



26 maart 2025, dr. Tristan Kohl (Rijksuniversiteit Groningen), mr. dr. Simon Tans (Wageningen University & Research)

# Bilaterale handelsbevordering

## Centrale vraagstelling

In deze notitie gaan wij op verzoek van de Vaste Tweede Kamercommissie voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingshulp in op een drietal vragen over de functie, effectiviteit en aandachtspunten ten aanzien van bilaterale handelsbevordering. Daarbij staat per paragraaf een van de volgende vragen centraal en wordt aandacht besteed aan een aantal dilemma's, risico's en kansen.

1. Hoe ziet het instrumentarium voor bilaterale handelsbevordering eruit?
2. Welke inzichten zijn er ten aanzien van de resultaten die worden bereikt met de inzet van instrumenten voor bilaterale handelsbevordering?
3. Is het Nederlandse instrumentarium voor bilaterale handelsbevordering nog adequaat, of zijn er (buitenlandse) inzichten die bruikbaar zijn voor verdere ontwikkeling van het instrumentarium?

## 1. Hordes, instrumentarium en afwegingen

De Nederlandse economie is sterk afhankelijk van buitenlandse handel. De economische literatuur laat echter zien dat er in ieder geval **twee belangrijke hordes** genomen moeten worden voordat een onderneming ook echt internationaal actief kan zijn met handel en/of buitenlandse investeringen.

De **eerste horde** is het verminderen van *asymmetrische informatie*.<sup>1</sup> Het is niet vanzelfsprekend dat alle bedrijven even goed op de hoogte zijn van de kansen die internationalisering biedt, of hoe zij zich hier optimaal op kunnen voorbereiden. Een aantal instrumenten is er daarom op gericht bedrijven op verschillende manieren te helpen om deze informatiebarrières te verminderen en kennisuitwisseling met potentiële buitenlandse partners te vergroten<sup>2</sup>. De Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RvO) heeft een leidende nationale rol in het faciliteren van deze activiteiten. Daarnaast zijn allerlei vergelijkbare initiatieven op regionaal niveau (provincies) en bij brancheorganisaties in de private sector.<sup>3</sup>

In een recente effectmeting van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) namens de directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB) van het ministerie van Buitenlandse Zaken, wordt onderscheid gemaakt tussen instrumenten die toezien op (1) het aanleggen en versterken van relevante nationale en internationale netwerken en contacten, (2) kennisontwikkeling en informatie ten aanzien van internationaal ondernemen, (3) economische positionering en imago, en (4) belangenbehartiging en gelijk speelveld<sup>4</sup>. Deze instrumenten monden uit in allerlei soorten activiteiten. Te denken valt aan informatiebijeenkomsten, het geven van trainingen over verschillen in technische regelgeving en kwaliteitsstandaarden, het delen van kennis over hoe distributiekanaal op te zetten en om te gaan met verschillende douaneprocedures, en het netwerken met mogelijke buitenlandse partners via beurzen en handelsmissies.

Ten aanzien van deze eerste horde spelen vrijhandelsverdragen een grote rol. Het **belang van transparantie voor internationale handel** wordt ten volle onderkend in deze verdragen en in de literatuur over

