



Clingendael Policy Brief

No. 13, september 2012

Instituut Clingendael

Economische diplomatie voor het volgende kabinet

Paul Wilke

Deze Clingendael Policy Brief gaat in op de noodzaak de Nederlandse economische diplomatie verder te versterken, onder meer door er voldoende financiële middelen voor beschikbaar te stellen. De afgelopen jaren is er bezuinigd op het postennetwerk en is het aantal uitgezonden ambassademedewerkers gedaald met bijna 20 procent. Tegelijkertijd zien we dat concurrerende landen hun activiteiten in het buitenland intensiveren. Juist in een tijd waarin de wereldeconomie in moeilijkheden verkeert en er grote mondiale verschuivingen plaatshebben, zou Nederland moeten investeren in verdere ontwikkeling van het postennetwerk en het Haagse netwerk dat eraan toelevert. Deze *Policy Brief* zet daartoe uiteen dat voorgenomen verdere bezuinigingen op het postennetwerk 'penny wise and pound foolish' zijn. Deze voornemens zouden dan ook moeten worden teruggedraaid. Voorts worden enkele aanbevelingen gedaan ten aanzien van de fusie van de Ministeries van Landbouw en Economische Zaken en wordt de noodzaak van een meer coherente 'nation branding' onderstreept.

Inleiding

Economische diplomatie kan een bijdrage leveren aan het verdienvermogen van een land. Ondanks de toenemende Europese integratie, blijft economische diplomatie vooralsnog voornamelijk een zaak van de lidstaten. In deze policy brief wordt gekeken naar de Nederlandse situatie, wat uitmondt in een vijftal suggesties.

Bij het aantreden van het nu demissionaire kabinet Rutte werd in de regeringsverklaring nadrukkelijk gewezen op het belang van het buitenland voor de Nederlandse economie:

'Een groot deel van ons nationaal inkomen en werkgelegenheid verdient Nederland door internationale

investeringen, handel en export. Om de Nederlandse bedrijven en kennisinstellingen te kunnen laten concurreren op de Europese en internationale markten, moet de overheid haar internationale (economische) relaties actiever invullen... Economische diplomatie wordt een zwaardere component in het werk van ambassades en consulaten. Het postennetwerk wordt herzien opdat er een kleiner en goedkoper maar flexibeler netwerk ontstaat ...Het externe beleid, waarvoor de minister van Buitenlandse Zaken als coördinerend bewindspersoon eerstverantwoordelijk is, zal zich daarom in het bijzonder richten op bevordering van internationale stabiliteit en veiligheid, energie- en grondstoffenzekerheid, bevordering van de internationale rechtsorde, alsmede bevordering van handels- en economische belangen van Nederland en Nederlandse bedrijven'.

Deze voornemens zijn van ná de bankencrisis van 2008. De Eurocrisis is daar nog overheen gekomen, met als resultaat dat ondertussen de economische onzekerheid nog verder is toegenomen. De Nederlandse regering staat dan ook niet alleen in haar voornemen de economische diplomatie te versterken; er is sprake van een ware mode. Het Vlaams gewest werkt hard aan versterking van de commerciële diplomatie. Duitsland voert een intensieve campagne op CNN om buitenlandse investeringen aan te trekken. *UK Trade and Investment* (UKTI) alleen al beschikt over 2400 medewerkers en heeft vertegenwoordigingen in 96 landen, plus een landelijk netwerk van kantoren in het VK. Ter vergelijking: het hele Nederlandse Ministerie van Buitenlandse Zaken, inclusief postennet, telt 2500 ambtenaren. Ook in Frankrijk, Portugal, Zuid Korea, China, Brazilië, Japan, Turkije en Roemenië, om maar een kleine selectie te noemen, wordt geïnvesteerd in versterking van de economische diplomatie.

Voor wat betreft de EU kan worden gesteld, dat de eenheid zich vooralsnog niet uitstrekt tot de bevordering van specifieke landsgebonden economische belangen. Het is in alle lidstaten 'eigen bedrijfsleven en eigen werkgelegenheid eerst'. Dat is geen argument tegen verdere Europese integratie, maar eerder een constatering van hoe de vlag er momenteel bij hangt.

