

Gerichte ontwikkelingshulp kan de bilaterale handel stimuleren

De effecten van de Nederlandse ontwikkelingshulp op lokale omstandigheden in de hulpontvangende landen zijn de laatste jaren uitgebreid geanalyseerd. Maar leidt door Nederland gegeven ontwikkelingshulp ook tot een versterking van de bilaterale handel van de hulp-ontvangende landen met Nederland?

IN HET KORT

- RVO-ontwikkelingsprogramma's vergrootten de afgelopen twintig jaar de handel tussen Nederland en de hulpontvangende landen.
- Een één procent hoger ontwikkelingsbudget leidt tot 0,4 procent meer uitvoer naar en 0,6 procent meer invoer uit deze landen.
- Het richten van ontwikkelingshulp op Afrika en op de private sectoren kan de bilaterale handel verder versterken.

NICO VAN DER WINDT

Voormalig directeur
Erasmus Research &
Business Support

Tijdens de kabinetsformatie in 2012 is er besloten om het onderdeel Buitenlandse Handel onder te brengen bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken, onder de verantwoordelijkheid van de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking. Achtergrond was de wens om het bedrijfsleven een belangrijker rol te geven bij het ontwikkelen en uitvoeren van ontwikkelingshulpprojecten. De inbreng van bedrijven zou tot een vernieuwende en efficiënte projectaanpak kunnen leiden, en de financiële en handelsbetrekkingen versterken met landen die voor ontwikkelingshulp

in aanmerking komen. Deze handelsbetrekkingen zijn nu voor ontwikkelingslanden relatief onbelangrijk, zie kader 1.

De koppeling tussen ontwikkelingshulp en handel is vervolgens vastgelegd in de brief van minister Ploumen aan de Tweede Kamer van 5 april 2013. De titel van de bijlage bij de brief spreekt voor zich: *Wat de wereld verdient: een nieuwe agenda voor hulp, handel en investeringen* (Tweede Kamer, 2013). De nota schetst een beleid waarin gaandeweg de 'hulprelatie' van Nederland met de ontvangende landen verandert in een handels- en investeringsrelatie. Hoewel de nota de Nederlandse ontwikkelingshulp niet expliciet beschouwt als een instrument ter bevordering van de handel, wordt er binnen de hulpprogramma's wel daarop gehint. Zo wordt er in de brief, waarmee de minister het programma *Ontwikkelingsrelevante Infrastructuurontwikkeling* (ORIO) aan de Tweede Kamer presenteert, aangegeven dat een beroep op het bedrijfsleven niet alleen de mogelijkheid biedt om gebruik te maken van zijn innovatieve kracht, maar dat dit ook leidt tot een bevordering van de handelsrelaties. In lijn hiermee heeft de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO, voorheen Agentschap NL) een belangrijke rol gekregen als beheersorganisatie van ontwikkelingshulpprogramma's. De RVO beheert momenteel dan ook in totaal 38 Nederlandse hulpprogramma's.

Dit artikel gaat in op de vraag in hoeverre deze programma's hebben geleid tot een versterking van de economische relaties tussen Nederland en de hulpontvangende landen. We concentreren ons daarbij op de bilaterale goederenstromen. Private financiële relaties zijn in dit verband minstens zo interessant, maar door gebrek aan betrouwbare data blijft dit buiten beschouwing, worden regelmatig geëvalueerd.

Handel met Nederland relatief onbelangrijk

KADER 1

Vanuit het perspectief van de hulpontvangende landen is de handel met Nederland relatief onbelangrijk. Het aandeel van de uitvoer van de hulpontvangende landen naar Nederland in hun totale uitvoer blijft gemiddeld gedurende de afgelopen twintig jaar beneden de grens van vier procent, met grote verschillen tussen continenten. De opkomende markten, waaronder ook Oost-Europese landen, laten de hoogste aandelen zien, terwijl Nederland als afzetmarkt voor het geheel van Latijns-Amerika nauwelijks een rol van betekenis speelt. Vanzelfsprekend zijn er binnen de landengroepen tevens individuele

landen waarvoor Nederland wel degelijk een belangrijke handelspartner is – zoals de Nederlandse Antillen in het Caribisch gebied, en Colombia binnen de groep van landen in Latijns-Amerika.

