

Vergaderjaar 2013–2014

33 625

Hulp, handel en investeringen

Nr. 123

**BRIEF VAN DE MINISTER VOOR BUITENLANDSE HANDEL EN
ONTWIKKELINGSSAMENWERKING**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 september 2014

De internationale lobby- en campagneorganisatie ONE brengt jaarlijks een «DATA Report» uit met een beschrijving van trends op het terrein van ontwikkelingssamenwerking. Vooruitlopend daarop presenteerde de organisatie op 1 juli het «Data Report 2014 Nederland», samen met een tweede rapport met de titel «De effecten van Nederlandse hulp op ontwikkeling en Nederland». Dit laatste rapport is in opdracht van ONE opgesteld door het *Overseas Development Institute* en het *National Institute of Economic and Social Research*.

In de brief van 3 juli 2014 heeft de algemene commissie voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking mij verzocht om een reactie te geven op de beide rapporten. Hierbij betrek ik ook de eveneens begin juli verschenen IOB-studie over de relatie tussen hulp en export met de titel «*Good things come to those who make them happen – Return on aid for Dutch exports*». U ontvangt dat rapport als bijlage bij deze brief¹.

De kern van het ONE-rapport, over de effecten van Nederlandse hulp, alsook de IOB-studie is dat hulp de wederzijds voordelige handel met ontwikkelingslanden kan vergemakkelijken. De IOB studie is gebaseerd op empirische gegevens en is beperkt tot de bilaterale hulp. Het ONE rapport baseert zich op een simulatiemodel waarbij de onderzoekers de effecten nagaan van verschillende uitgavenniveaus voor de totale Nederlandse hulp.

Effect op ontwikkelingslanden

Volgens het ONE-rapport leidt de Nederlandse hulp bij een uitgavennorm van 0,7% tot een 0,9% hoger Bruto Binnenlands Product (BBP) in Sub-Sahara Afrika in 2017. Voor andere regio's is het effect beduidend lager (met ruim 0,3% voor het Verre Oosten en ruim 0,2% voor Latijns-

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

Amerika). De verschillen zijn vooral een gevolg van de verdeling van de Nederlandse hulp over deze regio's. De groei-effecten bestaan uit toegenomen consumptie (consumptieve bestedingen), investeringen (productie-capaciteit) en voor een groot deel uit toegenomen exportcapaciteit ten gevolge van «hulp voor handel» (*Aid for Trade*).

Effect op Nederland

Het ONE rapport onderzoekt door middel van een simulatiemodel de inverdieneffecten van de ontwikkelingshulp voor de Nederlandse export, import, investeringen en het Bruto Binnenlands Product (BBP). Daarbij worden voor de periode 2013–2017 de mogelijke totale effecten van twee verschillende uitgavenniveaus voor ontwikkelingshulp vergeleken. Ontwikkelingshulp op een niveau van 0,7% van het BNP leidt volgens het rapport tot een nationaal inkomen in Nederland dat jaarlijks gemiddeld 0,03% hoger is dan in een situatie zonder hulp. Dit resulteert in een totaal bedrag van ongeveer EUR 940 miljoen over de periode 2013–2017, gemiddeld dus bijna EUR 200 miljoen per jaar. De onderzoekers vergelijken dit met een uitgavenniveau conform de afspraken in het Regeerakkoord. Bij dit lagere uitgavenniveau zou de groei van het BBP over deze periode van vijf jaar in totaal EUR 250 miljoen (dus EUR 50 miljoen per jaar) lager uitvallen dan bij een hulpniveau van 0,7%. Het bedrag aan investeringen zou in totaal met EUR 330 miljoen verminderen. De export zou over de periode van vijf jaar in totaal EUR 2,86 miljard lager uitvallen (ongeveer EUR 570 miljoen per jaar).²

