

Buitendienst of buiten dienst



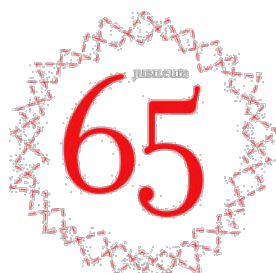
seo economisch onderzoek

Amsterdam, mei 2014

Buitendienst of buiten dienst

Over maatschappelijke kosten en baten van economische diplomatie

Barbara Baarsma
Phil Compernelle



seo economisch onderzoek

“De wetenschap dat het goed is”

SEO Economisch Onderzoek doet onafhankelijk toegepast onderzoek in opdracht van overheid en bedrijfsleven. Ons onderzoek helpt onze opdrachtgevers bij het nemen van beslissingen. SEO Economisch Onderzoek is gelieerd aan de Universiteit van Amsterdam. Dat geeft ons zicht op de nieuwste wetenschappelijke methoden. We hebben geen winst-oogmerk en investeren continu in het intellectueel kapitaal van de medewerkers via promotietrajecten, het uitbrengen van wetenschappelijke publicaties, kennisnetwerken en congresbezoek.

Disclaimer: Dit is een discussion paper, geen afgerond onderzoeksrapport. De inhoud van het paper is niet definitief en kan op basis van discussies en voortschrijdende inzichten gewijzigd worden.

SEO-Discussion paper nr. 75

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave.....	3
1 Nederland heeft veel buitenland.....	1
2 Economische diplomatie	3
2.1 Waar gaat het over?	3
2.2 Waarom doet Nederland dit?	4
2.3 Geen blauwdruk	9
3 Maatschappelijke kosten en baten van commerciële diplomatie	11
3.1 Wat is een MKBA?	11
3.1.1 Alternatieven	13
3.2 Maatschappelijke baten	13
3.2.1 Effecten van commerciële diplomatie	13
3.2.2 Maatschappelijke baten van commerciële diplomatie	14
3.2.3 Doelgroep bereik	16
3.3 Maatschappelijke kosten	17
3.4 Gevoeligheidsanalyses	19
4 Conclusie	21
Literatuur	23
Auteurbeschrijving	25

1 Nederland heeft veel buitenland

Economische diplomatie: alle landen doen het en het bestaat al erg lang. Het is bij uitstek van belang voor een land als Nederland, dat relatief klein is met veel buitenland en ook relatief afhankelijk van de inkomsten uit internationale handel en investeringen.¹

De Nederlandse handelsbalans is in 2012 bijna 9 procent van het binnenlands bruto product en de toegevoegde waarde van de export 38 procent van de totale toegevoegde waarde van Nederland (CBS, 2013). Binnenlandse consumptie en investeringen, inclusief overheidsbestedingen, bestonden voor 32 procent uit buitenlandse goederen en diensten. Bovendien zijn exporterende bedrijven een stuk productiever dan niet-exporterende bedrijven. Dit geldt overigens ook voor de importerende bedrijven, met name vanwege de mogelijkheid kosten te beperken door in lage lonen landen in te kopen. Tot slot vindt sinds 2010 zo'n 12 procent van de Nederlandse werkgelegenheid plaats bij buitenlandse bedrijven in Nederland (CBS, 2013).

De belangrijkste partners zijn Duitsland en België voor de handel in goederen, en de VS en Ierland voor de handel in diensten. Twee derde van de Nederlandse export gaat naar de dichtstbijzijnde en grootste landen van Europa. Al is het totale aandeel nog erg laag (6 procent), de Nederlandse export naar nieuwe toetreders in de EU, met name Polen en Tsjechië, groeit het hardst. Ook handel met niet EU-landen is in opkomst, passend bij de economische groei die landen als China, Brazilië en Rusland doormaken (CBS, 2013).

De verwachtingen over de rol van de overheid bij het bevorderen van internationale handel en investeringen zijn hooggespannen. Zo wordt het gebrek aan reislust van de Nederlandse overheid becommentarieerd in de Nederlandse pers ('Tot grote ergernis van het bedrijfsleven').² Ook het sluiten van een groot aantal Nederlandse posten in het buitenland stuit op tegenstand van het bedrijfsleven.³ Aan de andere kant claimen betrokken ministers vaak exorbitante successen naar aanleiding van handelsmissies ('300 miljoen euro aan contracten').⁴

Om de beslissingen over de inzet van economische diplomatie beter te kunnen onderbouwen, kan het behulpzaam zijn de maatschappelijke baten en kosten van economische diplomatie inzichtelijk te maken. Het gaat daarbij om verschillende activiteiten, zoals handelsmissies en ambassades, maar ook bilaterale samenwerking op gebied van wetenschap en multilaterale handelsverdragen.

Het politieke debat heeft baat bij het verkrijgen van dit inzicht in maatschappelijke kosten en baten van verschillende onderdelen van economische diplomatie. Hiermee kunnen de beschikbare middelen efficiënter ingezet worden. Tegen de achtergrond van de bezuinigingen op de begroting van het Ministerie van Buitenlandse Zaken is dat extra belangrijk geworden. Deze begroting

¹ Dit in vergelijking met EU-14 (CBS, 2013).

² Het Financieel Dagblad (2013), Premier als handelsreiziger, 20 november, p. 9.

³ Het Financieel Dagblad (2013), Sluiting van vijf consulaten is 'slecht voor Nederland', 19 september, p. 4.

⁴ <http://www.bnr.nl/radio/bnr-zakendoen-met/713748-1305/chinese-handelsmissie-levert-300-miljoen-aan-contracten-op>.

dient met een kwart verminderd te worden tegen 2018 (Rijksbegroting, 2014). Nu al is gekozen voor een aanpassing van het postennetwerk door minder activiteiten in Europa en voormalige ontwikkelingssamenwerkingspartners ('OS landen'), maar wel meer aandacht voor opkomende markten. Ook zal geïnvesteerd worden in de kwaliteit van de diplomatieke inzet (Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2013).

In dit discussion paper wordt een aanzet gegeven voor een maatschappelijke kosten-batenanalyses (MKBA) van economische diplomatie.

2 Economische diplomatie

2.1 Waar gaat het over?

Sinds het Nederlandse kabinet in 2012 economische diplomatie tot een van de drie pijlers van het buitenlandse beleid maakte (Rijksbegroting, 2012), heeft het begrip voor ieder een eigen invulling gekregen. Meestal wordt er het bevorderen van internationale handel en investeringen mee bedoeld. Vaak wordt hierbij gedacht aan het ondersteunen van Nederlandse bedrijven bij hun internationale activiteiten, zoals exporteren en buitenlandse investeringen.

In de wetenschappelijke literatuur staat dit laatste echter bekend als slechts een onderdeel van economische diplomatie, de zogenoemde commerciële diplomatie (Woolcock, 2011). Onder de bredere noemer van economische diplomatie valt voorts bijvoorbeeld ook handelsdiplomatie oftewel de activiteiten bij internationale handelsorganisaties zoals de WTO (Woolcock 2002). Economische diplomatie omvat echter ook niet direct economische activiteiten, zoals de politieke, culturele en historische relaties tussen landen en regio's (Okano-Heijmans, 2011; Van Bergeijk, 2009). Uit de literatuur blijkt bijvoorbeeld dat samenwerking op gebied van milieu al tot economische voordelen kan leiden (Rose & Spiegel, 2010).

Economische diplomatie betreft dus het hele spectrum waarbij economische en niet-economische instrumenten door overheden ingezet worden voor met name economische doeleinden (internationale handel en investeringen, duurzame ontwikkeling). Overigens is economische diplomatie niet altijd een positief middel, ook boycots en sancties kunnen ingezet worden om deze doelen te bereiken (Van Bergeijk, 2012).

Voor de beleidsdiscussie is het belangrijk om het onderwerp duidelijk te definiëren. Een eenduidige afbakening is ook nodig om de effecten te kunnen meten. Het ligt voor de hand om hierbij te kiezen voor commerciële diplomatie. Commerciële diplomatie kan gedefinieerd worden als de financiële en niet-financiële ondersteuning van de internationalisering van Nederlandse bedrijven door de Nederlandse overheid.⁵ Het valt in Nederland onder de gezamenlijke verantwoordelijkheid van het Ministerie van Economische en van Buitenlandse Zaken.⁶ Onder commerciële diplomatie vallen verschillende activiteiten, zoals:

- Officiële handelsmissies naar het buitenland (soms in combinatie met een staatsbezoek),
- Officiële handelsmissies naar Nederland,
- Advies en informatie voorziening (seminars, magazine, export toolkit, zakenpartnerscan, financieringsscan, informatie op maat),⁷
- Financiële regelingen waaronder leningen, subsidies en export garanties,⁸

⁵ Zie voor een internationale beschrijving (Kostecki & Naray, 2007)

⁶ Zo valt het internationale postennetwerk onder het Ministerie van Buitenlandse Zaken en sinds 2013 ook de minister voor handel (en ontwikkelingssamenwerking). De Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) wordt echter aangestuurd door het Ministerie van Economische Zaken.

