

Maaïke Okano-Heijmans & Huub Ruël

Commerciële diplomatie en internationaal ondernemen

Koopman versus dominee in de nieuwe economische wereldorde

Nieuwe economische reuzen als China, India, Brazilië en Indonesië winnen sterk aan invloed in de wereld-economie. Veel van de nieuwe acteurs op het internationale economische toneel zijn landen waarin de overheid een dominante rol speelt in de markt. Om optimaal te profiteren van nieuwe kansen en op te kunnen boksen tegen dit strategische kapitalisme en de intensiverende concurrentie, staat Nederland voor de uitdaging zijn politiek-economische systeem aan te passen. Dit vergt vernieuwing van de ‘commerciële kant’ van economische diplomatie, ofwel de commerciële diplomatie.¹ Zeker bij actuele mondiale vraagstukken waaraan publieke belangen kleven en die tegelijkertijd commerciële kansen bieden voor het bedrijfsleven – zoals klimaatverandering, energie-schaarste en waterproblematiek – is effectieve en aan de nieuwe economische orde aangepaste commerciële diplomatie nodig.

Hoe ziet effectieve en vernieuwde commerciële diplomatie eruit? Recente ontwikkelingen in de Arabische wereld en onlangs bekend geworden gevallen van omkooppraktijken van onder meer Nederlandse bedrijven om producten en diensten internationaal te verkopen, zetten deze vragen op scherp. Dit artikel brengt de controversen nader in kaart en reikt suggesties aan voor vernieuwing.

Economisch en eigenbelang niet langer taboe

Voor de Nederlandse economie is internationaal ondernemerschap van groot belang, zowel van Nederlandse ondernemers in het buitenland als van buitenlandse ondernemers in Nederland. Het creëert welvaart en draagt bij aan economische veiligheid en stabiliteit. Er kleeft dus een publiek belang aan de inzet van diplomatieke instrumenten ten bate van Nederlands ondernemerschap elders en buitenlands ondernemerschap in Nederland. Feitelijk is dit niets nieuws; economische diplomatie is zelfs de oudste en eerste taak van vertegenwoordiging in het buitenland. Al voordat ambassadeurs in het buitenland actief waren, hadden landen vertegenwoordigers die de han-

delsbelangen elders moesten waarborgen. Toch is de dynamiek van dit spel de afgelopen jaren fundamenteel veranderd door ‘globalisering’ en de economische en politieke volwassenwording van een groep landen die zich niet heeft gevormd naar het Westerse ideaal van de democratische markteconomie.

Zo bezien is het niet vreemd dat economische diplomatie één van de speerpunten van het kabinet-Rutte is. In het regeerakkoord wordt de bevordering van handels- en economische belangen van Nederland en Nederlandse bedrijven genoemd als één van de vier pijlers van het externe beleid; economische diplomatie wordt een zwaardere component in het werk van ambassades en consulaten. De in april jl. aangekondigde hervorming van de diplomatie² en de bezuinigingen bij het ministerie van Buitenlandse Zaken zijn erop gericht verdere investeringen mogelijk te maken – ook in economische diplomatie. Daarnaast is het niet langer taboe gespist te zijn op de economische kansen die samenhangen met ontwikkelingsproblematiek. Ontwikkelingsbeleid wordt ‘gemoderniseerd’, met als doelstelling de mogelijkheden voor het bedrijfsleven binnen dit budget flink uit te breiden. Hoewel het woord industriepolitiek angstvallig wordt vermeden – om negatieve associaties met eerdere overheidsinmenging in de economie te voorkomen – wordt er ook ingezet op meer samenwerking tussen bedrijfsleven, kennisinstellingen en de overheid. Zo wees in maart jl. het nieuw opgezette ministerie van Economische zaken, Landbouw en Innovatie (EL&I) negen ‘topsectoren’ van de economie aan die gericht versterkt zullen worden.

Grenzen en controversen van commerciële diplomatie

Recente ontwikkelingen in Arabische landen illustreren controversen van economische en commerciële diplomatie. Deze draaien om de samenhang tussen economische en politieke stabiliteit, alsmede de wenselijkheid van bevordering van Nederlands ondernemerschap in landen met politiek-economische syste-

men en normen- en waardenstelsels die fundamenteel verschillen van de onze.