Waar staat Nederland in deze concurrentieslag met de overheden van een toenemend aantal landen? Om te beginnen heeft Nederland het nu toe goed gedaan: Nederland staat op de derde plaats op de UNDP Human Development Index – direct na Noorwegen en Australië, landen met aanzienlijk meer natuurlijke hulpbronnen. Het overschot op de betalingsbalans bedroeg vorig jaar 55 miljard Euro. Nederland is nog steeds de tweede exporteur van landbouwproducten ter wereld. Het uitgebreide Nederlandse postennetwerk, de nadruk die BZ, Landbouw en EZ al sinds mensenheugenis hebben gelegd op handelsbevordering, en de activiteiten van het Netherlands Foreign Investment Agency (NFIA) om buitenlandse investeringen te bevorderen hebben bij het behalen van deze successen zeker een rol gespeeld.

Toch is er op dit moment alle reden om een tandje bij te zetten. De Nederlandse overheid kan het zich niet

permitteren achter te raken bij concurrerende de landen waar het gaat om ondersteuning van het bedrijfsleven in het buitenland. Zeker met betrekking tot buitenlandse directe investeringen in Nederland is daar alle reden toe. Er is namelijk sprake van een aanzienlijke onbalans; de totale buitenlandse investeringen vanuit Nederland naar het buitenland bedroegen 950 miljard, 350 miljard meer dan in omgekeerde richting.

Tegen deze achtergrond van een verhevigde concurrentie met een toenemend aantal landen, wordt in deze notitie allereerst ingegaan op wat onder economische diplomatie kan worden verstaan en welk bestuursniveau daarvoor het meest geëigend is – nationaal of supranationaal. Vervolgens komt aan de orde wat er in de korte regeerperiode van het Kabinet Rutte is bereikt, en wordt een vijftal aanbevelingen geformuleerd.

Wat is economische diplomatie en op welk niveau kan dat het best worden uitgevoerd?

Het kabinetsbeleid zoals dat door Rutte is ingezet richt zich vooral op de vorm van economische diplomatie met directe effecten op de korte termijn, dat wil zeggen handels- en investeringsbevordering. Een ander woord hiervoor is *commerciële diplomatie*. Dit zal in de voorzienbare toekomst een taak blijven voor nationale overheden. Ook in een Europa dat zich kenmerkt door toenemende integratie, zal de commerciële diplomatie nog lange tijd door nationale overheden worden uitgevoerd. De landen van Europa zijn namelijk veelal directe concurrenten waar het gaat om het ontsluiten van buitenlandse markten of het aantrekken van buitenlandse investeringen. Dat daarbij een grote rol voor nationale overheden is weggelegd zal niet snel veranderen. Zij beheren de buitenlandse postennetwerken die van belang zijn voor de uitvoering van commerciële diplomatie. Bovendien zijn zij over het algemeen verantwoordelijk voor de nationale instanties die zich richten op de bevordering van handel en investeringen. Echter, het is niet een vooropgelegde conclusie dat het alleen nationale overheden zijn die hierbij het initiatief nemen. Het voorbeeld van België springt in het oog. De nationale regering beheert het Belgische postennetwerk, maar de export- en investeringsbevordering

is vooral een taak voor de gewesten.

In Nederland spelen de regio's een minder grote directe rol bij handels- en investeringsbevordering. Tegelijkertijd is wél duidelijk dat steden en provincies ook in Nederland, een belangrijke input kunnen leveren, terwijl zij soms ook elkaars concurrenten kunnen zijn. Zo heeft de Rotterdamse haven zijn eigen internationale netwerk, en hetzelfde geldt voor de haven van Amsterdam. Ook bij het aantrekken van buitenlandse investeringen zijn steden of regio's binnen één land vaak elkaars directe concurrenten. In dergelijke gevallen kan de nationale overheid infrastructuur bieden, zoals toegang tot het postennetwerk, en tegelijkertijd voorkomen dat regionale concurrentie contraproductief wordt voor het land als geheel.