⁷ Dit wordt aangeboden via de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO), het voormalige Agentschap NL.

⁸ Exportkredietgaranties worden verstrekt via Atradius Dutch State Business NV, een volledige dochteronderneming van de Atradius Groep.

- Ondersteuning door het Nederlandse postennetwerk in het buitenland (ambassades, consulaaten, economische steunpunten oftewel *Netherlands Business Support Offices*).

Het Nederlandse postennetwerk vormt de basis voor commerciële diplomatie (IOB, 2014). Hier worden verschillende soorten activiteiten ondernomen om lange termijn relaties te smeden met de buitenlandse overheid, het bedrijfsleven en andere belangrijke maatschappelijke actoren. Deze activiteiten variëren van de jaarlijkse netwerkbijeenkomst rond Koninginnedag (Koningsdag), regelmatig contact met hoge ambtenaren van specifieke ministeries tot officieel getekende bilaterale verdragen (*Memoranda of Understanding*). Op basis daarvan kunnen handelsmissies georganiseerd worden en informatie verspreid worden over de buitenlandse markten. Hiervoor worden zowel Nederlandse diplomaten, meer gespecialiseerde attachés (gelieerd aan een vakministerie zoals landbouw of defensie) als ook lokale (economische) medewerkers ingezet. In toenemende mate wordt het gehele postennetwerk ingezet voor economische diplomatie, dus ook de culturele en politieke medewerkers.

2.2 Waarom doet Nederland dit?

Commerciële diplomatie kan alleen van nut zijn als het oplossingen biedt voor barrières die bedrijven zelf niet kunnen slechten. Alleen in dat geval is sprake van een publiek belang. Duidelijk is dat met commerciële diplomatie ook een privaat belang wordt gediend, namelijk dat van internationaal opererende bedrijven. Deze paragraaf gaat in op de vraag wat bedrijven zelf kunnen en welke rol de overheid daarnaast heeft. Box 2.1 geeft het economisch perspectief op de rolverdeling tussen markt en overheid, zoals we dat ook in deze paragraaf zullen toepassen.

Box 2.1: Economisch analyse van publieke belangen

Er zijn private, maatschappelijke en publieke belangen. Partijen zullen uit zichzelf hun private belang behartigen. Ook veel maatschappelijke belangen worden zonder overheidsingrijpen geborgd. Zo dienen bakkers die brood bakken niet alleen hun eigen, private belang, maar ook een maatschappelijk belang. Er zijn geen staatsbakkers nodig om dit maatschappelijke belang te dienen. Dat is anders bij publieke belangen.

Publieke belangen zijn maatschappelijke belangen die de overheid (mede) moet borgen. Er kan sprake zijn van een publiek belang als de markt faalt. Marktfalen hangt samen met een gebrek aan concurrentie; denk aan kartels en monopolievorming. Of er is sprake van informatieproblemen; de informatie is onbekend of er zijn te weinig prikkels om informatie te openbaren. Ook kan marktfalen samenhangen met ongeprijsde neveneffecten van productie en consumptie (externe effecten) en goederen en diensten waar mensen niet op individuele basis voor willen betalen zoals publieke goederen.

Ook kan een publiek belang spelen bij prohibitief hoge transactiekosten waardoor welvaartsverhogende transacties niet van de grond komen. Bijvoorbeeld wanneer mensen die wonen in de buurt van Schiphol schadevergoeding ontvangen ter compensatie voor geluidshinder.

Vervolg volgende pagina

Vervolg Box 2.1

Publiek belang is echter meer dan alleen falende markten. Een publiek belang kan ook ontstaan als gevolg van politieke motieven: welvaart herverdelen of paternalisme. Nadeel is echter dat deze motieven per definitie subjectief zijn: ze zijn doorgaans niet met welvaartseconomische argumenten te onderbouwen.

Zoals gezegd: er kan sprake zijn van een publiek belang als de markt faalt, maar het hoeft niet. Omdat ook de overheid faalt, kan de markt ondanks het onvermijdelijke falen ervan vaak toch beter met rust worden gelaten. De kans op overheidsfalen is groter als het antwoord op onderstaande vragen positief is:

- Leidt overheidsingrijpen tot een ernstige verstoring van de marktwerking en hoge transactiekosten?
- Is financiering uit publieke middelen duurder dan financiering uit private bronnen (bijvoorbeeld door de versturende effecten van belastingheffing; zie Box 3.4)? Is financiering uit private middelen mogelijk?
- Heeft de overheid een informatieachterstand ten opzichte van de private markt? Leidt deze informatieachterstand tot inefficiënt ingrijpen?
- Kan de overheid zich voor langere tijd aan bepaald beleid committeren? Indien dat niet zo is, brengt dit kosten met zich mee doordat partijen in onzekerheid verkeren.
- Bestaat er een aanzienlijke druk van lobby-organisaties op de overheid om in te grijpen? Is de overheid vatbaar voor lobby-gedrag?
- Is er sprake van grote belangentegenstellingen in verband met overheidsingrijpen? Ontstaan nieuwe ongelijkheden (verbonden aan privileges, machtsposities en middelenverdeling)?
- Is de kans aanwezig dat de overheidsorganisatie gaandeweg andere doelstellingen ontwikkelt dan waarvoor zij oorspronkelijk zijn opgericht (organisatiele doelverschuiving)?
- Is sprake van ingrijpen door overheden op verschillende niveaus (het rijk en lagere overheden), waardoor de regels mogelijk niet goed op elkaar aansluiten?

Overheidsingrijpen om het publiek belang te borgen is alleen aan de orde als de kosten van haar ingrijpen opwegen tegen de baten in termen van welvaart.

Bron: Baarsma et al. (2010).

Welke problemen kunnen bedrijven die actief willen worden of zijn in het buitenland niet zelf oplossen? Wanneer is commerciële diplomatie noodzakelijk? Zoals Figuur 2.1 samenvat, gaat het om informatieproblemen (signalering en kennis) en onvolledige concurrentie (markttoegang). Er is echter ook een grote kans dat de overheid – ook in gevallen dat de markt faalt – niet per se de beste oplossing biedt; net zoals de markt faalt, faalt ook de overheid.⁹

Marktfalen: externe effecten

De onderbouwing van economische diplomatie, en commerciële diplomatie als onderdeel daarvan, start met de veronderstelling dat de maatschappelijke baten van internationale handel en investeringen (effecten op werkgelegenheid en productiviteit in Nederland, en dus welvaart van

⁹ Zie voor een overzicht *Economic diplomacy and commercial policy: Why?* door P. van Bergeijk (2009).

Nederland) groter zijn dan de private baten (de omzet en winst van de individuele bedrijven).¹⁰ Een deel van de baten heeft geen prijskaartje, in de zin dat het tot extra omzet en winst van de internationaal opererende bedrijven leidt, maar wel waarde voor de maatschappij, bijvoorbeeld omdat het werkgelegenheid in andere sectoren oplevert in Nederland.

Een ander voorbeeld van een extern effect is dat grotere wederzijdse economische afhankelijkheid een conflict reducerend effect kan hebben. Het IOB (2010) verwoordt dat als volgt: “Het effect is niet beperkt tot verdragen en overeenkomsten en heeft een bredere strekking. [...] Zulke externe effecten zijn economisch-theoretisch gezien belangrijk, aangezien ze een rechtvaardigingsgrond kunnen bieden voor overheidsinterventie. Markten zullen dergelijke effecten immers niet verdisconteren zodat de markttuitkomst suboptimaal is vanuit maatschappelijk oogpunt.” (p. 18).

Ook een campagne als Holland promotie (‘Holland Branding’) heeft als legitimatie ook externe effecten. Elk individueel bedrijf heeft mogelijk te weinig prikkel om aan promotie van Nederland als handelsland te doen, omdat ze hopen dat een ander bedrijf dat doet zodat ze gratis kunnen meeliften. Het andere bedrijf zal weer wachten op andere bedrijven. De overheid kan dit *freeriders*-gedrag doorbreken door coördinerend op te treden en zij doet dat in de praktijk ook. Als uitwijst dat dergelijke activiteiten een positief effect hebben op de internationale kansen van het Nederlandse bedrijfsleven, dan zou dit mogelijk een rol zijn voor de overheid. Maar sectororganisaties zoals FME of werkgeversorganisaties zoals VNO-NCW kunnen hier ook een rol spelen (zonder of met minder publieke middelen).

Vanwege deze maatschappelijke baten, die groter zijn dan de private baten, ziet de overheid het als een publieke taak internationale handel en investeringen te bevorderen. Dat kan echter op verschillende manieren, waaronder commerciële diplomatie als een van de vele mogelijkheden. Andere vormen van economische diplomatie, zoals multilaterale onderhandelingen in de WTO, zouden echter net zo goed ingezet kunnen worden.

