicatoren. FIT kondigde hiertoe een initiatief aan in zijn ondernemingsplan 2015-2019.

Bij zijn consults speelt FIT goed in op zijn doelstelling informatie en kennis over internationaal ondernemen optimaal te ontsluiten, zonder ook hier duidelijk te differentiëren in termen van strategische keuzes, wat FIT niet wenselijk acht. De communicatie naar de klanten is duidelijk en de beoogde laagdrempeligheid van de adviesfunctie van FIT wordt in de hand gewerkt door een vlotte elektronische toegang. Het streefcijfer van het jaarlijks aantal uit te brengen consults werd tijdens de uitvoering van de beheersovereenkomst ruim gehaald. Het KTO uit 2013 was lovend over de bruikbaarheid van de adviezen en het professionalisme van de organisatie en haar medewerkers.

Het jaarlijkse actieprogramma is gediversifieerd en wordt sterk aangestuurd door de (focus)strategie, zowel in geografisch als sectoraal opzicht. Het actieprogramma wordt tijdig en in extenso gecommuniceerd naar de klanten. De in de beheersovereenkomst geambieerde streefcijfers in verband met het actieprogramma werden de jongste jaren nagenoeg steeds gehaald. De tevredenheid van de deelnemers aan het actieprogramma en het tegemoetkomen aan hun noden – toch twee verschillende componenten in de beoordeling van de werking van FIT – werden gevat door slechts één gefusioneerde meting, wat de beoordeling van de effectiviteit van de acties bemoeilijkt. Het KTO uit 2013 wees, wat de acties betreft, op een stabiele klantentevredenheid in vergelijking met het verleden.

Op het vlak van de rechtmatigheid van de subsidietoekenning heeft het Rekenhof geen essentiële tekortkomingen vastgesteld. Naargelang de subsidiesoort heeft het voornamelijk bedenkingen geformuleerd inzake de volledigheid van sommige aanvraagdossiers, de hiermee verbonden beslissingstermijnen, het mogelijk omzeilen van specifieke reglementaire beperkingen, de aanvaar-

de kostensoorten, de kostenramingen en -rapportering. Het heeft vastgesteld dat budgettaire beperkingen de strikte toepassing van de reglementeringen soms bemoeilijken.

In zijn antwoord ging de Vlaamse minister van Buitenlands Beleid grotendeels akkoord met de conclusies en aanbevelingen van het Rekenhof. Hij formuleerde wel bedenkingen bij het door het Rekenhof in vraag gestelde stimulerend effect van het instrument subsidies. Ook verdedigde hij dat er bij de consults geen differentiatie is naar strategische keuzes.

Inleiding

Hoofdstuk

1

1.1 Onderzoeksdomein

Het Rekenhof voerde een audit uit naar de exportbevorderende hefboomen van Flanders Investment and Trade (FIT). FIT is een publiekrechtelijke EVA, opgericht bij decreet van 7 mei 2004. De opdracht van het agentschap is tweeledig: bevorderen van internationaal ondernemerschap van Vlaamse bedrijven, in het bijzonder de KMO's (trade), en aantrekken van buitenlandse investeerders naar Vlaanderen (invest). De audit heeft uitsluitend betrekking op de eerstgenoemde *trade*-opdracht van FIT. De tweede *invest*-pijler valt buiten de scope van het onderzoek.

Wat de trade-opdracht betreft, bestaat de missie van het agentschap erin om, als element in de sociaaleconomische ontwikkeling in Vlaanderen, middels zijn binnen- en buitenlands netwerk het internationaal ondernemen op een duurzame wijze te bevorderen. Daartoe wil het aan alle ondernemingen in Vlaanderen kwalitatief hoogstaande en specifieke diensten aanbieden om ze bij alle facetten van het internationaal ondernemen te begeleiden, te ondersteunen en te stimuleren.

In elke Vlaamse provincie heeft FIT een kantoor met adviseurs internationaal ondernemen die binnen hun regio dienstverlening op maat van de bedrijven aanbieden (vragen over subsidies, seminars, beurzen, handelsreglementeringen, contacten, ...). Zij beantwoorden de vragen rechtstreeks of leggen ze desgevallend voor aan de centrale zetel te Brussel of aan de buitenlandkantoren.

FIT beschikt over een 70-tal eigen buitenlandkantoren, aangevuld met ongeveer 20 kantoren in samenwerking met Wallonië (AWEX) en Brussel (BIE). Ten behoeve van Vlaamse exporteurs doen zij onder meer beperkte marktstudies (marktpotentieel, trends, concurrentie, enzovoort), verstrekken zij alle mogelijke informatie (contactgegevens prospects, enzovoort) en regelen zij afsprakenprogramma's in het buitenland. Daarnaast zijn in het buitenland een vijftal technologie-attachés werkzaam, aangeduid voor hoogtechnologische sectoren op specifieke plaatsen.

FIT voert zijn opdrachten uit via drie hefboomen: subsidies, consults en acties.

Subsidies

Het oprichtingsdecreet machtigt FIT financiële stimuli (FinStim), waarborgen en subsidies ter bevordering van het internationaal ondernemen te verstrekken. De exportbevorderende subsidies die FIT toekent gaan terug op 5 verschillende reglementeringen:

- *FinStim*¹: KMO's kunnen in dit kader voor acht verschillende exportinitiatieven subsidies krijgen. De begroting 2014 voorzag in ongeveer 6,5 miljoen euro FinStim uitgaven. Jaarlijks worden ongeveer 2.500 dossiers goedgekeurd (op ± 3.500 aanvragen).

¹ Besluit van de Vlaamse Regering van 5 juni 2009 tot vaststelling van de voorwaarden en de regels voor de toekenning van subsidies voor activiteiten ter bevordering van het internationaal ondernemen en het ministerieel besluit van 21 maart 2012 tot aanpassing van de tegemoetkomingspercentages vermeld in artikel 5 van voormeld besluit voor de financiële stimuli.

- *Activiteiten ter bevordering van de uitvoer door bedrijfsgroeperingen, gemengde kamers van koophandel en businessclubs*²: bedrijfsgroeperingen en gemengde kamers kunnen voor Vlaamse projecten die de export stimuleren subsidies bekomen via een jaarlijks oproep-systeem. Naast deze *call* is er ook nog de *cofin*: gemengde kamers kunnen in dit kader voor exportbevorderende projecten een subsidieaanvraag indienen die door de drie gewesten samen wordt gedragen, volgens een vaste verdeelsleutel. Het jaarbudget voor *call* en *cofin* samen beloopt 1 à 1,5 miljoen euro, goed voor ongeveer 100 projecten.
- *KMO-portefeuille*³: dit is een interactieve webtoepassing, waarlangs ondernemingen subsidies kunnen bekomen van de Vlaamse overheid voor de ondersteuning van (verbeter) processen inzake ondernemen, innoveren en internationaliseren. De KMO-portefeuille huist functioneel onder het Agentschap Ondernemen. FIT is slechts betrokken bij de adviessteun voor internationaal ondernemen. Voor advies internationaal ondernemen wordt binnen de gehele KMO-portefeuille een apart budget ingeschreven van gemiddeld 450.000 euro per jaar. Ruim 100 dossiers worden per jaar in dit kader ingediend.
- *Haalbaarheidsstudies*⁴: Vlaamse consultants, studie- en ingenieursbureaus kunnen een subsidie bekomen voor haalbaarheidsstudies van milieu- of bouwprojecten in ontwikkelingslanden. Het aantal dossiers is beperkt (drie in 2012 en 2013), met een jaarlijks budget van 1 à 1,5 miljoen euro.
- *Uitrustingsgoederen*⁵: KMO's die machines of uitrusting met een hoge stukwaarde voor gebruik in een fabricageproces leveren aan een eindverbruiker in een ontwikkelingsland, kunnen daarvoor een subsidie bekomen. De grootteorde van het aantal dossiers beloopt ongeveer 20 per jaar. Het jaarbudget schommelt rond de 5 miljoen euro.

Consults

Onder consults moet worden verstaan: alle contacten die FIT legt met Vlaamse ondernemingen, met het oog op het bevorderen van hun exportactiviteiten, en dit door informatieverstrekking in de ruimste zin van het woord (geven van eenvoudige en pasklare adviezen, mededelen namen van prospects en concurrenten in het buitenland, trajectbegeleiding van (kandidaat)-exporteurs, marktstudies, juridische adviezen in verband met bepaalde markten of sectoren, handelsreglementering en -gebruiken, subsidies, beurzen), dit alles op om het even welke wijze (telefonisch, e-mail, schriftelijk, plaatsbezoek). Het eerste aanspreekpunt voor de consults zijn de vijf provinciale FIT-kantoren. Het budgettaire gewicht van de consults is moeilijk te bepalen, aangezien zij vervat zitten in de globale werkingskosten van FIT.

² Besluit van de Vlaamse Regering van 10 februari 2006 tot vaststelling van de voorwaarden en de regels inzake de toekenning van subsidies voor activiteiten ter bevordering van de uitvoer door bedrijfsgroeperingen en gemengde kamers, zoals gewijzigd.

³ Besluit van de Vlaamse Regering van 19 december 2008 tot toekenning van steun aan kleine en middelgrote ondernemingen voor ondernemerschapsbevorderende diensten, zoals gewijzigd.

⁴ Besluit van de Vlaamse Regering van 31 maart 2006 tot toekenning van subsidies voor haalbaarheidsstudies met betrekking tot bouw- en milieuprojecten in het buitenland met Vlaamse betrokkenheid.

⁵ Besluit van de Vlaamse Regering van 11 februari 2000 tot vaststelling van de criteria, de voorwaarden en de nadere regelen aangaande de terbeschikkingstelling van Vlaamse uitrustingsgoederen ter bevordering van de export, zoals gewijzigd door het besluit van de Vlaamse Regering van 31 maart 2006.

Acties

Onder acties dient in hoofdzaak te worden begrepen: de deelname van FIT aan beurzen wereldwijd, van eerder klein tot groot. Het uitgavenbudget voor beurzen bedraagt ongeveer 4,5 miljoen euro, waarvan FIT ongeveer 2,8 miljoen euro recupereert van de bedrijven. Een andere belangrijke categorie van acties zijn de groepszakenreizen, die FIT organiseert in nauwe samenwerking met het buitenlandkantoor in het geprospecteerde land. Een bijzondere vorm van handelsmissies zijn de prinselijke missies waaraan FIT deelneemt, alsook de buitenlandse reizen van de minister-president.

Doelstellingen van FIT

Deze drie hefbomen moeten worden beoordeeld tegen de achtergrond van de *beheersovereenkomst* van FIT, alsook in het licht van de zogenaamde *focusstrategie* die de organisatie heeft ontwikkeld (zie punt 3.1.2). De beheersovereenkomst omvat twee strategische doelstellingen en acht operationele doelstellingen, die met het onderwerp van de audit, exportbevordering, verband houden. Met zijn focusstrategie beoogt FIT de exportmarkten te diversifiëren: de Vlaamse export naar groeiemarkten vergroten in combinatie met het behoud van de export naar klassieke afzetmarkten.

1.2 Onderzoeksaanpak

Het Rekenhof ging bij zijn onderzoek uit van de volgende onderzoeksvragen:

1. Zijn er in de beheersovereenkomst van FIT degelijke doelstellingen geformuleerd inzake exportbevordering?
2. Dragen de drie hefbomen – subsidies, consults en acties – bij tot de realisatie van de beleidsdoelstellingen van FIT? En evalueert FIT dit?
3. Verloopt de subsidiëring conform de regelgeving?

Een analyse van beleids- en beheersdocumenten en van de regelgeving gaf inzicht in de doelstellingen en organisatie van de exportbevordering. Interviews met verantwoordelijken bij FIT waren een aanvullende informatiebron, voornamelijk wat betreft de acties en consults, die weinig gereguleerd zijn. Naast diverse publicaties heeft het Rekenhof de dossiers en databanken van FIT veelvuldig geconsulteerd, voornamelijk in het kader van de derde onderzoeksvraag.

Het Rekenhof kondigde zijn onderzoek op 12 augustus 2014 aan bij de voorzitter van het Vlaams Parlement, de Vlaamse minister van Buitenlands Beleid, de Vlaamse minister van Economie, de secretaris-generaal van het departement Internationaal Vlaanderen (IV), de gedelegeerd bestuurder van FIT, de voorzitter van de raad van bestuur van FIT en de administrateur-generaal van het Agentschap Ondernemen. In het kader van de tegensprekelijke procedure deelde het zijn voorlopige onderzoeksresultaten op 24 maart 2015 mee aan de secretaris-generaal van het departement Internationaal Vlaanderen (IV), de gedelegeerd bestuurder van FIT en de administrateur-generaal van het Agentschap Ondernemen. FIT antwoordde met brief van 23 april 2015. De relevante opmerkingen en aanvullingen van FIT werden verwerkt in het ontwerpverslag dat op 2 juni 2015 aan de Vlaamse minister van Buitenlands Beleid en aan de Vlaamse minister van Economie werd bezorgd. De Vlaamse minister voor Buitenlands Beleid antwoordde op 15 juli 2015. Zijn antwoord is opgenomen als bijlage 2 en wordt kort besproken in hoofdstuk 7.

Exportbevordering: doelstellingen

Hoofdstuk

2

2.1 Beheersovereenkomst FIT 2011-2015

In de beheersovereenkomst 2011-2015 hebben de Vlaamse Regering en FIT strategische en operationele doelstellingen geformuleerd op het vlak van export. Het Rekenhof heeft die vergeleken met de doelstellingen op het niveau van het beleidsdomein Internationaal Vlaanderen en met de doelstellingen uit het toekomstproject *Vlaanderen in Actie-Pact 2020*⁶. Het heeft nagegaan of de doelstellingen duidelijk en kwaliteitsvol zijn omschreven en of zij onderling op elkaar zijn afgestemd.

2.1.1 Omschrijving van de doelstellingen

De beleidsnota 2009-2014⁷ telde voor het beleidsdomein Internationaal Vlaanderen in totaal negen strategische doelstellingen (SD), waarvan SD₅, *een sterkere internationalisering van de Vlaamse economie* de enige was die rechtstreeks betrekking had op het internationaal ondernemen. De beheersovereenkomst 2011-2015 van FIT onderscheidt van haar kant drie strategische doelstellingen, waarmee deze strategische doelstelling uit de beleidsnota wordt afgedekt:

1. met betrekking tot de trade-opdracht: het agentschap levert een significante bijdrage tot de uitbreiding van het internationaal ondernemen door bedrijven die in Vlaanderen gevestigd zijn, met speciale aandacht voor KMO's;
2. met betrekking tot de invest-opdracht: het agentschap levert een significante bijdrage tot het aantrekken van nieuwe en de uitbreiding van bestaande buitenlandse investeringen van en naar Vlaanderen;
3. met betrekking tot zijn werking: FIT organiseert de interne werking op een efficiënte manier om een kwaliteitsvolle, betrouwbare en klantgerichte dienstverlening te bieden die beantwoordt aan de noden van zijn klanten.

SD₁ en SD₃⁸ zijn in het kader van deze audit van belang. In hun algemeenheid beantwoorden zij aan de strategie van de Vlaamse Regering, die zich op het vlak van de export grosso modo liet vertalen in de volgende kernideeën: het Vlaamse aandeel in de wereldexportmarkt vergroten, het aantal exporterende bedrijven doen toenemen, focussen op de snelgroeiende economieën, op toekomstgerichte en innovatieve sectoren en tegelijk de traditionele afzetmarkten en sectoren handhaven⁹.

De drie strategische doelstellingen werden in de beheersovereenkomst geconcretiseerd in 14 operationele doelstellingen (OD), waarvan de acht onderstaande verband houden met export:

Bij SD₁:

- OD 1.1 Het agentschap zet bedrijven gevestigd in Vlaanderen aan tot internationaal ondernemen om zo het aantal internationaal actieve ondernemingen te helpen toenemen;

⁶ Deze merknaam werd in januari 2015 verlaten. De werking van ViA werd geïncorporeerd in het langetermijnbeleid van de Vlaamse Regering.

⁷ November 2009.

⁸ Strategische doelstelling 2, met 6 operationele doelstellingen ter uitvoering, betreft het luik invest en is derhalve niet het voorwerp van deze audit.

⁹ Beleidsnota 2009-2014.

- OD 1.2 Het agentschap ondersteunt bedrijven gevestigd in Vlaanderen om zo bij te dragen tot het verwerven of het vergroten van hun marktaandeel in groeimarkten;
- OD 1.3 Het agentschap ondersteunt bedrijven gevestigd in Vlaanderen om zo bij te dragen tot minstens het behoud of tot het vergroten van hun marktaandeel in strategisch belangrijke, mature markten;
- OD 1.4 Het agentschap ondersteunt internationaliserende bedrijven bij alle vormen van internationaal ondernemen om zo de positie van de Vlaamse bedrijven in het internationale economische waardennetwerk te helpen verstevigen;
- OD 1.5 Het agentschap werkt actief aan het ontsluiten van de beschikbare informatie en kennis over internationaal ondernemen zodat de Vlaamse bedrijven hiervan optimaal gebruik kunnen maken bij hun internationalisering;
- OD 1.6 In nauwe samenwerking met de Vlaamse competentiepolen en onderzoeksinstituten stimuleert en ondersteunt het agentschap de internationalisatie van Vlaamse bedrijven actief op het vlak van O&O en hightech.

Bij SD₃:

- OD 3.1 Het agentschap gaat voor het optimaliseren van de relatie met de klant op een gestructureerde manier de dialoog met de klant aan en hanteert daarom voor de interne werking een gestructureerd en eenduidig kwaliteitssysteem;
- OD 3.2 Het agentschap zet de gepaste middelen (personeel, financiële middelen & ondersteunende systemen) in om de dienstverlening aan de klant op een optimale manier te verzorgen.

Met deze acht operationele doelstellingen beschikt FIT in zijn beheersovereenkomst over een voldoende geëxpliciteerd referentiekader. De acht operationele doelstellingen in de beheersovereenkomst zijn echter geen directe weergave van de beleidsnota 2009-2014, die, naast de hoger vermelde strategische doelstellingen, ook operationele doelstellingen omvat in verband met export:

- verdubbeling van het aantal exporterende KMO's;
- vergroten van het Vlaamse export-marktaandeel;
- focus op de snel(st)groeïende economieën;
- speciale aandacht voor de dienstenmarkt;
- ondersteunen van strategische vormen van internationaal ondernemen;
- realiseren van Vlaamse economische wereldspelers;
- meer beleidsafstemming tussen internationaal ondernemen en innovatie.

2.1.2 Samenhang van de doelstellingen op de verschillende niveaus

Een één-op-één relatie tussen de operationele doelstellingen op het niveau van het beleidsdomein IV en op het niveau van FIT is geen absolute vereiste. Niettemin zouden alle operationele doelstellingen van de Vlaamse Regering die tot het bevoegdheidspakket van een verzelfstandigde instelling zoals FIT behoren, aantoonbaar moeten worden verwoord in de beheersovereenkomst (of haar opvolger in de vorm van een meerjarig ondernemingsplan). De beheersovereenkomst en de ministeriële beleidsnota bestrijken immers grotendeels dezelfde periode. De synergie van de onderscheiden doelstellingen is dan ook noodzakelijk. Het

Rekenhof heeft vastgesteld dat de beheersovereenkomst 2009-2014 sommige regeringsdoelstellingen weliswaar met de nodige precisie omvat, maar vager is over andere. Nochtans werd de beheersovereenkomst ruim een jaar (december 2010) na de publicatie van de beleidsnota (november 2009) ondertekend, wat de mogelijkheid voor onderlinge afstemming bood. Enkele voorbeelden illustreren deze vaststelling.

- De beleidsnota ambieerde een verdubbeling van het aantal exporterende KMO's. De beheersovereenkomst hield het bij een toename zonder meer van het aantal internationaal actieve ondernemingen. De eerder tot stand gekomen ViA-Pact 2020 doelstellingen overkoepelden beide doelstellingen, met een toename van het aantal ondernemingen én een verdubbeling van het aantal exporterende KMO's tussen 2007 en 2020. De operationele doelstelling in de beheersovereenkomst is dus minder precies dan deze op het beleidsniveau.
- Verwijzend naar ViA, stelde de beleidsnota dat in 2020 de uitvoer naar de snelgroeiende markten 10% moest bedragen van de totale Vlaamse export. Het ViA-pact 2020 zelf ambieerde het aandeel van de totale Vlaamse uitvoer naar snelgroeiende markten tot 10% te laten groeien. Los van de dubbelzinnige betekenis van deze ambitie (zie punt 2.1.3) houdt de beheersovereenkomst van FIT het bij een bijdrage *tot het verwerven of het vergroten van (...) marktaandeel in groeimarkten*, zonder streefcijfer.
- De aandacht die volgens de beleidsnota op het vlak van export zou uitgaan naar de dienstensector als motor van de Vlaamse economie, ook ten aanzien van de groeimarkten, vond geen weerslag in de operationele doelstellingen van de beheersovereenkomst als dusdanig, wel als strategisch project ter uitvoering van de organisatiedoelstellingen. In de beheersovereenkomst wordt niet eenduidig ingegaan op de bekommernis uit de beleidsnota strategische vormen van internationaal ondernemen (joint-ventures, buitenlandse filialen, samenwerkingsverbanden, ...) aan te moedigen: de doelstelling van FIT *internationaliserende bedrijven bij alle vormen van internationaal ondernemen te steunen om zo de positie van de Vlaamse bedrijven in het internationale waardenetwerk te helpen verstevigen*, lijkt minder richtinggevend en is vaag. Het is evenmin duidelijk of en, zo ja, in welke mate de realisatie van Vlaamse economische wereldspelers, in de beleidsnota opgedragen aan het Fonds Vlaanderen Internationaal binnen PMV¹⁰, samenvalt met de FIT-doelstelling *de internationalisatie van Vlaamse bedrijven actief op het vlak van O&O en hightech te ondersteunen in samenwerking met Vlaamse competentiepolen en onderzoeksinstellingen*. FIT stelde dat het daar in de toekomst verder zal aan werken via de formulering van een gezamenlijke internationaliseringsstrategie voor de Vlaamse Economie, in overleg met overheids- en middenveldpartners, zoals voorzien in het Regeerakkoord.

Andere beleidsdoelstellingen, zoals het vergroten van het globale (geslonken) Vlaamse exportmarktaandeel¹¹ of het samengaan van export en (de valorisatie) van innovatie, zijn wel concreter verwoord in de beheersovereenkomst. Zo is het uitsplitsen van de beleidsdoelstelling *het marktaandeel te vergroten* in twee FIT-doelstellingen, één gericht op de groeimarkten en één op de mature markten, een optimalisatie.

¹⁰ Financieel participeren in bedrijven met een groot internationaal potentieel, voornamelijk in de sectoren logistiek, ICT, gezondheidszorg, nanotechnologie, energie, ... ook door clustervorming tussen overheid, bedrijfswereld en academische wereld.

