

Toenemend belang van economische diplomatie voor Nederland

Vanaf de jaren zestig tot in de jaren negentig nam de rol van staten in de wereldeconomie af. Sommigen beweren zelfs dat multinationale ondernemingen in die jaren een omvang aannamen waarbij nationale staten onbeduidend leken af te steken. Het tij is echter duidelijk gekeerd. Ook de sterkste bedrijven krijgen weer steeds meer te maken met buitenlandse overheden, waardoor Nederlandse steun om zaken in het buitenland te doen, belangrijker wordt. Neem bijvoorbeeld de ontwikkeling van de aardolie- en gasvelden op het Russische schiereiland Jamal, waarvoor Nederlandse ondernemingen grote belangstelling hebben. De Nederlandse regering ontplooidde twee initiatieven ter behartiging van hun belangen. In de *eerste* plaats initieerde de overheid een partnerschap tussen grote bedrijven als Shell, Gasunie, GasTerra, Boskalis en Van Oord en verscheidene onderzoeksinstituten. Met de gebundelde technologische kennis die zo ontstaat, komt een sterk overtuigd beeld voor de Nederlandse industrie tot stand. Ten *tweede* maakte een delegatie van de Nederlandse regering – aangevoerd door de premier en de minister van Economische Zaken – zich sterk voor de Nederlandse industrie bij de Russische regering en Gazprom. De resultaten van deze inspanningen? Russische en Nederlandse energie-experts wisselen ideeën uit over manieren om de energiebronnen in Jamal en in de Karische Zee op duurzame wijze te exploiteren. Nederlandse baggerbedrijven hebben ook opdrachten gekregen die een rol spelen in de eerste voorbereidingsfase voor de aanleg van pijpleidingen.

Dit is slechts een voorbeeld van mijn ervaring als staatssecretaris van Economische Zaken, die mij heeft geleerd dat regeringen een steeds toonaangevender rol krijgen in de wereldeconomie. Dit geldt in het bijzonder voor sectoren die van essentieel belang zijn voor Nederland, zoals waterbeheer, energie, havenontwikkeling en medische hulpmiddelen. De grotere rol van regeringen is het gevolg van machtsverschuivingen die zich in de wereld van vandaag voordoen. Het is een reactie op de opkomst van landen met een sterk gecentraliseerde overheid, zoals China, Rusland, India en Brazilië. De financiële en economische crises versterken verder de tendens van een toenemende overheidsbemoeyenis met de wereldeconomie. De gevolgen hiervan in de praktijk zal ik in dit artikel met u delen. Ik doe dit vanuit mijn perspectief als in-

ternationale econoom en als economische diplomaat van de Nederlandse regering. Alvorens de praktijk te beschrijven, wil ik echter eerst kort stilstaan bij mijn observaties ten aanzien van de economische theorie in relatie tot economische diplomatie.

Economische theorie

Als je een opleiding internationale economie hebt gevolgd, zoals ik, ga je ervan uit dat je met een dergelijke opleiding voldoende achtergrond hebt om vanuit een economisch kader met internationale handelskwesties om te gaan. Er zit echter een kloof tussen theorie en praktijk. Dat komt omdat in reguliere economische modellen geen rekening wordt gehouden met het effect van economische diplomatie. Professor Jagdish Bhagwati zei eens: 'Hoe kunnen wij ooit uitleggen wat er gebeurt, als wij politieke factoren in onze modellen uitsluiten?' Helaas wordt politiek in de meeste leerboeken over internationale economie buiten beschouwing gelaten. Volgens de theorie over internationale handel, die teruggaat tot de *Principles of Political Economy and Taxation* (1817) van David Ricardo, moeten landen zich specialiseren. Tegelijkertijd moeten zij subsidies en andere vormen van overheidsbeleid die in een ideale wereld tot welvaartsvermindering leiden, vermijden. Dit mag in theorie zo zijn, in de praktijk is onze wereld niet 'ideaal'. Subsidies bestaan en regeringen spelen een steeds toonaangevender rol in de wereldeconomie.