Marktfalen: beperkte markttoegang

Het is mogelijk dat Nederlandse bedrijven te maken krijgen met beperkte markttoegang in het buitenland. Zo kan er in het buitenland sprake zijn natuurlijke monopolies of kartels. Ook kan er sprake zijn van imperfecte concurrentie voor Nederlandse bedrijven als de buitenlandse overheid een sterke rol speelt in de markt. In dat geval faalt niet zo zeer de markt als wel de overheid in dat land. In veel opkomende landen, zoals Brazilië, China en Rusland, zijn de overheid en de daaraan verbonden staatsbedrijven belangrijke klanten van Nederlandse bedrijven. In sommige gevallen is betrokkenheid van de Nederlandse overheid dan een vereiste om de markttoegang te bevorderen en een gelijk speelveld te creëren tussen Nederlandse en lokale bedrijven. Daarnaast kan overheidsbetrokkenheid van belang zijn in het geval van specifieke producten, bijvoorbeeld bepaalde categorieën wapens.

Marktfalen: informatieproblemen in combinatie met externe effecten

In de literatuur over commerciële diplomatie wordt vaak opgemerkt dat bedrijven bij hun internationalisering te maken hebben met asymmetrische informatie. Dit impliceert aan de ene kant dat het voor bedrijven moeilijk zou zijn kansen in te schatten voor verre, niet transparante mark-

¹⁰ Voor de onderliggende argumentatie, zie bijvoorbeeld (Alexander & Warwick, 2007).

ten.¹¹ Bovendien bestaat het risico dat als een bedrijf investeert in het vergaren van kennis, andere bedrijven met die kennis hun voordeel doen (bijvoorbeeld zogenoemde demonstratie-effecten). Deze weglekkende baten duiden op een extern effect. Commerciële diplomatie zou in het geval van deze informatieproblemen in combinatie met externe effecten een kennisfunctie kunnen hebben en Nederlandse bedrijven kunnen voorzien van de benodigde informatie om zo de kosten van internationalisering te verlagen.

Hierbij speelt ook een rol dat het kan gaan om niet-commerciële informatie waar alleen de Nederlandse overheid toegang tot heeft (Harris & Li, 2005). Anders zouden bedrijven zelf in staat zijn deze informatie te vergaren of te kopen van private adviesbureaus.¹² In sommige landen stimuleert de overheid daarnaast ook het vergaren van informatie door bedrijven door het geven van subsidies, bijvoorbeeld door het aanbieden van vouchers voor diensten van private adviesbureaus. De aanname hierbij is dat anders minder informatie verzameld wordt dat maatschappelijk gezien wenselijk is.

Aan de andere kant wijst het argument van asymmetrische informatie er ook op dat het voor potentiële buitenlandse klanten van Nederlandse bedrijven moeilijk kan zijn door de afstand een goed oordeel te vormen over de kwaliteit van de bedrijven en producten. In dit geval is er sprake van een mogelijke signaalfunctie van de Nederlandse overheid, waarbij commerciële diplomatie wordt ingezet om informatie te verschaffen over Nederland en Nederlandse bedrijven aan potentiële klanten (bijvoorbeeld door officiële handelsmissies met ministers of het koningshuis).

Tot slot kunnen informatieproblemen ook optreden op de financiële markten, bijvoorbeeld omdat het voor banken in eigen land en in het buitenland moeilijk is om de risico's in te schatten van internationale handel. Dit is met name een probleem in landen met een instabiele politieke en economische omgeving, bijvoorbeeld ontwikkelingslanden. Alhoewel het gebruik van exportkredieten of garanties als export subsidies beperkt is door multilaterale afspraken,¹³ maken veel landen (waaronder Nederland) nog gebruik van financiële regelingen ter bevordering van export.

Overheidsfalen

Zoals gezegd, overheidsinterventie dient gericht te zijn op het aanpakken van de bovengenoemde vormen van marktfalen en dus niet zonder meer op het steunen van bedrijven omwille van internationale handel en investeringen. Ook dient rekening gehouden te worden met mogelijk overheidsfalen, met name gezien de informatieasymmetrie die bestaat tussen de overheid en bedrijven. Gebrek aan informatie maakt de overheid gevoelig voor lobby van bedrijven die hun eigen belang vooropstellen en niet het maatschappelijke belang. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om het inschatten in hoeverre overheidssteun nodig is (bijvoorbeeld voor de signaalfunctie) en in hoeverre de bedrijven dit ook zelf zouden kunnen oplossen (bijvoorbeeld door betere samenwerking). Daarnaast bestaat ook het risico dat het overheidsbeleid marktoplossingen verdringt (bijvoorbeeld door te concurreren met private adviesbureaus).¹⁴

¹¹ Met ver ('distance' in de handelsliteratuur) wordt niet alleen de geografische afstand bedoeld, maar ook de culturele afstand (zoals taal, handelscultuur) en de institutionele afstand (bijvoorbeeld marktstructuren).

¹² Zo signaleerden Kostecki en Naray op dat de traditionele 'intelligence' functie van commerciële diplomaten (d.w.z. kennisfunctie) afgenomen is door betere toegang tot informatie en transparantie van bedrijven (Kostecki & Naray, 2007).

¹³ WTO, Agreement on Subsidies and Countervailing Measures ("SCM Agreement").

¹⁴ Dit wordt in de economische literatuur *crowding out* genoemd.

Bij het inschatten van de kosten van overheidsingrijpen is het belangrijk om te weten hoe de overheid de economische diplomatie inricht. Is dat vooral met subsidies of juist door inzet van de ‘diplomatieke dienst’? Zo spelen bij de signaalfunctie de politieke en historische relaties tussen overheden een rol, als ook samenwerking op niet-economische gebieden (bijvoorbeeld wetenschap), zonder dat daarvoor per se een subsidie verschaft moet worden voor de deelname van individuele bedrijven aan handelsmissies of beurzen.

Figuur 2.1: Economische legitimiteit van commerciële diplomatie¹⁵

Externe effecten: - Maatschappelijke baten van internationalisering Nederlandse bedrijven (bijv. productiviteit en werkgelegenheid) - Ontbrekende markt voor promotie Nederland in het buitenland - Grotere wederzijdse economische afhankelijkheid heeft een conflict reducerend effect	Commerciële diplomatie: Bijv. Hollandpromotie of andere manieren om het handelsklimaat te verbeteren
Beperkte markttoegang: - Buitenlandse overheid speelt grote rol in de economie (bijv. staatsbedrijven) - Belangen Nederlandse bedrijven worden geschaad door (in)activiteit van buitenlandse overheid - Ongelijk speelveld Nederlandse en buitenlandse bedrijven	Commerciële diplomatie: Markt toegankelijker maken (bijv. officiële handelsmissies, ambassades)
Informatieproblemen: - Overheid heeft unieke toegang tot informatie - Onvoldoende inzicht in kwaliteit Nederlandse producten en diensten - Aard van het product vereist overheidsbetrokkenheid (bijv. wapens) - Beperkte toegang tot kapitaal voor exporteurs	Commerciële diplomatie: Kennis- en signaalfunctie (bijv. officiële handelsmissies, export garanties)
Overheidsfalen: - Gebrek aan informatie - Substitutie private activiteiten (<i>crowding out</i>)	Commerciële diplomatie niet effectief

Bron: SEO Economisch Onderzoek.

¹⁵ Zie ook de studie ‘*Economic diplomacy in practice*’ waarin een beslisboom wordt opgevoerd die aan de hand van de verschillende soorten marktfalen de inzet van commerciële diplomatie beargumenteerd (van Bergeijk, 2012).

2.3 Geen blauwdruk

Er bestaat geen blauwdruk voor de invulling van commerciële diplomatie. De mate waarin de markt faalt en om overheidsinterventie vragen (ondanks mogelijk overheidsfalen) kan sterk verschillen:

- per land (bijv. al dan niet handelsbarrières die overheidsinmenging vereisen),
- per sector (bijv. al dan niet inmenging van de overheid),
- voor verschillende soorten bedrijven (bijv. grootteklasse) en
- voor soort producten (bijv. of het om export of import of investeringen gaat).

Dit vergt een *case-by-case* analyse (op zijn minst per land zoals Box 2.2 illustreert) en geen standaardpakket aan activiteiten.

Box 2.2: Commerciële diplomatie in Latijns Amerika

Uit een recente evaluatie van de Nederlandse economische diplomatie in Latijns Amerika is gebleken dat overheidsingrijpen daar in principe geoorloofd is, al verschilt de noodzaak sterk van land tot land.

Zo is bijvoorbeeld in sommige landen de potentiële klant van een Nederlands bedrijf een buitenlandse overheid (bijv. infrastructuursector) of een staatsbedrijf (bijv. olie & gas sector). Hier is dus sprake van ongelijke toegang tot de markt. Dit speelt meer in landen als Brazilië dan in Chili.