Direct in het verlengde van de commerciële diplomatie ligt *nation branding*; de bevordering in het buitenland van het imago van een land als betrouwbare partner voor handel en investeringen, c.q. als interessante vakantiebestemming. Ook hierbij geldt, dat zelfs in een toenemend geïntegreerd Europa, nationale en regionale overheden een hoofdrol zullen blijven spelen. 'Holland branding' vormde echter geen nadrukkelijk onderdeel van de plannen van het vorige kabinet.

Datzelfde geldt niet voor de inzet van *politieke middelen voor economische doeleinden*; het kabinet Rutte stelde zich nadrukkelijk ten doel de strategische reisagenda te gebruiken voor het uitvoeren van economische diplomatie en als basis te laten dienen voor de inzet van bewindspersonen en Haagse ambtenaren. Daarmee wordt dus het middel van een politiek getint bezoek aangewend voor het bereiken van concrete economische doelen. Ook hier geldt dat vooralsnog nationale regeringen, waaronder de Nederlandse, een belangrijkere rol zullen blijven vervullen dan de EU. Specifieke bedrijfsbelangen worden lokaal of nationaal gedefinieerd.

Bij de inzet van *economische middelen voor politieke doeleinden* geldt het tegenovergestelde; denk aan de EU olieboycot om Iran te dwingen tot concessies aan de onderhandelingstafels over het nucleaire programma, of aan de recentelijke sancties tegen het bewind van Assad in Syrië. Het ontbreekt Nederland aan de

economische omvang om dergelijke maatregelen met enige kans op succes unilateraal te nemen. Daarom is het nodig de samengebalde kracht van de EU in dergelijke situaties te laten prevaleren boven unilaterale actie.

Hetzelfde kan worden betoogd voor de inzet van *politieke middelen ter bevordering van voedsel- en grondstoffenzekerheid, klimaatdoelstellingen en handelspolitiek*. Voor wat betreft de handelspolitiek is de Europese Commissie al sinds jaar en dag leidend in de internationale onderhandelingen. Voor de overige beleidsterreinen is Nederland te klein om in het internationaal overleg doorslaggevend te kunnen zijn. Door als Europa als één blok te opereren, wordt de kans van slagen vergroot. Waar het hierbij vooral om gaat is dat Nederland in staat blijft zijn eigen nationale belang helder te definiëren en dit belang in de Brusselse gremia te bevorderen. Daarvoor is kennis van zaken nodig, en een visie op de toekomst. Nederland kan het denkwerk hierover niet overlaten aan andere landen.

Vijf aanbevelingen voor het volgend kabinet:

1. *Meer investeren in het postennet. Het zorgt voor de infrastructuur die nodig is voor commerciële diplomatie en vormt een belangrijke bijdrage aan het nationale verdienvermogen op de langere termijn.*

De eerste belangrijke verandering onder het Kabinet Rutte is de opzet van het postennetwerk van Buitenlandse Zaken. Het is goed dat de diplomatie meegaat met zijn tijd. Daarover zijn verstandige dingen gezegd door dit Kabinet in de kamerbrief van 8 april 2011 betreffende de modernisering van de diplomatie. Meer flexibele inzet van medewerkers, meer aandacht voor economische diplomatie, uitbreiding van buitenlandse activiteiten naar de niet-statelijke actoren, het is allemaal nodig en nuttig. Maar, dit alles verhuult niet dat er de afgelopen jaren sprake is geweest van aanzienlijke inkrimpingen. De afgelopen 10 jaar is het aantal uitgezonden krachten teruggelopen van 1211 tot 997; een afname van bijna 20 %. Een verdere afname tot 900 uitgezonden krachten is voorzien. Tegelijkertijd zijn de apparaatskosten van het postennet teruggelopen van 515 tot 502 miljoen Euro. De rek is er wat dat betreft wel uit. Mocht er verder worden bezuinigd op ontwikkelingssamenwerking door het volgende

kabinet, dan moet ervoor worden gewaakt dat dit niet automatisch wordt doorvertaald naar verdere bezuinigingen op het postennetwerk. Er bestaat spanning tussen de uitspraak uit het regeerakkoord dat *'Nederland een groot deel van ons nationaal inkomen en werkgelegenheid verdient door internationale investeringen, handel en export'*, en het tegelijkertijd bezuinigen op het postennetwerk.