Is dat slecht? Ik denk daar genuanceerd over. Neem de maatregelen die regeringen nemen om de huidige crisis het hoofd te bieden en de economie te stimuleren. Zij voorkomen hiermee dat de wereldeconomie in een diepere recessie raakt. Tegelijkertijd hebben veel regeringen de krachten gebundeld om protectionisme te weren en vrije handel te beschermen. Met andere woorden: regeringen kunnen wel degelijk een gunstige invloed op de economie en de handel hebben. Dit is iets waar sommige economen nog aan moeten wennen. De noodzaak van meer overheidsbemoeyenis is overigens niet alleen een gevolg van de jongste financiële en economische crisis, maar komt ook voort uit de voedselcrisis, het klimaatvraagstuk, de groeiende druk op grondstoffen en de gestaag toenemende rol van opkomende landen in de wereldeconomie.

Naarmate voormalige communistische landen meer marktgericht worden, verwerven zij een groter

aandeel in de wereldhandel. Rond 2025 zal China de grootste economie ter wereld zijn.¹ In 2025 zal de Aziatische handel naar verwachting 36% van de wereldhandel beslaan. Tegelijkertijd zal de EU haar aandeel in de wereldhandel zien krimpen: van 40% in 2004 naar 23% in 2025.²

Hoewel voormalige communistische staten zich op het gebied van marktgerichtheid sterk hebben ontwikkeld, nemen hun huidige regeringen slechts in beperkte mate afstand van de economische macht. Evenzo zal de rol van regeringen in de wereldeconomie toenemen. In China, bijvoorbeeld, zijn Chinese tegenhangers van Nederlandse bedrijven vaak verbonden met de overheid. Dit heeft een ingrijpend effect op de handel. Culturele en institutionele verschillen bepalen steeds meer in welke richting de handelsstromen zich bewegen. Zoals de critici van Thomas Friedman zeggen: 'De aarde is niet plat.' Als gevolg hiervan moeten regeringen steeds meer investeren in het bevorderen van wederzijds cultureel en institutioneel begrip, om markten toegankelijk te maken die voor hun bedrijven anders gesloten zouden blijven.

Door de toenemende overheidsrol zal de internationale handel in de nabije toekomst complexer worden. Hierdoor zullen economische diplomaten een intensievere rol gaan spelen. Economische diplomatie zal dus een steeds belangrijker bijdrage in het economisch verkeer leveren. Ik weet wat de sceptici zeggen in dit verband. Hoe kun je de invloed van economische diplomatie meten? Al dat eten, drinken, handen schudden en praten, levert dat echt iets op? Het antwoord hierop is ondubbelzinnig ja. In opdracht van het Ministerie van Economische Zaken hebben Henri de Groot, Harry Garretsen en het economisch onderzoeksinstituut SEO een kosten-batenanalyse uitgevoerd van de *financiële instrumenten* die ik gebruik in de economische diplomatie. Volgens het onderzoek is economische diplomatie ons meest effectieve instrument om de Nederlandse handel te bevorderen en de welvaart te vergroten. Geschat wordt dat economische diplomatie goed is voor een netto welvaartsgroei van ongeveer 100 tot 200 miljoen euro per jaar.³ Deze schattingen zijn gebaseerd op de aanname dat handelsmissies goed zijn voor *een half procentpunt* van de handelsstromen. Om dit van een perspectief te voorzien: Volker Nitsch schreef in zijn baanbrekende artikel in *World Economy* dat handelsmissies tussen 8 en 10% van de handelsvolumes verklaren. Die 100 tot 200 miljoen euro per jaar kan in de praktijk dus wel eens een deel van een veel groter bedrag blijken te zijn. Uit de kosten-batenanalyse blijkt dus overduidelijk dat de reguliere economische modellen onvolledig zijn, als daarin geen rekening wordt gehouden met het effect van economische diplomatie. Een belangrijke les voor beleidsmakers.