Ook het Nederlandse marktaandeel wat betreft de invoer van de voor Nederlandse ontwikkelingshulp in aanmerking komende landen – hier gedefinieerd als de invoer vanuit Nederland, als percentage van de totale invoer naar die landen – is gemiddeld iets meer dan één procent. De landen die qua fysieke afstand het dichtst bij Nederland liggen, zoals die in Europa en Afrika, geven de grootste aandelen te zien.

De RVO-programma's in de periode 2009-2021

De RVO financierde in de periode 2009–2021, namens het Ministerie van Handel en Ontwikkelingssamenwerking, via 38 programma's projecten in 139 landen, met een totale waarde van 1,7 miljard euro. De gebruikte gegevens zijn afkomstig uit de database van het International Aid Transparency Initiative (IATI).

Tabel 1 geeft een overzicht van deze programma's met een onderverdeling naar regio's. De landen in Sub-Sahara-Afrika zijn – met in totaal 937 miljoen euro aan hulp gelden – goed voor 55 procent van het geheel, en daarmee veruit de grootste ontvangers van ontwikkelingshulp binnen deze programma's. Binnen deze regio zijn Ethiopië, Mozambi-

que, Ghana en Tanzania – met respectievelijk 124, 105, 89 en 84 miljoen euro aan hulp gelden – de grote ontvangers. Daarnaast zijn de hulpbedragen voor de projecten in Kenia en Zuid-Afrika ook aanzienlijk (rond de 75 miljoen euro elk). De landen in Azië hebben in totaal voor ongeveer een kwart geprofiteerd van het geheel van 1,7 miljard euro. Vietnam, Indonesië en Myanmar zijn met respectievelijk 73 miljoen, 62 miljoen en 54 miljoen euro de grote ontvangers. Latijns-Amerika volgt met meer dan tien procent van het totaal. Hier gaat het vooral om Colombia, Nicaragua, Bolivia en Peru.

In tabel 2 is een onderverdeling van de hulp gelden gemaakt naar diverse sectoren. Bijna 45 procent van het totale RVO-budget is bestemd voor ondersteuning van de lokale private sectoren. Zo'n 40 procent van het totale budget is besteed aan verbetering en uitbreiding van fysieke infrastructuur. Hiermee zijn versterking van de private sector en verbetering van de fysieke infrastructuur de belangrijkste speerpunten van de RVO-programma's. Voorbeelden hiervan zijn het *Private Sector Investment Programme* (PSI) en ORIO, waarvan het PSI inmiddels is opgevolgd door het *Dutch Good Growth Fund*, en ORIO door het *Development Related Infrastructure Investment Vehicle* en het *Develop2Build*. De RVO beheert nog legio andere programma's gericht op versterking van de private sectoren in de doellanden. Belangrijke voorbeelden zijn de *Faciliteit Duurzaam Ondernemen en Voedselzekerheid*, en het *Product Development Partnerships III Fund*. In dit verband moet ook het *Centre for the Promotion of Imports from Developing Countries* worden genoemd.

Regio-allocatie van RVO-programma's 2009–2021 TABEL 1

Regio	Aantal landen	Miljoenen euro's	Aandeel in procenten
Sub-Sahara-Afrika	43	937,1	55,3
Azië	22	418,9	24,7
Latijns-Amerika	20	191,1	11,3
Midden-Oosten en Noord-Afrika	15	74,8	4,4
Europa	24	67,3	4,0
VS en Canada	2	2,3	0,1
Oceanië	7	1,4	0,1
Caribische eilanden	6	0,4	0
Totaal	139	1.693,4	100

Data: International Aid Transparency Initiative (IATI) Database (ultimo oktober, 2021) | ESB

Sector-allocatie RVO-programma's 2009–2021 TABEL 2

Doel programma	Aantal programma's	Miljoenen euro's	Aandeel in procenten
Ontwikkeling private sector	14	751,2	44,4
Fysieke Infrastructuur	5	667,0	39,6
Water, sanitaire voorzieningen en 'disaster management'	10	192,5	11,4
Energie en milieu	4	19,9	1,2
Medische dienstverlening	2	3,0	0,2
Overig	3	56,8	3,4
Totaal	38	1.693,4	100