¹¹ Het Rekenhof merkt op dat ViA-pact 2020 het herwinnen van het Vlaamse aandeel in de wereldexportmarkt afmeet aan de indicatoren *uitvoer naar snelgroeiende markten en uitvoer van HT-goederen*. De beleidsbrieven van hun kant vermelden het Vlaamse aandeel in de wereldexportmarkt evenwel onmiddellijk in zijn globaliteit (2011: 2,17%; 2012: 2,02%).

De opeenvolgende beleidsbrieven geven aan hoe de operationele doelstellingen uit de *beleidsnota* werden nagestreefd. De mate van doelbereiking wordt in hoofdzaak geïllustreerd met realisaties en projecten van FIT. Dit geeft aan dat de operationele doelstellingen uit de beleidsnota met de nodige precisie tot uiting kunnen komen in de beheersovereenkomst met FIT, dat met de uitvoering van dat beleid is belast. Een gebrekkige overeenstemming is immers voor alle actoren nadelig voor hun bekendheid met en hun betrokkenheid bij de doelstellingen.

2.1.3 Beoordeling van de doelstellingen

Formulering

Het belang van een goede convergentie van de doelstellingen is meer dan symbolisch. Het Rekenhof heeft vastgesteld dat het gemis aan precisie bij de formulering van doelstellingen immers tot interpretatiemoeilijkheden aanleiding kan geven.

Zo uitte de Vlaamse Regering in het regeerakkoord van 2009 de ambitie dat het aandeel Vlaamse uitvoer naar snelgroeiende markten zou toenemen onder impuls van een dynamische inzet van de Vlaamse economische en technologische vertegenwoordigers¹². Deze formulering is dubbelzinnig. Ofwel wordt bedoeld dat het aandeel van de snelgroeiende markten in het totale Vlaamse exportcijfer moet toenemen, ofwel dat het aandeel van Vlaanderen in de totale wereldexport naar de snelgroeiende markten moet stijgen. Beide interpretaties hebben sterk uiteenlopende implicaties. In de eerste lezing kan de doelstelling in principe al worden bereikt door een verschuiving van de verhoudingen tussen de exportcijfers naar de snelgroeiende markten en de overige landen, ook bij gelijk gebleven uitvoertotalen; in de tweede lezing zou een aanzienlijke, absolute toename van de exportcijfers naar de snelgroeiende markten noodzakelijk zijn om de doelstelling te halen. Aangezien tegelijk de ambitie prevaleert het Vlaamse exportmarktaandeel in absolute cijfers te vergroten, zou de tweede interpretatiewijze de meest logische zijn. Die dubbelzinnigheid heeft zich in diverse beleidsdocumenten gemanifesteerd, zoals hierna mag blijken.

De ViA-website vermeldt dat in 2020 de Vlaamse uitvoer naar snelgroeiende markten minstens 10% van de totale uitvoer moet bedragen¹³, maar tegelijk ook dat het aandeel van de totale Vlaamse uitvoer naar snelgroeiende markten tegen 2020 tot 10% groeit. Beide stellingen kunnen in hoger vermelde zin uiteenlopend worden begrepen.

De beleidsnota 2009-2014¹⁴ van de Vlaamse Regering stelt dan weer dat *ViA zich tot doel (heeft) gesteld dat de uitvoer naar de snelgroeiende markten in 2020 10% moet bedragen van de totale Vlaamse export*, wat bij de eerste interpretatie aanleunt. Deze interpretatie is niet alleen de minst logische, ze zou ook blijk geven van een gebrek aan ambitie en relevantie. In 2013 beliep de export naar de BRIC, N11, EU12¹⁵ en de zogenaamde Aziatische tijgers samen immers al beduidend meer dan 10% van de totale Vlaamse uitvoer¹⁶. De beheersovereenkomst van FIT,

¹² Uitvoer naar snelgroeiende markten, waaronder BRIC, was immers ten tijde van de beleidsbepaling niet significant gestegen (zie beleidsnota 2009-2014, p. 36).

¹³ www.vlaandereninactie.be/over/economie.

¹⁴ Punt 5.3, Focus op de snel(st)groeiende economieën, p. 36.

¹⁵ Onder EU12 wordt hier verstaan: Cyprus, Estland, Hongarije, Letland, Litouwen, Malta, Polen, Slovenië, Slowakije, Tsjecho, Bulgarije en Roemenië.

¹⁶ Met name 16,2% – gegevens betrokken uit documenten FIT.

het agentschap ondersteunt bedrijven gevestigd in Vlaanderen om zo bij te dragen tot het verwerven of het vergroten van hun marktaandeel in groeiemarkten (OD 1.2), ondersteunt van haar kant eerder de tweede, meest logische lezing. Het ontbreken van een streefcijfer maakt de doelstelling hier echter minder meetbaar, wat trouwens ook geldt voor de doelstelling OD 1.3, waarin FIT zich engageert bij te dragen tot minstens het behoud of het vergroten van het marktaandeel van de Vlaamse ondernemingen in strategisch belangrijke, mature markten.

Gelet op het feit dat, voor het terugwinnen van het verloren Vlaamse exportmarktaandeel, de snelgroeiende economieën cruciaal worden geacht als afzetgebied, is de geciteerde dubbelzinnigheid – en derhalve het gebrek aan hanteerbaarheid – van deze toch wel belangrijke doelstelling opmerkelijk.

Aangenomen dat de tweede interpretatiewijze de meest logische is, rijst de vraag naar de realiteitswaarde van de doelstelling. Het ViA-rapport 2013 geeft voor de kernindicator *aandeel van de Vlaamse uitvoer in een aantal snel groeiende markten* immers beduidend lagere percentages aan dan de geambieerde 10% voor 2020¹⁷. In de meeste gevallen was er overigens geen sprake van een stijgende tendens in de periode 2002-2011, aldus het rapport. Over middellange termijn steeg de Vlaamse export de jongste jaren weliswaar in absolute bedragen, evenwel niet in termen van zijn aandeel in de wereldexportmarkt, onder andere precies door toedoen van de concurrentie van de snelgroeiende economieën, die zelf actiever zijn geworden op de wereldexportmarkt.

In de opeenvolgende, jaarlijkse beleidsbrieven waarin de opvolging van het uitgestippelde beleid wordt toegelicht, wordt het verwarrende 10%-streefpercentage niet vermeld.

Toetsbaarheid

De doelstelling uit de beleidsnota en ViA-Pact 2020 om het aantal exporterende KMO's te verdubbelen¹⁸ lijkt eenduidig, maar is moeilijk toetsbaar. Voor intracommunautaire handel¹⁹ moeten enkel ondernemingen die op jaarbasis meer dan 1 miljoen euro naar EU-landen exporteren, zich aanmelden in Intrastat. Ondernemingen, waaronder vele KMO's, die beneden deze drempelwaarde blijven, worden als exporteur niet formeel geregistreerd, waardoor een exacte meting van de geciteerde ambitie wordt bemoeilijkt. Om dezelfde reden is de (afgezwakte) doelstelling uit de FIT-beheersovereenkomst, met name het totale aantal internationaal actieve ondernemingen te helpen toenemen (OD 1.1), overigens ook terug te vinden in ViA-Pact 2020, evenmin exact te bepalen, aangezien men over een belangrijk percentage exporteurs de gegevens mist²⁰. Wel beschikt men over ramingen.

¹⁷ 2011: BRIC-landen: 1,04%; EU12: 2,24%; Aziatische tijgers: 0,44%; N11: 0,81%.

¹⁸ Tegen 2020, in vergelijking met 2007.

¹⁹ Voor extracommunautaire handel kan men de gegevens in verband met het aantal exporterende ondernemingen betrekken uit douanedocumenten.

²⁰ In ViA *meet* men de evolutie van het aantal exporteurs wel. Men baseert zich daarvoor op de gegevens waarover men beschikt. FIT van zijn kant houdt een statistiek van de startende exporteurs bij op basis van zijn eigen dossiers. Ook deze statistiek biedt geen zicht op de totaliteit van de exporterende KMO's.

Onderbouwing

Genoemde doelstelling van FIT is dan weer vaag wat het ambitieniveau betreft, in de zin dat de beoogde toename van het aantal internationaal actieve ondernemingen niet nader wordt bepaald. Anderzijds kan men, los van de exacte meetbaarheid, de vraag stellen of een verdubbeling van het aantal exporterende KMO's tussen 2007 en 2020 uit de beleidsnota en het ViA-Pact 2020 realistisch was. Uit de opeenvolgende beleidsbrieven blijkt dat in bepaalde jaren het aantal startende exporteurs procentueel daalde (2009), vaak zij aan zij met een daling van het totale aantal exporteurs (2009, 2010, 2011 vs. kleine stijging 2012). In de beleidsbrieven werd aangekondigd dat het Steunpunt Buitenlands Beleid, Internationaal Ondernemen en Ontwikkelingssamenwerking zou onderzoeken welke determinanten ondernemers aanzetten tot of weerhouden van exporteren. Inzicht in de elementen die het beslissingsproces van een kandidaat-exporteur sturen, kan verhelderend zijn bij het bepalen van een gerechtvaardigd ambitieniveau. Dergelijke wetenschappelijke studies gaan daarom best de doelstelling-bepaling vooraf.

Tegelijk wordt vastgesteld dat een daling van het aantal exporteurs niet wegneemt dat het totale Vlaamse exportcijfer sinds 2009 geleidelijk aan toeneemt. De vaststelling uit de beleidsnota dat het gros van de uitvoer in handen is van een beperkt aantal ondernemingen²¹, relateert enigszins het gewicht van de inputgerichte doelstelling het *aantal* exporteurs te laten stijgen, dat wil zeggen los van het belang van export voor de individuele ondernemingen.

Samengevat had men de operationele doelstellingen van FIT duidelijker kunnen afstemmen op de beleidsdoelstellingen van de regering. Daartoe dienden deze laatste echter ondubbelzinnig, realistisch en onderbouwd te zijn. De overeenkomstige doelstellingen in de FIT-beheersovereenkomst bleven op de vlakte wat de beoogde streefdoelen betreft. Het functioneel beperken van de cascade aan beleidsdocumenten, waaraan de nieuwe regering luidens het regeerakkoord 2014-2019 aandacht wenst te besteden²², kan bijdragen tot een transparanter en coherenter geheel van doelstellingen.

Maar ook in geval van realistische en onderbouwde doelstellingen, zal men bij export steeds rekening moeten houden met het feit dat exogene factoren (conjunctuur, prijsvorming, loonkost, politieke ontwikkelingen, ...) een determinerende invloed hebben op de doelbereiking. Bij het meten en beoordelen ervan zal deze volatiliteit dan ook altijd voor ogen moeten worden gehouden.

²¹ 1% van de bedrijven is goed voor 48% van de totale Vlaamse uitvoer, 10% van de ondernemingen zorgt voor 90% ervan.

²² *We verminderen de planlasten die gepaard gaan met het opstellen en opvolgen van de jaarlijkse ondernemingsplannen. De management- en beheersovereenkomsten schaffen we, behalve voor de VRT en De Lijn, af en integreren we in de jaarlijkse of meerjarige ondernemingsplannen die een operationele vertaling zijn van de doelstellingen in de beleidsbrieven*, p. 10.

2.2 Beleidsnota 2014-2019

De beleidsnota 2014-2019 voor Buitenlands Beleid, Internationaal Ondernemen en Ontwikkelingssamenwerking vermeldt globaal vijf strategische doelstellingen en hun uitwerking. De derde doelstelling is geheel gewijd aan het Vlaams internationaal ondernemen²³. Zonder vooruit te lopen op de verdere beleidsontwikkeling, stelt het Rekenhof vast dat de uitwerking van die strategische doelstelling – soms tot op drie subniveaus – weliswaar omvattend en onderbouwd is, maar weinig (tijds)specifiek en meetbaar. Aldus is er geen sprake van hanteerbare, operationele doelstellingen, dit in tegenstelling tot wat de beleidsnota voorhoudt. Veelal blijft de uitwerking beperkt tot geargumenteerde intenties, zonder toetsbare variabelen. In die zin verliest de beleidsnota 2014-2019 aan operationaliteit in vergelijking met de vorige beleidsnota, zoals blijkt uit enkele voorbeelden:

- Het blijft de ambitie van de Vlaamse Regering en van andere betrokken actoren om meer internationaal actieve bedrijven te helpen creëren. Dit blijft zeer algemeen. Start- en streefcijfers worden niet meegedeeld;
- De transformatie van het bestaande industrieel weefsel zal worden versneld via het clusterbeleid. Er zou hierbij gekozen worden voor *specifieke sectoren en clusters die aansluiten bij de sterktes van de Vlaamse industrie en de kennisinstellingen*, zonder dat de beleidsnota aangeeft welke sectoren en clusters worden beoogd.

Eerder uitzonderlijk raakt de beleidsnota het operationele niveau en maakt ze haar hoofding strategische *en operationele* doelstellingen waar, bijvoorbeeld als ze de Vlaamse economische missies prijst en concreet stelt dat de deelname aan zendingen van het Agentschap voor Buitenlandse Handel zal worden teruggebracht tot twee per jaar en de dotatie overeenkomstig zal worden aangepast.

Door het gebrek aan concretisering van de doelstellingen in de beleidsnota zal er nauwelijks een conflict kunnen ontstaan met de vernieuwde doelstellingen die FIT beoogt, maar biedt het de organisatie tegelijk weinig houvast.

2.3 Conclusie

In de beheersovereenkomst 2011-2015 van FIT werden de strategische en operationele doelstellingen voldoende uitgewerkt, maar ze waren niet altijd een directe weergave van de toenmalige doelstellingen op het beleidsniveau IV. In de beheersovereenkomst werden sommige operationele doelstellingen algemener en minder SMART geformuleerd dan in de beleidsnota en -brieven van de vorige Vlaamse Regering, andere dan weer concreter.

De beleidsdoelstellingen die dubbelzinnig waren geformuleerd, doen vragen rijzen over de haalbaarheid of het ambitieniveau. Ook bemoeilijken zij de concretisering door FIT, dat dit beleid moet uitvoeren. In de recente beleidsnota 2014-2019 worden de exportdoelstellingen, ondanks hun onderbouwing, weinig SMART geformuleerd.

Dat bepaalde operationele doelstellingen in de beheersovereenkomst 2011-2015 onvoldoende meetbaar waren, vindt zijn oorzaak in een gebrek aan vastgestelde streefwaarden of in het feit dat de meting van een streefwaarde op zich problematisch is.

²³ De Vlaamse economie staat in een sterke concurrentiepositie door internationalisering.

Exportbevordering: hefbomen

Hoofdstuk

3

3.1 Situering

3.1.1 Exportbevordering via drie hefboomen

De activiteiten die FIT uitvoert ter bevordering van de Vlaamse export, de zogenaamde hefboomen, werden aanvankelijk in vier categorieën ingedeeld: subsidies, acties en events, dienstencentra en het meldpunt handelsbelemmeringen. FIT gaat uit van drie hefboomen: subsidies, consults (informatieverstrekking aan exporterende ondernemingen) en acties²⁴. In deze audit gaat het Rekenhof ook uit van die drie hefboomen, een opdeling die overigens ook wordt ondersteund door de beheersovereenkomst 2011-2015.

3.1.2 Focusstrategie

Een fundamenteel begrip binnen de werking van FIT is de focusstrategie. Met zijn focusstrategie beoogt FIT de exportmarkten te diversifiëren, zoals bedongen in de beheersovereenkomst²⁵. De Vlaamse uitvoer is traditioneel sterk gericht op de EU15 en de buurlanden in het bijzonder. Met het oog op een algehele groei van de Vlaamse export, zetten de beleidsnota 2009-2014 en de ViA-doelstellingen sterk in op de groeiemarkten, wegens hun toenemend potentieel voor exporteurs²⁶. De traditionele afzetmarkten mogen echter niet worden verwaarloosd. De focusstrategie bestaat er daarom in een groeistrategie te combineren met een defensieve strategie, met andere woorden de Vlaamse export naar groeiemarkten vergroten in combinatie met het behoud van de export naar de klassieke afzetmarkten. De focusstrategie heeft een *proactieve* bedoeling, namelijk exporteurs in contact brengen met nieuwe markten en tegelijk de export naar de vertrouwde, mature markten handhaven door voor nieuwe toevvoer te zorgen, daar waar bestaande exporteurs uit de markt worden verdrongen.

Er bestaat geen eenduidige definitie van de term groeiemarkten. Elke (internationale) instantie hanteert een eigen lijst. Voor zijn trade-opdracht²⁷ heeft FIT 25 focuslanden geselecteerd:

- 7 mature markten: Duitsland, Nederland, Frankrijk, Verenigd Koninkrijk, Italië, Verenigde Staten en Spanje (defensieve luik);
- 18 groeielanden: Polen, Brazilië, Rusland, India, China, Mexico, Zuid-Korea, Canada, Japan, Marokko, Roemenië, Saoedi-Arabië, Singapore, Taiwan, Tsjechië, Turkije, de Verenigde Arabische Emiraten en Zuid-Afrika.

Het feit dat FIT op een bepaalde locatie al beschikte over een eigen kantoor, heeft in de praktijk mee bepaald of een land al dan niet tot de focuslanden werd gerekend.

²⁴ Twee van de vier oorspronkelijke hefboomen zijn immers van ondergeschikt belang in vergelijking met de andere. Het meldpunt handelsbelemmeringen, waarbij FIT optreedt als tussenpersoon tussen Vlaanderen en de Europese Commissie bij klachten inzake extracommunautaire handelsbelemmeringen, wordt als eerder bijkomstig beschouwd in de werking van het agentschap, gelet op het beperkt aantal klachten en de louter reactieve doorgeef functie van FIT op dit vlak. Wat de dienstencentra betreft, heeft FIT wereldwijd een aantal centra erkend waarin het Vlaamse exporteurs kan huisvesten die een buitenlands kantoor willen oprichten. FIT richt zelf geen dienstencentra meer op, maar subsidieert voor een beperkte periode de ondernemingen die, na bemiddeling van FIT, hun intrek nemen in zo'n erkend dienstencentrum. De hefboom dienstencentra is in de hefboom subsidies opgegaan.

²⁵ Zie de samenlezing van de operationele doelstellingen 1.2 en 1.3.

²⁶ Zie in dat verband ook het interpretatieprobleem over de 10%-norm (zie 2.1.3).

²⁷ De samenstelling van de lijst van focuslanden voor het luik Invest wijkt hier licht van af.

Voor de focuslanden zijn daarenboven een aantal doelsectoren vooropgesteld (3 à 5 per land), dat wil zeggen belangrijke sectoren binnen elk focusland waarop FIT zich specifiek wenst te richten en waarvoor specifieke doelstellingen zijn geformuleerd voor de duur van de beheers-overeenkomst.

De focusstrategie speelt een bepalende rol in de werking van FIT, voornamelijk bij de acties, die zoveel mogelijk op de focuslanden zijn gericht. Zo trekken de meeste economische missies naar focuslanden (met klemtoon op de doelsectoren) en worden andere acties (uitnodiging aankopers, seminars, ...) zoveel mogelijk gericht op deze landen. Driekwart van de beurzen waaraan FIT deelneemt, vinden plaats in de focuslanden²⁸. FIT ervaart de bestaande focusstrategie thans als te rigide, omdat hierdoor ongewild *eersterangsposten* en voor het overige *tweederangsposten* werden gecreëerd²⁹, met dito toewijzing van de budgetten. In de toekomst wil FIT zich minder vastpinnen op landen die voor een middellange termijn zijn geselecteerd en eerder uitgaan van het buitenlandse netwerk. FIT evalueert de buitenlandkantoren jaarlijks en voert op basis daarvan verschuivingen door: zo wil FIT continu aanwezig zijn op de nuttigste plaatsen voor het Vlaams internationaal ondernemen. Die plaatsen zullen fungeren als de nieuwe focus, zonder dat ze bij naam worden vastgelegd in het kader van een (meerjarig) ondernemingsplan. Een verschuiving in het netwerk brengt zo meteen een verschuiving van de focus met zich, wat meer soepelheid moet opleveren.

3.2 Subsidies

Het Rekenhof heeft onderzocht in welke mate de subsidiestelsels gericht zijn op de realisatie van de operationele doelstellingen in de beheersovereenkomst, of de toegepaste procedures duidelijk en gebruiksvriendelijk zijn, of voor de steunmaatregelen in begrotingsmiddelen is voorzien die gerelateerd zijn aan de doelstellingen, of relevante performantie-indicatoren voor de subsidies bestaan en of de subsidiestelsels worden geëvalueerd en bijgestuurd.

3.2.1 Financiële stimuli (FinStim)

3.2.1.1 Doelgerichtheid

Het besluit van de Vlaamse Regering (BVR) van 5 juni 2009³⁰ voorziet in subsidies voor een achttal initiatieven (FinStim), die de export ten goede kunnen komen:

1. prospectiereizen buiten de Europese Economische Ruimte (EER);
2. reizen naar zetels van multilaterale instellingen;
3. deelname aan buitenlandse beurzen of niche-evenementen;
4. oprichting van prospectiekantoren buiten de EER;
5. bekendmakingen in het buitenland door aanmaak van productdocumentatie, commerciële vertalingen en inlassingen in vakmedia;

²⁸ Wat beurzen betreft, kan FIT evenwel zelf minder sturen naar de focuslanden toe: men neemt deel aan niet te missen beurzen, ook indien zij niet in een focusland plaatshebben.

²⁹ Thans in een verhouding 45/25 (eigen buitenlandkantoren).

³⁰ Besluit van de Vlaamse Regering van 5 juni 2009 tot vaststelling van de voorwaarden en de regels voor de toekenning van subsidies voor activiteiten ter bevordering van het internationaal ondernemen. Deze steunmaatregelen vallen onder de Europese de minimis-regeling.

6. uitnodigingen van aankopers van buiten de EER;
7. intrek in dienstencentra;
8. registratie, homologatie en certificatie bij export.

De acht subsidies zijn aan een aantal algemene beperkingen onderworpen. Meestal moet het gaan om initiatieven in landen waarin een onderneming, in principe een KMO, geen of een beperkte afzet heeft (nieuwe markt); het moet veelal ook gaan om landen buiten de EER; de subsidie mag niet gecombineerd worden met een andere steunmaatregel; het subsidiepercentage bedraagt meestal 50%, met een minimum van 500 euro. Een onderneming kan maximaal vier FinStim-steunaanvragen per jaar indienen. Elk type initiatief is daarnaast onderworpen aan een aantal specifieke subsidievoorwaarden en een eigen steunmaximum. In de begroting 2014 werd in 6,5 miljoen euro FinStim uitgaven voorzien. Jaarlijks gaat het om ongeveer 2.500 goedgekeurde dossiers (op $\pm$ 3.500 aanvragen). FinStim-dossiers zijn talrijk, maar beperkt qua budgettair gewicht (gemiddeld 1.800 euro per dossier) en de afhandeling ervan verloopt vrij routineus. Een zevental personeelsleden van FIT behandelen deze gereglementeerde subsidiedossiers.