Economische diplomatie in de praktijk

Vanuit de laatste inzichten is er dus een brede basis om als overheid economische diplomatie als belangrijk onderdeel van het internationaal economisch beleid te beschouwen. Hier geef ik in de praktijk invulling aan door het aanwenden van mijn politieke invloed en contacten op zowel bilateraal als multilateraal niveau om:

- * de handel te bevorderen;
- * buitenlandse investeringen door Nederlandse bedrijven te vergemakkelijken;
- * investeringen door buitenlandse bedrijven in Nederland te stimuleren; en
- * de risico's voor Nederlandse bedrijven bij grensoverschrijdende transacties te verminderen.

De afgelopen twee jaar heb ik veel landen bezocht en grote en kleine economische missies geleid naar de meest uiteenlopende landen, waaronder Vietnam, Zuid-Afrika en Mozambique. Mijn aandacht ging echter in de eerste plaats uit naar opkomende markten, zoals Brazilië, Rusland, India, China, de Golfregio en Turkije. Vanwaar deze sterke gerichtheid op de opkomende markten? De voornaamste reden is dat onze handels- en investeringsstromen nog geen weerspiegeling zijn van de ingrijpende economische machtsverschuivingen die zich nu op wereldschaal voordoen. In 2050 is China de grootste economie ter wereld en staat India op nummer drie, Brazilië op vier en Rusland op vijf – althans volgens de laatste scenario-studie van Goldman Sachs naar de ontwikkeling van de BRIC's. Handeldrijven doet Nederland echter nog altijd voornamelijk met andere Europese landen. Dit patroon zou onze welvaart in gevaar kunnen brengen, aangezien we het risico lopen economisch onvoldoende aangesloten te zijn op de opkomende economieën in vooral Azië, waar nu en in de toekomst de meeste dynamiek zit. Azië is thans het gebied waar de meeste zakelijke mogelijkheden liggen, dus moeten bedrijven alerter zijn op dat deel van de wereld. Maar dat kunnen zij niet zonder overheidssteun op het hoogste niveau.

Het lijkt een paradox dat de behoefte aan overheidssteun het scherpst wordt gevoeld in sectoren waar Nederlanders een relatieve voorsprong hebben, zoals havenontwikkeling, waterbeheer, duurzame energie en medische hulpmiddelen. Deze sectoren nemen in de opkomende markten aan belang toe. Als wij onze gunstige concurrentiepositie op die gebieden willen benutten, moet de Nederlandse regering daaraan een bijdrage leveren. Ik heb ervaren hoe doeltreffend economische diplomatie kan zijn. In landen als China, Rusland en Brazilië kan ik er als staatssecretaris toe bijdragen dat deuren opengaan die anders gesloten zouden blijven en bedrijven helpen mee te dingen

naar contracten die anders nooit voor hen zouden zijn weggelegd.

Ik zal ter illustratie slechts drie voorbeelden uit een veelheid van successen geven. Kort nadat de orkanen Katrina en Rita hadden toegeslagen, zetten wij handelsmissies op naar Louisiana en ondersteunde de overheid publiek-private partnerschappen om samen de Nederlandse benadering van waterbeheer onder de aandacht te brengen. De voordelen waren aanzienlijk. Veel Nederlandse firma's en ingenieurs, wetenschapslieden en onderzoekers leveren nu niet alleen hun bijdrage aan de bescherming van Louisiana, maar ook aan die van Mississippi, Californië en Florida, tegen nieuwe overstromingen. De ingenieurs van Arcadis ontvingen in 2007 hondervijftig miljoen euro aan contracten – om een enkel voorbeeld te noemen.