Punt van discussie is ook het als gevolg van de bezuinigingen ontstaan van eenmansposten, waarbij de Ambassadeur de enige uitgezonden kracht is op de post. Dat is alleen al vanuit beheerskundig opzicht problematisch. Eenmansposten zijn tamelijk ongebruikelijk. Een telling onder de in Den Haag gevestigde buitenlandse ambassades wijst uit, dat zich daaronder niet één post bevindt met maar één uitgezonden kracht. Geen enkele; het minimum is twee uitgezonden krachten, en zelfs dat betreft slechts iets meer dan 10% van de in Den Haag gevestigde diplomatieke missies. Nu zou dat kunnen zijn omdat Den Haag ook vestigingsplaats is van een groot aantal internationale organisaties, maar er lijkt meer aan de hand te zijn. Zo zijn de Zweden er achter gekomen, dat drie het minimum aantal uitgezonden krachten is om een zelfstandige ambassade goed te laten draaien. Hun oplossing is om, als er tóch behoefte bestaat aan een enkele uitgezonden ambassadeur, die te laten 'inwonen' in de ambassade van één van de 8 Scandinavische landen waarmee een overeenkomst is gesloten. In andere gevallen wordt gewerkt met reizende ambassadeurs, die vanuit Stockholm hun werk doen. Er wordt al jaren gesnoeid in het postennetwerk, wellicht gebaseerd op het idee dat Nederland een kleine mondiale speler is. De feiten wijzen anders uit. Ondanks de opkomst van allerhande nieuwe grootmachten is Nederland nog steeds de op 15 na grootste economie ter wereld. Deze omvang zou ook moeten worden weerspiegeld in het buitenlandse postennetwerk. Er is alle reden om vanuit de relatief sterke positie die Nederland internationaal heeft juist nu te investeren in ons buitenlandse netwerk. De kost gaat voor de baat uit.

2. *Versterk Holland Branding met als oogmerk de bevordering van een coherent en positief beeld van Nederland als handelspartner, investeringslocatie en vakantiebestemming. Versteving van de samenwerking tussen de posten en het Nederlandse*

bedrijfsleven in het buitenland.

In de strijd om de verovering van buitenlandse markten en de acquisitie van buitenlandse investeringen, is het imago van Nederland bedrijfskapitaal voor elk die zich daarmee bezig houdt. Naar mate de Europese integratie voortschrijdt, wordt het belangrijker voor de individuele lidstaten hun sterke punten te definiëren en naar buiten toe te communiceren. Met de overdracht van bevoegdheden aan Brussel is er sprake van een inkrimpende nationale beleidsruimte, die betekent dat de strijd met onze Europese concurrenten op dit front eerder zal toenemen dan afnemen.

We hebben onder het vorige Kabinet ervaren dat het handel kan kosten indien er sprake is van imagoschade. Een concreet voorbeeld is de samenwerking tussen de Rotterdamse haven en de haven van Constanta in Roemenië, die er niet beter op is geworden vanwege verontwaardiging in dat laatste land over het Polenmeldpunt van de PVV. Een negatief imago kost geld, een positief imago levert handel, investeringen en samenwerking op. Om misverstanden te voorkomen: er gebeurt uiteraard al het nodige op dit gebied, maar evenzogoed lijkt uitbreiding van deze activiteiten met een duidelijkere focus en meer samenwerking met het bedrijfsleven zinvol.

Branding is niet alleen een zaak die de overheid aangaat. Op centraal niveau zouden er tussen bedrijfsleven en overheid afspraken moeten worden gemaakt over de aanpak hiervan in het buitenland. Onderdeel van die afspraken zou moeten zijn, dat in het buitenland de samenwerking tussen de diplomatieke posten en het Nederlandse bedrijfsleven ter plekke wordt geïntensiveerd.