Het BVR van 5 juni 2009 ging zowel de beleidsnota van de vorige Vlaamse Regering als de beheersovereenkomst in de tijd vooraf. Het subsidiestelsel komt weliswaar nog gedeeltelijk tegemoet aan de doelstellingen van de beheersovereenkomst, maar mist tegelijk nuancering en diversificatie om bepaalde, actuele klemtonen te kunnen vertolken in de subsidiëring, zoals uit de onderstaande analyse mag blijken.

In de lijn van de doelstellingen uit de beheersovereenkomst:

- De subsidiëring richt zich bijna uitsluitend tot KMO's³¹, waardoor men niet alleen geroutineerde, maar ook nieuwe exporteurs wil stimuleren, wat in principe – en los van de vastgestelde dalende tendens tussen 2008 en 2011 – kan bijdragen tot een toename van het aantal exporterende bedrijven (zie OD 1.1). Het ministerieel besluit van 21 maart 2012³² trok het subsidiepercentage op van 50 tot 60% voor de eerste drie dossiers³³ van een onderneming die het agentschap zou goedkeuren, waardoor nieuwe exporteurs een bijkomend voordeel verwerven. Het is echter de vraag of een steunverhoging met 10% in slechts drie dossiers voldoende positieve diversificatie voor de jonge exporteurs inhoudt³⁴. Talrijke geroutineerde exporteurs kregen immers een veelvoud van dit aantal aanvragen a rato van 50% goedgekeurd, weliswaar rechtmatig gespreid in de tijd over diverse initiatieven³⁵. In zijn jaarrapport 2013 geeft FIT zelf aan dat de impact van de steunverhoging tot 60% niet moet worden overschat.

³¹ Grote ondernemingen komen alleen voor subsidiëring in aanmerking bij deelname aan collectieve beurzen of niche-evenementen, indien minstens één onderneming van het collectief een KMO is.

³² In toepassing van artikel 5, §2, van het BVR d.d. 5 juni 2009, kan de minister bevoegd voor het uitvoerbeleid de tegemoetkomingspercentages van de subsidies beleidsmatig verhogen, verlagen of diversifiëren.

³³ Niet voor productdocumentatie, waarvoor de subsidies in alle omstandigheden herleid werden tot 40% door hetzelfde ministerieel besluit.

³⁴ FIT preciseert dat een budgetsimulatie, uitgevoerd naar aanleiding van de invoering van deze differentiatie, aangaf dat een substantiële verhoging van new-to-FinStim bedrijven niet haalbaar was.

³⁵ Soms tot 30 à 40 subsidies in de tijd gespreid (vanaf april 2012 maximum 4 steunaanvragen per jaar toegelaten).

- De FinStim subsidies kunnen volledig online via het e-loket *MyFIT* worden aangevraagd, waarmee wordt tegemoetgekomen aan de verzuchting de dienstverlening te optimaliseren. De jaarlijkse budgetten worden nagenoeg volledig benut. De behandelingstermijn is reglementair vastgelegd. Een onderneming moet haar subsidieaanvraag uiterlijk 15 kalenderdagen vóór aanvang van het beoogde initiatief bij FIT indienen, behoudens dringende gevallen, waarbij de aanvraag nog altijd vóór de aanvang van het initiatief in het bezit van de administratie moet zijn³⁶. De gedelegeerd bestuurder van FIT beslist in principe binnen de 45 werkdagen over de toekenning van de subsidie en de voorwaarden eraan verbonden. Ondanks de beperkte bestaffing beheerst het agentschap de FinStim-subsidieflow³⁷.

Doordat FIT een subsidieaanvraag pas 15 kalenderdagen vóór aanvang van het betrokken initiatief bij FIT moet ontvangen en over 45 werkdagen – of meer dan 2 maanden – beschikt om een beslissing mee te delen aan de aanvrager, bestaat de mogelijkheid dat een onderneming het initiatief al heeft aangevat, afgerond of eventueel geannuleerd vooraleer zij kennis krijgt van de subsidiebeslissing. In de praktijk is dat zelfs gebruikelijk³⁸. Als ondernemingen, in het ongewisse gelaten over de toekenning van aangevraagde subsidies, toch de beoogde exportinitiatieven ontwikkelen, kan de vraag worden gesteld naar het stimulerende karakter van de subsidies en derhalve naar de ware effectiviteit van de steunmaatregel. Uit een klantenbevraging (zie 3.2.6) bleek alvast dat ongeveer één derde van de ondernemingen toegaf dat een hen toegekende subsidie niet doorslaggevend was geweest voor het uitvoeren van een exportinitiatief.

In zijn reactie op de voorlopige onderzoeksresultaten ging FIT niet akkoord met deze vaststelling over de effectiviteit van de FinStim-subsidies. FIT merkte op dat het niet mogelijk is het effect van de subsidie in de bedrijfsresultaten te meten. Als uit het klantentevredenheidsonderzoek blijkt dat een derde van de bedrijven de verkregen subsidie niet bepalend vonden om hun initiatief te realiseren, kan volgens FIT ook geconcludeerd worden dat dit bij twee derde wel het geval was.

FIT voegde eraan toe dat waar de subsidie niet doorslaggevend was voor het initiatief waarvoor ze was aangevraagd, het bedrijf meer financiële ruimte kreeg om zijn prospectiebudget te verhogen en daardoor extra buitenlandse initiatieven te ontwikkelen. FIT refereerde ook aan het klantentevredenheidsonderzoek van eind 2013, waarbij financiële ondersteuning het hoogst scoorde als antwoord op de vraag welke dienstverlening van de overheid een grote meerwaarde kan verschaffen in het kader van internationaal ondernemen. Het belang van financiële ondersteuning werd verder onderzocht tijdens klantenpanels in 2014, waarbij subsidies als belangrijkste vorm van ondersteuning naar voor kwamen, voornamelijk bij de startende exporteurs.

FIT verduidelijkte dat het voor de doelgroep van KMO's niet haalbaar is gebleken om steunaanvragen lang op voorhand te laten indienen. Het is eigen aan KMO's dat zij vaak *last minute* inspelen op bepaalde opportuniteiten, waardoor de aanvraag het initiatief kort voorafgaat en de beslissing niet vóór het initiatief kan worden genomen³⁹. Uit de praktijk

³⁶ Retroactiviteit is steeds uitgesloten.

³⁷ Voor een oordeel over de correcte toepassing van de FinStim-regelgeving, zie Hoofdstuk 4.

³⁸ Zie Hoofdstuk 4.

³⁹ Dit geldt niet voor grote internationale beurzen, waarvoor tijdig moet worden ingeschreven.

van FIT blijkt dat vooral kleine ondernemingen aansturen op een snelle beslissing. Voor deze doelgroep geldt het stimulerend effect ontegensprekelijk, aldus FIT. Voor de mature bedrijven geldt dat vooral voor bepaalde steuntypes, zoals de prospectiekantoren en deelname aan internationale beurzen.

Het blijft evenwel de vraag of men uit de vaststelling dat één derde van de gesubsidieerde exporteurs aangeeft dat de subsidies niet doorslaggevend zijn, mag afleiden dat dit voor twee derde wel het geval is. Het is daarbij aannemelijk dat de subsidies vooral voor de startende exporteurs een stimulerend effect hebben.

Minder sporend met de doelstellingen uit de beheersovereenkomst:

- De operationele doelstellingen, waarmee FIT wenst bij te dragen tot het verwerven of vergroten van het marktaandeel in groeiemarkten én tot het behoud of vergroten van het marktaandeel in strategisch belangrijke mature markten, leidde binnen de focusstrategie tot een gedocumenteerde selectie van 25 focuslanden, waarvan 7 mature (Duitsland, Nederland, Frankrijk, Verenigd Koninkrijk, Italië, Spanje en de Verenigde Staten) en 18 groeilanden (Polen, Brazilië, Rusland, India, China, Mexico, Zuid-Korea, Canada, Japan, Marokko, Roemenië, Saoedi-Arabië, Singapore, Taiwan, Tsjechië, Turkije, de Verenigde Arabische Emiraten en Zuid-Afrika). De FinStim subsidiereglementering is van haar kant in hoofdzaak gericht op landen buiten de EER⁴⁰, meer bepaald wat de prospectiereizen, de prospectiekantoren, de uitnodiging van aankopers en de intrek in een dienstencentrum betreft. Deze vereiste geldt niet voor reizen naar zetels van multilaterale instellingen op zich, zij het dat deze reizen wel moeten betrekking hebben op projecten die buiten de EER plaatsvinden. Voor deelname aan beurzen en niche-evenementen⁴¹, aanmaak van productdocumentatie, commerciële vertalingen en inlassingen in vakmedia en registratie, homologatie en certificatie bij export, geldt de vereiste in principe niet. Die beperking is een uitvloeisel van het mededingingsbeleid van de EU.

Het beperken van de actieradius van een belangrijk gedeelte van de subsidieerbare initiatieven tot landen buiten de EER, laat de FinStim subsidiereglementering slechts gedeeltelijk sporen met de focusstrategie. Immers, 6 van de 7 mature focuslanden maken deel uit van de EER (Duitsland, Nederland, Frankrijk, Verenigd Koninkrijk, Italië en Spanje), waardoor een ruim aantal initiatieven naar deze strategisch belangrijke afzetmarkten niet in aanmerking komen voor subsidiëring. Voor 3 van de 16 in de focusstrategie genomineerde groeilanden geldt hetzelfde (Polen, Tsjechië en Roemenië), ofschoon uitvoer naar groeilanden erg belangrijk wordt geacht voor het terugwinnen van het verloren exportaandeel van Vlaanderen. In totaal blijven aldus 9 van de 25 focuslanden, dus meer dan een derde, verstoken van een belangrijk gedeelte van de FinStim-subsidiëring⁴².

FIT heeft in zijn reactie op de voorlopige onderzoeksresultaten deze vaststelling niet zozeer tegengesproken, maar ze als volgt gekaderd. Het financieel instrumentarium vormt in de visie van FIT een complementaire aanvulling op zijn focusstrategie, waarbij het nooit

⁴⁰ Europese Unie, Noorwegen, Liechtenstein en IJsland.

⁴¹ Lokaleiteit valt immers niet zomaar te kiezen. Wel wordt het steunmaximum lager of hoger ingesteld naargelang de beurs plaatsvindt binnen of buiten de EER.

⁴² Uit de beleidsbrieven blijkt niettemin dat in de praktijk een ruim percentage van de goedgekeurde FinStim subsidie-dossiers toch betrekking heeft op focuslanden.

de intentie is geweest het financieel instrumentarium volledig parallel te laten lopen met de focusstrategie, die vooral betrekking heeft op de aanwending van de werkingsmiddelen. De beurzen en gelijkwaardige niche-evenementen, waarvoor de geciteerde geografische beperkingen niet gelden, vormen overigens het meest populaire steunttype en vertegenwoordigen meer dan de helft van de beschikbare subsidiedotatie. Veel van de grote beurzen gaan door in de traditionele beurslanden zoals Frankrijk, Duitsland, Nederland, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten, dat wil zeggen focuslanden. Voor andere FinStim-steuntypes is het de Europese regelgeving die meebrengt dat de nadruk moet liggen op initiatieven buiten de EER, wat FIT niet toelaat om het volledige FinStim-stelsel volledig te laten sporen met zijn focusstrategie.

Uit de praktijk blijkt, aldus FIT, dat, hoewel de regelgeving slechts gedeeltelijk spoort met de focusstrategie, een zeer hoog percentage van de goedgekeurde FinStim-dossiers toch betrekking heeft op de focuslanden (in 2013 tot 80%).

Daarentegen worden alle gebieden buiten de EER aanvaard als subsidieerbare bestemmingen, ongeacht of ze tot de focuslanden behoren of niet. Er wordt bij de toepassing van de FinStim regelgeving niet gediversifieerd tussen niet-EER/focuslanden en niet-EER/niet-focuslanden, bijvoorbeeld in termen van het subsidiepercentage.

Voor de initiatieven prospectiereizen, prospectiekantoren, intrek in dienstencentra en registratie, homologatie en certificatie geldt de vereiste dat alleen subsidies worden toegekend voor landen waarin de aanvragende onderneming tot dan weinig of geen afzet heeft gerealiseerd, andermaal in toepassing van EU-voorschriften. Deze bepaling mag dan al een stimulans zijn voor ondernemingen om markten te bewerken die voor hen nieuw zijn, zij verbindt dat streven niet noodzakelijk met de door FIT geselecteerde groeilanden.

De FinStim-regelgeving ligt dus op het vlak van de doelgroepbepaling in geografisch opzicht slechts voor een stuk in lijn met de focusstrategie.

- De FinStim-regelgeving diversifieert de subsidiëring evenmin in functie van de sectoren, terwijl de beheersovereenkomst voorziet in bijzondere aandacht voor bepaalde sectoren, zoals onderzoek en ontwikkeling en hightech. Hoewel de beleidsnota 2009-2014 en de diverse beleidsbrieven pleitten voor een doorgedreven steun voor de dienstensector of de creatieve industrie, krijgen zij evenmin een preferente behandeling bij subsidiëring. Wel beoogt de steun voor deelname aan niche-evenementen specifiek deze sectoren. Het regeerakkoord van de Vlaamse Regering 2014-2019 legt de klemtoon ook zeer duidelijk op innovatie. FIT verklaarde deze vaststelling doordat een sectorale focus bij subsidiëring risico's inhoudt op juridisch vlak. Sommige ondernemingen zijn immers moeilijk of helemaal niet te catalogeren onder een eenduidig te definiëren sector.
- In tegenstelling tot andere subsidiestelsels⁴³ wordt duurzaam ondernemen niet uitdrukkelijk vermeld als toekenningscriterium voor FinStim-steun. Bij de beoordeling van de aanvragen kan wel rekening worden gehouden met de economische meerwaarde van de projecten voor Vlaanderen (in termen van exportcijfers, tewerkstelling, enzovoort).

⁴³ Zoals de subsidies voor haalbaarheidsstudies, voor uitrustingsgoederen of de steun aan bedrijfsgroeperingen en gemeenschappelijke kamers.

- FIT merkte in het algemeen op dat te veel differentiatie in de steundossiers bijkomende criteria zou vergen, wat een bijkomende administratieve last zou betekenen, met een vertraging van het dossierbeheer tot gevolg.

3.2.1.2 *Budgettair*

De jaarlijks ingezette begrotingsmiddelen voor de FinStim varieerden de jongste jaren altijd tussen 6 en 6,5 miljoen euro⁴⁴. Vanuit budgettair standpunt zijn geen specifieke beleidsaccenten vast te stellen. De voorziene kredieten worden jaarlijks nagenoeg uitgeput, terwijl de wervingspolitiek die FIT ter zake voert, beperkt blijft⁴⁵. De verantwoordelijken bij FIT gingen er in interviews overigens van uit dat een eventueel opgetrokken budget even goed zou kunnen worden uitgeput, bijvoorbeeld door de FinStim-maatregelen nadrukkelijker te promoten bij de ondernemingen. De budgettaire status-quo en de in de beleidsnota 2009-2014 verwoorde ambitie de ondersteuningsmechanismen van de overheid nog beter bekend te maken staan op gespannen voet, wat FinStim betreft.

3.2.1.3 *Communicatie*

FIT heeft de op zich vrij eenduidige en afgelijnde FinStim-regelgeving kwalitatief goed gecommuniceerd naar de belanghebbenden. De website⁴⁶ biedt een overzicht van alle algemene en specifieke bepalingen over de acht subsidiabele initiatieven. De toelichting is toegankelijk en volledig⁴⁷. Zij biedt, op schaarse onvolkomenheden na⁴⁸, een correcte weergave van de regelgeving zelf, waardoor zij de juiste verwachtingen creëert bij de ondernemers.

FIT heeft ook een brochure uitgegeven met betrekking tot de FinStim subsidies, waarvoor dezelfde conclusies gelden als voor de website-informatie. De informatie is uitgebreid, maar in het algemeen bevattelijk en toegankelijk weergegeven voor de geïnteresseerde ondernemer.

3.2.2 *Bedrijfsgroeperingen en gemengde kamers*

Voor Vlaamse projecten die de export stimuleren⁴⁹ kunnen bedrijfsgroeperingen (beroepsfederaties of kamers van koophandel) en gemengde kamers (verenigingen van bedrijven en personen die de handelsbetrekkingen tussen Vlaanderen en een ander land of andere regio bevorderen) subsidies tot beloop van 50% van de gemaakte kosten ontvangen. De minimale kostprijs per project moet 5.000 euro belopen. Er is geen reglementaire bovengrens, maar in werkelijkheid geldt een maximum van 200.000 euro per jaar en per aanvrager. Eén- of tweemaal per jaar wordt een *call* gelanceerd, waarop de betrokkenen projecten kunnen indienen. De open oproep stimuleert de indieners creatieve en innovatieve projecten in te dienen. De

⁴⁴ In duizend euro: 2012: 5.794; 2013: 6.056; 2014: 6.001.

⁴⁵ De adviseurs internationaal ondernemen lichten de subsidieregeling individueel toe aan de bedrijven. FIT organiseert een beperkt aantal seminars.

⁴⁶ Website www.fitagency.be. Klanten kunnen zich vlot registreren en vervolgens inloggen via *MyFIT*.

⁴⁷ Bevestigd in het klantentevredenheidsonderzoek uit 2013 (cf. *infra*).

⁴⁸ Zo bevat de subsidiereglementering geen uitdrukkelijke bepaling over collectieve deelname van bedrijven aan niche-evenementen (slechts aan beurzen), terwijl dit volgens de website wel mogelijk en subsidieerbaar is. Juridische indexering wordt evenwel voorzien door bij elke subsidiecategorie te vermelden dat enkel het BVR van 5 juni 2009 rechtsgeldig is bij de beoordeling van de dossiers.

⁴⁹ Of buitenlandse investeringen in Vlaanderen aanmoedigen (buiten de auditscope).

projecten zijn evenwel aan een aantal strikte vereisten onderworpen: complementariteit aan het actieprogramma van FIT, toegevoegde waarde voor de Vlaamse economie, nadruk op zuiver economische activiteiten binnen het project met duidelijke, kwantificeerbare targets⁵⁰, ... Een evaluatiecommissie beoordeelt de ingediende projecten op basis van een scoretabel en stelt een rangorde op. De criteria waarmee rekening zal worden gehouden voor het bepalen van de scores van de ingediende projecten, worden telkenmale bij het lanceren van de call meegedeeld. De minister beslist uiteindelijk over de subsidietoekenning.

Naast de call bestaat ook de zogenaamde *cofin*⁵¹. Gemengde kamers kunnen voor exportbevorderende projecten een subsidieaanvraag indienen die de drie gewesten samen dragen, volgens een vaste verdeelsleutel⁵². Elke cofin-steuntoekenning is het resultaat van een interregionale beslissing door drie ministers. Het Vlaamse luik van de cofin wordt door FIT beoordeeld en afgehandeld. Door de vaste verdeelsleutel stemt de bijdrage die elk gewest levert in een cofin-dossier niet altijd overeen met de belangen van dat gewest in het gemeenschappelijke project. FIT ziet erop toe dat projecten door gemengde kamers ingediend via de call ook niet worden opgenomen in de cofin en vice versa. Het jaarbudget voor call en cofin samen beloopt 1 à 1,5 miljoen euro voor ongeveer 100 projecten.

Hoewel de call-regelgeving dateert van 2006⁵³, komt zij conceptueel nog grotendeels tegemoet aan de beleidsdoelstellingen uit de beheersovereenkomst en de beleidsnota 2009-2014, mede omdat het een *open* regelgeving is, waarvan de toepassing zich laat aanpassen aan evoluerende beleidslijnen. In de toelichting bij het besluit werd al beklemtoond dat de gesubsidieerde projecten van bedrijfsgroeperingen en gemengde kamers complementair moeten zijn aan de acties van FIT. De projecten moeten zich inschrijven in de beleidsprioriteiten vervat in de regeerakkoorden of beleidsnota's, voorheen ook in de ViA-doelstellingen en het Nieuw Industrieel Beleid. De evaluatiecommissie kan dan ook bij elke oproep nieuwe criteria en gewijzigde wegingscoëfficiënten hanteren. Een bedrijfsgroepering of gemengde kamer moet overigens zelf in haar aanvraag motiveren hoe haar project aansluit bij de beleidsprioriteiten van de Vlaamse Regering⁵⁴.

Bepaalde operationele doelstellingen uit de beheersovereenkomst van FIT worden rechtstreeks gevat door de eisen en criteria waaraan de ingediende projecten worden afgewogen. De projecten moeten een economische meerwaarde hebben voor het Vlaamse bedrijfsleven en specifiek bijdragen tot een toename van het aantal exporterende bedrijven, in het bijzonder KMO's. Er wordt geappelleerd aan de creatieve en innovatieve aard van de projecten. Onder innovatief wordt, luidens de toelichting, ook het verkennen van nieuwe markten verstaan, zowel in geografisch als sectoraal opzicht. Er wordt evenwel niet verder gespecificeerd welke (groei)landen of sectoren (hightech, O&O, diensten, enzovoort) preferent zijn, waardoor het verband met de focusstrategie eerder vaag blijft.

⁵⁰ Enkel contacten leggen volstaat niet, bijvoorbeeld.

⁵¹ Gelet op de gelijkenis met de call werd de cofin niet afzonderlijk geauditeerd.

⁵² Vlaanderen 62,2%, Wallonië 28,7% en Brussel 9,1%, berekend op 50% van de aanvaarde kosten (de gesubsidieerde draagt zelf 50%).

⁵³ BVR van 10 februari 2006.

⁵⁴ De website verschaft links naar het regeerakkoord 2014-2019.

De dossiers dienen elektronisch te worden ingediend. FIT biedt de gegadigden inzage in de evaluatiecriteria.

Blijkens recente informatie van FIT zal dit subsidiestelsel eerlang worden opgeheven.

3.2.3 KMO-portefeuille

De KMO-portefeuille⁵⁵, de steun aan kleine en middelgrote ondernemingen voor ondernemerschapsbevorderende diensten, is een interactieve webtoepassing. Via die portefeuille kunnen ondernemingen subsidies bekomen van de Vlaamse overheid voor de ondersteuning van verbeterprocessen inzake ondernemen, innoveren en internationaliseren, meer bepaald voor opleiding, advies, strategisch advies, *advies internationaal ondernemen*, technologieverkenning en coaching (6 onderscheiden pijlers). Het is aan de basis een Europees initiatief, dat laagdrempelig wil zijn. De KMO-portefeuille huist functioneel onder het Agentschap Ondernemen. FIT is specifiek bevoegd voor de pijler adviessteun voor internationaal ondernemen. Een dergelijk advies moet door een erkende dienstverlener⁵⁶ worden uitgebracht ten behoeve van de gesubsidieerde KMO en moet opportuniteiten en oplossingen voor het internationaal ondernemen van die onderneming in kaart brengen (marktstudies, joint-ventures, enzovoort). Een KMO kan daarvoor tot 5.000 euro subsidie per kalenderjaar bekomen (subsidiepercentage 50%)⁵⁷. Het minimum-projectbedrag beloopt 500 euro. Voor advies internationaal ondernemen schrijft FIT binnen de gehele KMO-portefeuille een apart budget van gemiddeld 450.000 euro⁵⁸ per jaar in, dat het ook volledig besteedt.