<sup>1</sup> Copeland 2008

<sup>2</sup> Cadot et al. 2013

<sup>3</sup> Bruil et al. 2017

<sup>4</sup> Van den Berg et al., 2018

transparantie bepalingen in deze verdragen.<sup>5</sup> Daarnaast zorgt inzicht in regels en administratie in andere landen ook voor inzicht in wanneer mogelijk sprake is van op grond van handelsverdragen verboden discriminerende maatregelen of onnodig handelbelemmerende procedures<sup>6</sup>. Zo wordt door Kruger<sup>7</sup> over internationale dienstverlening betoogd dat de bijdrage van de General Agreement on Trade in Services (GATS) rust op twee pijlers: handelsliberalisering zelf en transparantie<sup>8</sup>. Delimatsis<sup>9</sup> geeft aan, wederom ten aanzien van het onderwerp internationale dienstverlening, dat onduidelijkheid over regulering en het administratieve proces ertoe kunnen leiden dat een dienstverlener ervoor kiest om geen nieuwe vestiging te openen en in plaats daarvan diensten vanuit het thuisland te blijven aanbieden. Gesteld kan worden dat dienstverleners er in het algemeen een zeer sterke voorkeur voor hebben om internationaal actief te worden in landen met een vergelijkbare regulering. Bilaterale handelsbevordering ten aanzien van dienstverlening vraagt dan ook om een overzicht van regels die van toepassing zijn op de dienstverlener en om de mogelijkheid contact op te nemen met lokale autoriteiten. Regelmatige updates van deze regels zijn eveneens van belang, aangezien juist ten aanzien van dienstverlening in vele sectoren sprake is van regelmatige veranderingen van regulering<sup>10</sup>.

Waar de krantenkoppen momenteel vooral gedomineerd worden door handelsoorlogen en niet-functionerende geschillenbeslechting, voor de dagelijkse praktijk van veel internationaal opererende ondernemingen is de WTO onverminderd van grote waarde. Dankzij de WTO is het voor een ondernemer mogelijk om relevante regels die gelden in andere landen op te zoeken in databases<sup>11</sup>. Dit brengt ons tot een cruciaal punt ten aanzien van bilaterale handelsbevordering, aangezien de grote waarde van transparantie en de daarmee samenhangende WTO-databases gemist wordt wanneer ondernemingen daarvan simpelweg niet op de hoogte zijn. Het verstrekken van informatie over het bestaan en gebruik van deze functionaliteiten van de WTO is relatief eenvoudig en kan een groot verschil maken voor ondernemingen. Een recente studie van de WTO toont bijvoorbeeld aan dat ruim 80% van de wereldhandel in goederen plaatsvindt op basis van de 'most favored nation' tarieven die in de context van de WTO zijn afgesloten<sup>12</sup>.

Er bestaan echter **verschillen** waar het gaat om de noodzaak om **asymmetrische informatie** tegen te gaan (de eerste horde) **tussen internationaal actief worden in de handel in goederen ten opzichte van de handel in diensten**. Hier zijn verschillende redenen voor. Allereerst geldt voor dienstverlening dat, afhankelijk van de specifieke sector, vaak sprake is van een veelvoud aan regels en/of regels die relatief omvangrijke eisen stellen. Zowel de dienst als de dienstverlener zelf kan het onderwerp zijn van regulering.<sup>13</sup> Dat betekent ook dat het eenvoudiger is om regels voor producten te harmoniseren dan die voor diensten. Wat betreft producten is er vaak een internationale standaard, terwijl deze voor diensten regelmatig ontbreekt. Zo bevordert de WTO het gebruik door landen van internationale standaarden voor producten via de Technical Barriers to Trade Agreement (TBT<sup>14</sup>) en de Sanitary and Phytosanitary Agreement (SPS)<sup>15</sup>. Hoewel ook de GATS diverse bepalingen kent die uitnodigen tot het gebruik van internationale standaarden voor dienstverlening, zijn deze bepalingen veel minder dwingend dan in het geval van bijvoorbeeld de TBT. Bovendien zijn internationale initiatieven op het gebied van bijvoorbeeld diplomaerkenning vaak beperkt tot twee of enkele staten, in tegenstelling tot internationale productstandaarden waar vele landen aan deelnemen. Voor bilaterale handelsbevordering liggen er dan ook **kansen op het gebied van dienstverlening en internationalisering**. Waar de multilaterale GATS het nodige regelt ten aanzien van transparantie, bevatten recentere bilaterale handelsverdragen vaak verdergaande bepalingen<sup>16</sup>. Zo bevatten zowel de GATS als het, veel recentere, EU – Japan-handelsverdrag beide verplichtingen om regelgeving te publiceren, maar het EU – Japan-verdrag draagt specifiek op tot het voorzien in 'een transparant regelgevingskader, dat doeltreffend en voorspelbaar is voor personen waaronder marktdeelnemers, met name kleine en middelgrote ondernemingen.'<sup>17</sup> Dit is des te relevanter omdat **transparantie vooral voor de kleinere ondernemingen cruciaal** is, gezien de beperkte capaciteit om vreemde regelgeving in kaart te brengen.<sup>18</sup> Dit brengt ons bij het volgende punt. Juist voor de