3. *Instandhouding en bevordering van nationale kennis en bijbehorende netwerken om het Nederlandse belang te bepalen bij aangelegenheden op EU-niveau.*

Ten aanzien van de inzet van *politieke middelen ter bevordering van voedsel- en grondstoffenzekerheid, klimaatdoelstellingen en handelspolitiek* is Nederland gebaat bij een zo krachtig mogelijke EU. Europa als verenigd politiek blok kan meer binnenhalen uit het internationale overleg dan elk van de EU landen op

zichzelf. Reden te over om sterk in te blijven zetten op gemeenschappelijke standpunten en acties op deze dossiers. Echter, dat betekent nog niet automatisch dat we alles maar aan Brussel kunnen overlaten. Er zullen namelijk tot in de voorzienbare toekomst verschillende nationale belangen blijven bestaan in de EU. Dat maakt een afwegingsproces noodzakelijk binnen de EU alvorens gemeenschappelijke posities kunnen worden afgestemd. Ook al zijn onderwerpen deels of geheel overgenomen door Brussel, Nederland moet in staat blijven zelfstandig te definiëren waar het Nederlands belang ligt. Het alternatief voor het zelf ontwikkelen van de inzichten die daarvoor nodig zijn, is het over te laten aan de grotere landen om ons heen. Dit vanuit de abusievelijke gedachte, dat wat goed is voor Duitsland, Frankrijk en Groot-Brittannië, ook wel goed zal zijn voor Nederland. Dat is niet vanzelfsprekend het geval. Ook is de Europese democratie nog niet sterk genoeg om deze taken van de nationale overheden over te nemen.

Als Nederland zijn nationale huiswerk niet doet, dan lekt soevereiniteit via de band van de grotere lidstaten weg richting Brussel - voordat Europa er klaar voor is.

4. *Formuleer een meeromvattende visie op economische diplomatie.*

Zoals hierboven werd uiteengezet, richt de Nederlandse overheid zich momenteel vooral op een intensivering van de commerciële diplomatie, gericht op voordeel op korte en middellange termijn. Economische diplomatie gaat er echter ook om het internationale stelsel van wet- en regelgeving te beïnvloeden in de voor Nederland gewenste richting. Klimaat, duurzaamheid, voedsel- en grondstoffenzekerheid, het zijn allemaal thema's die daarbij aan de orde moeten komen. Alleen als Nederland weet waarheen het wil, kan economische diplomatie een rol spelen bij het bereiden van de weg daarheen.

Op onderdelen is het duidelijk waar het Nederlands belang ligt; als door klimaatveranderingen de zeespiegel stijgt, dan is dat op zijn minst een kostbare zaak voor ons land. Vanuit die constatering heeft Nederland zich in internationale fora krachtig ingezet voor het terugdringen van CO₂-uitstoot. Duurzaamheid, voedsel- en grondstoffenzekerheid zijn onderwerpen

waarbij het minder duidelijk is waar Nederland staat en wat er in internationaal verband bereikt zou kunnen worden om onze lange termijnbelangen veilig te stellen. Het is tijd voor reflectie om nieuwe richtingen uit te kunnen zetten voor de Nederlandse economische diplomatie op deze gebieden.

5. *Houd de samenvoeging tussen EZ en Landbouw in EL&I opnieuw tegen het licht. Het kabinet zou er goed aan zou doen weer een volwaardige Landbouwminister te benoemen.*

De *commerciële diplomatie* zoals we die kennen en die een duidelijke bijdrage heeft geleverd aan het verdienvermogen van Nederland, was voornamelijk in handen van drie departementen: BZ, EZ en Landbouw. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ) beheert het postennetwerk, bestaande uit Permanente Vertegenwoordigingen, Ambassades en Consulaten. Het is geen sinecure om een netwerk van bijna 150 buitenlandse posten te managen en van goed getraind personeel te voorzien. Op dit gebied ligt dan ook een unieke kerncompetentie van BZ. De inhoudelijke aansturing van de posten op economisch gebied – dus de inhoudelijke invulling van handels- en investeringsbevordering- was een verantwoordelijkheid van het Ministerie van Economische Zaken. Voor de bevordering van de landbouwexporten beheerde het Ministerie van Landbouw een eigen korps aan uitgezonden landbouwmedewerkers.