Bij deze subsidies komt FIT procedureel nauwelijks tussen. Nadat een KMO met een erkende dienstverlener een overeenkomst voor advies heeft gesloten, doet de onderneming een elektronische aanvraag op de website www.kmo-portefeuille.be. De KMO stort haar eigen bijdrage (50%) in de elektronische portefeuille, waarna de Vlaamse overheid de portefeuille aanvult met haar aandeel. Na ontvangst van een factuur kan de onderneming de dienstverlener vergoeden met de elektronische portefeuille via de website⁵⁹. Om voorheen vastgesteld oneigenlijk gebruik in te perken, voert de dienst Inspectie Economie van het Agentschap Ondernemen voor rekening van FIT steekproefsgewijs controles *post factum* uit⁶⁰.

De KMO-portefeuille bevordert de realisatie van de FIT-doelstellingen in de mate dat het zich exclusief richt tot de doelgroep KMO's, die door gespecialiseerd exportadvies in te winnen⁶¹, hun internationale dimensie wensen uit te bouwen of te versterken. Dat gespecialiseerde advies is een aanvulling op de consultancy die FIT zelf aanbiedt (zie 3.3), waardoor het specifiek inspeelt op de doelstelling beschikbare kennis en informatie over internationaal ondernemen

⁵⁵ BVR van 19 december 2008, zoals gewijzigd door 3 regeringsbesluiten en uitgevoerd door diverse ministeriële besluiten.

⁵⁶ Erkenning door Vlaamse overheid op basis van een reeks criteria.

⁵⁷ Naast eventuele steun in het kader van de 5 overige pijlers. Dubbel gebruik met andere steunregimes, bijvoorbeeld FinStim, is niet geoorloofd.

⁵⁸ Op een globaal budget van om en bij 40 miljoen euro voor de volledige KMO-portefeuille, wat maakt dat FIT binnen deze portefeuille een kleine speler is.

⁵⁹ Intermediatie door extern beheerder Sodexo.

⁶⁰ Dienstverleners kunnen desgevallend worden geschorst of uitgesloten, subsidies kunnen worden geblokkeerd of teruggevorderd, ...

⁶¹ Bijvoorbeeld bij consultants, advocatenkantoren, ...

maximaal te ontsluiten ten behoeve van de (kandidaat-)exporteurs. De adviesverlening beperkt zich niet tot export in enge zin, maar kan ook slaan op beleidsmatig gewaardeerde strategische vormen van internationaal ondernemen, zoals de oprichting van joint-ventures of buitenlandse vestigingen. De KMO-portefeuille is echter een uitgesproken gestandaardiseerd concept, wat weinig mogelijkheid tot diversificatie biedt. Verfijningen in termen van groei-landen, focuslanden of preferente sectoren zijn in dit steunregime dan ook afwezig. Immers, alle ondernemingen waarvan de NACEBEL-code⁶² voorkomt in de bijlage bij het ministerieel besluit van 1 januari 2009 komen voor subsidiëring in aanmerking. Deze oplijsting is evenwel dermate uitgebreid dat ze niet kan worden gerelateerd aan de preferente sectoren, zoals bedoeld in de beleidsdoelstellingen.

Door te participeren in de interactieve KMO-portefeuille van het Agentschap Ondernemen, kiest FIT voor doorgedreven efficiëntie wat dit type adviesverstrekking betreft. De indieningstermijnen zijn soepel: tot 14 kalenderdagen na de aanvang van de prestaties uit de overeenkomst met de dienstverlener kan een elektronische subsidieaanvraag worden ingediend. Net zoals bij het FinStim-regime, is het stimulerende verband tussen subsidie en initiatief dan verbroken, of op zijn minst onzeker.

Aangezien de KMO-portefeuille huist onder het Agentschap Ondernemen, verwijst FIT voor alle informatie door naar dit agentschap. De website www.kmoportefeuille.be bevat een voor de betrokken partijen (kandidaat-gesubsidieerden en dienstverstrekkers) toegankelijk overzicht van het subsidiestelsel, veelal in de vorm van vraag-en-antwoord⁶³. De site is een nuttige vorm van informatieverstrekking aangezien de regelgeving⁶⁴ op zich weinig toegankelijk en verhelderend is voor de doelgroep van KMO's, die ter zake niet noodzakelijk gespecialiseerd zijn.

3.2.4 Uitrustingsgoederen

KMO's die machines of uitrusting met een hoge stukwaarde voor gebruik in een fabricageproces leveren aan een eindverbruiker in een ontwikkelingsland, kunnen hiervoor een subsidie ontvangen (35 of 50% naargelang het ontwikkelingsland⁶⁵). Voorwaarde is dat de koper niet de koopkracht heeft om het goed te verwerven in een commerciële context en dat de Vlaamse onderneming in concurrentie staat met andere aanbieders. De achterliggende bedoeling is gelijkaardige leveringen aan marktprijs te faciliteren. De minister neemt de beslissingen. Jaarlijks worden ongeveer 20 dossiers goedgekeurd, met een subsidiebudget dat schommelt tussen 5 en 5,5 miljoen euro. Op het ogenblik dat de subsidie wordt toegekend is de begunstigde onderneming niet zeker dat ze het contract uiteindelijk zal binnenhalen.

De subsidies voor uitrustingsgoederen⁶⁶ kunnen door hun aard slechts partieel aan de beleidsdoelstellingen voor export worden getoetst, aangezien zij evenzeer raakpunten vertonen met ontwikkelingssamenwerking. Enerzijds stelt het subsidiestelsel aan elk van deze dossiers

⁶² Europese activiteitennomenclatuur.

⁶³ Met talrijke thematisch gegroepeerde FAQ-rubrieken.

⁶⁴ In gecoördineerde vorm vormt het BVR immers een legistiek correct, maar weinig toegankelijk amalgaam van technische bepalingen en verwijzingen.

⁶⁵ Op basis van de jaarlijks gepubliceerde OESO-landenlijst.

⁶⁶ BVR van 11 februari 2000, gewijzigd door het BVR van 31 maart 2006.

duidelijk exportgerelateerde vereisten. Zo moeten de voortgangsverslagen de invloed van de contracten op de marktpositie van de aanvrager en zijn penetratiegraad op de buitenlandse markt verduidelijken, alsook de invloed van het contract op de uitvoer van nieuwe producten. De regelgeving richt zich daarenboven specifiek, maar niet uitsluitend, tot KMO's. Anderzijds kan het subsidiestelsel *in se* moeilijk bijdragen tot de ambitie het *aantal* exporteurs te verhogen, gelet op het geringe aantal dossiers. Hoewel de totale jaarlijkse budgettaire impact vergelijkbaar is met die van de FinStim maatregelen⁶⁷, subsidieert dit stelsel immers jaarlijks slechts een twintigtal contracten, weliswaar met een aanzienlijk prijskaartje⁶⁸ en onmiddellijk effect op de Vlaamse economie. In tegenstelling tot FinStim subsidieert men geen veelheid aan exportbevorderende initiatieven, waaruit potentieel talrijke contracten kunnen voortvloeien, maar subsidieert men rechtstreeks een beperkt aantal contracten, waarvan het multiplicatoreffect op het ogenblik van de subsidiëring onzeker is⁶⁹.

De gerichtheid op de ontwikkelingslanden brengt met zich dat het subsidiestelsel weinig raakvlakken kan hebben met de focusstrategie van FIT, die zich – op schaarse uitzonderingen⁷⁰ na – tot andere gebieden richt.

De steun voor uitrustingsgoederen wordt op de website van FIT eerder beknopt uit de doeken gedaan. De beschikbaar gestelde standaarddocumenten⁷¹ bevatten ruimschoots toelichting bij de wijze waarop een aanvragende onderneming de vereisten moet toelichten en motiveren.

3.2.5 Haalbaarheidsstudies

Het BVR van 31 maart 2006 maakt het voor Vlaamse consultants, studie- en ingenieursbureaus mogelijk subsidies te ontvangen voor haalbaarheidsstudies van milieu- of bouwprojecten in ontwikkelingslanden⁷². Haalbaarheidsstudies gaan ontwerpstudies vooraf en onderzoeken de technische, economische en financiële haalbaarheid van een project. De projecten gaan meestal uit van openbare besturen in de ontwikkelingslanden. Haalbaarheidsstudies voor privéprojecten kunnen in principe ook worden betoelaagd, als de projecten de hele bevolking van een land ten goede komen en derhalve meer dan een louter commercieel oogmerk hebben. De gesubsidieerde studies betreffen veelal haveninfrastructuur.

De subsidie bedraagt 50% van de kosten van de studieopdracht met een plafond van 500.000 euro. De subsidie richt zich tot KMO's⁷³. Een evaluatiecommissie beoordeelt de aanvragen, de gedelegeerd bestuurder van FIT beslist. Het aantal dossiers is beperkt (3 in 2012 en 2013), met een jaarlijks budget van 1 à 1,5 miljoen euro. De uitbetaling gebeurt in schijven.

⁶⁷ Althans op vastleggingsniveau. Op betalingsniveau is het verschil groter, aangezien de subsidies voor uitrustingsgoederen worden toegekend en vastgelegd in de onderhandelingsfase met de potentiële kopers. Een aantal van de onderhandelingen kunnen niet worden afgerond met een contract, waardoor de uitbetalingen lager liggen dan de vastleggingen.

⁶⁸ Contractbedrag van maximum 740.000 euro of 495.000 euro in de Minst Ontwikkelde Landen. Gemiddeld subsidiebedrag beloopt 250.000 euro.

⁶⁹ Multiplicatoreffect wordt door FIT wel opgevolgd.

⁷⁰ India, Marokko.

⁷¹ Vooralsnog schriftelijk in te dienen, naast een elektronische kopie.

⁷² Wegen, bruggen, havenprojecten, openbaar vervoer, urbanisatieprojecten, drinkwatervoorziening, bodemsanering, waterzuivering, afvalverwerking, alternatieve energie, ...

⁷³ Grote ondernemingen komen ook hier enkel in aanmerking indien het gaat om studies van een uitzonderlijk internationaal belang die een uitzonderlijk ontwikkelingsaspect hebben.

Een gesubsidieerde haalbaarheidsstudie kan eventueel negatief zijn in haar eindconclusie, waardoor de realisatie van het project niet doorgaat.

Ook de subsidiëring van haalbaarheidsstudies kan slechts marginaal worden getoetst aan de beleidsdoelstellingen rond export. De projecten moeten in principe zowel het ontwikkelingsland als het Vlaamse bedrijfsleven ten goede komen. Weliswaar moet elke aanvraag de mogelijke gevolgen voor de Vlaamse export omschrijven, het *aantal* ondernemingen dat potentieel betrokken zal zijn bij de uitvoering van een project is eerder beperkt vanwege de specialisatiegraad⁷⁴. De uitvoering van de projecten is overigens vaak – ook bij een gunstig haalbaarheidsrapport – onzeker, hoewel de betrokken buitenlandse overheid een commitment ondertekent, waarmee zij zich verbindt tot de realisatie van het project of toch het project ondersteunt als deel van haar prioritaire investeringen. De ontwikkelingslanden, de *eligible countries*⁷⁵, verschillen ook van de door FIT geselecteerde mature en groeiemarkten, waarop de exportinspanningen zich focussen.

De informatie op de FIT-website is beknopt. Het aanvraagformulier verschaft meer duiding als leidraad voor een aanvragende onderneming.

Dit subsidiestelsel werd tijdens de uitvoering van deze audit, per 31 maart 2015, afgeschaft⁷⁶.

3.2.6 Evaluatie en bijsturing van de hefboom subsidies

In zijn jaarrapporten⁷⁷ heeft FIT verantwoording afgelegd over de realisatie van zijn engagementen⁷⁸ uit de beheersovereenkomst 2011-2015 aan de hand van kritische performantie-indicatoren (KPI) (zie bijlage 1). Het jaarrapport 2013 volgde een andere opmaak dan deze van de voorgaande jaren. Voorheen werd, na weergave van de KPI-tabel en de situering van het jaarrapport binnen de geldende beleidsbepalingen, doorlopend gerapporteerd over de KPI-resultaten en deelprojecten. In 2013 werd, volgend op de KPI-tabel, *per strategische organisatiedoelstelling* de bespreking gegroepeerd van operationele doelstellingen, KPI-resultaten en specifieke aandachtspunten of projecten. Verderop kwamen een aantal strategische projecten die teruggaan op de beheersovereenkomst en/of de jaarlijkse ondernemingsplannen, alsook doelstellingen van interne werking, aan bod. Deze herziene voorstelling van het jaarrapport sluit beter aan bij de structuur van de beheersovereenkomst, maar leidt soms tot informatievernippering⁷⁹, wat de samenhang bij de lectuur enigszins kan bemoeilijken.

De uitvoering van de verschillende subsidiestelsels kwam in deze jaarrapporten slechts zijdelings aan bod. De subsidies worden nauwelijks gevat door de KPI's waarmee FIT rekenschap

⁷⁴ Ook de studiebureaus die aanvragen indienen behoren tot een gespecialiseerd circuit.

⁷⁵ OESO-landenlijst.

⁷⁶ Aanvankelijk liep deze subsidieregeling van mei 2006 tot mei 2012. Ze werd met 3 jaar verlengd tot mei 2015, maar vroegtijdig stopgezet.

⁷⁷ Er wordt verwezen naar de jaarrapporten 2011, 2012 en 2013.

⁷⁸ *Het jaarrapport verschaft een gestructureerd overzicht van de realisatie van het aangegane engagement uit de beheersovereenkomst, namelijk:*

- een beschrijving van de mate waarin aan de strategische organisatiedoelstellingen uit de beheersovereenkomst werd tegemoetgekomen gedurende het afgelopen jaar;
- een overzicht van de resultaten van de performantie-indicatoren (KPI) ...

⁷⁹ Bijvoorbeeld: Asia for beginners, p. 16 en 38; Flanders DC samenwerkingsakkoord, p. 15 en 38.

aflegt over de uitvoering van de beheersovereenkomst. Dat houdt verband met de eerder gedane vaststelling dat de subsidiestelsels slechts ten dele in lijn liggen met de organisatiedoelstellingen. Eén en ander maakt dat de jaarrapporten zich, wat de subsidies betreft, in hoofdzaak beperken tot de budgettaire kengetallen. In zijn antwoord gaf FIT te kennen dat het in het meerjarig ondernemingsplan 2015-2019 aandacht zal besteden aan indicatoren die de prestaties op het vlak van subsidiëring meten.

Een gedeeltelijke uitzondering op die vaststelling vormt de rapportering over KPI 1.2, *activiteitsgraad op het vlak van de ondersteuning bij internationaal ondernemen binnen de geselecteerde groeimarkten*. Die KPI geeft weliswaar geen kwantitatief beeld van de subsidies voor de prospectiereizen uit het FinStim-regime als dusdanig⁸⁰, maar interfereert er wel mee. De KPI is in eerste instantie bedoeld om de efficiëntie van het FIT-actieprogramma af te meten aan het aantal gevoerde B2B-gesprekken⁸¹ dat voortspuit uit de individuele afsprakenprogramma's, die FIT ten behoeve van de deelnemende ondernemingen opstelt (zie 3.4). Dergelijke afsprakenprogramma's worden echter niet alleen voor eigen FIT-acties opgesteld, maar ook voor (gesubsidieerde) prospectiereizen buiten het actieprogramma van FIT om. De B2B-gesprekken gevoerd in het kader van deze gesubsidieerde prospectiereizen worden dan ook meegerekend in de KPI.

De target op zich – streefcijfer 4.000 B2B's voor 2012 en 2013, waarvan 60% in strategisch geselecteerde groeimarkten – maakt geen onderscheid tussen beide categorieën. De realisatiecijfers van hun kant onderscheiden beide categorieën wel degelijk. Zij geven specifiek aan hoeveel B2B-gesprekken werden gevoerd in de focuslanden en de hieronder ressorterende groeilanden, met uitsplitsing van het aantal B2B-gesprekken gerealiseerd met eigen FIT-acties en via de gesubsidieerde prospectiereizen.

In het kader van strategische doelstelling 3 uit de beheersovereenkomst, betreffende de kwaliteit van de dienstverlening door FIT en het tegemoetkomen aan de noden van zijn klanten, werd een KPI ingeschreven, die naast het regulier gevoerde tevredenheidsonderzoek bij FIT-acties, in een *algemeen* tweejaarlijks klantentevredenheidsonderzoek (KTO)⁸² van FIT voorziet. Exporteurs die een beroep doen op subsidies zijn hiervan een deelgroep.

In het najaar van 2013⁸³ werd voor de eerste maal in het kader van de lopende beheersovereenkomst een dergelijk KTO uitgevoerd, niet door FIT zelf zoals bij de bevestigingen na de acties, maar door een extern onderzoeksbureau, dat een selectie van een 330-tal klanten⁸⁴, verspreid over de volledige dienstverlening, telefonisch uitgebreid enquêteerde. In het jaarrapport 2013 werd het resultaat van het KTO besproken. Tegenover een vooropgestelde target van 90% – vastgesteld op basis van het KTO over 2008 – kon een effectief percentage van 96% algemeen tevreden klanten worden geplaatst (95% in 2008). Er werd hierbij niet alleen gepeild naar de tevredenheid met het bestaande productaanbod, maar ook naar de behoeften van de klanten en door hen gewenste aanpassingen of uitbreidingen ter zake. De suggesties moesten dienen

⁸⁰ A fortiori evenmin van het FinStim-subsidiëringstelsel in het algemeen.

⁸¹ Business-to-business.

⁸² Klanten zijn bedrijven die op enigerlei wijze van de dienstverlening van FIT gebruik maken: subsidietrekkers, ondernemingen die advies vragen, deelnemers aan zakenreizen of beurzen, enzovoort.

⁸³ Aanvankelijk voorzien voor 2012, maar uitgesteld met een jaar onder andere om budgettaire redenen.

⁸⁴ Op een populatie van minimum 3.000 klanten, die tussen 1 juli 2012 en 30 juni 2013 minstens 1 dossier bij FIT lieten noteren.

als input voor besprekingen in klantenpanels of voor de dialoog met de diverse bedrijfssectoren. Daaruit blijkt de principiële bereidheid het productaanbod blijvend te optimaliseren, ook bij een *gunstige* evaluatie door de bedrijfswereld (96%). Het door de KPI opgelegde KTO had dus een sturende intentie, waarvan de effecten zich gedurende de uitvoering van deze audit weliswaar nog niet konden manifesteren in de werking van FIT⁸⁵.

De krachtlijnen van het KTO laten zich in het algemeen⁸⁶ als volgt samenvatten:

- De algemene tevredenheid (96%) steeg licht ten opzichte van 2008 (95%); de uiterst of zeer tevreden vormden net als in 2008 61% van de ondervraagden. FIT maakte bij 99% van de ondervraagden een positieve indruk, de klantvriendelijkheid en efficiëntie gingen vooruit ten opzichte van 2008. De medewerkers worden hoog ingeschat, 98% van de ondernemingen heeft vertrouwen in FIT en 98% van de ondernemingen willen in de toekomst verdergaan met FIT.
- De perceptie en beoordeling van de klanten ging licht achteruit op een aantal specifieke punten zoals de klachtenbehandeling, de inhoud en duidelijkheid van de verstrekte informatie of de doorlooptijden van dossiers.
- De provinciale kantoren blijven essentieel als contactkanaal, terwijl de website en de buitenlandse filialen aan gewicht winnen. De tevredenheid over de contactkanalen is in het algemeen groot, maar de tevredenheid over de website⁸⁷ is gedaald ten opzichte van 2008. Als contactkanaal zijn de sociale media, waarlangs FIT zich manifesteert, nog niet ingeburgerd bij de ondernemingen.
- Meer dan de helft van de ondervraagden (52%) gaven aan dat FIT buitenlandse partners effectief aanbrengt. Bij contactname met deze partners leidde dit in 47% van de gevallen ook tot contracten. Het ontdekken van buitenlandse opportuniteiten door Vlaamse ondernemingen wordt in het algemeen hoger ingeschat dan voorheen. De actieve rol die hierbij aan FIT wordt toebedacht, stijgt evenredig.

Specifiek voor de hefboom subsidies gaf het KTO aan dat de feedback en de doorlooptijden voor verbetering vatbaar waren. De uitgesproken tevredenheid (uiterst en zeer tevreden) daalde bij de subsidietrekkers, terwijl meer FinStim-gebruik werd opgetekend dan in 2008. Zoals eerder aangehaald, gaf nagenoeg één derde van de ondernemers aan dat de subsidies niet doorslaggevend zijn voor de realisatie van hun projecten, een resultaat dat ongeveer identiek is aan dat van 2008.

De jaarrapporten verwoordden meermaals de ambitie de financiële stimuli te herzien in het belang van de dienstensector. Het jaarrapport 2013 vestigde tevens de aandacht op de verhoging van de FinStim-steun voor startende exporteurs tot 60% (in plaats van 50%), maar beklemtoonde tegelijk de geringe impact hiervan als drempelverlagende maatregel tot export. De budgettaire boordtabellen in de jaarrapporten geven enkel op geaggregeerd niveau de bestedingen van de diverse subsidiestelsels weer. De beperkte aandacht die de jaarrapporten aan de subsidies schenken heeft tot op heden dan ook weinig aanzet tot heroriëntering geboden.

⁸⁵ Resultaten pas bekend begin 2014.

⁸⁶ De algemene conclusies overspannen de onderscheiden activiteiten binnen de werking van FIT (subsidies, consults, acties).

⁸⁷ De website werd in 2015 visueel en functioneel vernieuwd.

3.3 Consults

3.3.1 Situering

FIT heeft een binnenlands en een buitenlands netwerk. In Vlaanderen beschikt FIT, naast het hoofdkantoor in Brussel, over 5 provinciale kantoren, met telkens een drietal adviseurs internationaal ondernemen. FIT telt ongeveer 70 eigen buitenlandkantoren en werkt samen met 20 kantoren van BIE⁸⁸ en AWEX⁸⁹. De provinciale kantoren zijn het eerste aanspreekpunt voor ondernemingen die op de exportexpertise van FIT een beroep wensen te doen. Zo ze zelf de gevraagde informatie niet kunnen aanleveren, spelen de provinciale kantoren de vragen door aan FIT-Brussel of aan één van de 90 buitenlandkantoren⁹⁰. De 5 technologie-attachés, die in enkele steden⁹¹ zijn aangesteld voor een welbepaalde hoogtechnologische sector, doen hetzelfde op sectorale basis. FIT heeft een eigen methodologie ontwikkeld, waarmee het de inplanting van buitenlandkantoren evalueert en optimaliseert, en die tot verschuivingen aanleiding kan geven (zie ook 3.1.2 over de focusstrategie).

