



Topsectoren en het buitenlands beleid: noodzaak van een strategische agenda voor de economische diplomatie

Introductie

Op 9 januari 2012 vond het vierde Haagse Innovatiedebat plaats met als thema “Topsectoren en het buitenlandbeleid: naar een strategische agenda”. De Haagse Innovatiedebatten zijn onderdeel van de debatreeks “Topsectoren in Perspectief” van het programma *Strategy and Change*, een gezamenlijk initiatief van het Den Haag Centrum voor Strategische Studies (HCSS) en TNO, en worden in samenwerking met het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw & Innovatie georganiseerd. De bijeenkomsten worden voorgezeten door Laurens Jan Brinkhorst, oud minister van Landbouw en van Economische zaken.

De debatreeks beoogt bij te dragen aan een krachtig Topsectorenbeleid door het beleid aan de hand van drie invalshoeken te evalueren:

- Anticipeert het beleid voldoende op internationale ontwikkelingen?
- Waar liggen kansen om economische groei te katalyseren?
- Vormt het Topsectorenbeleid meer dan de som der delen (d.w.z. de afzonderlijke Topsectoren)?

Het vierde Haagse Innovatiedebat richt zich op de eerste twee invalshoeken en kijkt naar het buitenlands beleid en de Topsectoren. De prominente rol van de Topsectoren blijkt uit de nadruk die het huidige kabinet legt op het versterken van de concurrentiepositie van Nederlandse bedrijven. Zoals blijkt uit verschillende beleidsdocumenten is het de bedoeling dat de Nederlandse economische diplomatie zich vooral richt op het stimuleren van de Topsectoren.¹ Maar wat betekent dit in de praktijk? Hoe kan het buitenlands beleid zo effectief mogelijk worden ingezet om de economische welvaart te vergroten? En wat moet de precieze taak van de overheid zijn: identificeren en faciliteren van behoeften van bedrijven (*bottom-up*) of ook strategisch sturend van bovenaf (*top-down*)?

Deze vragen stonden centraal op de bijeenkomst. Ter inleiding sprak Rob de Wijk, directeur van HCSS, over de strategische belangen van economisch beleid voor Nederland. Daarop volgde een presentatie van Rem Korteweg, die als strategisch analist verbonden is aan het HCSS. Hij presenteerde de hoofdpunten uit zijn discussienota en stond stil bij de reikwijdte, strategische invulling en multilaterale dimensie van economische diplomatie. Vervolgens gaven een aantal aanwezigen een reflectie de achtergrond van de shift naar economische diplomatie en de relatie tussen ontwikkelingsamenwerking

¹ Zie bijvoorbeeld: Tweede Kamer der Staten-Generaal, “Modernisering Nederlandse Diplomatie,” vergaderjaar 2010- 2011, 32734, no.1., p.5.



en economische belangen van Nederland. Daarop volgde een discussie onder de aanwezigen, allen beleids- of bedrijfsmatig betrokken bij de Topsectoren in het buitenlandbeleid.

Het belang van economische diplomatie

De hernieuwde oriëntatie van het buitenlandbeleid ter ondersteuning van de economie ligt in het verlengde van een eeuwenoude diplomatieke traditie die Nederland kent sinds de Gouden Eeuw. Het past tevens in een snel veranderende wereld waarin nieuwe economieën opkomen en de Westerse wereld geplaagd wordt door een financieel-economische crisis. Met de relatieve machtsafname van Nederland en de EU neemt het belang van economische diplomatie voor het veiligstellen van de eigen welvaart alleen maar toe. Voor een middelgroot Europees land als Nederland wordt bijvoorbeeld een gunstige perceptie van ons land in het buitenland en een aantrekkelijk vestigingsklimaat voor buitenlandse bedrijven steeds belangrijker. Verder kunnen de Topsectoren ook van breder strategisch belang zijn. Expertise en kennis uit de sectoren kunnen bijvoorbeeld strategische waarde hebben voor (bedrijven in) het buitenland. Denk aan de kennis in de Nederlandse agrifood industrie, waarbij landbouwbedrijven in het buitenland gebaat kunnen zijn.