Sinds het aantreden van het Kabinet-Rutte is een fusieproces gaande waarbij de departementen van EZ en Landbouw worden samengevoegd tot één Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie. Als gevolg daarvan zijn ook de afdelingen van deze twee departementen die zich richtten op handelsbevordering samengegaan.

Nederland is zoals gezegd de op één na grootste landbouwexporteur ter wereld. Dat komt niet alleen doordat individuele landbouwbedrijven in Nederland zo competitief zijn, maar ook omdat het hele Nederlandse landbouwnetwerk deze bedrijven in staat heeft gesteld succesvol te exporteren. Er moet voor worden gewaakt dat de succesvolle driehoek gevormd door het bedrijfsleven (en productschappen), de kenniscentra (vooral Landbouwniversiteit Wageningen) en

het Ministerie van Landbouw, door de fusie niet wordt ontworpen.

Het resultaat van de genoemde landbouwdriehoek waren gecoördineerde activiteiten gericht op buitenlandse markten, met concrete visies zoals 'van zaadje tot karbonaasje'. Het idee daarachter was om in China voet aan de grond te krijgen in de hele keten van voedingsgewas tot slachthuis. Het Ministerie van Landbouw nam daarbij vaak een sturende rol.

EZ heeft altijd een minder directe koers gevaren waar het gaat om handelsbevordering. In de nasleep van de RSV-enquête heeft EZ zich vooral gericht op generieke instrumenten. Het tij is ook daar aan het keren, getuige de Kamerbrief 'voortgangsrapportage bedrijvenbeleid in uitvoering' van 3 september 2012, maar er is nog steeds sprake van duidelijke cultuurverschillen tussen beide departementen. Wellicht zijn die cultuurverschillen ook te verklaren uit de aard van de sectoren waar EZ en LNV zich op richtten. De structuur van de landbouwsector wijkt namelijk af van die van de andere topsectoren die zijn geselecteerd voor het nieuwe bedrijvenbeleid van deze regering, zoals energie, chemie en water.

Het is daarom nuttig te herbezien of de samenvoeging van alle handelsbevordering onder één noemer effectiever is dan de oude structuur, waarbij de landbouwsector een beroep kon doen op een gespecialiseerd korps van handelsbevorderaars.

Afrondend

Nederland moet waken voor het Calimero-syndroom. Het heeft aanzienlijke economische belangen in het buitenland. Instandhouding van een solide diplomatiek netwerk om deze belangen te behartigen loont. De Europese Unie kan dit vooralsnog niet overnemen. Ook moet blijvend worden geïnvesteerd in de nationale infrastructuur voor de aansturing van het posten-net en het formuleren van nationale posities in internationale fora, de Europese Unie voorop.

Over Clingendael

Het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael' heeft tot doel kennis en meningsvorming over internationale vraagstukken te verdiepen en te verbreden. Het Instituut tracht deze doelstellingen te verwezenlijken door het verrichten van onderzoek, het verzorgen van onderwijs en het geven van voorlichting. Het publiceert o.a. studies, geeft het maandblad 'Internationale Spectator' uit, biedt een breed pakket aan cursussen en conferenties aan en onderhoudt een bibliotheek- en documentatiecentrum.

De auteur

Paul Wilke is vanuit het Ministerie van Buitenlandse Zaken gedetacheerd bij het Instituut Clingendael. Dit artikel weerspiegelt zijn persoonlijke opvattingen.

Uitgegeven door het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael', Postbus 93080, 2509 AB Den Haag, Tel.: +31(0)70 3245384, fax: +31(0)70 3282002, website: www.clingendael.nl, e-mail: info@clingendael.nl

Voor meer informatie over de Clingendael Policy Briefs en publicaties in het algemeen kunt u de Clingendael website bezoeken: www.clingendael.nl/publications