<sup>5</sup> Kruger 2011, p 7; Delimatsis 2008, p 93

<sup>6</sup> Krajewski 2003

<sup>7</sup> 2011, p 7

<sup>8</sup> Zie ook: Kerr 2008, p. 3-4

<sup>9</sup> 2008, p 93

<sup>10</sup> Tans 2017, p 73-75

<sup>11</sup> ePing, Cernat 2023

<sup>12</sup> Gonciarz & Verbeet, 2025

<sup>13</sup> Tans 2017, p 74; UNCTAD 2020, p 20

<sup>14</sup> Artikel 2.4 en 2.6

<sup>15</sup> Artikel 3

<sup>16</sup> Biukvic 2012

<sup>17</sup> EU – Japan overeenkomst, artikel 17.2

<sup>18</sup> Tans 2017, p 74

bevordering van bilaterale handel op het gebied van dienstverlening kan Nederland de focus leggen op landen waarmee de Europese Unie vrijhandelsverdragen heeft afgesloten. Er ligt dus een enorme opgave om asymmetrische informatie over diensten te verminderen waar het gaat om landen waarmee de EU handelsverdragen heeft. De asymmetrische informatie voor goederen - en met name diensten - is des te problematischer voor handelspartners waarmee de EU nog géén handelsverdrag heeft afgesloten. Dit onderstreept het belang van exportbevordering.

De **tweede horde** is de cruciale vraag of bedrijven überhaupt voldoende *economische slagkracht* hebben om internationaal te opereren<sup>19</sup>. Uitvoerig economisch onderzoek toont systematisch aan –ook voor Nederland– dat een kleine minderheid van alle ondernemingen tekent voor het gros aan export en buitenlandse investeringen. De belangrijkste verklaring hiervoor is dat maar weinig ondernemingen voldoende productief zijn om internationaal concurrerend te kunnen zijn. Internationalisering – het verkennen en evt. betreden van buitenlandse markten – brengt hoge vaste kosten met zich en deze kunnen alleen winstgevend worden gedekt bij een voldoende hoge productiviteit (dus lage marginale kosten). Hoewel bilaterale handelsbevordering er niet op gericht is productiviteit en dus concurrentievermogen an sich te verbeteren, is er wel een rol weggelegd voor financiering en exportkredietverzekering. Deze instrumenten zien erop toe dat er adequate financiële voorzieningen zijn om de stap naar internationalisering te faciliteren als bedrijven daarvoor (nog) niet voldoende middelen hebben, of als de financiële sector in een partnerland onvoldoende is ontwikkeld<sup>20</sup>. Zie in dezen de rol van o.a. Invest International en Atradius voor Nederlandse ondernemingen.

In de kern is de **afweging van de beleidsmaker** of en in welke mate het wenselijk is belastinggeld te gebruiken om privéondernemingen te helpen om in ieder geval de eerste horde (deels) te kunnen slechten: actief relevante informatie over de buitenlandse markt inwinnen. De leidende gedachte hierbij is dat het vergroten van het afzetgebied van Nederlandse ondernemingen zou leiden tot meer binnenlandse werkgelegenheid, winstgevendheid, en positieve 'externaliteiten' (*spillovers*) zoals innovatie binnen én tussen bedrijfstakken als gevolg van kennisuitwisseling en samenwerking met partners in internationale netwerken. Indien deze ontwikkelingen leiden tot een grotere belastingafdracht, is sprake van een virtueuze cirkel die goed is voor zowel de Nederlandse schatkist, het buitenlandse imago van Nederland als handelspartner, en de BV Nederland.