Het begrip consults heeft een meervoudige betekenis. In termen van de productcatalogus van FIT is een consult een bedrijfsbezoek door een adviseur internationaal ondernemen uit een provinciaal kantoor van FIT of een bezoek van een bedrijf aan een provinciaal kantoor, telkens met het oog op de ontwikkeling van de exportvaardigheden van dat bedrijf. Bij bedrijven in portefeuille⁹² zijn consults een onderdeel van de gehele trajectbegeleiding, bij andere bedrijven komen ze separaat voor. Tijdens de consults wordt de dienstverlening van FIT toegelicht of worden exportgerelateerde vragen beantwoord of in overweging genomen voor overheveling naar de buitenlandkantoren of FIT-Brussel.

De beheersovereenkomst hanteert een afwijkende, merkkelijk ruimere definitie. Een consult of *trade related request*⁹³ houdt dan in: elke vraag van een Vlaams bedrijf aan FIT over (bedrijfs) economische inlichtingen voor een bepaalde markt, waarop FIT een gericht advies verstrekt. In die betekenis hoeft een consult niet noodzakelijk een bedrijfsbezoek te zijn, maar kan het zich beperken tot een advies op afstand (e-mail, telefonisch, uitzonderlijk bij briefwisseling), zoals het meedelen van eenvoudige, pasklare en beschikbare exportinformatie⁹⁴, vragen naar handelsreglementering en -gebruiken, juridische adviezen over bepaalde markten of sectoren, statistische informatie, verzoeken om trajectbegeleiding van (kandidaat-)exporteurs of beknopte marktstudies.

⁸⁸ Brussels Invest & Export.

⁸⁹ Agence wallonne à l'Exportation et aux Investissements Etrangers.

⁹⁰ De Vlaamse Economische Vertegenwoordigers (VLEV's), verantwoordelijk voor de buitenlandkantoren, houden zich evenzeer bezig met het in kaart brengen en bewerken van potentiële investeerders uit hun land of regio in Vlaanderen (buiten de scope van dit onderzoek).

⁹¹ In Los Angeles, New York, Singapore en Tokyo. Shanghai vooralsnog niet ingevuld.

⁹² Ondernemingen in portefeuille zijn een beperkte groep bedrijven die van FIT trajectbegeleiding krijgen. Jonge of ervaren exporteurs die hun grenzen willen verleggen, kunnen gedurende 1 tot 2,5 jaar een intensieve begeleiding krijgen door een adviseur internationaal ondernemen (opstarten, ontwikkelen, uitbreiden, structureren van export-activiteiten). Het is de adviseur die op gemotiveerde wijze beslist welke ondernemingen voor trajectbegeleiding in aanmerking komen en hen opvolgt. FIT-Brussel houdt daarop toezicht.

⁹³ Omschrijving in de bijlage 1 bij KPI 1.1: het daar gehanteerde *trade related request* is duidelijk op zich.

⁹⁴ Bijvoorbeeld het meedelen van namen van prospects of concurrenten in het buitenland, distributeurs, agenten.

Uit een beknopt nazicht van de betrokken databank bij FIT heeft het Rekenhof vastgesteld dat het begrip consults in de praktijk het breed spectrum aan informatiegaring en -verstrekking dekt. De neerslag van vragen en adviezen wordt bijgehouden in het CRM-beheerssysteem⁹⁵ van FIT, dat zowel door de buitendiensten in binnen- en buitenland als door FIT-Brussel wordt geoperationaliseerd. Elk klantencontact met een minimale inhoud wordt erin geregistreerd en bewaard. Zo ontstaat een globaal zicht op de diverse contacten die vanuit de verschillende kantoren met elke klant werden gelegd. De werkomgeving heeft aldus een hoog paperless gehalte. De taakverdeling tussen binnen- en buitenlandse kantoren is niet formeel vastgelegd, omdat de adviezen worden verleend door de partij die in elk dossier het best geplaatst is. Voor de doorstroming van dossiers tussen het binnenlands en buitenlands netwerk werd wel een workflow uitgetekend, die er onder meer toe leidt dat alle adviezen aan Vlaamse bedrijven, ook die waarvoor de buitenlandkantoren de informatie aanreiken, uiteindelijk formeel door de provinciale kantoren worden verstrekt aan de ondernemingen. FIT-Brussel handelt wel exclusief de adviezen af, die worden aangeleverd door zijn diensten bevoegd voor juridische en statistische aangelegenheden.

Het CRM-systeem is gekoppeld aan de Kruispuntbank van Ondernemingen⁹⁶, waardoor nuttige informatie over bedrijven wordt ontsloten en bepaalde informatie-updates automatisch verlopen.

3.3.2 Doelgerichtheid

De consults sluiten direct aan bij de missie en de operationele doelstellingen van FIT, respectievelijk vervat in het oprichtingsdecreet van 7 mei 2004 en de beheersovereenkomst 2011-2015. Zij zijn de onverkorte uitvoering van de decretaal aan FIT opgedragen taak *informatie, documentatie, advies en begeleiding (te verstrekken) betreffende alle aspecten van de internationale handel en het internationaal ondernemen* en geven concrete invulling aan de operationele doelstelling *actief (te werken) aan het ontsluiten van de beschikbare informatie en kennis over internationaal ondernemen zodat de Vlaamse bedrijven hiervan optimaal gebruik kunnen maken bij hun internationalisering* (OD 1.5).

Bij de overige operationele doelstellingen uit de beheersovereenkomst sluiten de consults soms meer en soms minder aan. Het adviseren van exportgerichte ondernemingen is erop gericht bij te dragen tot het vergroten van de Vlaamse export, zowel in termen van marktaandeel als in termen van aantal exporteurs. In die adviesfunctie stelt FIT echter geen prioriteiten naargelang van de markt – mature of groeiemarkt – die een exporteur betreedt, naargelang van de sector waar hij deel van uitmaakt of naargelang hij al dan niet tot de KMO-doelgroep uit de beleidsnota behoort. Elke om advies verzoekende onderneming wordt op nagenoeg ongedifferentieerde wijze behandeld en kan in aanmerking komen voor de producten die voortvloeien uit de adviesverlening door FIT (marktstudies, exportmeters, lijsten distributeurs, afsprakenprogramma's, enzovoort). Zo kunnen ervaren exporteurs op dezelfde wijze een beroep doen op de dienstverlening van FIT als new-to-exports, met dien verstande dat grote ondernemingen zich veelal met erg specifieke problemen aandienen en beginnende exporteurs met eerder algemene vragen. KMO's komen dan weer meer in aanmerking als de adviseurs

⁹⁵ *Customer Relationship Management*, een integratie van databanken waarin alle beschikbare informatie samenkomt.

⁹⁶ Bij de FOD Economie.

internationaal ondernemen hun doelgebied proactief benaderen⁹⁷. Ondernemingen die voor de eerste maal FinStim-steun aanvragen – nagenoeg uitsluitend KMO's – worden ook altijd door een adviseur bezocht. Vanuit sectoraal oogpunt is het alleen bij de ondernemingen in portefeuille dat aan bepaalde sectoren prioriteit wordt gegeven (milieutechnologie, biotech, hightech, innovatie, enzovoort). De technologie-attachés zijn specifiek aangesteld om vragen van hoogtechnologische ondernemingen te behartigen.

De doelgroep voor de consults wordt in de productcatalogus van FIT bij elk product altijd omschreven als *alle bedrijven gevestigd in Vlaanderen die internationaal (willen) ondernemen*. Enig voorbehoud dient daarbij te worden gemaakt. FIT beschikt immers over interne documenten met een opsomming van de types klanten of activiteiten die al dan niet in aanmerking komen voor een consult. Ook de beweegredenen voor een vraag wordt daarbij in overweging genomen. Zo hoedt FIT zich ervoor consultants van bedrijven rechtstreeks te adviseren over die bedrijven, tenzij ze een mandaat hebben van de onderneming en er geen kosten worden aangerekend voor de dienstverlening van FIT. Afhankelijk van het type klant en zijn beweegredenen⁹⁸, instrueren de documenten de medewerkers van FIT of en tot op welke hoogte een consult kan worden uitgebracht (volledige dienstverlening, doorverwijzing, geen consult, enzovoort). Die weloverwogen selectiviteit is echter niet gerelateerd aan de doelgroepen van de beheersovereenkomst (new-to-exports, sectoraal) als dusdanig.

In zijn antwoord verklaarde FIT dat de consults behoren tot de basisdienstverlening aan Vlaamse bedrijven en organisaties, die wordt aangeboden op een reactieve manier. FIT acht het onmogelijk hierin te differentiëren, om geen groepen uit te sluiten van deze basisdienstverlening.

In de beleidsnota 2009-2014 werd geopperd dat strategische vormen van internationaal ondernemen, zoals het opzetten van joint ventures, buitenlandse filialen of samenwerkingsverbanden moesten worden gepromoot en dat de kennis daarover moest vergroten, een ambitie die haar neerslag vond in de operationele doelstellingen van de beheersovereenkomst. FIT stelt dat die alternatieve vormen van internationaal ondernemen nog onvoldoende bekend zijn bij een ruim ondernemerspubliek. In de nabije toekomst wil FIT die alternatieve internationale samenwerking meer adviseren vanuit de concrete vragen van de ondernemingen en niet alleen vanuit het bestaande aanbod, zoals nu het geval is. Het Rekenhof heeft vastgesteld dat de voornoemde instructies tot op heden een eerder afwachtende houding voorschrijven wat betreft het adviseren van joint ventures.

3.3.3 Budgettair

De integrale kostprijs van de consultingactiviteiten van FIT is niet exact te bepalen in de begroting. Gedragen door zowel de centrale zetel, het binnenlands als het buitenlands netwerk, zitten de activiteiten verspreid over de werkingsbegroting van de instelling, die gemiddeld 40 à 42 miljoen euro op jaarbasis bedraagt. Aangezien FIT naast een trade- ook een invest-opdracht heeft, die voornamelijk in het buitenlands netwerk door dezelfde Vlaamse econo-

⁹⁷ Adviseurs internationaal ondernemen kunnen binnen hun provincie op eigen initiatief in contact treden met bedrijven, waarvan zij vermoeden dat ze exportpotentieel hebben. Tijdens deze consults – in de enge betekenis van de productcatalogus, zijnde bedrijfsbezoeken – wordt het dienstenpakket van FIT toegelicht en worden exportgerelateerde items behandeld of voorbereid om aan andere diensten van FIT te worden overgelegd (buitenlandkantoren, FIT-Brussel).

⁹⁸ Geen delokalisatie bijvoorbeeld.

mische vertegenwoordigers (VLEV's) wordt uitgevoerd, kunnen de consultingactiviteiten budgettair nauwelijks worden afgezonderd. De consults zijn niet-betalend, hoewel het FIT-decreet⁹⁹, alsook de beheersovereenkomst toelaten dat FIT zijn dienstverlening tarifeert. Tot op heden werd daar voor consults geen gebruik van gemaakt. FIT vindt het belangrijk zijn dienstverlening zoveel mogelijk gratis aan te bieden.

Dit is bijvoorbeeld het geval voor de exportmeter, aanvankelijk geconcipieerd voor productie-ondernemingen maar sinds 2012 ook specifiek beschikbaar voor de dienstensector, een audit-tool die in termen van benchmarking de exportvaardigheden meet van een bedrijf – zowel KMO's als grote ondernemingen – en verbeterpunten aanreikt op verschillende punten¹⁰⁰. De adviseurs exportvaardigheden reiken de geauditeerde onderneming een actieplan met aanbevelingen aan, dat bij eventuele implementatie bijkomend kan worden geadviseerd door de adviseurs internationaal ondernemen¹⁰¹. Een ruim aantal bevindingen inzake bedrijfsbeheer zijn niet alleen voor exportactiviteiten verhelderend, maar kunnen ook universeel gelden voor de binnenlandse markt. FIT beschouwt de exportmeter als een quickscan die onder de eerstelijnsadviesverlening ressorteert en daarom gratis moet blijven. Geauditeerde ondernemingen laten soms een vervolg-exportmeter uitvoeren¹⁰², waaruit de evolutie van de exportvaardigheden moet blijken. FIT heeft geoordeeld ook die dienstverlening kosteloos te moeten aanbieden, omdat precies de ondernemingen die een tweede, evolutieve exportmeter laten uitvoeren, degene zijn die er het meest mee doen.

3.3.4 Communicatie

De consultingactiviteiten van FIT worden via de website en middels een specifieke brochure afdoende gecommuniceerd naar de bedrijven. De verschillende entiteiten, de provinciale kantoren, de buitenlandkantoren, de technologie-attachés en FIT-Brussel komen afzonderlijk aan bod. De laagdrempelige, eerstelijns- en dispatchfunctie van de provinciale kantoren wordt voldoende geëxpliciteerd. Ten behoeve van de exporteurs staan standaardformulieren online voor de aanmaak van de diverse soorten vragen om informatie. Voor de exportmeters werd een aparte informatiebrochure uitgegeven, bondig maar afdoende als uitnodiging voor de doelgroep. De consults worden ook in andere publicaties (boeken, tijdschrift Wereldwijs, folders) vermeld. De FIT-website bevat daarnaast ook algemene marktinformatie die voor geregistreerde personen vrij consulteerbaar is.

⁹⁹ Artikel 6, §2, en artikel 16, §1, 7°.

¹⁰⁰ Zoals relaties met leveranciers, leveranciersmanagement, strategische samenwerkingsverbanden, verkoop, relatiebeheer, betaalinstrumenten, productontwikkeling, magazijnbeheer, verpakking, goederenstroom, marktonderzoek, klachtenbehandeling, naverkoop, promotie, businessplannen, financieel management, strategie, exportplan, enzovoort.

¹⁰¹ Het zijn veelal ook de adviseurs internationaal ondernemen die de exportmeters concreet aanbrengen. FIT heeft twee adviseurs exportvaardigheden die de audits effectief uitvoeren. De uitvoering en het laten opvolgen van een actieplan is facultatief, geenszins verplichtend.

¹⁰² 3 à 4 jaar na de eerste.

3.3.5 Opvolging van de hefboom consults

Startende exporteurs

In de beheersovereenkomst 2011-2015 wordt voor de opvolging van de strategische doelstelling 1 inzake de trade-opdracht van FIT een kritische performantie-indicator (I.1) ingeschreven, waarbij de activiteitsgraad op het vlak van ondersteuning bij internationaal ondernemen ten opzichte van startende exporteurs zou worden gemeten. Concreet wordt het aantal consults met Vlaamse bedrijven op jaarbasis bepaald, en wordt het aandeel van de startende exporteurs daarin geregistreerd, ofschoon FIT in zijn adviserende functie, zoals gesteld, zich in de praktijk niet specifiek richt tot laatstgenoemde categorie. De vraag rijst dan ook of de combinatie van OD 1.1, met name het *aantal* internationaal actieve ondernemingen helpen toenemen, en de aanwezigheid in de beheersovereenkomst van de deel-KPI, die specifiek het aantal consults met new-to-exports meet, niet *ipso facto* vereist dat FIT zich ook in zijn consultactiviteiten uitdrukkelijker zou richten tot de startende exporteurs. Zo niet heeft de aanwezigheid van de deel-KPI slechts een niet-sturende, informatieve waarde.

Luidens de bijlagen bij de beheersovereenkomst hanteert men voor de KPI-meting de ruime definitie van consult, de *trade related request*. Startende exporteurs worden gedefinieerd als ondernemingen die niet langer dan 3 jaar exporteren. Ten tijde van de beheersovereenkomst was het de ambitie om met het binnenlands en buitenlands netwerk 10.000 consults per jaar te realiseren, waarvan 10%¹⁰³ met startende exporteurs. In het jaarrapport over 2011 werd melding gemaakt van 17.229 uitgevoerde consults, waardoor het streefcijfer ruim werd overschreden. Voor de volgende jaren werd dan ook een verhoging tot 15.000 eenheden vooropgesteld¹⁰⁴, een streefcijfer dat in 2012 en 2013 met respectievelijk 17.049 en 16.051 consults nog ruimschoots werd gehaald.

De deelindicator, die het aandeel adviezen aan new-to-exports in het totale aantal consults aangeeft, was evenwel weinig verhelderend, aangezien de meting slechts fragmentair kon gebeuren. Ten aanzien van de geambieerde 10%, tekende FIT in 2011 22% consults aan nieuwe exporteurs op, maar gaf meteen aan dat dit cijfer niet geheel relevant is. Voor de deelindicator konden immers alleen de gegevens van het binnenlands netwerk worden gemeten¹⁰⁵. Deze zijn niet representatief voor het buitenlands netwerk, waarop nieuwe exporteurs minder gauw een beroep zullen doen dan op het binnenlands netwerk. Hierdoor werd het percentage (22%) dan ook niet representatief geacht voor het geheel van de consults aan nieuwe exporteurs.

Voor de jaren 2012 en 2013 lagen de percentages voor de new-to-exports opvallend lager, met name 8% en 7,22%. De percentages werden ditmaal berekend als de verhouding van consults uitgebracht aan nieuwe exporteurs tot het totale aantal consults, die weliswaar door FIT-Brussel en de buitenlandkantoren – met inbegrip van AWEX en BIE – werden gerealiseerd. Bijgevolg zijn zij weerom niet volledig of representatief voor FIT in zijn totaliteit, aangezien het aandeel van de binnenlandkantoren ontbreekt. Eenzelfde retroactieve meting zou voor het jaar 2011 trouwens een percentage van 7,5 hebben opgeleverd.

¹⁰³ Het percentage moest bovendien stijgen.

¹⁰⁴ Via het jaarlijks ondernemingsplan.

¹⁰⁵ Middels CRM.

Het hanteren van KPI's verliest aan informatieve waarde indien de meting niet op stabiele wijze kan worden uitgevoerd. Ofschoon de jaarrapporten van FIT de afwijkingen en beperkingen van de opeenvolgende metingen aangeven en ook duiden, ware het beter geweest dat bij de opmaak van de beheersovereenkomst kan worden verzekerd dat *ab initio* data beschikbaar zijn waarmee de vooropgestelde indicatoren correct en volledig kunnen worden gemeten. Zoniet kunnen bepaalde, in de beheersovereenkomst bedongen prestaties van de organisatie niet of slechts inexact worden beoordeeld. Terecht heeft de meting van de consult-KPI in 2011 tot bijsturing van de KPI zelf geleid voor de daaropvolgende jaren. Een suboptimale meting, zoals voor de deelindicator betreffende de startende exporteurs, bemoeilijkt een dergelijke bijsturing van de deel-KPI en, bij afgeleide, van het beleid ter zake.

Ten tijde van de beheersovereenkomst werd aangekondigd dat de haalbaarheid van een tweede deelindicator – met streefwaarde – zou worden onderzocht, met name het aantal consults uitgebracht aan new-to-market exporteurs. New-to-market exporteurs zijn ondernemingen die niet langer als startende exporteurs kunnen worden beschouwd, maar die voor hen nieuwe afzetmarkten wensen aan te boren. Zij vormen aldus een belangrijke doelgroep in het kader van de operationele doelstellingen 1.2 en 1.3 (verwerven of vergroten marktaandeel in mature en groeiemarkten). Tot op heden werd het voornemen deze voor de export belangrijke subgroep apart te repertoriëren in het kader van de consults, niet gerealiseerd.

Dienstverlening FIT

Strategische doelstelling 3 uit de beheersovereenkomst, betreffende de kwaliteit van de dienstverlening door FIT en het tegemoetkomen aan de noden van zijn klanten wordt opgevolgd middels een KPI die onder andere in een tweejaarlijks tevredenheidsonderzoek van de klanten¹⁰⁶ van FIT voorziet. De KPI richt zich ook tot exporteurs die een beroep deden op de adviesverlenende functie van FIT. Bovenop de algemene conclusies inzake de tevredenheid van de klanten (zie punt 3.2.6), leerde het KTO dat, specifiek wat de consults betreft, de bruikbaarheid van de adviezen hoog wordt ingeschat, het gepercipieerd professionalisme steeg, maar dat de doorlooptijd tussen vraag en antwoord inkorting verdient volgens de ondernemers.

3.4 Acties

3.4.1 Situering

Acties en events vormen de derde hefboom waarmee FIT tracht export te bevorderen. Jaarlijks publiceert FIT een actieprogramma op zijn website en in een brochure¹⁰⁷. Het actieprogramma 2015, dat medio oktober 2014 ter kennis werd gebracht van het publiek, omvat 156 uiteenlopende initiatieven¹⁰⁸ waaraan een onderneming kan deelnemen onder leiding van FIT. Beurzen en groepszakenreizen vormen de belangrijkste acties.

¹⁰⁶ Klanten zijn bedrijven die op enigerlei wijze van de dienstverlening van FIT gebruik maken: subsidietrekkers, advies vragende ondernemingen, deelnemers aan zakenreizen of beurzen, enzovoort.

¹⁰⁷ Er is ook een app beschikbaar.

¹⁰⁸ Met een overzicht per regio en per sector.

Het actieprogramma wordt afgesproken met de andere gewesten (AWEX, BIE), voornamelijk wat de beurzen betreft. Soms heeft een ander gewest de leiding bij een actie uit het programma. Ondernemingen buiten het Vlaams Gewest kunnen deelnemen aan eigen FIT-acties, maar dan aan kostprijs.

Beurzen

De deelname aan beurzen wereldwijd maakt ongeveer de helft uit van het actieprogramma 2015 en dit onder verscheidene gedaanten. De groepsstanden vormen de belangrijkste categorie. FIT huurt een grote standruimte af op een internationale beurs en stelt die ter beschikking van geïnteresseerde bedrijven, die een bijdrage betalen. Gemiddeld recupereert FIT ongeveer 65% van de kostprijs, hoewel de inbreng van de deelnemers kan variëren naargelang van de beurs. FIT is belast met de standbouw, de cont(r)acten met de organisatoren, de logistiek, enzovoort. De overige organisatorische aspecten, zoals het boeken van de reis en het verblijf, blijven de verantwoordelijkheid van de deelnemende bedrijven zelf. Bij groepsstanden kunnen de deelnemers geen subsidies krijgen in het kader van de FinStim-regeling voor beursdeelnames, aangezien de deelnameprijs slechts ten dele kostendekkend en derhalve al gesubsidieerd is. Wel kunnen zij FinStim-subsidies ontvangen voor hun reis- en verblijfskosten, volgens de strikte normen voor prospectiereizen¹⁰⁹.

Er bestaan ook eenvoudiger varianten van beursdeelnames, met als bedoeling de commercieel nuttige aanwezigheid op beurzen voor KMO's laagdrempelig en betaalbaar te houden.