Ook werd opgemerkt dat het vaak voor Nederlandse bedrijven moeilijk is zich te profileren in de Latijns Amerikaanse markt. De kwaliteit van hun goederen en diensten zijn relatief onbekend. Voor elk bedrijf apart zijn de kosten voor het promoten van Nederland te hoog in vergelijking met de individuele baten. Er zijn echter verschillende manieren waarop de Nederlandse overheid vervolgens dit informatieprobleem kan verbeteren (signaalfunctie).¹⁶

In Brazilië en Colombia is gekozen voor zogenoemde ‘*Holland Houses*’, van waaruit informatie wordt verschaft over en het Nederlandse bedrijfsleven (aanvankelijk als publiekprivate samenwerking). Ook worden hiervoor vaak officiële handelsmissies voor ingezet, maar concludeert de evaluatie dat in sommige geval het efficiënter zou kunnen zijn om inkomende missies te ontvangen.

De studie merkte ook op dat in principe voldoende informatie over Latijns Amerika voor Nederlandse bedrijven beschikbaar is in de markt (vooral voor populaire landen als Brazilië, maar ook voor opkomende markten als Colombia). Ook kan gebruik gemaakt worden van private adviesbureaus. De kennisfunctie als legitimatie van commerciële diplomatie leek zodoende beperkt.

Bron: (IOB, 2014).

¹⁶ Hierbij is bovendien sprake van een *freerider* probleem dat opspeelt in het geval van publieke goederen, waarbij elk bedrijf kan profiteren van een beter imago van Nederland, en dus geen enkel bedrijf dit voor zijn rekening wil nemen.

Als eenmaal bepaald is dat commerciële diplomatie een rol kan spelen, en besloten is op welke manier dit uitgevoerd zal worden, rest de cruciale vraag of het ook werkt? Zelfs een statistisch significant effect van commerciële diplomatie (effectiviteit) is nietszeggend als de maatschappelijke baten vervolgens niet vergeleken worden met de kosten (efficiëntie) om zo het uiteindelijke welvaartseffect te kunnen beoordelen (Van Bergeijk, 2012; Hoekman & Javoricik, 2004). Ook is van belang verschillende instrumenten met elkaar te vergelijken en na te gaan welke (of welke combinatie) het meest welvaartsverhogend is.¹⁷ De maatschappelijke kosten-batenanalyse (afgekort: MKBA) is een nuttig instrument om dit inzicht te verkrijgen. In het vervolg van dit discussion paper zal een aanzet gemaakt worden voor een MKBA benadering van commerciële diplomatie.

¹⁷ Zie bijvoorbeeld de studie van (Volpe Martincus & Carballo, 2010) over Colombia, een van de weinige studies waarin gekeken wordt naar de voordelen van het combineren van activiteiten.

3 Maatschappelijke kosten en baten van commerciële diplomatie

3.1 Wat is een MKBA?

Als is bepaald dat in een specifieke sector en land, marktfalen optreedt dat door commerciële diplomatie weggewerkt kan worden, dan dient beoordeeld te worden op welke manier dit het meest effectief en efficiënt uitgevoerd kan worden. Maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) kan gebruikt worden om een selectie te maken tussen verschillende (effectieve) instrumenten met als doel een vanuit het welvaartspectief optimale inzet van commerciële diplomatie. Daarmee beantwoordt de MKBA de efficiëntie vraag (de beste verhouding tussen kosten en baten).¹⁸

MKBA's wordt steeds vaker ingezet voor het evalueren van overheidsbeleid, zowel bij de ontwikkeling van beleid (ex ante) als na uitvoering (ex post). Aanvankelijk werden MKBA's vooral uitgevoerd voor investeringen in infrastructuur, maar steeds vaker wordt de leidraad die is ontwikkeld voor transport MKBA's aangewend voor andere beleidsterreinen (bijvoorbeeld verstedelijking, windenergie, en innovatiebeleid). Sinds eind 2013 is er zelfs een algemene richtlijn voor het uitvoeren van een MKBA voor de Nederlandse overheid: *'Algemene leidraad voor maatschappelijke kosten-batenanalyse'* uitgegeven door het CPB en PBL.

Economische diplomatie is in 2007 aan bod gekomen in een MKBA van het buitenlandinstrumentarium van het Ministerie van Economische Zaken (Van den Berg, De Nooij, Garretsen, & De Groot, 2008). Bij wijze van voorbeeld is deze MKBA beschreven in Box 3.2, 3.3 en 3.5 om de verschillende stappen in een MKBA toe te lichten. Daarvoor werd een MKBA uitgevoerd van de aanwezigheid van internationale organisaties in Den Haag (De Nooij & Theeuwes, 2004).

Een MKBA geeft een overzicht van de welvaartseffecten van overheidsbeleid, waarbij de effecten zo veel mogelijk in geld worden uitgedrukt. Dat betekent echter niet dat een MKBA alleen financiële welvaart in beschouwing neemt. Alles wat welvaart in de brede zin verhoogt en beïnvloed wordt door economisch handelen en beleidsinterventies, moet worden meegenomen in de MKBA (bijvoorbeeld gezondheid, appreciatie van de leefomgeving en milieu).

Door op deze manier zowel de kosten als de baten in geld uit te drukken, kan de MKBA inzicht geven in de mate waarin beleid per saldo een positief effect zal hebben.

Box 3.1 geeft van de kernbegrippen van een MKBA een omschrijving.

¹⁸ Ook kan een MKBA gebruikt worden om de verdeling van de kosten en baten over verschillende groepen weer te geven.

Box 3.1: Centrale begrippen MKBA

Nulalternatief: meest waarschijnlijke ontwikkeling zonder beleid

Bestaand beleid, voorgenomen maatregelen (tenminste, als de uitvoering vrijwel onontkoombaar is) en kleinere ingrepen die het probleem deels oplossen of mitigeren maar geen beleidsalternatief vormen.

Project alternatief: maatregel(en) die moeten worden onderzocht

De kleinst mogelijke verzameling van onderling samenhangende maatregelen die naar verwachting technisch en juridisch uitvoerbaar zijn, economisch haalbaar zijn en een aannemelijke relatie hebben met het in de probleemanalyse vastgestelde knelpunt.

Effecten = beleidsalternatief – nulalternatief

De effecten van het project worden bepaald door de effecten in het beleidsalternatief ten opzichte van de effecten in het nulalternatief. Het is belangrijk hierbij dubbeltellingen te voorkomen. Dubbeltellingen zijn indirecte effecten die optreden op redelijk goed functionerende markten, en dus geen additionele invloed hebben op de welvaart. Het zijn doorgegeven indirecte effecten.

Direct effect: vloeit rechtstreeks voort uit het project

Welvaartseffecten op de markt waarop het beleid aangrijpt. Deze komen tot uiting in productiekosten, omzet, toegevoegde waarde en arbeidsproductiviteit in de sector waar het project direct op aangrijpt.

Indirect effect: vloeit voort uit een direct effect (uitstralingseffect)

Indirecte effecten zijn effecten op andere sectoren die ontstaan doordat kostenveranderingen en effecten op de omvang van de productie worden doorgegeven aan andere sectoren. Uiteindelijk komen de voordelen ook terecht bij consumenten, in de vorm van lagere prijzen voor goederen en diensten.

Extern effect: effect zonder prijskaartje

Niet-geprijsde effecten worden niet via verhandeling op de markt van een prijskaartje voorzien, omdat er geen markt is voor deze effecten. Denk aan milieuvervuiling of voortbouwen op eerdere innovaties. Soms kan een effect waarvoor geen markt bestaat toch in geld gewaardeerd worden.

Discontovoet: rente waarmee effecten worden teruggerekend

Kosten en baten vallen zelden precies gelijk in de tijd. Om een zinvolle vergelijking te maken moet hun waarde worden teruggerekend naar een gemeenschappelijk basisjaar, bijvoorbeeld het jaar waarin de maatregel ingaat. Dit gebeurt met de discontovoet en levert de zogeheten contante waarde op. In MKBA's wordt uitgegaan van een reële risicovrije discontovoet (2,5 procent) met een maatregelspecifieke opslag voor macro-economische risico's (vaak 3 procent).

Gebaseerd op: Romijn & Renes (2013).

3.1.1 Alternatieven

Bij een MKBA wordt een vergelijking gemaakt tussen het ‘project alternatief’ (beleid) en het ‘nul alternatief’ (zonder beleid). Het nul alternatief dient zorgvuldig gekozen te worden. Er moet gekeken worden naar het meest waarschijnlijke scenario zonder het te evalueren beleid, waarbij het marktfalen dus niet of op een andere manier wordt opgelost. Vaak wordt het nul alternatief gezien als een voortzetting van het huidige beleid of als een minimale beleidsinzet.

Box 3.2 MKBA handelsmissies met bewindspersonen

In de MKBA financieel buitenlandinstrumentarium werd ook een hoofdstuk gewijd aan de maatschappelijke kosten en baten van handelsmissies met bewindspersonen.