Voor wat betreft de stijging van export door ontwikkelingshulp heeft het ONE rapport enige overeenkomst met de IOB-studie over dit onderwerp. Beide rapporten plaatsen de conclusies over de relatie tussen hulp en export in het kader van de sterk stijgende export naar ontwikkelingslanden. IOB noemt een stijging van het aandeel van lagere- en middeninkomenslanden in de Nederlandse export van 5% in de jaren negentig tot 11% in 2012. Het ONE rapport wijst op een stijging van de Nederlandse export naar ontwikkelingslanden van EUR 11–15 miljard per jaar in de periode 1995–1999 tot EUR 64 miljard in 2012. Beide rapporten laten daarbij voor de Nederlandse economie aanzienlijke effecten zien. Volgens IOB levert elke euro die Nederland aan *bilaterale* ontwikkelingshulp uitgeeft 0,7–0,9 euro op aan extra export³. Na aftrek van de import van grondstoffen en halffabricaten bedraagt de toegevoegde waarde voor Nederland, aldus IOB, 0,40–0,55 euro per euro hulp. IOB schat dat met deze export in totaal circa 15.000 banen zijn gemoeid.

Dat hulp een positief effect heeft op de export van donoren wordt verklaard door inkomenseffecten in ontwikkelingslanden zoals hogere consumptie en investeringen en daarmee de mogelijkheid om te importeren. De IOB-studie noemt daarnaast binding van de hulp, gewoonte en goodwill als belangrijke redenen waarom juist donoren via extra exporten profiteren van stijgende importen van ontwikkelingslanden. Vanaf 2001 hebben westerse landen de hulp aan de minst ontwikkelde landen volledig ontbonden.

Tussen de onderzoeken bestaan ook verschillen. De rapporten hebben een geheel verschillende aanpak. De IOB-studie is niet gebaseerd op een

² Het effect op het nationaal inkomen is veel lager dan het bedrag van de export omdat a) Nederland voor een groot deel van de export eerst grondstoffen en halffabricaten moet invoeren (zie ook het IOB rapport) en de hogere uitgaven voor ontwikkelingssamenwerking leiden tot lagere binnenlandse bestedingen (door hogere belastingen).

³ Het effect in het ONE rapport komt neer op ongeveer 0,9 euro per euro hulp, waarbij *alle hulp* wordt meegerekend.

simulatie maar op gedetailleerd empirisch onderzoek naar land en sector over de periode 1973–2009. Bovendien beperkt de IOB-studie zich tot effecten van het bilaterale kanaal op export en werkgelegenheid. De simulaties in het ONE rapport richten zich op de totale ODA, zonder onderscheid naar kanaal (bilateraal, hulp via non-gouvernementele organisaties of via het multilaterale kanaal).

Ik hecht veel waarde aan onderzoek naar de effecten van de Nederlandse ontwikkelingshulp voor de Nederlandse handel en economie omdat daarmee inzicht kan worden verkregen in de inverdieneffecten van deze investeringen. Op basis van de resultaten van deze onderzoeken ga ik met het Centraal Planbureau (CPB) nader in gesprek op welke wijze deze effecten tot hun recht kunnen komen in berekeningen van de gevolgen van beleidsmaatregelen op het terrein van ontwikkelingssamenwerking.

2014 Data Report

Het «2014 Data Report» roept, aldus de auteurs «leiders ter verantwoording met betrekking tot hun engagement voor ontwikkelingssamenwerking». ONE volgt daarbij de voortgang die de EU-lidstaten hebben geboekt op hun toezeggingen voor de bereiking per 2015 van: a) een besteding van minimaal 0,7% van het BNP aan ODA en b) reservering van de helft van de toegenomen hulp voor Afrika.

Het rapport bevat gegevens over de Nederlandse inzet en doet een aantal aanbevelingen:

- Terugdraaien van de bezuinigingen op ontwikkelingssamenwerking en terugkeren naar de historische toezegging om 0,7% van het nationaal inkomen daaraan te besteden.
- Meer prioriteit geven aan hulp voor sub-Sahara Afrika en de minst ontwikkelde landen.
- Bijdragen aan de huidige inspanningen om ODA te moderniseren door in-donor kosten en schuldkwijtschelding uit te sluiten, ODA meer te richten op de grootste behoeften en het hanteren van meer realistische criteria voor concessionaliteit.
- Binnen de EU steun geven aan implementatie van de Europese antiwitwasrichtlijnen.
- Nederland zou meer moeten bijdragen aan globale initiatieven zoals het *Global Fund*, GAVI en GAFSP.
- Nederland moet doorgaan met het verbeteren van zijn publicatie aan het *International Aid Transparency Initiative (IATI)*, onder meer door uitgebreide informatie en links naar prestatiegegevens toe te voegen.