- Zo is er de *product sample booth-formule*, die ondernemers de mogelijkheid biedt voor een forfaitair bedrag¹¹⁰ hun producten te tonen op een kleine stand die FIT huurt voor verschillende deelnemers samen. De ondernemingen zorgen zelf voor een afvaardiging¹¹¹ en kunnen subsidies krijgen voor reis- en verblijfskosten in het kader van de FinStim-steun voor prospectiereizen.
- FIT richt ook *FIT-onthaalstanden* in op beursstanden van derden, bij wijze van public-relations-initiatief. In dat geval kunnen de Vlaamse ondernemingen – die zelf integraal de prijs van hun beursdeelname betalen – een beroep doen op de FinStim-subsidie voor beursdeelnames.
- Op een *catalogoogstand* vertegenwoordigt de plaatselijke VLEV de verschillende Vlaamse deelnemers die hun catalogi hebben opgestuurd. Deelname aan een catalogoogstand is voor een Vlaamse KMO gratis, maar deze actie is tanend: in het jaarprogramma 2015 komt zij nog nauwelijks voor.

Het uitgavenbudget voor beurzen bedraagt gemiddeld ongeveer 4 à 4,5 miljoen euro op jaarbasis, waarvan FIT 2,5 à 2,9 miljoen euro recupereert van de bedrijven. 75% van de beurzen hebben plaats in de focuslanden. Zowel de beroepssectoren als de VLEV's formuleren voorstellen voor de selectie van beurzen in het jaarprogramma¹¹². Na een drietal deelnames volgt een interne evaluatie. Per beurs stelt FIT zijn targets in termen van aantal deelnemers. Per

¹⁰⁹ Het moet gaan om KMO's, beurzen buiten de EER, forfaitaire kostenbedragen, dit voor zover het reglementaire contingent aan prospectiereizen per onderneming niet wordt overschreden.

¹¹⁰ 1.000 à 1.500 euro per beurs.

¹¹¹ Vanaf vijf deelnemers vaardigt FIT zelf een vertegenwoordiger af.

¹¹² Volgens FIT is de input van ondernemingen naar aanleiding van individuele dienstverlening vaak meer waard dan de input van de sectoren.

beurs is één personeelslid van FIT verantwoordelijk, die veelal deelneemt aan de beurs als aanspreekpunt voor deelnemers en organisatoren. De VLEV's zijn belast met de praktische aspecten van de beursdeelnames in hun gebied.

Groepszakenreizen

De groepszakenreizen vormen een tweede belangrijke categorie. Een groepszakenreis wordt door FIT georganiseerd in nauwe samenwerking met het buitenlandkantoor in het geprospecteerde land. Centraal staan de B2B-contacten die de deelnemende bedrijven kunnen leggen tijdens deze zakenreizen. Het opstellen van een afsprakenprogramma per bedrijf¹¹³ is een taak die FIT – in hoofdzaak de buitenlandkantoren – op zich neemt. Het aantal door FIT gefaciliteerde B2B-gesprekken is immers een KPI uit de beheersovereenkomst. Vanaf 10 deelnemende bedrijven, stuurt FIT een afgevaardigde mee. Ook hier zijn de VLEV's verantwoordelijk voor de praktische organisatie.

Een bijzondere vorm van handelsmissies zijn de prinselijke missies waaraan FIT jaarlijks deelneemt, alsook de buitenlandse reizen van de minister-president. Ook hier wisselen individuele afsprakenprogramma's van deelnemende bedrijven en gezamenlijke events elkaar af.

Diverse acties

Naast beurzen en groepszakenreizen vinden trefdagen plaats: sectorale ontmoetingen tussen Vlaamse exporteurs en aankopers in het buitenland. De VLEV's detecteren de buitenlandse vraag, het Vlaamse aanbod en bevorderen de match tussen beide.

Andere acties, ditmaal op Vlaamse bodem, zijn:

- seminars: praktijkgetuigenissen rond uiteenlopende exportthema's;
- contactdagen: bespreking van een concreet dossier met een VLEV op afspraak in de provincie;
- exportdagen: individuele of rondetafelgesprekken met alle VLEV's uit een bepaalde regio (tweemaal per jaar);
- uitnodiging van buitenlandse aankopers, met individuele contacten tussen Vlaamse bedrijven en geïnteresseerde, buitenlandse decisionmakers.

3.4.2 Doelgerichtheid

De acties en events kaderen binnen de missie van FIT en zijn de uitvoering van uiteenlopende, decretaal voorgeschreven opdrachten, zoals taken van promotionele aard, informatie en begeleiding van internationale handel, ondersteunen van Vlaamse ondernemingsactiviteiten in het buitenland of het bevorderen van de samenwerking op het vlak van internationaal onder-

¹¹³ Naast contacten met plaatselijke overheden, seminars, bedrijfsbezoeken, ... al dan niet collectief. Zoals onder het hoofdstuk subsidies reeds aangeraakt, maakt Fit afsprakenprogramma's, niet alleen voor eigen acties (groepszakenreizen), maar ook voor gesubsidieerde en niet-gesubsidieerde prospectiereizen die plaatshebben buiten het eigen actieprogramma om. Een opmaak van een afsprakenprogramma wordt trouwens als een consult aangezien en verrekend in de betreffende KPI (15.000 eenheden).

nemen. Het komt FIT decretaal overigens toe zijn dienstverlening zelf te tarifieren. Ook de beheersovereenkomst 2011-2015 erkent dat, wat sommige acties betreft zelfs zeer uitdrukkelijk¹¹⁴.

Anders dan bij subsidies en consults wordt het actieprogramma van FIT sterk gestuurd en uitgevoerd vanuit de focusstrategie. Door die strategie als leidraad te gebruiken bij de samenstelling en uitvoering van het jaarlijkse actieprogramma, komt FIT tegemoet aan de operationele doelstellingen van de beheersovereenkomst, die aandacht vragen voor de groeiemarkten én de mature markten. De beheersovereenkomst 2011-2015 concretiseert de gewenste dualiteit in verscheidene KPI's. Zo bepaalt KPI I.2 dat FIT jaarlijks 4.000 B2B-gesprekken¹¹⁵ moet faciliteren¹¹⁶, waarvan 60% met betrekking tot de 18 geselecteerde groeilanden. KPI I.3 schrijft voor dat 75% van de acties in de focuslanden moet plaatsgrijpen. Het is echter niet duidelijk waarom KPI I.2 zich beperkt tot de groeilanden (18) en KPI I.3 zich richt tot de focuslanden in hun geheel (25).

De focusstrategie concentreert zich niet alleen op een selectie van landen, maar evenzeer op bedrijfssectoren binnen deze landen. In de praktijk volgden de buitenlandkantoren vóór de huidige beheersovereenkomst specifiek voor hun werkgebied bepaalde sectoren op. Na het vaststellen van de 25 focuslanden werden de reeds opgevolgde sectoren automatisch de doelsectoren in de betreffende focuslanden. Sommige buitenlandkantoren hebben zich daarenboven gericht naar de sectoren¹¹⁷ die de beleidsbrieven specifiek naar voren schoven. In het actieprogramma 2015, bijvoorbeeld, werden, naast talrijke multisectorale initiatieven, een ruim aantal acties gericht op sectoren die in de beleidsbrieven gepropageerd werden als doelsectoren (biotechnologie, cleantech, ICT, gezondheid en farma, automotive, creatieve industrie, design, luchtvaart, ...). In deze zin speelt het actieprogramma in op OD 1.6, die de internationalisatie van Vlaamse bedrijven sectoraal wou bevorderen, en dan specifiek op het vlak van O&O en hightech.

Hoewel new-to-exports niet zijn uitgesloten, richt het actieprogramma zich hoofdzakelijk tot ondernemingen die al hebben geëxporteerd en grensverleggend willen zijn. Het programma speelt daarom minder in op de beleidsambitie het aantal exporteurs te verhogen.

3.4.3 Budgettair

Het instrument acties kan binnen de FIT-begroting niet rechtstreeks en integraal worden afgezonderd: het maakt integraal deel uit van het werkingsbudget. Wel registreert FIT de kostprijs per jaar en per type actie. De bijdragen van de deelnemers (voor *product sample booth*, groepsstanden, enzovoort) belopen voor de jaren 2011, 2012 en 2013 respectievelijk 64,2%, 63,4% en 64,5%. Het gros van het uitgavenbudget – tussen 85 en 90% – komt op rekening van de beurzen, met vergelijkbare recuperatiepercentages, zoals blijkt uit de onderstaande tabel.

¹¹⁴ Het agentschap kan aan de bedrijven een tegemoetkoming vragen in de kosten van initiatieven, ondernomen ter uitvoering van zijn decretaale opdrachten. Dit kunnen initiatieven zijn zoals seminars, groepsstands op buitenlandse beurzen of groepszakenreizen, maar ook andere vormen van dienstverlening.

¹¹⁵ Ten tijde van de ondertekening van de beheersovereenkomst vastgesteld op 2.500, naar aanleiding van het jaarrapport 2011 bijgesteld tot 4.000 omdat het oorspronkelijk streefcijfer te laag was ingeschat.

¹¹⁶ Initiatieven kaderend binnen het eigen actieprogramma (groepszakenreizen, prinselijke missies, beurzen, ...) én initiatieven erbuiten waarvoor ondernemingen toch een beroep doen op FIT (bijvoorbeeld voor een al dan niet gesubsidieerde individuele prospectieis).

¹¹⁷ Bijvoorbeeld: O&O, creatieve industrie, dienstensector (waaronder ICT, consultancy, ...).

Tabel 1 – Uitgaven voor acties en recuperatie van exporteurs

	Uitgaven	Inkomsten/ bijdragen exporteurs	Recuperatie- percentage
2011			
Alle acties	4.412.981	2.835.336	64,2%
Beurzen	3.901.825	2.452.156	62,8%
2012			
Alle acties	5.056.359	3.208.056	63,4%
Beurzen	4.288.517	2.739.199	63,8%
2013			
Alle acties	5.322.469	3.434.092	64,5%
Beurzen	4.624.422	2.931.402	63,3%

Bron: gegevens FIT

3.4.4 Communicatie

FIT maakt zijn actieprogramma tijdig bekend, dat wil zeggen in het najaar dat eraan voorafgaat, middels een brochure, maar voornamelijk via de website en een app. Het richt zich ook via direct mailing tot zijn klanten. De communicatie op de website is voldoende duidelijk en gedetailleerd, zodat op zijn minst aan de primaire informatiebehoefte van de geïnteresseerde exporteur wordt voldaan. De verscheidene actietypes worden in het algemeen toegelicht. Het programma wordt zowel chronologisch voorgesteld als ingedeeld volgens de sectoren en de landen. Initiatieven van derden, buiten het actieprogramma van FIT, worden eveneens vermeld op de website. Inschrijven of interesse tonen kan online¹¹⁸: de nodige formulieren zijn beschikbaar. Per individuele actie, en naargelang van het type, wordt uitleg verschaft over het opzet en beoogd nut ervan, het verloop, de tarifiering, de netwerkmogelijkheden, de afsprakenprogramma's, de eventuele subsidiëring, het aantal deelnemers, de wijze van selecteren van deelnemers, de contactpersonen, de uiterlijke inschrijvingsdata, enzovoort.

3.4.5 Opvolging van de hefboom acties

De hefboom acties wordt gevat door 4 KPI's uit de beheersovereenkomst.

Ondersteuning internationaal ondernemen in groeimarkten

De reeds eerder vermelde KPI I.2 peilt – in het kader van de eerste strategische doelstelling – naar de activiteitsgraad van FIT op het vlak van de ondersteuning bij internationaal ondernemen binnen de geselecteerde *groeimarkten*. Dit gebeurt door het aantal B2B-gesprekken te meten dat door FIT wordt gefaciliteerd in het kader van de afsprakenprogramma's die het opstelt voor exporteurs, en vervolgens het percentage hiervan te registreren dat betrekking heeft op de groeimarkten uit de focusstrategie. Een overzicht conform de jaarrapporten:

¹¹⁸ Via het registreren en inloggen op *MyFIT*.

Tabel 2 – Streefwaarden en realisatie KPI in groeilanden

	KPI: aantal B2B-gesprekken	Deel-KPI: % in groeimarkten	Realisatie KPI	Realisatie deel- KPI groeilanden
2011				
Totaal	2.500	30%	4.522	3.173 (70,0%)
Acties			2.518	1.670 (66,0%)
Ind. reizen			2.004	1.503 (75,0%)
2012				
Totaal	4.000	60%	5.158	2.426 (47,0%)
Acties			3.615	1.585 (43,8%)
Ind. reizen			1.543	841 (54,5%)
2013				
Totaal	4.000	60%	4.923	2.850 (57,8%)
Acties			3.470	2.130 (61,4%)
Ind. reizen			1.453	720 (49,5%)

Bron: jaarrapporten FIT 2011-2013

De – naar aanleiding van de ruime overschrijding in 2011 opgetrokken – deelindicator van 60% van de B2B gesprekken in groeilanden, werd in 2012 en 2013 niet gehaald (respectievelijk 47% en 57,8%). FIT wijdt dit in zijn jaarrapporten 2012 en 2013 aan het feit dat 5 van de 9 prinselijke missies of missies van de minister-president in 2012 en 4 van de 12 missies in 2013 zijn doorgegaan in niet-groeilanden, waardoor het beoogde streefpercentage (60%) voor de groeilanden negatief werd beïnvloed. Het werd dientengevolge bijgesteld tot 50% voor 2014.

Deze verklaring dient te worden genuanceerd voor 2013. Immers, indien men de B2B-gesprekken die plaatsvonden in het kader van de acties afzondert van het globale cijfer (dat wil zeggen inclusief de B2B-s in het kader van individuele prospectiereizen buiten het actieprogramma om), stelt men vast dat 61,4% (2.130/3.470) ervan binnen de groeilanden werd opgetekend. De onderrealisatie situeert zich bij de individuele prospectiereizen. In tegenstelling tot wat het jaarrapport voorhoudt waren in 2013 de acties, waaronder de prinselijke missies en deze van de minister-president, op zich dus niet verantwoordelijk voor het niet halen van de globale deeltarget van 60% van de B2B-s in groeilanden. Aangezien FIT op vraag van de ondernemingen afsprakenprogramma's opstelt voor individuele prospectiereizen zonder onderscheid van bestemming (groeiland of niet, gesubsidieerd of niet), kan het voor deze individuele initiatieven het streefpercentage van 60% B2B-gesprekken in groeilanden niet actief sturen.

Realisatie focusstrategie

KPI I.3 gaat de realisatiegraad na van de focusstrategie en meet het percentage acties in het jaarlijkse actieprogramma dat gericht is op de strategische doelmarkten (focuslanden). Bijkomend wordt het percentage van de acties gemeten dat daadwerkelijk werd uitgevoerd zoals gepland. De beheersovereenkomst schreef voor dat 75% van de geprogrammeerde acties in de focuslanden zouden plaatshebben en dat ook 75% van de geplande acties effectief moeten worden gerealiseerd zoals voorzien. De definiëring van de deel-KPI laat te wensen over. Omwille van verschillen in de formulering op diverse plaatsen, kan immers niet eenduidig worden opgemaakt of het te meten percentage van acties dat werd uitgevoerd zoals gepland slaat op het geheel van het actieprogramma of enkel op het gedeelte dat plaatsheeft in de focuslanden. Een overzicht op basis van de jaarrapporten:

Tabel 3 – Realisatie KPI in verband met focuslanden

	Percentage acties in focuslanden	Percentage acties uitgevoerd zoals voorzien
2011	90,5%	90,4%
2012	80,4%	88,0%
2013	80,4%	91,6%

Bron: jaarrapporten FIT 2011-2013

De targets werden voor de jaren 2011 tot 2013 blijkens de jaarrapporten ruim gehaald. Het Rekenhof kan uit het jaarprogramma 2015, gepubliceerd tijdens de uitvoering van de audit, thans geen absolute garantie afleiden dat 75% van de voor 2015 geplande acties in de focuslanden zullen plaatshebben: 20% van de geplande acties hebben geen betrekking op de focuslanden, terwijl een aantal aangegeven doelmarkten dermate omvattend zijn dat niet meteen kan worden geoordeeld of, en in welke mate, hiermee de focuslanden *stricto sensu* zijn gevat (bijvoorbeeld: Noord-Europa, Centraal- en Oost-Europa, Midden-Oosten, Zuid-Amerika, ...).

Kwaliteit dienstverlening FIT

In het kader van de derde strategische doelstelling bevat de beheersovereenkomst 2 KPI's waarmee de kwaliteit van de *dienstverlening* met betrekking tot het internationaal ondernemen van, naar en in Vlaanderen wordt beoordeeld (KPI III.1), alsook het tegemoetkomen aan de *noden* van de klanten (KPI III.2).

KPI III.1 is tweevoudig qua opzet en omvat naast het hoger vermelde algemene tweejaarlijks tevredenheidsonderzoek¹¹⁹ ook specifiek de meting van de tevredenheid van deelnemers aan acties uit het jaarprogramma. Concreet gaat het om *het percentage acties door FIT georganiseerd waarvoor bij bevraging na de actie de tevredenheid overwegend positief is*. De omschrijving van de KPI is voor verduidelijking vatbaar. Men zou eerder een score per actie verwachten, gevolgd door een optelling van het aantal overwegend positief of negatief beoordeelde acties. In de praktijk worden voor alle acties de resultaten evenwel samengevat in één globaal percentage, waarover wordt gerapporteerd. De beheersovereenkomst mikte op een tevredenheidsscore van 80%, specifiek voor de acties, terwijl men minimaal bij 60% van de acties een bevraging wou houden¹²⁰.

KPI III.2 meet het *percentage acties door FIT georganiseerd waarvoor bij bevraging na de actie de vraag of de dienstverlening tegemoetkomt aan de noden van het bedrijf overwegend positief wordt beantwoord*. Ook hier wordt de KPI in de praktijk in één percentage gevat. De beheersovereenkomst ambieerde een doelgerichtheidsscore van eveneens 80%, bij een minimale bevraging van 60% van de acties.

De jaarrapporten 2011-2013 fusioneren evenwel de scores van beide KPI's tot één jaarlijks cijfer dat derhalve de tevredenheid met en de doelgerichtheid van de acties verwoordt.

¹¹⁹ Behelst alle activiteiten van FIT, dus ook de acties.

¹²⁰ Deels online, deels via mondelinge en schriftelijke bevestigingen.

Een overzicht conform de jaarrapporten:

Tabel 4 – KPI in verband met dienstverlening FIT – tevredenheids- en doelmatigheidsscore

	% bevroegde acties	Tevredenheids- en doelgerichtheidsscore
2011	100%	95%
2012	100%	¹²¹ 94%
2013	100%	94%

Bron: jaarrapporten FIT 2011-2013

De vooropgestelde streefwaarden werden ruimschoots gehaald.

Het samenvoegen van de KPI's III.1 en III.2, respectievelijk betreffende de gepeilde *tevredenheid* na de acties en betreffende het tegemoetkomen van de acties aan de *noden* van de bedrijven, tot één meting en percentage in de jaarrapporten 2011 tot 2013, bemoeilijkt evenwel een beoordeling van de effectiviteit van de FIT-activiteiten. Immers, een KPI die tracht te bepalen in hoeverre een organisatie tegemoetkomt aan de noden van haar klanten, raakt de toegevoegde waarde van de activiteiten van deze organisatie en haar zuivere effectiviteit. Een dergelijke meting overstijgt een loutere tevredenheidsmeting. Het fusioneren van beide metingen in de jaarrapporten vertroebelt dan ook het inzicht in de effectiviteit van de FIT-activiteiten en -prestaties. *Mutatis mutandis* geldt dit trouwens ook voor het KTO 2013, dat evenzeer peilde naar tevredenheid en noden, maar slechts één globaal procentueel eindresultaat aangaf.

De organisatie heeft nochtans maatregelen getroffen die tot een gediversifieerde meting van tevredenheid en doeltreffendheid kunnen bijdragen. Zo laten de sjablonen die FIT bij zijn enquêtes ter beschikking van zijn klanten stelt, een afzonderlijke bevraging naar tevredenheid en doeltreffendheid toe. Inzake tevredenheid wordt, bijvoorbeeld, gepeild naar de appreciatie van de dienstverlening van FIT, het paviljoen of de stand, de tevredenheid over de voorbereiding en het verloop van de actie, de medewerkers of de verstrekte informatie. De doelgerichtheid wordt onderzocht onder andere met vragen naar de concrete resultaten die een actie opleverde, naar afgesloten verkoopovereenkomsten of beloftevolle contacten of naar de gerezen exportverwachtingen van een bedrijf.

Tijdens interviews gaf FIT aan dat een meting van het tegemoetkomen aan de noden van een exporterende onderneming middels een bevraging onmiddellijk na een actie haar beperkingen heeft. Een onmiddellijke meting is immers slechts een voorlopige raming van wat deelname aan meerwaarde zal opleveren voor een onderneming. De effecten zijn pas zichtbaar na verloop van termijn (minimum 6 maanden). Een bevraging na deze termijn valt niet alleen duurder uit, maar ook is de responsgraad dan merkkelijk kleiner, aldus FIT. Nochtans wordt er in analoge buitenlandse voorbeelden voor gepleit na verloop van tijd de toegevoegde waarde

¹²¹ De tabel van KPI's in het jaarverslag 2012 vermeldt 92% voor KPI III.1, *tevredenheid*, en 94% voor KPI III.2, *tegemoetkomen aan noden*, op basis waarvan een aparte meting zou kunnen worden vermoed. Uit de bespreking verderop in het jaarverslag blijkt dat dit niet klopt: er wordt ook in 2012 één enkel percentage (94%) vermeld voor beide KPI's. Er wordt wel een opsplitsing gemaakt tussen groepszakenreizen en andere acties, niet in termen van tevredenheid of noden.

van exportbevorderende maatregelen te bevragen bij de ondernemingen, en dit op continue basis¹²².

Het hogervermelde tweejaarlijks tevredenheidsonderzoek 2013 van de klanten van FIT, ter uitvoering van KPI III.1 betreffende de kwaliteit van de dienstverlening door FIT en het tegemoetkomen aan de noden van zijn klanten, bereikte ook een relevant aantal deelnemers aan het actieprogramma van FIT. Naast de algemene conclusies inzake de klanttevredenheid (zie 3.2.6), leerde het KTO dat, specifiek wat de acties betreft, de tevredenheid stabiel is gebleven ten opzichte van 2008¹²³. Het aantal uitgesproken tevreden en daalde licht, maar het aantal ontevreden en daalde evenzeer.

In het algemeen bieden de jaarrapporten, ook wat de acties betreft, een overzichtelijke uitrol van de KPI-metingen.