Het nulalternatief voor deze MKBA was dat er geen handelsmissies met bewindspersonen werden georganiseerd door het Ministerie van Economische Zaken. De projectalternatieven waren handelsmissies met bewindspersonen en 15 bedrijven (van ongedefinieerde grootte) naar:

1. 15 prioriteitslanden (toenmalige prioriteitslanden),
2. 10 prioriteitslanden (lagere kosten, maar met minder landen een band),
3. 10 prioriteitslanden maar wel met evenveel handelsmissies per jaar waardoor de bezoeksfrequentie toeneemt per land (met minder landen een intensievere band).¹⁹

Andere mogelijke projectalternatieven, zoals handelsmissies zonder bewindspersonen, worden niet meegenomen in dezelfde MKBA omdat deze volgens de onderzoekers te veel verschillen van handelsmissies met bewindspersonen (bijvoorbeeld andere doelstelling hebben).

De verschillende alternatieven varieerden vervolgens voor wat betreft:

- Aantal prioriteitslanden,
- Aantal missies per jaar,
- Aantal missies naar prioriteitslanden,
- Bezoeksfrequentie prioriteitslanden (aantal keer per jaar).

Bron: (Van den Berg, De Nooij, Garretsen, & De Groot, 2008).

3.2 Maatschappelijke baten

3.2.1 Effecten van commerciële diplomatie

De verwachtingen van commerciële diplomatie zijn hooggespannen. Ministers meten graag het succes van een handelsmissie met het aantal getekende contracten, maar in de realiteit is het stukken moeilijker om een verband te leggen tussen de verschillende activiteiten van commerciële diplomatie en de internationale contracten van Nederlandse bedrijven (of buitenlandse bedrijven in Nederland).

Commerciële diplomatie is slechts een van vele factoren die internationale handel en investeringen beïnvloedt. Het zou slecht gesteld zijn met het Nederlandse bedrijfsleven als commerciële

¹⁹ In de literatuur wordt gesuggereerd dat herhaling van bezoeken de effectiviteit verhoogt (Nitsch, 2007).

factoren (bijv. wereldprijzen, transportkosten, marktvraag) en hun eigen inzet niet zwaarder zouden wegen dan overheidssteun. Ook al kan de overheid een faciliterende en coördinerende rol spelen, de contracten die getekend worden door de ministers op een handelsmissies zijn vooral het resultaat van (jarenlange) marktverkenning en stevige onderhandelingen door de bedrijven zelf.

Uit internationale studies blijkt echter dat er een positief verband bestaat tussen commerciële diplomatie (of meer specifiek: ambassades en andere buitenlandse vertegenwoordiging, handelsmissies en exportbevordering) en internationale handel van goederen (zie bijvoorbeeld (Rose A., 2007; Nitsch, 2007; Yakop & Van Bergeijk, 2011; Volpe Martincus, 2011)).²⁰ Dit positieve verband bestaat ook als rekening wordt gehouden met het feit dat er een wisselwerking is doordat internationale handel ook economische diplomatie beïnvloedt. Zo zijn ambassades vaak groter in landen die belangrijke handelspartners zijn en zal er meer vraag zijn naar export promotie in landen waarin veel bedrijven geïnteresseerd zijn.²¹

Al in 1962 merkte Nobelprijswinnaar Tinbergen op dat politieke en historische relaties tussen landen een effect hebben op handelsstromen. Recentelijk is een overzichtsstudie uitgevoerd van alle daaropvolgende kwantitatieve studies op het gebied van commerciële diplomatie (Moons & Van Bergeijk, 2013). Gemiddeld genomen wordt daarin een positief effect gevonden van commerciële diplomatie op export, maar dit resultaat verbergt grote variatie in resultaten afhankelijk van landen, instrumenten en evaluatiemethoden. De twee studies die uitgevoerd zijn voor Nederland vinden ook een positief verband tussen de inzet van commerciële diplomatie als handelsmissies, ambassades en informatievoorziening en de export van goederen (Creusen & Lejour, 2011 en 2013; IOB, 2014).

3.2.2 Maatschappelijke baten van commerciële diplomatie

Een MKBA gaat echter een stap verder dan deze studies. De bovengenoemde studies concentreren zich op de directe effecten van commerciële diplomatie. Toename van de handel van bedrijven die gebruikmaken van handelsmissies of toename van handel met landen waar een ambassade staat, zijn voorbeelden van die effecten.

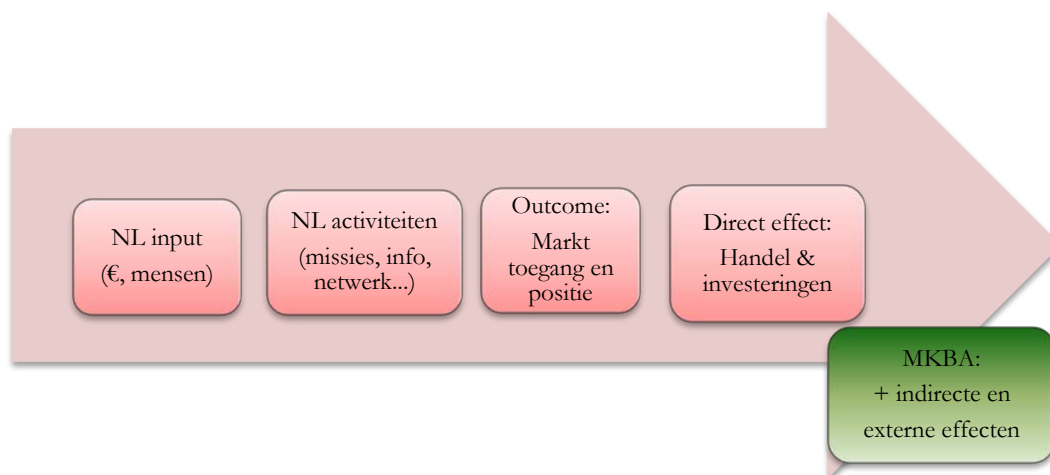
Door ook de maatschappelijke baten van die toegenomen handel in beschouwing te nemen, gaat een MKBA verder. Dat is geïllustreerd in Figuur 3.1. Het gaat niet enkel om de directe economische effecten voor bedrijven (toegenomen handel), maar ook om het effect dat dit heeft op de welvaart van Nederland. Daartoe worden ook de indirecte en externe effecten meegenomen. Hieronder worden enkele voorbeelden gegeven.²²

²⁰ In sommige studies wordt hierbij een onderscheid gemaakt tussen het effect op de intensieve marge (groei van bestaande handelsrelaties) en de extensieve marge (nieuwe handelspartners of goederen). Door tekortkomingen in beschikbare data is er weinig onderzoek uitgevoerd op gebied van investeringen en export van diensten.

²¹ Dit zogenoemde endogeniteitsprobleem (veroorzaakt door omgekeerde causaliteit) wordt op verschillende manieren aangepakt in studies.

²² Hierbij is gebruik gemaakt van (Van den Berg, De Nooij, Garretsen, & De Groot, 2008).

Figuur 3.1: Hoe ontstaan de baten van commerciële diplomatie?



Bron: SEO Economisch Onderzoek.

Een MKBA analyseert dus ook de indirecte effecten van de beleidsinterventie op andere sectoren, die optreden als veranderingen in de kosten en omvang van productie in een sector worden doorgegeven aan bedrijven in andere sectoren.²³ Uiteindelijk zal goedkopere productie (bijvoorbeeld doordat het risico van internationaal ondernemen door commerciële diplomatie afneemt) zelfs doorwerken tot in consumentprijzen. Hierbij moet wel worden opgelet dat er geen dubbel-telling optreedt. Dit gebeurt bijvoorbeeld als het kostenvoordeel voor de producten opgeteld wordt bij het daaruit voortvloeiende kostenvoordeel van de consumenten.

Bij indirecte baten kunnen ook de belastinginkomsten uit extra exporten worden meegenomen. Echter, in veel gevallen zal dat niet duiden op een additioneel welvaartseffect, maar op een verdelingseffect omdat het bedrag aan extra belastingen een transfer betekent van bedrijven naar de overheid. Per saldo verandert de welvaart dan niet. Wat echter wel verandert, is dat de overheid door deze extra belastinginkomsten minder verstorende belastingen zou moeten heffen in vergelijking met het nul alternatief (Van den Berg, De Nooij, Garretsen, & De Groot, 2008). Dit zou wel een welvaartswinst kunnen opleveren.

Een MKBA zal bijvoorbeeld ook rekening houden met het effect dat toegenomen Nederlandse handel en investeringen heeft op de productiviteit van exporterende Nederlandse bedrijven en het effect daarvan op de werkgelegenheid in Nederland. Bij het berekenen van de effecten op de werkgelegenheid (in andere sectoren) moet echter wel rekening gehouden worden met de beperkte beschikbaarheid van werknemers en de mogelijke gevolgen daarvan op lonen of substitutie van arbeidsplaatsen.