Een *tweede voorbeeld* van doeltreffende economische diplomatie is de manier waarop de Nederlandse regering en particuliere ondernemingen hebben samengewerkt om de Nederlandse kennis in de schijnwerpers te zetten en een belang te verwerven in het 5,5 miljard dollar bedragende project ter verbreding van het Panamakanaal. Dit heeft ertoe geleid dat het Nederlandse adviesbureau DHV-groep thans de regering van Panama adviseert; de Nederlandse ingenieurs van Iv-Groep hebben een contract van 30 miljoen dollar verworven om de nieuwe sluisdeuren van het kanaal te ontwerpen, die de Nederlandse firma Heerema gaat bouwen. Verder ondersteunt mijn ministerie Nederlandse initiatieven delen van het project voor verbreding van het Panamakanaal te verwerven door de steun aan een recente missie van 23 bedrijven naar Panama met als doel opdrachten in onderaanneming binnen te halen. Daarnaast heb ik de Nederlandse kwaliteiten onder de aandacht van mijn Panamese *counterparts* gebracht.

Het *derde voorbeeld* is het scheppen van gelijke voorwaarden voor het Nederlandse bedrijf voor expressdiensten en postbezorging TNT in Nieuw-Zeeland. In dit geval was het probleem niet om een plaats aan de onderhandelingstafel te veroveren, maar om een nieuwe wet te veranderen waarmee nieuwkomers op de markt voor postdiensten werden achtergesteld. In goede samenwerking tussen zowel mijn ministerie als dat van Buitenlandse Zaken zijn we een dialoog aangegaan met onze Nieuw-Zeelandse ambtgenoten, met als uitkomst: een gewijzigde nieuwe wet en aanzienlijk minder negatieve gevolgen hiervan voor buitenlandse partijen als TNT. In dit geval was economische diplomatie doorslaggevend om de positie van een Nederlands bedrijf in een ontwikkelde markt veilig te stellen.

Het zal de lezer, gezien deze voorbeelden, niet verbazen dat ik een groot pleitbezorger ben van economische diplomatie. Economische diplomatie gaat

daarbij veel verder dan ministeriële reizen. Veel van de Nederlandse doeltreffendheid is te danken aan ons uitgebreide netwerk, zowel in Den Haag op het ministerie als op ambassades, consulaten en handelskantoren. Het nationale en internationale netwerk van de overheid bestaat uit mensen die de Nederlandse economische belangen op doeltreffende wijze bevorderen en contacten onderhouden met Nederlandse en buitenlandse CEO's en diplomaten.

Netwerk noodzakelijk

Economische diplomatie is in het algemeen zeer profijtelijk voor het Nederlandse bedrijfsleven en de Nederlandse samenleving. Nederland is een klein land, maar groot in het zakendoen. Wij hebben een zeer open economie. Handel is voor ons essentieel. Onze bedrijven zullen echter steeds meer zaken doen in door de overheid gedomineerde markten in Azië, Rusland, Brazilië en de Golfregio, evenals in door de overheid gedomineerde sectoren als waterbeheer, energie en havenontwikkeling. Daarom is een sterk internationaal economisch netwerk noodzakelijk om een sterke economische positie te behouden en scherp te blijven concurreren.

Noten

- 1 Volgens Goldman Sachs, *The BRICs nifty 50: The EM & DM winners* (2009), zal China vanaf 2027 de grootste economie van de wereld zijn.
- 2 P.A.G. van Bergeijk & S. Moons, 'Economic diplomacy and economic security', in: *New Frontiers for Economic Diplomacy*, 2009, blz. 37-54.
- 3 M. van den Berg, M. de Nooij, H. Garretsen & H. de Groot, *MKBA van het financieel buitenlandinstrumentarium*, Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek, 2008.

Drs F. Heemskerk is staatssecretaris van Economische Zaken. In het buitenland draagt hij de titel van *Minister for Foreign Trade of the Netherlands*. Vóór zijn politieke loopbaan studeerde hij economie en maakte hij carrière in de bankwereld.