De Topsectoren spelen een grote rol in het vormgeven van de Nederlandse economische diplomatie. Ieder Topteam schrijft in de loop van 2012 een zogenaamd internationaliseringsoffensief, dat zal dienen als strategisch kompas waarop economische diplomatieke activiteiten kunnen worden afgestemd. Vooruitlopend op deze offensieven kunnen twee centrale elementen van het overheidsbeleid nu al worden uitgelicht: het openen van ontoegankelijke markten (met name in opkomende economieën) voor Nederlandse bedrijven, en het aantrekken van buitenlandse investeringen. Om dit te bereiken maakt de Nederlandse overheid gebruik van strategische acquisitie, ontwikkelingssamenwerking en strategische missies.

Top-down en/of bottom-up?

Zoals naar voren komt in de opzet van de internationaliseringsoffensieven en wordt beschreven in speeches en beleid, kiest het huidig kabinet ervoor de Topsectoren actief te betrekken bij het vormgeven van de inhoud van de Nederlandse economische diplomatie. Bedrijven zitten in de “driver-seat”, omdat zij het best kunnen inschatten waar bedrijven behoefte aan hebben. Als voorwaarde voor de ideeën en voorstellen van de Topteams geldt dat ze gericht moeten zijn op financieel onafhankelijke bedrijven en dat de beoogde positieve effecten (tenminste een deel van) de sector betreffen. In het algemeen verloopt de samenwerking met Nederlandse bedrijven soepel, wat deels te maken heeft met overlappende belangen. Een sterke internationale positie van Nederlandse bedrijven is ook van belang voor de nationale welvaart.

Volgens sommigen leidt de nadruk op Topsectoren in de invulling van economische diplomatie echter tot minder aandacht voor het nut van een meer sturende rol vanuit de overheid. Bedrijven hebben meestal kortere termijnbelangen voor ogen en richten zich niet of minder op bredere economische overwegingen. Het veiligstellen van lange termijn economische welvaart zou eerder *top down*, vanuit de



overheid moeten worden aangestuurd. De belangen van de Topsectoren zijn niet noodzakelijk gelijk aan die van de “BV Nederland”. De discussie over de invulling van de economische diplomatie van Nederland (*top-down* of *bottom-up*?) viel volgens een aantal van de aanwezigen terug te voeren tot een perceptieprobleem: de teneur van beleidsdocumenten en toespraken van beleidsvoerders zouden bijdragen aan de voorstelling van economische diplomatie als de buitenlandse arm van de bedrijven van de Topsectoren. Anderen merkten op dat dit feitelijk echter niet het geval is.

Uitgangspunt is dat de input van bedrijven leidinggevend is voor de economische diplomatie, maar moet worden ingepast in een kader van bredere economische belangen van Nederland. Verschillende landen zoals Singapore en het Verenigd Koninkrijk hebben daarom een lange termijn strategische visie ontwikkeld. Een vergelijkbare strategie ontbreekt in Nederland. Het is de vraag, zeker gezien de gunstige uitwerking die dergelijke strategieën lijken te hebben, of ook Nederland meer systematisch zou moeten nadenken over strategische en economische lange termijn belangen. Een dergelijke strategie zou kunnen expliciteren waar Nederlandse belangen op korte en/of lange termijn in gelegen zijn. Als voorwaarde geldt daarbij wel dat de voeding van prioriteiten voor de economische diplomatie vanuit het bedrijfsleven niet moet worden afgeknepen.

Focus: BRICs of buurlanden?

Met de Topsectoren is een goed kompas voorhanden om economische diplomatie op de belangrijkste economische sectoren van Nederland richten. Maar op welke landen en regio's moeten de economisch-diplomatieke inspanningen zich dan focussen? Het lijkt voor de hand te liggen om vooral te kijken naar de opkomende economieën als de BRICs (Brazilië, Rusland, India en China). Maar hoewel de handel met deze landen de komende jaren zal toenemen, is deze nog altijd zeer klein ten opzichte van landen dichterbij huis (zoals België en Duitsland) en draagt slechts ongeveer 2% aan het BBP bij. Tegelijkertijd is de concurrentie met andere landen in de BRICs erg groot. Het is daarom belangrijk ook andere landen, bijvoorbeeld in Afrika of centraal Azië in overweging te nemen. In het algemeen zou economische diplomatie zich niet enkel moeten richten op nieuwe markten, maar ook op markten waartoe Nederlandse bedrijven reeds toegang hebben en waar nog marktpotentieel ligt of die vanwege andere strategische belangen (bijvoorbeeld grondstoffenzekerheid) interessant kunnen zijn. Het gros van de Nederlandse handel met het buitenland vindt bovendien nog altijd plaats binnen Europa en het is aannemelijk dat daar dus ook veel kansen liggen. Als leidraad bij deze afwegingen moet gelden dat economische diplomatie zich moet richten op die landen en regio's waar inspanningen het meest opleveren.