Daarnaast analyseert een MKBA ook de externe effecten. Vaak wordt hierbij gedacht aan negatieve milieueffecten, maar het kan ook de positieve effecten zijn van commerciële diplomatie op niet direct deelnemende Nederlandse bedrijven. Zo kan iedereen gebruik maken van een door een overheids campagne verbeterd imago van Nederland in het buitenland. Als extra handel leidt tot grotere keuzemogelijkheden profiteren consumenten daarvan. Ook dat kan tot de externe

²³ Bij infrastructuur projecten is berekend dat de indirecte effecten (de agglomeratie effecten) maximaal 30 procent zijn van de directe effecten kunnen bedragen (Elhorts, Heyma, Koopmans, & Oosterhaven, 2004).

effecten van toegenomen handel en investeringen gerekend worden (Van den Berg, De Nooij, Garretsen, & De Groot, 2008).

Box 3.3: MKBA handelsmissies met bewindspersonen

In de MKBA van handelsmissies met bewindspersonen werden de volgende baten meegenomen:

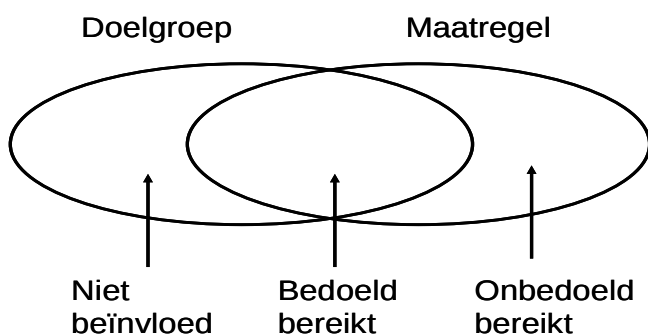
1. Extra export per jaar door handelsmissies van:
 - 0,5 procent bij dezelfde frequentie van missies;
 - 0,6 procent bij een hogere frequentie van missies.
 Hierbij wordt in alle alternatieven aangenomen dat deze export voor 90 procent in Nederland gemaakt wordt en voor 10 procent is geïmporteerd (doorvoer). Ook wordt rekening gehouden met mogelijke verschuiving van handelsstromen (50 procent verdringing).
2. Winst op de extra export die wordt geïmporteerd en doorgevoerd (1 procent).
3. Productiviteitswinst door verhoogde productiviteit (1,5 procent hoger) van exporterende bedrijven.
4. Toename van directe buitenlandse investeringen door Nederland in de bezochte landen (0,25 procent, met 0,28 procent bij hogere frequentie), met een gemiddeld rendement dat 0,5 procent hoger ligt dan het gemiddelde investeringsproject in Nederland.
5. Door toename van de import profiteert de consument van extra keuzemogelijkheden (consumentensurplus is geschat op 2 procent van de exporten).
6. De overheid heft 40 procent belastingen op de extra winsten van bedrijven. Deze overdracht levert per saldo geen extra welvaart op. In deze studie wordt echter aangenomen dat de overheid door deze extra inkomsten elders minder belasting moet heffen, wat welvaartswinst oplevert.

Bron: (Van den Berg, De Nooij, Garretsen, & De Groot, 2008).

3.2.3 Doelgroep bereik

Wat betreft de doorwerking van commerciële diplomatie dient enerzijds rekening gehouden te worden met het feit dat bedrijven baat kunnen hebben bij commerciële diplomatie zonder dat zij er direct mee te maken hebben ('onbedoeld bereikt' in Figuur 3.2). Dit zou bijvoorbeeld kunnen gelden bij een geslaagde Holland Branding campagne (of andere publieke diplomatie), waarbij het imago van Nederland in het buitenland verbeterd wordt. Anderzijds is het ook belangrijk te erkennen dat niet alle bedrijven die gebruik maken van commerciële diplomatie vervolgens ook hun buitenlandse handel en investeringen vergroten of opstarten ('niet beïnvloed'). Uit een recente evaluatie van commerciële diplomatie in Latijns Amerika bleek dat het merendeel van de deelnemers aan handelsmissies of bedrijven die informatie aanvroegen dit niet opvolgden met export. Dit zou kunnen wijzen op gebrekkige voorselectie. Het is echter ook mogelijk dat de commerciële diplomatie ertoe heeft bijdragen dat bedrijven niet nodeloze inspanningen hebben verricht om te internationaliseren, terwijl zij daartoe niet in staat waren (te moeilijke markt, geen vraag, gebrek aan capaciteit).

Figuur 3.2: Doelgroep bereik



Bron: (Aalbers, Baarsma, & Koopmans, 2006).

3.3 Maatschappelijke kosten

Een ander belangrijk verschil tussen een MKBA en veel van de bestaande studies van commerciële diplomatie is dat een MKBA de bovengenoemde maatschappelijke baten vervolgens vergelijkt met de kosten.

Het gaat in de eerste plaats om de directe kosten, dit wil zeggen de middelen die gebruikt worden om het beleid voor te bereiden, uit te voeren en in stand te houden. Dit zijn materiële kosten, maar ook het inzetten van personeel en andere uitvoeringskosten. De maatschappelijke kosten betreffen zowel de kosten voor de uitvoerende overheid als voor deelnemende bedrijven (zo zullen beide actoren reiskosten maken voor handelsmissies).

Bij een MKBA gaat het niet om de bedrijfseconomische kosten, maar om de maatschappelijke kosten, die alleen voorkomen in het project alternatief.²⁴ Kosten die in beide alternatieven bestaan zijn geen maatschappelijke kosten van de beleidsinterventie, die zouden namelijk hoe dan ook gemaakt worden. De kosten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken in Den Haag zijn doorgaans voor een MKBA niet relevant, omdat die niet variëren tussen het nul en project alternatief. De kosten van de economische medewerkers op ambassades echter wel, deze zijn namelijk toe te rekenen aan commerciële diplomatie. De kosten van ambassades zijn relevant als de hoeveelheid verschilt in het project alternatief (bijv. alleen ambassades in de grootste handelspartners) van het nul alternatief (bijv. het huidige postennetwerk).

Bij het ramen van de kosten dient zo veel mogelijk gebruik gemaakt te worden van marktprijzen.²⁵ Zo is de maatschappelijke kost van informatieaanvragen hoger dan de prijs die bedrijven aan Agentschap NL betalen, omdat deze prijs niet alle uitvoeringskosten van de overheid dekt. Indien geen volledige kostenraming bestaat, kan voor een marktconforme prijs beter gekeken worden naar de prijs voor een soortgelijke dienst in de private sector. Daarnaast dienen echter ook de transactiekosten meegenomen te worden, die gemaakt worden door de overheid als tussenpersoon te gebruiken.

²⁴ Het betreft de zogenoemde 'opportunity costs' of de opgeofferde baten in het best mogelijke alternatief (nul alternatief).

²⁵ Gecorrigeerd voor inflatie en inclusief BTW (Romijn & Renes, 2013).

In een MKBA horen ook de kosten die het beleid mogelijk veroorzaken bij andere partijen (bijv. negatieve externe effecten). Dit zijn directe kosten waarvoor echter geen prijs bestaat. Vaak staan deze kosten dan ook niet bij de kosten, maar bij negatieve welvaartseffecten gezet. De kosten die gemaakt worden om eventuele schade te compenseren, dienen wel meegenomen te worden bij de directe kosten (naast de schade zelf dus).

Naast de directe kosten dient rekening gehouden te worden met indirecte kosten. Hieronder vallen bijvoorbeeld de kosten van het heffen van belastingen op het beleid te financieren (Box 3.4). Belastingheffing kost tussen 10 en 40 procent van de totale overheidskosten van het project (Koopmans & De Nooij, 2009). Afhankelijk van de grootte van het project in vergelijking met het nul alternatief, zullen ook deze kosten variëren (voor een goede vergelijking moet verondersteld worden dat dezelfde manier van heffen zal worden gebruikt, tenzij dit een onderdeel van het te evalueren beleid is).²⁶

Box 3.4: De verstorende effecten van belastingheffing

Overheidsinterventies en subsidies gericht op economische diplomatie zijn niet gratis. Het uitgeven van een euro aan subsidie kost meer dan een euro. Het gaat dan niet over de kosten van de Belastingdienst en de administratieve lasten van het invullen van belastingformulieren, maar over de remmende werking die belastingheffing op de economie kan hebben. Een subsidie wordt betaald uit belastinggeld en het heffen van belasting werkt verstorend op de economie.

Belastingheffing kan drie verstorende gevolgen hebben.

- Ten eerste kunnen consumenten minder goederen kopen, waardoor het nut (het welzijn) daalt.
- Ten tweede zijn goederen en diensten duurder voor de gebruiker dan voor de producent. Mensen en bedrijven maken hierdoor andere keuzes over hoeveel en welke goederen en diensten worden aangeschaft.
- Ten derde wordt de keuze tussen werk en vrije tijd beïnvloed. In beginsel wordt werken minder aantrekkelijk.