3.5 Conclusies

Subsidies

- De diverse subsidiestelsels komen partieel tegemoet aan de beleidsdoelstellingen en de exportstrategie, zoals verwoord in de FIT-beheersovereenkomst 2011-2015 en andere beleidsdocumenten. De subsidiereglementen dateren immers uit de jaren 2006-2009 en gingen alle de totstandkoming van de beheersovereenkomst vooraf. De schaarse aanpassingen die nadien aan de stelsels werden aangebracht, waren niet van dien aard de geactualiseerde beleidsaccenten en -inzichten uit de beheersovereenkomst duidelijk te vertalen in de stelsels. Beleidskeuzes in termen van focus- en groeilanden of in termen van preferente bedrijfssectoren, weerspiegelen zich nauwelijks in de activiteit *subsidiëring*, die de voorheen uitgetekende krijtlijnen blijft volgen, bijna zonder nieuwe accenten. FIT stelde dat het evenwel nooit de bedoeling was de subsidiëring volledig parallel te laten lopen met de focusstrategie. Van een duidelijke budgettaire sturing in functie van de beleidsdoelstellingen was er, wat de subsidies betreft, geen sprake in de periode 2008-2013.
- FIT communiceert de subsidiestelsels in het algemeen duidelijk naar zijn klanten.
- Het stimulerend effect van bepaalde stelsels, zoals FinStim en de KMO-portefeuille, kan in vraag worden gesteld gelet op het feit dat de subsidies vaak pas na het gesubsidieerde initiatief worden genotificeerd, terwijl de ondernemingen het initiatief inmiddels toch uitvoeren. Het KTO van 2013 – dat in het algemeen een uitstekend rapport opleverde voor FIT – maakte overigens duidelijk dat voor een derde van de ondernemingen de subsidie geen bepalende factor was voor hun exportinitiatieven. FIT van zijn kant twijfelt niet aan de effectiviteit van deze instrumenten en verwijst hiervoor naar het KTO en besprekingen in klantenpanels.
- De kritische performantie-indicatoren uit de beheersovereenkomst refereren slechts sporadisch, minimaal en niet-kwantitatief aan de subsidiëringsoopdracht van FIT. FIT heeft

¹²² Deze bekommernis geldt *mutatis mutandis* evenzeer voor subsidies en consults. Dit wordt onder andere bevestigd in een rapport van de National Audit Office, *UK Trade and Investment: Trade support*, London, 2009.

¹²³ Ook het deelnamepatroon aan de verschillende acties verliep parallel aan 2008.

verbetering in het vooruitzicht gesteld in het kader van zijn meerjarig ondernemingsplan 2015-2019. De jaarrapporten besteden ook weinig aandacht aan deze activiteit, de budgettaire kengetallen niet te na gesproken.

Consults

- In zijn adviesverlenende functie voert FIT onverkort de operationele doelstelling *informatie- en kennisontsluiting* uit de beheersovereenkomst uit, zonder ook hier duidelijk te differentiëren in termen van door FIT gemaakte strategische keuzes (groei- en mature markten, sectoren, grootte van de ondernemingen). FIT vindt differentiëring op dit vlak niet wenselijk.
- In de toekomst zal meer worden ingezet op het adviseren rond strategische vormen van internationaal ondernemen. Thans is dit nog onvoldoende ontwikkeld.
- De integrale kostprijs van de consultactiviteiten is moeilijk af te zonderen uit de globale werkingskosten van de organisatie.
- Alle adviesverlening is niet-betalend.
- De communicatie naar de klanten is duidelijk. De laagdrempeligheid van de adviesfunctie van FIT wordt onder meer in de hand gewerkt door een vlotte elektronische toegankelijkheid via *MyFIT*. De website werd recent geactualiseerd.
- Een KPI meet het jaarlijks aantal uitgebrachte consults. Het streefcijfer werd tijdens de uitvoering van de beheersovereenkomst verhoogd en ook nadien ruim gehaald. De deelindicator betreffende de consults aan starters kon in de jaarrapporten evenwel niet representatief worden weergegeven. In de jaarrapporten zou moeten worden verduidelijkt dat de in de KPI getelde consults dienen te worden begrepen in de ruime betekenis en niet in de (engere) zin van de productcatalogus.
- Het KTO uit 2013 was lovend over de bruikbaarheid van de adviezen en het professionalisme van de organisatie en haar medewerkers, minder over de doorlooptijd tussen vraag en antwoord.

Acties

- Het jaarlijkse actieprogramma is gediversifieerd en wordt sterk aangestuurd door de focusstrategie, die een vertaling is van de operationele doelstellingen, zowel in geografisch als sectoraal opzicht, ook conform de beleidskeuzes van de vorige Vlaamse Regering.
- Begrotingsgewijs zijn de acties niet integraal afzonderbaar. FIT registreert wel de kostprijs per jaar en per actietype.
- Het actieprogramma wordt tijdig en in extenso gecommuniceerd naar de klanten.
- De activiteit acties wordt door diverse KPI's gevat. De deelindicator in verband met het aantal B2B-gesprekken in de geselecteerde groeilanden niet te na gesproken, werden de

streefcijfers de jongste jaren steeds gehaald. De verklaring voor het niet halen van het streefcijfer van geciteerde deelindicator (2013), is niet overtuigend. De indicatoren die de tevredenheid en het tegemoetkomen aan de noden van de klanten meten, werden gefusioneerd, wat de beoordeling van de effectiviteit van de acties bemoeilijkt. Het algemene klantentevredenheidsonderzoek uit 2013 wees op een stabiele tevredenheid in vergelijking met 2008.

Subsidietoekenning door FIT

Hoofdstuk

4

4.1 Algemeen

FIT verleent verschillende subsidies ter bevordering van het internationaal ondernemen. Het Rekenhof heeft een selectie van 123 subsidiedossiers¹²⁴ onderworpen aan een rechtmatigheidscontrole op basis van de toepasselijke regelgeving (zie 1.1). Voor de dossiercontrole inzake FinStim heeft het bovendien rekening gehouden met de beslissingen van de gedelegeerd bestuurder¹²⁵. Het onderzoek vond plaats op basis van de cijfers van 2013 en de eerste helft van 2014.

De onderstaande tabel bevat een overzicht van het aantal betalingen en het totaalbedrag per subsidie categorie voor 2013 en de eerste helft van 2014.

Tabel 5 – Betalingen subsidies 2013 en eerste helft 2014

	Aantal betalingen 2013	Bedrag betalingen 2013	Aantal betalingen tot medio 2014	Bedrag betalingen tot medio 2014
FinStim	2.627	5.840.489	1.020	2.346.442
Call-projecten	1	13.772	nihil	nihil
KMO-portefeuille	124	392.370	¹²⁶ 95	346.256
Uitrustingsgoederen	31	2.513.772	16	1.070.076
Haalbaarheidsstudies	12	1.033.579	9	900.662
Totaal (zonder cofin)	2.795	9.793.982	1.140	4.663.436

Bron: PIA- boekhoudsysteem FIT

Het Rekenhof heeft geen essentiële tekortkomingen vastgesteld die aanleiding zouden kunnen geven tot herhaalde onrechtmatige subsidiëring. Naargelang de subsidiesoort hebben zijn bedenkingen voornamelijk betrekking op de volledigheid van sommige aanvraagdossiers, de hiermee verbonden beslissingstermijnen, het mogelijk omzeilen van specifieke reglementaire beperkingen, de aanvaarde kostensoorten, de kostenramingen en -rapportering. Het Rekenhof heeft ook vastgesteld dat budgettaire beperkingen de strikte toepassing van de reglementeringen soms bemoeilijken.

4.2 FinStim

De resultaten van de dossiercontrole voor 2013 en 2014 zijn gelijklopend. Ook over de verschillende categorieën van FinStim zijn de vaststellingen gelijkaardig.

¹²⁴ De selectie werd gemaakt aan de hand van een uittreksel uit het boekhoudsysteem PIA en bestaat uit:

- FinStim: 110 dossiers, evenredig gespreid over de 8 subsidiesoorten (57 uit 2013, 53 uit 2014);
- callprojecten: 1 dossier (uit 2013);
- uitrustingsgoederen: 9 dossiers (7 uit 2013, 2 uit 2014);
- haalbaarheidsstudies: 3 dossiers (2 uit 2013, 1 uit 2014).

¹²⁵ Bijvoorbeeld de bepaling van de forfaitaire reis- en verblijfskosten, de wijze waarop en voor welke initiatieven en activiteiten het advies van het binnen- en buitenlandse netwerk wordt gevraagd (nota van 30 maart 2012) en de opstelling van de aanvraagformulieren.

¹²⁶ Dit cijfer betreft het volledige jaar 2014: 58 dossiers afgewerkt, 8 bevestigd, 25 lopend en 4 stopgezet.

Aanvraag

De procedure om een subsidie aan te vragen, verloopt nagenoeg volledig elektronisch en de dossiers worden ook elektronisch bijgehouden. Soms zijn gegevens niet onmiddellijk raadpleegbaar in het elektronisch dossier, maar kunnen toch worden aangeleverd, hetzij elektronisch, hetzij vanuit een fysiek dossier.

Het Rekenhof heeft geen problemen vastgesteld inzake de voorwaarden voor een subsidietoekenning, zoals het beoogde land, de reeds gerealiseerde buitenlandse activiteiten van een onderneming of het maximum aantal subsidieaanvragen dat door het agentschap wordt ondersteund. FIT besteedt extra aandacht aan dossiers bij opsplitsing van firma's in verschillende rechtspersonen of andere wijzigingen in de bedrijfsstructuur.

De aanvraag- en uitbetalingsvoorwaarden zijn erg verscheiden¹²⁷. Uit het elektronisch dossier blijkt niet altijd duidelijk op welk moment, naar het oordeel van FIT, aan de aanvraag- dan wel aan de uitbetalingsvoorwaarden is voldaan. Zo wordt vastgesteld dat FIT soms pas documenten opvraagt nadat de indieningstermijn al was verstreken of bij de aanvraag gegevens opvraagt die eigenlijk de verantwoording betreffen¹²⁸. De aanvragen worden niet altijd binnen de gestelde termijn ingediend, zonder dat daarvoor hoogdringendheid wordt ingeroepen of afdoende wordt aangetoond.

De beschrijving van het initiatief en de motivatie van de onderneming is regelmatig summier of ontbreekt. In het laatste geval kan FIT de aanvraag in principe als niet volledig beschouwen. Ook de kostenraming is meermaals onvoldoende en wordt door de administratie aangepast (waardoor bepaalde kosten worden aanvaard voor een hoger dan het door de aanvrager geraamde bedrag). Bij de prospectiereizen situeren de meeste problemen zich bij de verplichting contact op te nemen met het lokaal kantoor, wat niet altijd gebeurt¹²⁹. Het afsprakenprogramma dat wordt voorgelegd, is in verschillende gevallen weinig gedetailleerd of niet accuraat. Het is ook niet altijd aanwezig in het elektronisch dossier. Bij de subsidies voor productdocumentatie, commerciële vertalingen en inlassingen in vakmedia is er niet altijd overeenstemming tussen offertes, kostenraming en aanvaarde facturen. In één geval heeft dat er toe geleid dat FIT te veel heeft betaald¹³⁰.

FIT verklaarde deze vaststellingen door te verwijzen naar elementen van efficiëntie, het beperken van administratieve lasten of flexibiliteit.

¹²⁷ Het regeringsbesluit bepaalt dat de volledige aanvraag uiterlijk vóór de aanvang van het initiatief in het bezit moet zijn van FIT. Voor een aantal activiteiten beschikt de aanvrager over een bijkomende termijn om zijn aanvraag te vervolledigen. De indieningstermijn om aanspraak te maken op uitbetaling hangt hetzij af van het einde van het initiatief, hetzij van de datum van kennisgeving van de door de gedelegeerd bestuurder getroffen beslissing.

¹²⁸ Zo maken een kopie van de factuur of rekening en het overeenkomstige betaalbewijs (debetbericht van de bank) deel uit van de subsidieaanvraag voor een beursdeelname, terwijl de indiening van die documenten een voorwaarde is om aanspraak te maken op de uitbetaling van de subsidie voor het initiatief *productdocumentatie, commerciële vertalingen en inlassingen in vakmedia*.

¹²⁹ Als uit de verslaggeving blijkt dat geen contact werd opgenomen met het bevoegde FIT-kantoor in het geprospecteerde land, wijst FIT er in de bijlage bij de toekenningsbrief op dat dit een *wettelijke* verplichting is en dat een eerstvolgende inbreuk automatisch leidt tot een negatieve beslissing.

¹³⁰ Er werd immers ten onrechte een factuur aanvaard, die betrekking had op een vertaling naar het Nederlands, wat niet strookte met de bepalingen van het BVR van 5 juni 2009.

Beslissing gedelegeerd bestuurder

De gedelegeerd bestuurder moet binnen 45 werkdagen na indiening van de volledige aanvraag een beslissing nemen. Die goedkeuringstermijn stelt de meeste problemen. Het Rekenhof onderscheidt twee belangrijke oorzaken, die FIT ook heeft beaamd:

- De grote instroom van subsidieaanvragen en het vaste (gesloten) budget¹³¹ hebben de laatste jaren tot gevolg dat de beschikbare subsidie-dotatie vroegtijdig is opgebruikt, waardoor vele steunaanvragen doorschuiven naar het volgende jaar. Daardoor loopt de beslissings-termijn onvermijdelijk op. Zodra FIT vermoedt dat de dotatie dreigt uitgeput te raken, meldt het dat op zijn website.
- Ondernemingen denken vaak ten onrechte dat hun aanvraag volledig is, terwijl nog cruciale documenten ontbreken¹³².

FIT maakt blijkbaar niet altijd efficiënt gebruik van de gegevens die beschikbaar zijn op de Kruispuntbank van Ondernemingen: soms ontbraken de economische gegevens in de aanvraag of het dossier en werden in de beslissing van de gedelegeerd bestuurder niet de actuele cijfers vermeld¹³³. FIT verklaarde dat deze gegevens niet altijd nodig zijn om de KMO-status van een bedrijf te bepalen en dat de dossiers meestal wel in de loop van de tijd up-to-date worden gebracht.

In een aantal dossiers formuleert de administratie (binnenlands of buitenlands netwerk) een negatief advies, waarmee de gedelegeerd bestuurder geen rekening houdt zonder dat te motiveren. In sommige gevallen ontbreekt het advies van het buiten- of binnenlands netwerk, terwijl dat wel is vereist¹³⁴. FIT geeft aan dat er in orde van belangrijkheid geen onderscheid bestaat tussen de ingewonnen adviezen. Het provinciaal netwerk verstrekt vooral advies als bedrijven voor het eerst een subsidieaanvraag indienen, meer bepaald over hun concrete activiteiten, de meerwaarde van het voorgestelde initiatief voor de Vlaamse economie en tewerkstelling, enzovoort. Het buitenlands netwerk van FIT adviseert vooral over de slaagkansen op de betrokken markt, het voorliggende programma met contacten/afspraken, de aanpak van het initiatief en voor sommige FinStim-steuntypes ook over het ingediende budget. FIT waakt vooral over de technische aspecten en de correcte toepassing van het subsidiebesluit. Een beslissing van de gedelegeerd bestuurder zal in de toekomst grondiger worden gemotiveerd wanneer deze afwijkt van het advies van de administratie, aldus FIT.

Bij de oprichting van een prospectiekantoor worden de subsidies soms toegekend, onder de opschortende voorwaarde dat bepaalde ontbrekende documenten worden voorgelegd. In één geval werd, op vraag van de gesubsidieerde en omwille van commerciële overwegingen, zowel

¹³¹ Artikel 3, §1, van het subsidiebesluit stelt dat de subsidies worden toegekend *binnen de perken van de daartoe in de begroting van de Vlaamse overheid verleende kredieten*. Ook de dotatiebesluiten die de vrijgave regelen van de budgetten, verwijzen expliciet naar het decreet op de algemene uitgavenbegroting.

¹³² Afsprakenprogramma bij prospectiereizen, betaalbewijs voor de standkosten bij beursdeelname, enz.

¹³³ De FIT-beslissingen bevatten een tabel waarin gegevens over personeel, omzet en uitvoer (aantal/bedrag en jaartal) zijn opgenomen.

¹³⁴ Overeenkomstig de beslissing van de gedelegeerd bestuurder is – afhankelijk van het soort initiatief – het advies van het binnen- en/of buitenlands netwerk niet altijd (bij een subsidiebedrag lager of gelijk aan 1.000 euro en in de mate dat er in betrokken land een FIT-kantoor is of als de activiteit niet door FIT wordt georganiseerd) of enkel bij de eerste aanvraag vereist.

de gesubsidieerde periode als de locatie nog gewijzigd na de toekenning van de subsidie, zonder dat het toegekende subsidiebedrag werd verhoogd.

Verantwoordingsstukken

In de dossiers van deelname aan niche-evenementen ontbreekt soms het verslag, wellicht doordat voor een deelname aan een buitenlandse beurs geen verslag is vereist¹³⁵.

4.3 Bedrijfsgroeperingen en gemengde kamers: call

De regelgeving voor de call schrijft per jaar twee oproepen, twee indienrondes en twee evaluatierondes voor. De beslissing van de minister wordt bij iedere oproep aan de aanvragers meegedeeld. Om budgettaire redenen organiseert FIT slechts één oproep per kalenderjaar. Bovendien gebeurde de evaluatie van de projecten 2013 en de notificatie van de ministeriële beslissing laattijdig.

Het uitvoeringsbesluit bevat een opsomming van de subsidiabele werkingskosten: personeel, telecommunicatie, meubilair en kantoorbenodigdheden, en reiskosten. Verblijfskosten zijn de enige kostensoort die forfaitair wordt bepaald; de overige kosten zijn de reële kosten. De administratie heeft echter zelf een kostenstructuur en berekeningswijze uitgewerkt van de subsidiabele kosten, die niet overeenstemmen met de regelgeving. Zo aanvaardt de administratie eventueel de aanrekening van overheadkosten of huur voor het gebruik van lokalen of infrastructuur als werkingskosten.

Het subsidiedossier dient een gedetailleerde omschrijving en motivering van het project te omvatten. De evaluatiecommissie moet een rangorde van de projecten opmaken, rekening houdend met de scoretabel (met in de regelgeving vervatte beoordelingscriteria) die bij de oproep werd bekendgemaakt. Welke scores aan de projectaanvragen werden toegekend, kon het Rekenhof niet uit de evaluatieverslagen afleiden. De evaluatiecommissie stelde vast dat vele aanvragen van de oproep 2013 eerder een structurele dan wel een projectondersteuning beoogden.

Bij de eindafrekening houdt FIT in de regel rekening met de realisatiegraad van vooropgestelde doelstellingen en gaat het na in welke mate de subsidievoorwaarden zijn gerespecteerd. Dat veronderstelt dat de subsidiebegunstigde voldoende concreet en gedetailleerd rapporteert over de uitgevoerde activiteiten en aantoont dat zij bijdroegen tot de versterking van de handels- en investeringsrelaties en economische toegevoegde waarde hebben gecreëerd. Uit de dossiercontrole bleek dat de verslaggeving van wisselende kwaliteit is. Administratieve controlerapporten over de inhoudelijke verantwoording worden blijkbaar niet opgesteld.

Overeenkomstig de regelgeving dient de subsidiebegunstigde uiterlijk twee maanden na afloop van het project de verantwoording in te dienen. Binnen twee maanden na ontvangst daarvan wordt de verschuldigde saldosubsidie uitbetaald. Verschillende dossiers van vorige oproepen werden echter nog niet definitief afgehandeld.

Zoals aangegeven in 3.2.2 zal dit subsidiestelsel eerlang worden opgeheven.

¹³⁵ Het elektronisch aanvraagformulier maakt daarbij geen onderscheid.

4.4 KMO-portefeuille

Via de KMO-portefeuille verleent FIT subsidies voor advies over internationaal ondernemen. Die subsidiestroom verloopt volledig geautomatiseerd via een digitaal platform en wordt steekproefsgewijs gecontroleerd door de dienst Inspectie Economie van het Agentschap Ondernemen. FIT kan bijkomende controles aanvragen. Aangezien Audit Vlaanderen de KMO-portefeuille recent heeft doorgelicht¹³⁶, heeft het Rekenhof geen bijkomend onderzoek gedaan.

4.5 Uitrustingsgoederen

KMO's die machines of uitrusting met een hoge stukwaarde aan een eindverbruiker in een ontwikkelingsland willen verkopen, kunnen daarvoor een subsidie krijgen.

Om in aanmerking te komen voor subsidie mogen de uitrustingsgoederen niet meer dan 30% goederen van buitenlandse oorsprong bevatten of 40% als het uitsluitend om goederen met oorsprong uit de Europese Unie gaat. De aanvraag dient een gedetailleerde (realistische) kostprijsraming van het project te bevatten, waarbij het Vlaamse aandeel duidelijk wordt aangegeven, alsook de herkomst van de gebruikte onderdelen/diensten. Onderaannemingen die in Vlaanderen plaatsvinden, worden beschouwd als Vlaams aandeel in het project. In één dossier gold dat blijkbaar ook voor goederen van buitenlandse oorsprong die via een Vlaamse tussenpersoon werden geleverd. Bovendien werden aan eenzelfde buitenlandse koper goederen met steun verkocht enerzijds rechtstreeks door de producent en anderzijds door een andere Vlaamse onderneming waarvoor de producent als tussenpersoon optreedt. Met dergelijke werkwijze wordt de reglementaire bepaling uitgehold die de subsidieverlening aan eenzelfde bedrijf beperkt¹³⁷. FIT haalde hiertegenover argumenten van strategisch-economische aard aan, die evenwel geen afbreuk doen aan de vaststelling op zich.

Bovendien mag een project niet haalbaar zijn aan commerciële voorwaarden, mede gelet op de potentiële koopkracht van de buitenlandse koper. Het is niet duidelijk met welke gestrengheid dat criterium wordt toegepast. Zo wordt er in een dossier op gewezen dat de buitenlandse koper *een solide firma met een duidelijke koopkracht is*¹³⁸. Bij een tweede dossier blijkt uit de aanvraag dat de buitenlandse koper marktleider in zijn sector is. Het vermelde criterium komt in dit dossier evenmin expliciet aan bod in het advies van de administratie aan de minister. In een ander dossier wordt gesteld dat de buitenlandse koper behoort tot de *grotere ondernemingen* van zijn land¹³⁹.

In één dossier bedroeg de totale waarde van het contract 844.775 euro, wat meer is dan het grensbedrag van 740.000 euro. In een nota van 12 maart 2010 deelde de Inspectie van Financiën aan de bevoegde minister mee dat volgens FIT met de inschrijving van een maximum contractbedrag niet de beperking van de maximumwaarde van de commerciële transactie

¹³⁶ Detectie-audit 1201 026 d.d. 15 mei 2013, Dossierbehandeling voorafgaand aan de subsidietoekenning bij het Agentschap Ondernemen.

¹³⁷ Een onderneming kan voor de uitvoer van uitrustingsgoederen naar eenzelfde land slechts één subsidie krijgen binnen een periode van drie jaar.