Data: International Aid Transparency Initiative (IATI) Database (ultimo oktober, 2021) | ESB

Regressieresultaten: effect op aandeel uitvoer naar Nederland in totale uitvoer

TABEL 3

	Omvang RVO-programma's in procenten totale uitvoer	Aandeel uitvoer naar Nederland, jaar verstraagd	Relatieve prijs	R ²	N
RVO Portefeuille Totaal					
Alle landen (143)	0,219***	0,470***	-0,002	0,785	1.527
Afrikaanse landen (57)	0,227***	0,399***	-0,006	0,773	627
RVO-portefeuille: programma's gericht op ontwikkeling van de lokale private sector					
Alle landen (144)	0,832***	0,462***	-0,003	0,780	1.573
Afrikaanse landen (57)	0,846***	0,386***	-0,006	0,768	627
RVO-portefeuille: progr. gericht op ontwikkeling en verbetering van lokale infrastructuur					
Alle landen (144)	0,204***	0,470***	-0,002	0,783	1.583
Afrikaanse landen (57)	0,212***	0,398***	-0,006	0,770	627

Noot: constante meegenomen in regressie, *** Significant op eenprocentniveau

ESB

Regressieresultaten: effect op aandeel invoer uit Nederland in totale invoer

TABEL 4

	Omvang RVO-programma's in procenten totale invoer	Aandeel invoer uit Nederland, jaar verstraagd	Trend	R ²	N
RVO Portefeuille Totaal					
Alle landen (144)	0,415***	0,332***	-0,018*	0,805	1.376
Afrikaanse landen (57)	0,403***	0,311***	-0,053**	0,727	558
Latijns-Am. landen (28)	17,625***	0,172***	0,039***	0,937	262
Europese landen (24)	-0,710*	0,314***	0,012	0,939	216
RVO-portefeuille: programma's gericht op ontwikkeling van de lokale private sector					
Alle landen (144)	0,401***	0,333***	-0,018**	0,805	1.378
Afrikaanse landen (57)	0,386***	0,312***	-0,053**	0,726	558
Latijns-Am. landen (28)	22,451***	0,131***	0,046***	0,939	262
Europese Landen (24)	-0,680***	0,311***	0,014	0,940	225
RVO-portefeuille: progr. gericht op ontwikkeling en verbetering van lokale infrastructuur					
Alle landen (144)	2,167***	0,322***	-0,019*	0,802	1.385
Afrikaanse landen (57)	6,230***	0,283***	-0,053**	0,725	558

Noot: constante meegenomen in regressie, **/**/*** Significant op respectievelijk tien-, vijf- en eenprocentniveau

ESB

Naast de ontwikkeling van de private sector en de fysieke infrastructuur is de watersector sinds een aantal jaren een derde prioriteit, met een tiental RVO-programma's die gezamenlijk goed zijn voor een budget van bijna 200 miljoen euro gedurende de periode 2009–2021, oftewel ruim tien procent van de totale bestedingen in die periode. Voorbeelden zijn het *Fonds Duurzaam Water* en *Partners voor Water*. Met deze programma's wordt de specifieke Nederlandse expertise op het gebied van waterbeheer ingezet.

Methodologie

We toetsen of het aandeel van Nederland bij de in- en uitvoer van goederen van de hulpontvangende landen significant toeneemt vanwege de door Nederland verstrekte ontwikkelingshulp. Deze hypothese is getoetst, zowel voor alle 144 landen gezamenlijk, als voor de diverse landengroepen over de periode 2009–2021. Hierbij is er tevens een onder-

scheid gemaakt tussen RVO-hulpgelden op totaal niveau, de afzonderlijke RVO-programma's gericht op ondersteuning van lokale private sectoren, de verbetering en uitbreiding van de fysieke infrastructuur en de watersector, en specifiek ook wat betreft de PSI- en ORIO-programma's. De informatie over de bilaterale handelsstromen van Nederland met de betrokken landen en de bijbehorende prijsindexcijfers is afkomstig van het IMF.