Door deze veranderende keuzes van mensen is er een welvaartsverlies. Dit welvaartsverlies vormt de kost van belastingheffing. De kosten van een extra eenheid overheidsmiddelen zijn dus groter dan 1. Bas Jacobs (2008) berekende dat voor iedere euro die de overheid *extra* wil herverdelen de maatschappij ongeveer de helft inlevert als welvaartsverlies. De *gemiddelde* kosten van herverdeling zijn lager dan de marginale kosten ervan, maar nog steeds aanzienlijk: namelijk tien tot vijftien procent.

Bron: SEO Economisch Onderzoek.

Tot slot wordt er in een MKBA rekening gehouden met het feit dat de kosten voor de baten uitgaan. In het algemeen wordt de voorkeur gegeven aan geld nu in plaats van in de toekomst. Daarnaast zijn er risico's verbonden aan deze voorinvesteringen. Beide aspecten komen samen in de discontovoet, die varieert tussen 4-7 procent (hoe lager, hoe belangrijker toekomstige kosten).

²⁶ Volgens de MKBA richtlijnen dienen de marginale kosten van overheidsgeld, of het welvaartsverlies van belastingen, niet te worden meegenomen gezien de onduidelijkheid die bestaat over de hoogte van dit verlies (Romijn & Renes, 2013).

Box 3.5: MKBA handelsmissies met bewindspersonen

In de MKBA van handelsmissies met bewindspersonen werd rekening gehouden met de volgende kosten per handelsmissie met bewindspersonen (Van den Berg, De Nooij, Garretsen, & De Groot, 2008):

Netto-kosten voor de overheid

- Aantal bewindspersonen x tijdsbesteding per persoon x weektarief
- Tijdsbesteding vakministeries (voltijdse banen) x tarief (jaarloon)
- + Opbrengsten van fee van deelnemende bedrijven

Kosten voor bedrijven

- Voorbereidingstijd en deelname (voltijdse banen) x tarief (jaarloon)
- Reiskosten per persoon (reis en verblijf)
- Fee deelnemende bedrijven

De discontovoet is gezet op 5,5 procent, waarbij de welvaartwinsten van exporten vijf jaar voortduren en die van investeringen tien jaar.

Bron: (Van den Berg, De Nooij, Garretsen, & De Groot, 2008).

3.4 Gevoeligheidsanalyses

In de praktijk is er helaas vaak een gebrek aan de belangrijkste componenten voor een MKBA. De kosten van beleidsinterventies worden niet altijd even gedetailleerd bijgehouden. In het geval van commerciële diplomatie is bekend wat het jaarlijkse budget van Agentschap NL is of de kosten van ambassades, maar ontbreekt meer gedetailleerde informatie over de inzet van diplomaten voor commerciële diplomatie (zeker gezien zij dit combineren met niet-economische werkzaamheden).²⁷ Hoeveel tijd spenderen economische medewerkers op een ambassade, consulaat of Netherlands Business Support Offices (NBSO) aan informatie-aanvragen? Hoeveel kost het voorbereiden en uitbesteden van officiële handelsmissies?

Maar ook over de effecten van beleid (specifieke instrumenten en de mogelijke samenhang, doelgroep bereik) ontbreekt vaak robuuste informatie. De gouden standaard is een econometrische effectenstudie, waarin er een causaal verband is vastgesteld tussen het beleid en de effecten (Expert Werkgroep Effectmeting, 2011).²⁸ Die zijn te vaak niet beschikbaar. Hiervoor kunnen studies gebruikt worden als genoemd in 3.1.2, echter deze zijn niet voor alle landen en beleidsinstrumenten beschikbaar. Internationale effectenstudies zijn niet zonder meer te gebruiken in een MKBA van het Nederlandse beleid omdat de bevindingen contextspecifiek zijn en niet zonder meer toepasbaar op Nederland (dit wordt ook wel beperkte externe validiteit genoemd).

Het is daarom van belang gevoeligheidsanalyses uit te voeren op de aannames die zijn gehanteerd. Hierbij wordt er variatie aangebracht in de gekozen waarden (bijv. de grootte van de mone-

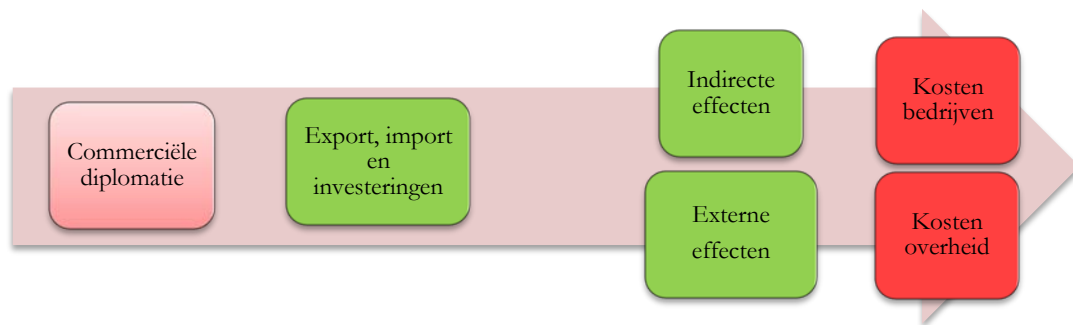
²⁷ Andere landen besteden hier meer aandacht aan, bijvoorbeeld door het registreren van alle kosten, inclusief tijd en personeel, gespendeerd aan commerciële diplomatie.

²⁸ In het onderzoeksveld van internationale samenwerking wordt dit ook wel 'impact evaluatie' genoemd in plaats van econometrische effectenstudie (officieel van 'statistical impact evaluation', SIE).

taire waarde van extra keuze als percentage van de toegenomen handel, toename exporten) en omgevingsfactoren die de uitkomsten zouden kunnen beïnvloeden (bijv. economische groei bij handelspartners) om zo na te gaan in hoeverre de uitkomsten van de MKBA gevoelig zijn voor deze keuzes.²⁹

Zelfs met onzekerheid over bepaalde maatschappelijke kosten en baten is een MKBA goed in te zetten om de beleidstheorie te verduidelijken en de mogelijke kosten en baten van het beleid systematisch weer te geven. Op die manier kan een MKBA vervolgens ook sturing geven aan de te verzamelen informatie over kosten en effecten.

Figuur 3.3: MKBA commerciële diplomatie



Bron: SEO Economisch Onderzoek.

²⁹ Voor de omgevingsscenario's kan bijvoorbeeld gebruik gemaakt worden van de OECD scenario's voor de wereld tot 2060 (Johansson & et al, 2013), of scenario's voor Nederland (CPB, MNP, & RPB, 2006).

4 Conclusie³⁰

De Nederlandse overheid geeft per jaar meer dan € 150 miljoen uit aan economische diplomatie. Dit is nog afgezien van de kosten van de Nederlandse ambassades in het buitenland. Worden de middelen ten bate van economische diplomatie optimaal ingezet? Die vraag is te beantwoorden met een MKBA.

De MKBA is *“een informatie-instrument dat vanuit het perspectief van de maatschappij als geheel de voor- en nadelen van een beleidsmaatregel systematisch in beeld brengt en waardeert”* (Romijn & Renes, 2013). Door de maatschappelijke baten en de kosten van de verschillende aanpakken van commerciële diplomatie met elkaar te vergelijken (nul- en projectalternatieven), kan een effectievere en efficiëntere selectie gemaakt worden.

Hierbij moet overigens niet alleen gekeken worden naar de publieke maar ook naar de private kosten, want uiteindelijk betreedt het merendeel van de Nederlandse bedrijven eigenstandig de buitenlandse markten. Uit een studie naar Nederlandse commerciële diplomatie in Latijns Amerika blijkt dat de Nederlandse economische diplomatie niet altijd even strategisch ingezet wordt. Er kan veel gewonnen worden als de overheid zich concentreert op het corrigeren van marktfalen en niet overlapt met wat bedrijven zelf goed, of zelfs beter, kunnen.

Zo bieden ambassades en het voormalige Agentschap NL informatie over landen en culturen, kansen voor de topsectoren en voorstellen voor zakenpartners. Op internet is echter genoeg standaardinformatie te vinden over buitenlandse markten en bedrijven. En niet alleen over de Nederlandse topsectoren en prioriteitslanden, waartoe de overheidsinformatie zich beperkt. Bovendien is er een schat aan ervaring bij adviesbureaus in Nederland en ter plekke, die beter uitgerust zijn om gespecialiseerde, commerciële informatie te verschaffen.

Dat betekent niet dat er geen rol is weggelegd voor economische diplomatie. Integendeel, de overheid kan veel wat geen bedrijf kan, en dan met name door de inzet van haar unieke historische en politieke relaties met andere overheden.