De **keerzijde van de medaille** is dat de overheid allerlei financiële middelen inzet om ondernemingen over de streep te halen om internationaal actief te worden (= het beslechten van horde 1) zonder rekening te houden met de cruciale randvoorwaarde dat deze bedrijven hoe dan ook voldoende productief moeten zijn (horde 2) om internationaal concurrerend te kunnen opereren. **Is dat niet het geval dan zouden de middelen beter kunnen worden gebruikt** om de Nederlandse economie op langere termijn concurrerend te houden door meer te investeren in hoogwaardig onderwijs voor een toekomstbestendige en innovatieve kenniseconomie; het verbeteren van arbeidsmarktregulering om schaars talent te behouden en aan te trekken,<sup>21</sup> en aandacht te besteden aan de negatieve economische gevolgen van een snel vergrijzende Nederlandse en Europese bevolking.<sup>22</sup> Zoals eerder door ons betoogd blijft het ook in het nationaal economisch belang om via de Wereldhandelsorganisatie (WTO) toe te zien op de naleving van transparante en stabiele spelregels voor internationale handel.<sup>23</sup>

## 2. Effectiviteit

Er is veel kwantitatief onderzoek gedaan naar de effecten van handelsbevorderende instrumenten. In een recente meta-analyse van de internationale economische literatuur analyseren Srhoj, Vitezić en Wagner<sup>24</sup> de effectmetingen van 33 toonaangevende studies, verricht in maar liefst 26 landen in de hele wereld. De studie beziet exportbevorderende maatregelen van landen als België, Denemarken, Duitsland, Frankrijk, Ierland, Italië, Kroatië, Oostenrijk, Verenigd Koninkrijk, Zweden, en ook landen in Zuid-Amerika, het Midden-Oosten en Zuidoost Azië.

<sup>19</sup> Bernard & Jensen 2004, Helpman et al. 2004

<sup>20</sup> Broocks and Van Biesebroeck 2017, Agarwal et al. 2018, Defever 2020

<sup>21</sup> Bloom et al. 2019; Coad et al. 2022

<sup>22</sup> Brakman et al. 2025a, 2025b

<sup>23</sup> Kohl, Tans en de Waele, 2020

<sup>24</sup> 2023

De algemene conclusie uit Srhoj et al.<sup>25</sup> is dat handelsbevorderende instrumenten doorgaans bijdragen tot het verminderen van asymmetrische informatie en leiden tot een toename van handel. Deze handelsbevorderende effecten worden het meest waargenomen voor kleine bedrijven zonder, of met beperkte, exportervaring<sup>26</sup>. Daarnaast zijn aanvullende financiële instrumenten effectief als zij erop zijn gericht buitenlandse markten te verkennen en distributiekkanalen op te zetten<sup>27</sup>. Echter, de effecten variëren sterk per land, bedrijfsgrootte en internationaliseringservaring en wijzen op mogelijke inefficiëntie van het onderliggend instrumentarium. Er is ook nog geen eenduidig antwoord te geven op de vraag of positieve externaliteiten (*spillovers*) tot stand komen en daarmee de baten opwegen tegen de kosten.

De hierboven geschetste bevindingen op basis van de internationale literatuur blijken ook uit effectmetingen van het Centraal Bureau voor de Statistiek. Een meting van het effect van verschillende instrumenten op de exportprestaties van Nederlandse bedrijven laat doorgaans positieve resultaten zien. Bedrijven die gebruikmaken van informatievoorzieningen, of deelnemen aan andere activiteiten, exporteren één tot twee jaar later gemiddeld meer dan vergelijkbare bedrijven die niet hebben meegedaan.<sup>28</sup>