Het Data-rapport van ONE is kritisch, maar wijst ook op positieve ontwikkelingen. Zo noemt ONE de dalende ODA-budgetten, maar geeft de organisatie ook aan dat Nederland erin geslaagd is om handels- en hulpportefeuilles innovatief te combineren, zodat beleid dat niet specifiek op ontwikkelingshulp is gericht een maximale impact heeft op ontwikkelingslanden. Tegelijkertijd valt op dat sommige conclusies en aanbevelingen op feitelijke onjuistheden gebaseerd zijn. Zo liggen de werkelijke Nederlandse ODA-bijdragen voor de minst ontwikkelde landen en sub-Sahara Afrika hoger dan in het rapport genoemd wordt, omdat het rapport de bijdragen via niet-gouvernementele organisaties niet meerekent.

Appreciatie aanbevelingen Data Report

Nederland blijft voorstander van de internationale ODA-doelstelling van 0,7% BNP. In deze kabinetsperiode valt de Nederlandse prestatie, gedwongen door de algemene budgettaire situatie, lager uit dan 0,7%.

Resultaten vind ik overigens minstens zo belangrijk als geld. Daarom zet Nederland zich in voor modernisering van de ODA-definitie met meer aandacht voor resultaten en meer ruimte voor innovatieve financieringsvormen die een mobiliserende werking hebben voor private investeringen voor ontwikkeling. Wat betreft de leningen deel ik de visie van ONE dat op grond van actuele marktinformatie moet worden vastgesteld in hoeverre leningen concessioneel en «ODA-ble» zijn. Nederland pleit in OESO-DAC kader voor een betere werkwijze om de daadwerkelijke kosten van leningen voor de donor te berekenen, waardoor de inspanningen van donoren beter onderling vergeleken kunnen worden. De focus op de minst ontwikkelde landen vind ik belangrijk en ik hecht eraan dit aandeel de komende jaren op peil te houden.

Nederland is reeds een grote donor aan mondiale initiatieven als het *Global Fund*, de *Global Alliance for Vaccines and Immunisation (GAVI)* en het *Global Agriculture and Food Security Program (GAFSP)*. Zo is Nederland wat betreft omvang van de bijdrage de negende donor van GAVI, achter financiers als de *Bill & Melinda Gates Foundation*, de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk.

De conclusie over de implementatie van de antiwitwasrichtlijn is gedateerd. De *Financial Action Task Force*, waar ONE naar verwijst, bracht in een evaluatie van Nederland uit 2011 tekortkomingen aan het licht. Nederland heeft daarna belangrijke vooruitgang geboekt bij de implementatie van de antiwitwasrichtlijn, zodat het oordeel van de *Financial Action Task Force* in 2014 positief is.

Nederland benadrukt het belang van transparantie en «*Open Data*» voor de effectiviteit van de hulp, onder meer als co-voorzitter van het *Global Partnership for Effective Development Cooperation*. Nederland is een van de eerste donoren die driemaandelijks over ontwikkelingssamenwerking rapporteert aan IATI (*International Aid Transparency Initiative*). De publicatie van «*Open Data*» over ontwikkelingssamenwerking is uitgebreid met financiële ramingen en geolocatiegegevens. Bovendien zijn resultaten en beoordelingsmemoranda van activiteiten sinds juli 2014 toegankelijk via «*Open Data*». In juni 2014 is de begrotingswebsite voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking gelanceerd. Internationaal loopt Nederland daarmee voorop.

De Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking,
E.M.J. Ploumen