Economische diplomatie speelt een belangrijke rol in het Nederlandse buitenlands beleid. Het uiteindelijke doel is het vergroten van de Nederlandse welvaart middels toegenomen internationale handel en investeringen. Commerciële diplomatie, het direct ondersteunen van Nederlandse bedrijven bij hun internationalisering, is hier onderdeel van (net als onder andere handelsdiplomatie en publieksdiplomatie).

Er zijn verschillende evaluatiestudies, ook voor Nederland, die het effect van commerciële diplomatie hebben onderzocht. Hieruit blijkt een algemeen positief verband tussen commerciële diplomatie en de export van goederen, dat echter wel varieert naar gelang het ingezette instrument en de landencontext. Echter, een statistisch significant effect van commerciële diplomatie is onvoldoende basis om beleid op te baseren. De Nederlandse welvaart zal namelijk alleen toenemen als die baten van commerciële diplomatie ook opwegen tegen de maatschappelijke kosten.

³⁰ Deze conclusie is mede gebaseerd op en bevat citaten uit (Compernelle, 2014).

Aan de kostenkant neemt de Nederlandse overheid ook maatregelen. Er wordt flink bezuinigd op het budget voor buitenlands beleid. Ambassades en consulaten worden gesloten en subsidies voor internationale activiteiten van bedrijven zijn afgeschaft. Ook wordt aan bedrijven een hogere eigen bijdrage gevraagd voor diensten van de overheid (bijvoorbeeld voor deelname aan handelsmissies).

Economische diplomatie vereist maatwerk en is niet voor elk bedrijf, in elke sector, en in elk land even belangrijk. Dat blijkt ook uit de eerder genoemde studie over Latijns Amerika. Zeker in tijden van bezuinigingen dient beter afgebakend te worden wat de overheid wel en niet moet doen. Door met hagel te schieten wordt altijd wel iets geraakt, maar als er gericht gemikt zou worden, zou nog vaker (en goedkoper) in de roos geschoten worden. De overheid kan zeker een rol spelen bij het bevorderen van internationale handel en investeringen, maar enige bescheidenheid past ook. Aan al die succesvolle handelsmissies gaat heel wat werk vooraf. Op het moment dat een minister of staatshoofd het succes van zijn of haar handelsdelegatie claimt, heeft het bedrijfsleven al jaren 'private diplomatie' op de achtergrond gevoerd. En zo hoort het ook.

Literatuur

- Aalbers, R., Baarsma, B., & Koopmans, C. (2006). *Maatschappelijke kosten en baten van innovatiebeleid*. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- Alexander, C., & Warwick, K. (2007). Governments, Exports and Growth: Responding to the challenges and opportunities of globalisation. *The World Economy*, 117-94.
- Baarsma, B., Koopmans C., & Theeuwes, J. (2010), *Beleidseconomie: Een rationele onderbouwing van overheidsingrijpen*, Amsterdam: Pallas Publications – Amsterdam University Press.
- Bergeijk, van P. (2009). Commercial policy and economic diplomacy: Why? In P. van Bergeijk, *Economic diplomacy and the Geography of International Trade* (pp. 69-93). Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Bergeijk, van P. (2012). *Effectiviteit van economische diplomatie: methoden en resultaten van onderzoek*. Den Haag: IOB, Ministerie van Buitenlandse Zaken.
- Berg, van den M., de Nooij, M., Garretsen, H., & de Groot, H. (2008). *MKBA financieel buitenlandinstrumentarium*. Amsterdam: SEO.
- CBS (2013). *Internationalisation Monitor 2013*. Den Haag/Heerlen: Centraal Bureau voor Statistiek.
- Compernelle, P. (2014), Opbrengst van economische diplomatie niet optimaal bij gebrek aan strategische keuzen, *Het Financieel Dagblad*, 23 januari, p. 10.
- CPB, MNP & RPB (2006). *Welvaart en Leefomgeving: een scenariostudio voor Nederland in 2040*. Den Haag: CPB Bijzondere Publicatie 64.
- Creusen, H., & Lejour, A. (2013). Market entry and economic diplomacy. *Applied Economics Letters*, 504–507.
- Creusen, H., & Lejour, A. (2011). Uncertainty and the export decisions of Dutch firms. *CPB Discussion Paper 183* (p. 37). The Hague: CPH Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis.
- Elhorts, J., Heyma, A., Koopmans, C., & Oosterhaven, J. (2004). *Indirecte effecten Infrastructuurprojecten. Aanvulling leidraad OEI*. Den Haag: Ministeries V&W en EZ.
- Expert Werkgroep Effectmeting. (2011). *Durf te meten: Eindrapport van de Werkgroep Effectmeting*.
- Harris, R., & Li, Q. (2005). *Review of the literature: the role of international trade and investment in business growth and development*. Londen: DTI.
- Hoekman, B., & Javoricik, B. (2004). *Policies facilitating firm adjustment to globalization. Policy Research Working Paper 3441*. Washington DC: World Bank.
- IOB (2014). *Economic diplomacy in practice*. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.
- Jacobs, B. (2008), *De prijs van gelijkheid*, Amsterdam: Bert Bakker.

- Koopmans, C., & De Nooij, M. (2009). Reactie op: De marginale kosten van publieke fondsen zijn gelijk aan één. *ESB*, vol 94 .
- Kostecki, M., & Naray, O. (2007). *Commercial diplomacy and international business*. Den Haag: Clingendael, Discussion Papers in Diplomacy.
- Ministerie van Buitenlandse Zaken (2013). Voor Nederland, wereldwijd. *Brief van de Minister*, TK 32 734 nr. 15 .
- Nitsch, V. (2007). State visits and international trade. *The World Economy* , 1797-816.
- Nooij, de M., & Theeuwes, J. (2004). De kosten en baten van internationale organisaties. *Tijdschrift voor Politieke Economie* 25(3) , 116-141.
- Okano-Heijmans, M. (2011). Conceptualizing Economic Diplomacy: The Crossroads of International Relations, Economics, IPE and Diplomatic Studies. *The Hague Journal of Diplomacy*, 6(1-2), 2011, 7-36.
- Rijksbegroting (2012). Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2012. *Memorie van toelichting*, 33 000 V .
- Rijksbegroting (2014). Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2014. *Memorie van toelichting*, 33 750 V . Tweede Kamer der Staten Generaal.
- Romijn, G., & Renes, G. (2013). *Algemene leidraad voor maatschappelijke kosten-batenanalyse*. Den Haag: Centraal Planbureau / Planbureau voor de Leefomgeving.
- Rose, A. (2007). The foreign service and foreign trade: embassies as export promotion. *The World Economy*, 30(1) , 22-38.
- Rose, A., & Spiegel, M. (2010). International environmental arrangements and international commerce. In P. van Bergeijk, & S. Brakman, *The Gravity Model in International Trade* (pp. 255-277). New York, USA: Cambridge University Press.
- Volpe Martincus, C. (2011). *Odyssey in international markets: an assessment of the effectiveness of export promotion in Latin America and the Caribbean*. Washington DC: Inter-American Development Bank.
- Volpe Martincus, C., & Carballo, J. (2010). Export promotion: bundled services work better. *World Economy* , 33, 1718-1756.
- Woolcock, S. (2011). EU Economic Diplomacy: The Factors Shaping Common Action. *The Hague Journal of Diplomacy* , 83-99.
- Yakop, M., & Van Bergeijk, P. (2011). Economic diplomacy, trade and developing countries. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*.

Auteurbeschrijving

Barbara Baarsma

Barbara Baarsma Barbara Baarsma is algemeen directeur van SEO Economisch Onderzoek en bijzonder hoogleraar Marktwerking- en mededingingseconomie aan de UvA. Zij heeft ruime onderzoekservaring op het gebied van marktwerking, (zelf)regulering en mededinging en met het uitvoeren van het uitvoeren van kosten-batenanalyses en monetaire waardering. In 2000 promoveerde zij op een proefschrift over de monetaire waardering van externe effecten, zoals geluidshinder door vliegtuigen rond Schiphol en verlies aan natuurschoon in het IJmeer door de komst van de woonwijk IJburg. MKBA's waar Barbara aan meewerkte hadden bijvoorbeeld betrekking op zelfregulering versus wetgeving, innovatiebeleid en splitsing in de energiesector.

Phil Compernelle

Phil Compernelle heeft jarenlange ervaring met economisch beleidsadvies aan overheden en internationale organisaties in verschillende landen, van het Verenigd Koninkrijk tot Jemen. Bovendien is Phil gespecialiseerd in evaluatieonderzoek met zowel kwantitatieve als kwalitatieve methoden. Zij was verantwoordelijk voor de evaluatie van de Nederlandse economische diplomatie in Latijns Amerika bij de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Zij studeerde algemene economie aan de Universiteit van Amsterdam en ontwikkelingsstudies aan de London School of Economics (MA).



seo economisch onderzoek

Roetersstraat 29 . 1018 WB Amsterdam . T (+31) 20 525 16 30 . F (+31) 20 525 16 86 . www.seo.nl