In vervolgonderzoek is ingezoomd op de vraag of deelname aan handelsmissies er ook voor zorgt dat deelnemende bedrijven eerder geneigd zijn om überhaupt, of meer, te gaan exporteren. Hieruit bleek dat vooral kleine, reeds internationaal opererende bedrijven, baat hebben bij handelsmissies. Deze bedrijven zijn dus al voldoende productief gebleken om in minimaal één exportbestemming actief te zijn (= horde 2 is genomen), en maken actief gebruik van handelsmissies om nieuwe markten te verkennen. Handelsmissies helpen daarentegen niet waarneembaar om de export van een bedrijf naar de bestaande markten verder te intensifiëren.<sup>29</sup>

Maar: het kunnen betreden van een nieuwe markt is nog geen garantie voor blijvend succes: internationaal ondernemen gaat met vallen en opstaan – ook voor Nederlandse bedrijven<sup>30</sup>. Handelsmissies bieden dan een mogelijke uitkomst om informatiebarrières te verminderen: Franssen et al.<sup>31</sup> laten zien dat deelname aan handelsmissies de kans vergroot dat exporteurs voor een langere periode actief blijven.

### 3. Aandachtspunten en aanbevelingen

Wij concluderen met een drietal aandachtspunten en aanbevelingen over (1) de kosten-batenanalyse van het huidig instrumentarium, (2) kansen voor betere kennisbenutting, en (3) het benutten van de bijdrage aan transparantie die wordt geleverd door internationale handelsverdragen, in het bijzonder de bijdrage van recentere bilaterale handelsverdragen op het gebied van dienstverlening.

1. De door ons behandelde economische literatuur schetst het algemene beeld dat handelsbevorderende maatregelen inderdaad zorgen voor het verminderen van asymmetrische informatie (= horde 1). De effectmetingen uit binnen- en buitenland laten zien dat deze instrumenten onder bepaalde omstandigheden het gewenste effect sorteren op de exportprestaties van bedrijven die er gebruik van maken. **Deze effectmetingen zijn echter onvolledig, waardoor een eenduidige kosten-batenanalyse voor Nederland vooralsnog ontbreekt.** Vervolgonderzoek zou inzicht moeten geven in (i) de langetermijneffecten van handelsbevorderende maatregelen door de intensivering van bestaande markten; het succesvol aanboren van nieuwe markten, het doen van buitenlandse investeringen, en het verbeteren van het binnenlands innovatievermogen via eerdergenoemde positieve externaliteiten. Vervolgonderzoek dient ook te worden gedaan op het gebied van dienstenuitvoer; de eerdergenoemde effectmetingen beperken zich in grote mate tot de uitvoer van goederen.
2. In een recent rondetafelgesprek van de Kamercommissie<sup>32</sup> is gewezen op de **hoge mate van fragmentatie bij uitvoerende partijen**: veel relevante kennis, expertise en budget is geborgd bij verschillende publieke (RvO, provinciën) en private (bijv. brancheorganisaties) partijen. Opvallend is dat deze partijen uiteenlopende initiatieven organiseren die er lang niet altijd in slagen de beoogde doelgroepen te bereiken;

<sup>25</sup> 2023

<sup>26</sup> Zie ook Atkin et al. 2017, Broocks & van Biesebroeck 2017, Munch & Schaur 2018

<sup>27</sup> Zie ook McKenzie 2017, Srhoj et al. 2021

<sup>28</sup> Van den Berg et al. 2018

<sup>29</sup> Boutorat et al., 2019

<sup>30</sup> Zie Van den Berg et al. 2020

<sup>31</sup> 2024

<sup>32</sup> Zie: [https://www.tweedekamer.nl/debat\\_en\\_vergadering/commissievergaderingen/details?id=2024A05625](https://www.tweedekamer.nl/debat_en_vergadering/commissievergaderingen/details?id=2024A05625)

niet noodzakelijkerwijs conformeren aan 'best practices' die door onderzoeksresultaten worden ondergeschreven. Of ze organiseren activiteiten die volgens de hier besproken literatuur aantoonbaar geen economisch effect hebben. Dit suggereert dat er ruimte voor verbetering is ten aanzien van de landelijke coördinatie van tijd, middelen en expertise om het instrumentarium een grotere slagingskans te geven.