Zakendoen met landen als Oman en Bahrein, die niet naar Westerse democratische principes georganiseerd zijn, maar het economisch goed doen, was acceptabel zolang het gezag steun leek te hebben van een meerderheid van de eigen bevolking. Evenzo werden autoritair-corrupte regimes in Tunesië, Egypte en Libië getolereerd, zolang deze geen directe bedreiging vormden voor onze economische stabiliteit. Door de recente onrust in het Midden-Oosten is deze lange tijd onbesproken beleidspraktijk – inclusief de (ongewenste) consequenties – echter onderwerp van publieke discussie. De gebeurtenissen tonen dat autoritair corrupt bestuur op de lange termijn niet samengaat met het ontbreken van economische perspectieven voor een meerderheid van de bevolking. Dit verklaart waarom de ‘Arabische lente’ ook Beijing nerveus maakte en de Chinese regering hard optrad tegen beginnende, kleinschalige protesten. Nieuw denken over de relatie tussen politieke en economische ontwikkelingsprocessen en de rol van economische en commerciële diplomatie is dan ook vereist. Moet er geïnvesteerd worden in economische belangenbehartiging in landen die het niet zo nauw nemen met (Westerse) waarden als vrijheid van meningsuiting en mensenrechten? Meer in het algemeen, hoever moet de overheid gaan in het samen optrekken met het bedrijfsleven om economische belangen te behartigen?

Via WikiLeaks uitgelekte ambtsberichten van de Amerikaanse ambassade in Nederland maakten duidelijk dat de Nederlandse overheid in 2006 bereid was ver te gaan: VN-sancties tegen Iran werden gesteund, mits die de belangen van Shell niet verder zouden aantasten.³ In maart dit jaar vond een privébezoek van Koningin Beatrix zonder vertegenwoordigers van Nederlandse bedrijven, aan Oman doorgang, ondanks onrust ter plaatse en kritische geluiden binnen Nederland. In het licht van commerciële diplomatie – en ook van de nieuwe visie op ontwikkelingssamenwerking – was deze diplomatieke beslissing goed te verklaren. Nederlandse bedrijven ondervinden in een gestaag groeiend en strategisch belangrijk land als Oman hevige concurrentie, en het stopzetten van economische bedrijvigheid in landen die de roep om democratisering en economische verbetering de kop indrukken, schaadt in veel gevallen ook gewone burgers. Met sanctiepolitiek maken Westerse leiders vooral een *statement* richting de eigen bevolking en buitenlandse collega's, terwijl de effectiviteit ervan op zijn minst

discutabel is. Zo was het veelzeggend dat tegenstanders van Khadafi in Libië niet riepen om economische sancties, maar om militaire ondersteuning.

Koopman versus dominee?

In het afwegen van uiteenlopende doeleinden van buitenlands beleid komt het aloude ‘koopman-dominee’-adagium om de hoek kijken. In de huidige, snel veranderende wereldorde past daarbij een beoordeling van geval tot geval in plaats van een scherpe algemene richtlijn. Landen als China en India laten zien dat economische hervormingsprocessen die leiden tot economische groei, miljoenen burgers over de armoedegrens heen kunnen trekken. Ofwel, economische ontwikkeling is een goede armoedebestrijder. Hierop kan ingespeeld worden door de koopman tevens stille dominee te laten zijn en door politieke hervormingsprocessen en duurzaamheid te ondersteunen via combinatie van de twee. Nederlandse internationale ondernemers kunnen waardevolle uitdragers zijn van managementpraktijken die in het Westen als standaard gelden, zoals vormen van medezeggenschap en leiderschap, beloningsbeleid, arbeidsomstandigheden, en het weerstand bieden aan corruptie. Hiermee zijn Westerse ondernemers voorlopers als het gaat om maatschappelijk verantwoord ondernemen (MVO), ook in landen waar een democratische markteconomie nog geen gemeengoed is. Daarnaast kunnen deze bedrijven een rol spelen in het bevorderen van duurzame ontwikkeling – ofwel ‘groene groei’. Zo wordt in een vroeg stadium van ontwikkeling positief bijgedragen aan het aanpakken van grensoverschrijdende langetermijnkwesties als klimaatverandering, schaarstevraagstukken en stabiliteit.