De regressies zijn gebaseerd op *gepoolde* reeksen, dat wil zeggen dat zij een combinatie vormen van een crosssectie- en tijdreeksanalyse. De in- en uitvoerdata over de periode 2009–2020 zijn gebruikt van de landen waarin RVO actief is geweest, aangevuld met een aantal landen waarin RVO niet actief was. Deze laatste groep dient in de regressie als een controlegroep. We zijn gestart met gegevens van 180 landen. Hiervan moesten er een aantal worden geschrapt – omdat de gegevens niet voor alle jaren van de steekproef aanwezig zijn, of omdat de landen behoorden tot de rijke industrielanden. Uiteindelijk omvat de steekproef ruim 140 landen.

Resultaten

Het algemene beeld uit de analyse is dat het aandeel van Nederland, bij zowel de uitvoer als de invoer van hulpontvangende landen, sterk gerelateerd is aan hun één jaar verstraagde aandeel. Dit is een indicatie dat deze aandelen redelijk stabiel zijn over de gehele beschouwde periode. Relatieve prijzen spelen een ondergeschikte rol – en het effect ervan is vrijwel nooit statistisch significant. De bespreking richt zich op de meest significante relaties, andere schattingen zijn bij de auteur opvraagbaar.

Aandeel uitvoer naar Nederland

Voor de gehele groep van 143 landen wordt er een significante bijdrage van het totaal geschat van alle gezamenlijke door de RVO beheerde programma's. Voor alle landen tezamen vertaalt op de lange termijn een stijging van één procentpunt van de ontwikkelingshulp zich in bijna een 0,4 procentpunt stijging van het Nederlandse aandeel bij de uitvoer van deze groep van landen. Dit resultaat wordt geheel gedragen door de groep van Afrikaanse landen. De andere landengroepen (Azië, Latijns-Amerika en Oost- en Midden-Europa) geven geen significant verband te zien.

Voor de hier onderscheiden RVO-programma's bestaat er een tamelijk groot verschil in effecten. De schattingen laten zien dat de programma's gericht op zowel de ontwikkeling van de lokale private sector als op de verbetering van de lokale infrastructuur, in tegenstelling tot programma's gericht op de watersector, een significante bijdrage leveren aan de uitvoer vanuit de betrokken landen naar Nederland. Het effect van de programma's gericht op de ontwikkeling van de lokale private sector is met een langetermijneffect van ruim 1,5 procentpunt tamelijk groot, terwijl het langetermijneffect van de verbetering van de lokale infrastructuur van 0,4 procentpunt in vergelijking daarmee bescheiden is. Ook deze programma-specifieke effecten treden vooral op in de groep van Afrikaanse landen, terwijl voor de andere onderscheiden landengroepen er geen significante effecten worden aangetoond.

Aandeel invoer uit Nederland

Het Nederlandse aandeel in de totale invoer van bijna alle onderzochte landen daalt trendmatig. Dit zien we vooral terug binnen de groep van Afrikaanse landen. Deze negatieve trend wordt gedeeltelijk gecompenseerd in de landen waar de RVO met zijn hulpprogramma actief is. Voor de totale portefeuille van de RVO laten de schattingen een significante bijdrage zien aan de verbetering van het Nederlandse aandeel in de landen waarin de RVO-programma's worden uitgevoerd.

Op de lange termijn neemt het Nederlandse aandeel in de invoer van de betrokken landen volgens de schattingen met 0,6 procentpunt toe bij een uitbreiding van het hulpprogramma ter grootte van één procent van de totale invoer van die landen. Voor de landen in Afrika laat de regressie een vergelijkbaar effect zien. De schatting voor de landen in Latijns-Amerika is met een coëfficiënt van 17 opvallend hoog. Dit grote effect is vooral terug te vinden in de schatting van het effect van investeringen in de private sector. Op dit continent wijkt het effect van de ontwikkelingshulp aan infrastructuur niet significant van nul af. Omgekeerd is voor de landen in Afrika het langetermijneffect van de bijdrage van ontwikkelingshulp aan de infrastructuur groter dan die aan de ontwikkeling van de private sector. Het Nederlandse aandeel in de invoer van de landen in Azië en Oost-Europa verandert volgens de schattingen niet significant als gevolg van de programma's die RVO laat uitvoeren in deze landen. Dit geldt zowel voor het totale programma als voor de hulp aan de private sector en aan de verbetering van de lokale infrastructuur. De programma's in de watersector laten geen enkele significante bijdrage zien aan de groei van de Nederlandse uitvoer naar de hulpontvangende landen.