3. Onderzocht moet worden hoe ondernemingen kunnen worden ondersteund bij het krijgen van inzicht in geldende regels en administratieve gebruiken in andere landen door **gebruik van WTO-databases** en bij het benutten van de kansen, geboden door de bilaterale handelsverdragen van de EU. Het verstrekken van informatie over het bestaan en gebruik van deze functionaliteiten van de WTO is relatief eenvoudig en kan een groot verschil maken voor ondernemingen.

## 4. Conclusie

1. Voor internationalisering zijn twee hordes van belang: asymmetrische informatie en de onmogelijkheid om internationaal te kunnen concurreren. Er is in Nederland een rijk aanbod aan handelsbevorderende instrumenten die toezien op met name het verminderen van asymmetrische informatie. Echter, het landschap is gefragmenteerd en roept de vraag op of de vele publieke en private initiatieven niet efficiënter zouden kunnen werken door meer expertise en middelen te bundelen. Daarnaast is en blijft internationale samenwerking door middel van afspraken zoals geborgd in de Wereldhandelsorganisatie en vrijhandelsverdragen essentieel.
2. Waar het gaat om producten kan gedacht worden aan het inzetten op het informeren van met name het midden- en kleinbedrijf over relevante regelgeving in andere landen, zoals beschikbaar in de database van de WTO. Voor dienstverleners dient eveneens gekeken te worden naar de resultaten van transparantieplichtingen op grond van bilaterale handelsverdragen. Dit geldt zeker voor landen waarmee de recentere, modernere, handelsverdragen zijn afgesloten. Voor landen waarmee geen handelsverdrag is afgesloten valt men terug op de transparantieplichtingen die zijn opgenomen in de GATS. De asymmetrische informatie voor diensten is daardoor des te problematischer voor partners waar de EU nog géén handelsverdrag mee heeft afgesloten. Dit onderstreept het belang van exportbevordering.
3. M.b.t. goederenexport van Nederlandse bedrijven zijn de effectmetingen doorgaans positief op korte termijn, maar de effecten variëren per type instrument en onderneming. Langetermijneffecten m.b.t. *spillovers* en het terugverdienvermogen zijn nog onvoldoende geanalyseerd en verdienen nader onderzoek. Het bestaande onderzoek van het CBS biedt hiervoor logische aanknopingspunten. Exportbevordering ziet op het verminderen van asymmetrische informatie en verbetert in het algemeen de slagingskansen van Nederlandse bedrijven om te internationaliseren. Deze instrumenten zijn – zeker in de huidige geopolitieke context - echter geen garantie dat Nederlandse bedrijven op lange termijn concurrerend te kunnen blijven en dus zelfstandig horde 2 kunnen overwinnen. Hiervoor zijn aanvullende en/of alternatieve investeringen nodig die structureel bijdragen tot de versterking van de Nederlandse kenniseconomie, zoals hoogwaardig onderwijs en een mondiaal aantrekkelijke arbeidsmarkt.

Deze factsheet is tot stand gekomen in het kader van de samenwerking van de Tweede Kamer met De Jonge Akademie, de Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen (KNAW), de Nederlandse Federatie van Universitair Medische Centra (NFU), de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO), TNO en de Vereniging Universiteiten van Nederland (UNL).



### Disclaimer

De Jonge Akademie, KNAW, NFU, TNO en UNL bemiddelen tussen parlementaire kennisvraag en wetenschappelijk kennisaanbod. De informatie in het kader van Parlement en Wetenschap is afkomstig van vooraanstaande wetenschappers, maar niet onderworpen aan peer review en niet door de wetenschaps-organisaties geverifieerd.