¹³⁸ De winst voor belasting voor de boekjaren 2009-2010 en 2010-2011 bedroeg respectievelijk 3,9 en 5,4 miljoen euro.

¹³⁹ In 2012 bedroeg de winst voor belasting omgerekend 58 miljoen euro.

werd beoogd, maar van de exportsteun. De inspectie suggereerde die bedoeling duidelijker in het regeringsbesluit weer te geven, wat niet gebeurde.

4.6 Haalbaarheidsstudies

Vlaamse consultants, studie- en ingenieursbureaus kunnen een subsidie krijgen voor haalbaarheidsstudies van milieu- of bouwprojecten in ontwikkelingslanden. In één van de onderzochte dossiers nam de evaluatiecommissie in eerste instantie een beslissing onder voorbehoud omdat het voorwerp van de studie buiten de doelstellingen van de subsidieverlening viel en het gevraagde subsidiebedrag niet in verhouding stond tot de (eventueel) daaropvolgende investering. De gevraagde subsidie werd niettemin toegekend, hoewel de geraamde projectkosten niet werden bijgesteld¹⁴⁰. In een ander dossier vermeldde de aanvraag het geraamde bedrag van de studie in plaats van de totale investeringskost van het project.

Overeenkomstig de subsidiebesluiten moet de subsidiebegunstigde halfjaarlijks rapporteren over de voortgang van het project. Uit de onderzochte dossiers bleek dat niet systematisch aan die voorwaarde wordt voldaan.

Zoals aangegeven in 3.2.5 werd dit subsidiestelsel per 31 maart 2015 afgeschaft.

4.7 Conclusie

Uit de controle van de dossierbehandeling blijkt dat FIT de risico's op onrechtmatige subsidiëring grotendeels beheerst. Wel somt het Rekenhof enkele specifieke aandachtspunten op:

- Bij de FinStim-projecten zijn er vooral problemen met de beslissingstermijn van de gedelegeerd bestuurder, enerzijds door budgettaire beperkingen, anderzijds door onvolledige aanvragen. Ook zijn de elektronische dossiers niet altijd volledig.
- FIT week, om budgettaire redenen, af van de regelgeving door slechts één in plaats van twee calls per kalenderjaar te organiseren. Bovendien hanteert FIT een kostenstructuur en evaluatiemethode die niet volledig beantwoorden aan de voorschriften in de regelgeving. Het subsidiestelsel van de call vervalt eerlang.
- Bij de subsidies voor uitrustingsgoederen bestaat het risico dat de beperking van de subsidiëring van goederen voor eenzelfde land binnen een periode van drie jaar wordt omzeild. Ook aan het criterium dat een project niet haalbaar mag zijn aan commerciële voorwaarden wordt mogelijk niet altijd voldaan.
- Bij de subsidiëring van haalbaarheidsstudies waren de kostenraming en de rapportering over de voortgang in bepaalde dossiers voor verbetering vatbaar. Het subsidiestelsel van de haalbaarheidsstudie verviel inmiddels.

¹⁴⁰ De subsidiërtrekker vermeldde in zijn definitief verslag uiteindelijk wel een investeringskost die in de lijn van zijn aanvraag ligt.

Algemene conclusies

Hoofdstuk

5

De strategische en operationele doelstellingen zijn uitgewerkt in de beheersovereenkomst 2011-2015 van FIT. De inhoudelijke kwaliteit van de operationele doelstellingen is echter wisselend: sommige zijn minder SMART geformuleerd dan in de beleidsnota en -brieven van de vorige Vlaamse Regering, andere dan weer concreter. Sommige van die beleidsdoelstellingen waren echter zo dubbelzinnig geformuleerd, dat vragen rijzen over hun haalbaarheid of het beoogde ambitieniveau. De doelstellingsbepaling steunde niet op wetenschappelijk onderzoek. Ook in de recente beleidsnota 2014-2019 zijn de exportdoelstellingen, ondanks een grondige onderbouwing, in het algemeen onvoldoende toetsbaar geformuleerd.

Van de drie hefboomen – subsidies, acties en consults – zijn de subsidiestelsels het minst aangepast aan de actuele beleidsaccenten, namelijk focus op groeilanden en preferente bedrijfssectoren. FIT heeft hiervoor verklaringen aangereikt en stelde dat de meerderheid van de FinStim-subsidies in de praktijk toch betrekking heeft op de focuslanden. Het stimulerend effect van bepaalde subsidiestelsels is niet aangetoond, wat door FIT in twijfel wordt getrokken.

De subsidies worden slechts sporadisch en niet-kwantitatief gevat door kritische performantie-indicatoren. FIT heeft evenwel verbetering in het vooruitzicht gesteld. Bij zijn consults differentieert FIT evenmin in termen van strategische keuzes, om geen groepen ondernemingen uit te sluiten van deze basisdienstverlening. De jaarrapporten konden trouwens de deelindicator inzake consults aan starters niet representatief weergeven. Alle consult is niet-betalend. Het jaarlijkse actieprogramma is het meest gediversifieerd en wordt sterk aangestuurd door de (focus)strategie, zowel in geografisch als sectoraal opzicht. De streefcijfers werden de jongste jaren steeds gehaald, behalve de deelindicator B2B-gesprekken in de geselecteerde groeilanden. Die onderrealisatie situeert zich echter niet bij de acties, maar bij de gesubsidieerde prospectiereizen, die in de target inbegrepen zitten. De beoordeling van de effectiviteit van de acties wordt bemoeilijkt door de gefusioneerde meting van de componenten klantentevredenheid en tegemoetkoming aan noden. Uit het klantentevredenheidsonderzoek uit 2013 bleek dat nagenoeg alle ondernemingen vertrouwen hebben in FIT en in de toekomst nog met het agentschap willen werken.

Het Rekenhof heeft geen essentiële tekortkomingen vastgesteld die aanleiding kunnen geven tot herhaalde onrechtmatige subsidiëring. Zijn opmerkingen hebben voornamelijk betrekking op de volledigheid van sommige aanvraagdossiers, de daarmee verbonden beslissingstermijnen, het mogelijk omzeilen van specifieke reglementaire beperkingen, de aanvaarde kostensoorten, de kostenramingen en -rapportering. Ook blijken budgettaire beperkingen de strikte toepassing van de regelgeving soms te bemoeilijken.

Aanbevelingen

Hoofdstuk

6

Algemeen

- Het is raadzaam bij de verschillende hefboomen differentiatie in te bouwen ten voordele van de in de beleidsnota's aangehaalde doelgroepen en vastgestelde noden, zoals de promotie van de dienstenmarkt in de nieuwe economieën, de creatieve sector, de starters, de new-to-markets, de valorisatie van hoogtechnologische en innovatieve producten, enzovoort.

Omschrijving van doelstellingen

- Doelstellingen op het uitvoeringsniveau – in de beheersovereenkomst of in de ondernemingsplannen van FIT – moeten naadloos aansluiten bij de strategische en operationele beleidsdoelstellingen en SMART zijn geformuleerd, zodat kan worden beoordeeld of FIT zijn engagementen nakomt. Bij voorkeur wordt wetenschappelijk onderzoek dat nuttige inzichten kan bijbrengen op het vlak van exporttriggers, gebruikt als input om de doelstellingen te bepalen en bij te sturen. Vaagheden, onduidelijkheden en dubbelzinnigheden dienen te worden vermeden.
- Het moet duidelijk zijn welke uitvoeringsorganisatie met welke beleidsdoelstellingen is belast, zodat overlappingen minimaal zijn en taakafspraken transparant.

Subsidies en subsidiedossiers

- Het is wenselijk de subsidieregelgeving regelmatig bij te sturen tegen de achtergrond van geactualiseerd beleid, weliswaar met aandacht voor stabiliteit en continuïteit ten behoeve van de bedrijven. Bij de opmaak van meerjarige ondernemingsplannen (cf. Vlaams regeerakkoord 2014-2019) dient op zijn minst te worden onderzocht of en in welke mate de bestaande subsidieregelgeving nog tegemoetkomt aan de strategie en de evoluerende noden. Aangezien het KTO 2013 aantoonde dat subsidies in één derde van de gevallen niet doorslaggevend zijn voor exportprojecten, is het aangewezen te onderzoeken of bepaalde subsidies kunnen worden afgebouwd, eventueel ten voordele van andere ondersteuning.
- Voor de subsidiestelsels kunnen specifieke KPI's worden ontwikkeld die het prestatieniveau van FIT meten en sturen, zodat bijvoorbeeld de jaarrapporten niet alleen de budgettaire kengetallen bevatten, maar ook enige inhoudelijke duiding daarbij¹⁴¹. FIT dient de regelgeving in al zijn onderdelen correct toe te passen. Waar nodig dient de regelgeving aan de realiteit te worden aangepast.
- Het beheer van de elektronische dossiers kan worden geoptimaliseerd.

Consults

- Voor de meer ingrijpende vormen van consulting kan het nuttig zijn de feedback te intensifiëren. Zo kan FIT nagaan in welke mate gevolg werd gegeven aan de met de exportmeters aangereikte actieplannen en wat het effect van de trajectbegeleiding is. Dergelijke informatie is nuttig voor de beoordeling van de effectiviteit van de organisatie FIT.

¹⁴¹ FIT zal dit ten uitvoer brengen in het meerjarig ondernemingsplan 2015-2019.

- De meetbaarheid van de (deel)indicatoren moet gegarandeerd zijn. De vraag moet overigens worden gesteld of de deelindicator die specifiek het aantal consults met new-to-exports meet, niet vereist dat FIT zich ook in zijn consultactiviteiten uitdrukkelijker richt tot de startende exporteurs.
- De jaarrapporten dienen meer toelichting te geven bij de achtergrond en inhoud van de cijfers. Er bestaat immers een groot verschil in draagwijdte tussen, bijvoorbeeld, de overlegging van beschikbare informatie en de opmaak van een exportmeter of marktstudie.

Acties

- De formulering van bepaalde KPI's kan duidelijker. Specifiek wat de meting van het aantal B2B-gesprekken betreft, dienen de jaarrapporten aan te geven hoe de gerealiseerde totalen werden berekend.
- De klantentevredenheid en het tegemoetkomen aan de noden dienen na elke actie afzonderlijk te worden gemeten en de resultaten moeten voor beide componenten afzonderlijk worden weergegeven. De sjablonen waarmee ondernemingen worden bevraagd, bevatten daartoe al de nodige voorzieningen.

Reactie van de minister

Hoofdstuk



In zijn antwoord van 15 juli 2015 sloot de minister van Buitenlands Beleid zich grotendeels aan bij de conclusies en aanbevelingen van het Rekenhof.

Wat betreft de overeenstemming van de doelstellingen tussen de bestuursniveaus, stelde de minister dat de prioriteiten van de beleidsnota 2014-2019 op het operationele vlak zullen terug te vinden zijn in het ondernemingsplan van FIT. In de eerste meerjarige internationaliseringsstrategie van FIT zullen de beleidsopties vorm krijgen. Het economisch middenveld wordt hierbij betrokken.

Met betrekking tot de bijdrage van de drie hefboomen van FIT tot de realisatie van de doelstellingen wees de minister op de soms moeilijke verzoenbaarheid van de algemene opdracht van FIT ten aanzien van het Vlaamse bedrijfsleven, enerzijds, en het leggen van specifieke beleidsaccenten, anderzijds.

Inzake subsidiëring kondigde de minister een optimalisatie van het financieel instrumentarium van FIT aan: eenvoudiger, transparanter en met een focus op de startende exporteur. Bij de vragen van het Rekenhof over het stimulerend effect van sommige subsidies stelde hij dat indien een subsidie niet determinerend is, zij toch de intensiteit van het initiatief verhoogt. Subsidies zijn voor ondernemingen vaak een eerste kennismaking met FIT, waardoor de andere opdrachten van FIT zoals advies en begeleiding worden ontdekt, aldus de minister.

Het Rekenhof stelde vast dat FIT inzake consults niet differentieert in termen van strategische keuzes. FIT vindt dit niet wenselijk. De minister ondersteunt de visie van FIT, aangezien advisering vraag gedreven is en tegemoet komt aan de algemene begeleidingstaak van FIT voor exporterende bedrijven. De minister verwees ook naar de meerwaarde van de vernieuwde website van FIT voor de communicatie over het instrument consults.

De minister bevestigde dat de gefusioneerde meting van de klantentevredenheid en de noden van de klanten tot verwarrende conclusies leidt en vraagt FIT dit aan te passen, zonder verhoging van de administratieve last voor de bedrijven.

Hij vraagt FIT eveneens verbetervoorstellen, die te maken hebben met de rechtmatigheid van de subsidies, voor te leggen, gesteund op de vaststellingen van het Rekenhof bij de dossiercontrole.

Bijlagen

BIJLAGE 1

KPI's *trade* in de beheersovereenkomst 2011-2015

KPI	Omschrijving
I.1 Activiteitsgraad op het vlak van ondersteuning bij internationaal ondernemen ten opzichte van startende exporteurs in Vlaanderen	Het aantal consults met Vlaamse bedrijven dat op jaarbasis plaatsvindt waarvoor ook wordt bijgehouden wat het % aandeel van startende exporteurs hierin bedraagt
I.2 Activiteitsgraad op het vlak van de ondersteuning bij internationaal ondernemen binnen de geselecteerde groeimarkten	Het aantal B2B-gesprekken in het buitenland dat door FIT in het kader van afsprakenprogramma's wordt gefaciliteerd en waarvoor ook wordt bijgehouden wat het % aandeel hiervan is dat betrekking heeft op de in de strategie gekozen groeimarkten
I.3 Realisatiegraad van de focus-strategie inzake internationaal ondernemen vanuit Vlaanderen	Het % van de acties in het jaarlijkse actieprogramma dat gericht is op de vooraf bepaalde strategische doelmarkten en het % van de acties dat ook werd uitgevoerd zoals gepland
III.1 Beoordeling van de kwaliteit van de dienstverlening met betrekking tot het internationaal ondernemen van, naar en in Vlaanderen	% tevreden klanten op basis van een algemeen tweejaarlijks tevredenheidsonderzoek in combinatie met het % acties door FIT georganiseerd waarvoor bij bevraging na de actie de tevredenheid overwegend positief is
III.2 Beoordeling van het tegemoet komen aan de noden van de klanten	% acties door FIT georganiseerd waarvoor bij bevraging na de actie de vraag of de dienstverlening tegemoet komt aan de noden van het bedrijf overwegend positief wordt beantwoord

BIJLAGE 2

Antwoord van de Vlaamse minister van Buitenlands Beleid

15 juli 2015

Betreft: Ontwerpverslag van het Rekenhof

Geachte heer voorzitter,

Dank voor het ontwerpverslag met betrekking tot de exportbevordering door Flanders Investment and Trade.

In bijlage kan u mijn bemerkingen op de conclusies en aanbevelingen van het ontwerpverslag vinden.

Met vriendelijke groeten,

Geert Bourgeois

Minister-president van de Vlaamse Regering
Vlaams minister van Buitenlands Beleid en Onroerend Erfgoed

Bemerkingen bij ontwerp van verslag van het Rekenhof bij 'Export-bevordering door Flanders Investment and Trade (FIT)'

9 juli 2015

Het Rekenhof voerde een onderzoek uit naar de hefbomen waarmee Flanders Investment & Trade de export door Vlaamse ondernemingen wil bevorderen.

Het gaat hier bijgevolg enkel om het zogenaamde *trade* gedeelte van de opdracht van Flanders Investment & Trade.

Het onderzocht:

- de **consistentie en de kwaliteit van de doelstellingen** die FIT nastreeft
- en ging vervolgens na in welke mate de instrumenten die FIT hiertoe hanteert – de **subsidiës**, de **consults** en de **acties** – bijdragen tot de realisatie van deze doelstellingen.
- Op basis van een steekproef werd ook de **rechtmatigheid** van de **subsidiëtoekenningen** nagegaan.

I. CONSISTENTIE EN KWALITEIT VAN DE DOELSTELLINGEN

Het rapport geeft aan dat er voor de periode 2009-2014 geen logische vertaling in de beheers-overeenkomst van FIT te vinden was van de doelstellingen in de beleidsnota van de Vlaamse Regering 2009-2014.

Ik kan dit enkel betreuren en investeer voor de periode 2014-2019 in een permanente dialoog tussen mijn kabinet en FIT om de prioriteiten van de Beleidsnota 2014-2019 op operationeel vlak terug te laten vinden in het ondernemingsplan van FIT.

Cruciaal hierbij is de opmaak van een eerste 'meerjarige internationaliseringsstrategie voor Vlaanderen' door FIT én de economische partners van het middenveld (die mee vorm geven aan de internationalisering van Vlaanderen).

Deze internationaliseringsstrategie zal de beleidsopties van de Beleidsnota 2014-2019 concreet vorm geven. Hier worden strategische en operationele doelstellingen tot één geheel verweven.

De partners van het economisch middenveld worden niet alleen betrokken bij de opmaak van de SMART te formaliseren doelstellingen, ze engageren zich – als gebruikers en promotoren van de hefbomen die FIT ter beschikking stelt – ook om in de uitvoering van deze strategie de opties van de beleidsnota 2014-2019 te concretiseren.

Op een Staten-Generaal eind november 2015 wordt deze strategie formeel voorgesteld.

II. BIJDRAGE VAN DE INSTRUMENTEN DIE FIT HANTEERT TOT DE REALISATIE VAN DE DOELSTELLINGEN

ALGEMEEN

Met betrekking tot de bijdrage van de instrumenten van FIT tot de realisatie van de doelstellingen van FIT, wens ik vooreerst aan te geven dat naast specifieke beleidsbepalingen die voortvloeien uit de Beleidsnota van de Vlaamse Regering, FIT ook een algemene taak vervult ten opzichte van het Vlaamse bedrijfsleven, met name de algemene ondersteuning van de export door het aanbieden van kwalitatieve diensten aan Vlaamse bedrijven zowel in het binnen- als het buitenland.

Het is voor FIT dan ook vaak een zoektocht om in de dagelijkse praktijk zowel 'iedereen' tevreden te stellen en tegelijkertijd specifieke beleidsaccenten te leggen.

SUBSIDIES

Het rapport geeft aan dat het instrument van de subsidies het minst tegemoet komt aan de beleidsdoelstellingen en Beleidsnota's.

Ik ben mij daarvan bewust en een van de belangrijke elementen van de Beleidsnota 2014-2019 is precies een optimalisatie van het financieel instrumentarium van FIT. De conceptnota voor deze optimalisatie-oefening werd op 3 juli 2015 goedgekeurd door de Vlaamse Regering.

Deze optimalisatie vereenvoudigt het systeem, maakt het transparanter en legt een duidelijke focus op de startende exporteur.

Dit alles moet resulteren in een snellere doorlooptijd voor de dossiers.

Het rapport stelt zich bovendien vragen bij het stimulerend effect van bepaalde subsidies. Dit vooral gebaseerd op het feit dat een bedrijf tot 14 dagen voor de activiteit een subsidieaanvraag kan indienen (en de goedkeuring dan pas ontvangt nadat de activiteit is doorgegaan). Daarnaast gaf het Klantentevredenheidsonderzoek van FIT in 2013 aan dat subsidies voor een derde van de bevroegden als 'niet determinerend' bestempeld werden.

Ik formuleer hierbij graag twee bedenkingen:

1. Men moet zich mijns inziens niet enkel de vraag stellen of iemand met de subsidie een actie wel of niet zou uitvoeren, dan wel of het betrokken bedrijf dit ook in dezelfde mate, dezelfde intensiteit zou gedaan hebben met of zonder subsidie.

De subsidie is mijns inziens dan wellicht niet altijd (maar toch ook wel in twee derden van de gevallen) determinerend, het bepaalt wellicht wel het ambitieniveau van de aanvrager én de intensiteit waarmee men een nieuwe markt of een nieuwe activiteit aanpakt.

2. Subsidies zijn voor heel wat bedrijven vaak de eerste kennismaking met FIT. Het Klantentevredenheidsonderzoek 2013 geeft dit ook in die zin aan. Op die manier ontdekt een

bedrijf ook vaak de 'zachtere' elementen van de dienstverlening van FIT, met name 'advies en begeleiding'.

Subsidies hebben bijgevolg ook een belangrijk secundair effect in de algemene beleidsuitvoering van FIT.

Het rapport beveelt daarnaast aan om het elektronisch dossier verder te optimaliseren waardoor feedback vollediger en makkelijker te consulteren wordt. Dit staat op de rails en maakt deel uit van de optimalisatieoefening van het financieel instrumentarium van FIT.

CONSULTS

Wat de consults betreft geeft het rapport aan dat de doelgroep voor dit instrument bij 'alle in Vlaanderen aanwezige bedrijven' ligt. Volgens het rapport onvoldoende doelgericht. FIT geeft aan voor dit instrument niet te willen differentiëren.

Ik ondersteun deze visie. De advisering via consults is namelijk sterk vraag gedreven en komt tegemoet aan de algemene begeleidingstaak van FIT voor exporterende bedrijven.

Wanneer voor bepaalde resultaatgebieden toch resultaatsdeelindicatoren opgemeten worden moet dit tijdens de evaluatieperiode evenwel – zoals het rapport aangeeft – op een voldoende stabiele manier gebeuren.

De vernieuwde website van FIT (maart 2015) is een belangrijke meerwaarde voor de communicatie in verband met deze dienstverlening.

ACTIES

Dit instrument is sterk in lijn met de focusstrategie en de doelstellingen van FIT.

Communicatie over de acties verloopt goed en gestructureerd.

Het rapport merkt terecht op dat in de klantenbevragingen na de actie zowel de klantentevredenheid wordt gemeten als een vraag gesteld wordt naar de toekomstige noden van de klanten.

De combinatie van beide vragen leidt tot verwarrende conclusies.

Ik vraag FIT dan ook om deze methodologie indien mogelijk aan te passen zonder de administratieve last voor de bedrijven te verhogen.

III. RECHTMATIGHEID VAN DE SUBSIDIETOEKENNING

Ik stel met tevredenheid vast dat in verband met de rechtmatigheid van de subsidietoekenningen geen essentiële tekortkomingen werden vastgesteld.

Ik vraag aan FIT om de vastgestelde verbetervoorstellen met betrekking tot de volledigheid van het dossier, de lange beslissingstermijn, de aanvaarde kostensoorten, de mogelijke omzeiling van specifieke reglementaire beperkingen en de rapportering verbeteringsvoorstellen voor te leggen.

Geert Bourgeois

Minister-president van de Vlaamse Regering
Vlaams minister van Buitenlands Beleid en Onroerend Erfgoed

U kunt dit verslag raadplegen of downloaden op de website van het Rekenhof.

Daar kunt u zich ook abonneren op de RSS-feeds om op de hoogte te blijven van nieuwe publicaties.



ADRES

Rekenhof
Regentschapsstraat 2
B-1000 Brussel

TEL.

+32 2 551 81 11

FAX

+32 2 551 86 22

www.rekenhof.be