De rol van de PSI- en ORIO-programma's

De eerder gepresenteerde uitkomsten van de regressies laten significante verschillen zien tussen de programmaonderdelen gericht op de ontwikkeling van de private sector en de bevordering van de lokale infrastructuur. Voor nader onderzoek is er daarom afzonderlijk in meer detail gekeken naar het PSI- en het ORIO-programma. De vergelijking is interessant omdat ORIO voornamelijk op de publieke sector was gericht en dan vooral op verbetering van de fysieke infrastructuur, terwijl bij PSI de bevordering van de private sectoren voor ogen stond. Het gaat om twee relatief grote programma's, en beide zijn inmiddels afgesloten zodat ook mogelijke langetermijneffecten kunnen worden getraceerd.

De significante schattingen laten duidelijke verschillen zien tussen beide programma's (tabel 5). PSI laat een relatief groot effect zien op de uitvoer van de hulpontvangende landen met bestemming Nederland, terwijl ORIO een groter effect heeft gehad op de invoer van deze landen met als herkomst Nederland. Vergelijkbaar met de eerdere schattingen spelen de relatieve prijzen geen rol van betekenis.

Tot slot

Binnen ontwikkelingssamenwerking heeft handelsbevordering de laatste jaren meer aandacht gekregen. Onze analyse laat zien dat dit voor een deel succesvol is geweest en dat er inderdaad een significante invloed uitgaat van de hulpbedragen die besteed worden in het kader van de pro-

Regressieresultaten: invloed van PSI- en ORIO-programma's op de handelsbetrekkingen

TABEL 5

	Omvang programma in procenten totale invoer	Aandeel programma, jaar vertraagd	Relatieve prijs	R ²	Aantal landen
Aandeel Nederlandse bestemming in totale uitvoer van de betrokken landen					
PSI-programma	1,096***	0,459***	-0,002	0,782	144
ORIO-programma	0,252**	0,461***	-0,002	0,778	144
Aandeel invoer uit Nederland in totale invoer van de betrokken landen					
PSI-programma	0,398***	0,333***	-0,018	0,805	155
ORIO-programma	2,081**	0,323***	-0,018	0,802	155

Noot: constante meegenomen in regressie, **/*** Significant op respectievelijk vijf- en eenprocentniveau

ESB

gramma's waarvoor RVO verantwoordelijk is. Er bestaan echter grote verschillen tussen de programmaonderdelen en groepen van ontvangende landen. Zo heeft de ontwikkelingshulp in het kader van de programma's gericht op de watersector geen significante bijdrage op zowel het aandeel van de uitvoer van de ontvangende landen naar Nederland als het aandeel van de invoer vanuit Nederland in de totale invoer van die landen. Daarentegen heeft hulp aan de private sector en aan de verbetering van de lokale infrastructuur wel een significant effect op de bilaterale handel met de hulpontvangende landen. De effecten verschillen echter van landengroep tot landengroep. De Afrikaanse uitvoer naar Nederland profiteert op de lange termijn als gevolg van de hulp in een omvang die vergelijkbaar is met iets meer dan veertig procent van de uit de hulp beschikbaar gemaakte bedragen. Vooral de ondersteuning van de lokale private sector is effectief. De andere hier onderscheiden landengroepen laten geen positieve bijdrage aan de export naar Nederland zien. Afrika en Latijns-Amerika vertonen beide een significant positief effect in het geval van het Nederlandse aandeel in de invoer van de respectievelijke landen. Voor Latijns-Amerika treedt dit voornamelijk op in het geval van promotie van de private sector, terwijl in het geval van Afrika de effecten vooral terug te zien zijn bij de ondersteuning van de lokale infrastructuur.

Kortom, als bevordering van bilaterale handel op de ontwikkelingsagenda blijft, dan lijkt ondersteuning van de lokale private sector daarvoor de meest aangewezen aanpak te zijn.

Literatuur

Tweede Kamer (2013) *Wat de wereld verdient: een nieuwe agenda voor hulp, handel en investeringen*. Beleidsnota van de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking. Kamerstuk 33625, nr. 1.