Kortom, economische belangenbehartiging en het verdedigen van waarden zoals vrijheid van meningsuiting en mensenrechten kunnen goed samengaan. Daarnaast is de tijd rijp om de dominee politiek-economische idealen te laten uitdragen. Naast armoedeverlichting door welvaartsverhoging is duurzaamheid dankzij groene economische groei een publiek belang.

Bedenkelijke praktijken

Westerse bedrijven blijken zich echter niet altijd als goede koopman te gedragen. Philips-medewerkers worden in Polen verdacht van het systematisch omkopen van ziekenhuisdirecteuren. Philips' praktijken om markten te vergroten zijn ook in Mexico in onderzoek. Shell werd in 2010 verdacht van het omkopen van douanepersoneel in Nigeria en Kazachstan. Uit de

European fraud survey 2011 van Ernst & Young blijkt dat 20% van de geïnterviewden omkooppraktijken acceptabel acht om als bedrijf omzet te behouden of te vergroten.⁴ Ook denkt een kwart van de geïnterviewden dat het management niet ethisch handelt, en denkt ruim 50% van de geïnterviewden dat het management bereid is regels te omzeilen om bedrijfsdoelen te behalen.

Ook publiek gefinancierde organisaties gedragen zich soms als kooplui van bedenkelijk niveau. Britse fraude-autoriteiten onderzoeken thans de *European Aeronautic Defence and Space Company* vanwege vermoedens dat Saoedi-Arabisch ambtenaren zijn omgekocht om een miljardencontract binnen te halen. Kortom, kooplieden maken zich mogelijk schuldig aan onwettige praktijken om marktaandeel te winnen. Het lijkt erop dat dit vooral in opkomende economieën een verleidelijke, soms noodzakelijke praktijk is.

Hoe moet dit gegeven geplaatst worden in het perspectief van handelsbevordering enerzijds en handhaving/versterking van de internationale rechtsorde anderzijds? Bovengenoemde voorvallen zijn voorbeelden van slecht ondernemerschap. In Nederland is omkoping een misdrijf; Nederlandse ondernemers die zich hieraan schuldig maken, riskeren boetes of zelfs gevangenisstraf. Ook binnen de OESO zijn heldere regels en richtlijnen afgesproken die omkooppraktijken verbieden. Het ministerie van EL&I, in samenwerking met handelsbevorderende organisaties, communiceert ook richting Nederlandse internationale ondernemers wat wel en niet is toegestaan in het internationale handelsverkeer.⁵

MVO en duurzaamheid als criteria

Hoe kan internationaal ondernemerschap gecombineerd worden met het uitdragen van doelstellingen van buitenlands beleid? In een internationaal verhevigd concurrerende omgeving wordt de druk hoger om creatiever te zijn dan de concurrent in het binnenhalen van contracten en verkrijging van opdrachten. Er moet echter voor worden gewaakt dat dit ten koste gaat van het uitdragen van waarden zoals bevordering van de internationale rechtsorde en mensenrechten, alsook armoedebestrijding. Gelukkig beschouwen veel bedrijven ethisch gedrag als eigenbelang, omdat het een goede reputatie en concurrerend voordeel oplevert. Tweederde van de ondervraagden in de *European fraud survey 2011* onderschrijft dit. Als voorlopers op het gebied van MVO dragen Westerse bedrijven dan ook bij aan bevordering van doelstellingen van bui-

tenlands beleid en ontwikkelingssamenwerking. Maar Nederlandse bedrijven kunnen zich op dit terrein nog sterker profileren; Ernst & Young's *survey* laat namelijk ook zien dat veel bedrijven nog een lange weg te gaan hebben. Ruim 40% van de ondervraagden weet niet of hun bedrijf een anti-corruptiebeleid heeft, en slechts een derde denkt dat het aanwezige beleid een duidelijke handleiding biedt. Daarnaast trainen veel bedrijven hun werknemers niet op het gebied van corruptiebestrijding en het tegengaan van frauduleus gedrag. Werknemers blijken betere regelgeving en sterker toezicht wenselijk te achten. Ook zijn meer toezicht en betere communicatie door de overheid gewenst. Het onderschrijven van MVO-uitgangspunten door bedrijven zou als criterium opgenomen kunnen worden in de selectie van ondersteuning van bedrijven via diplomatieke activiteiten. Als in handelsmissies slechts bedrijven opgenomen worden die een actief MVO-beleid voorstaan en vormgeven, komen de koopman en de dominee dichterbij elkaar en krijgt een meer op bedrijfsspecifieke kenmerken gericht economische- en commerciële-diplomatiebeleid vorm.