Middelen: multilateraal of bilateraal?

Hoe economische belangen het best behartigd kunnen worden verschilt per geval. Hoewel de aandacht tot nu toe sterk uitgaat naar bilaterale economische diplomatie, is ook de multilaterale dimensie belangrijk om economische belangen te behartigen. Ontwikkelingssamenwerking, expliciet vermeld als instrument ter behartiging van de Nederlandse economische belangen in het buitenland, is een goed



voorbeeld. Hoewel effectief beleid afhangt van betrokkenheid van lokale spelers en goede bilaterale banden met het ontwikkelingsland, blijven multilaterale inspanningen cruciaal. Efficiënte samenwerking met andere landen en organisaties, de aanpak van structurele problemen als corruptie en “concurrentie” van opkomende economieën die minder eisen stellen aan hun ontwikkelingshulp kunnen enkel worden aangepakt door samenwerking op multilateraal niveau. Voor de economische belangen van de bedrijven in de Topsectoren zal deze multilaterale dimensie niet altijd even relevant zijn en verschillen per sector en zelfs bedrijf. Maar dat ook hier multilaterale diplomatie een belangrijke rol heeft te vervullen lijkt evident. Hiermee moeten we echter niet uit het oog verliezen dat er, zeker binnen de EU, sprake kan zijn van tegengestelde belangen met buitenlandse bedrijven en/of landen, en dat nationale belangen in deze gevallen vaak zwaar wegen.

Tot slot is het opvallend dat het bedrijfsleven in Nederland in vergelijking met andere lidstaten weinig gebruik maakt van EU-subsidieregelingen. Voor dit verschil lijkt niet direct een verklaring voorhanden, maar het is duidelijk dat er beter gebruik gemaakt kan worden van EU-gelden. Verder zou het buitenland beleid er niet enkel op gericht moeten zijn om kennisintensieve divisies van bedrijven naar Nederland te krijgen of in Nederland te houden. Volgens sommigen blijkt het moeilijk om de “kennistak” van bedrijven die hun productie naar het buitenland verplaatsen in Nederland te houden.

Conclusie

De Topsectoren en het buitenlandbeleid hebben elkaar hard nodig. Enerzijds dient economische diplomatie als een belangrijk middel om de Topsectoren en daarmee de welvaart van Nederland te stimuleren. In vervolgactiviteiten zou de vraag aan bod kunnen komen of de Topsectoren de economische diplomatie bepalen of dat het genuanceerder ligt. Anderzijds kan economische diplomatie ook een belangrijke rol spelen in de behartiging van bredere of niet (strikt) economische belangen van Nederland. Daarbij zou Nederland in navolging van andere landen haar economische diplomatieke initiatieven in een strategisch raamwerk kunnen kaderen. Daarmee zouden de lange termijn doelstellingen en de strategische belangen beter kunnen worden behartigd. Tegelijkertijd is het wel zaak de band met het bedrijfsleven te behouden. In hoeverre een *top-down* en een *bottom-up* benadering van economische diplomatie samengaan, zou kunnen worden onderzocht. Een volgende stap na dit debat zou kunnen zijn om op basis van de internationaliseringsoffensieven te kijken wat gemeenschappelijke belangen zijn door de Topsectoren heen, hoe deze het best kunnen worden behartigd en hoe ze kunnen worden ingepast in een overkoepelend strategisch kader.

Of de Nederlandse welvaart vooral gediend is bij economische diplomatie in opkomende economieën, of juist in landen dichterbij huis, moet nog verder worden onderzocht. De crux is dat inspanningen baat moeten hebben. Die inspanningen kunnen multilateraal of bilateraal zijn. Het belang van beide niveaus van samenwerking wordt breed gedeeld.

Tot slot geldt ook dat een sterke economie de voorwaarde is voor een sterk buitenlands beleid. De Nederlandse diplomatie dient de koopman, maar ook de dominee. De mate waarin Nederland een normatief buitenland beleid kan blijven voeren staat of valt bij een sterke economie aan het thuisfront.