De effectiviteitsvraag

Naast het afwegen van politieke en economische doelstellingen van buitenlands beleid is de vraag controversieel of de besteding van de 'publieke euro' aan commerciële diplomatie effectief is. Welke vormen van commerciële diplomatie leveren het gewenste resultaat en hoe kan effectiviteit worden gemeten? Slechts een klein aantal, voornamelijk econometrische, studies heeft geprobeerd iets te zeggen over wat werkt en wat niet.⁶ Zo blijkt er een positief verband te zijn tussen handels- en investeringsstromen en aantallen diplomatieke vertegenwoordigingen in het buitenland. Een beperking van dit type studies is dat moeilijk valt vast te stellen wat oorzaak en wat gevolg is. Ook kunnen geconstateerde verbanden op basis van gegevens uit het verleden niet zomaar vertaald worden naar de toekomst – te minder omdat handelsstromen zich verplaatsen naar landen verder weg, met andere politiek-economische systemen. Een alternatief voor deze econometrische analyses zijn gevalstudies: systematische analyses van diplomatieke instrumenten in specifieke landen of situaties. Dergelijke studies zijn echter zeer beperkt voorhanden.

Vooralsnog speelt ervaringsdeskundigheid van bedrijfsleven en overheid dan ook een belangrijke rol in het denken over effectieve vormen van commerciële diplomatie in de nieuwe economische wereldorde. Zo

wordt een sleutelrol toegekend aan ambassades en consulaten. Deze staan in veel gevallen het dichtst bij Nederlandse ondernemers in het buitenland en kennen lokale omstandigheden in doellanden het best. Ondernemers vragen om een proactieve houding van en een interactieve relatie met ambassades.⁷ Zij onderkennen dat commerciële diplomatie in principe ondergeschikt is aan wat zij zelf kunnen bewerkstelligen, maar ook dat diplomatieke instrumenten ten behoeve van internationaal ondernemerschap van groot belang zijn. Wellicht nog belangrijker dan informatieverstrekking over doellanden en markten is het toegang verschaffen tot relevante, bruikbare netwerken. Hoewel netwerken van bijvoorbeeld ambassades veelal omvangrijk zijn, kunnen contacten in *nichemarkten* – waaraan innovatief internationaal ondernemerschap juist behoefte heeft – tekort schieten. Flexibiliteit in de invulling van het postennetwerk is daarom onontbeerlijk.

In vele gevallen hebben ambassades en consulaten de doorslag gegeven voor Nederlandse ondernemers bij het binnenhalen van buitenlandse contracten, het vinden van geschikte zakenpartners en het oplossen van (betalings)problemen. Maar er zijn ook ambassades en bedrijven die onderkennen dat er veel te verbeteren valt als het gaat om de kloof tussen vraag en aanbod op het gebied van commerciële diplomatie. Economische afdelingen op ambassades zijn vaak klein, terwijl de betrokken commerciële diplomaten soms niet de juiste vaardigheden en kennis- en ervaringsachtergrond hebben om bij vraagstukken waarmee bedrijven worstelen in het buitenland, adequate ondersteuning te leveren. Commerciële diplomaten zouden derhalve aanvullend opgeleid kunnen worden in internationaal ondernemerschap en bedrijfsontwikkeling.

Het leveren van maatwerk door ambassades, consulaten en andere overheidsactoren is belangrijk, gezien de verschillen tussen bedrijven naar omvang, markt, beheersstructuren en ervaring in internationaal ondernemerschap. Kleine bedrijven hebben minder capaciteit en ervaring om marktverkenningen uit te voeren. Grote *multinationals* als Shell, Unilever en DSM hebben nauwelijks behoefte aan steun. Zij hebben juist contact met de overheid bij fundamentele problemen met het investeringsklimaat in een doelland en als het gaat om andere dan commerciële uitingen van economische diplomatie, zoals handelspolitiek en embargopolitiek. Daarnaast moet rekening worden gehouden met verschillen tussen doellanden,

ofwel flexibiliteit inzake de timing en inzet van specifieke instrumenten van commerciële diplomatie. Zo blijken diplomatieke missies in China vooral succesvol als deuropener in een vroeg stadium van onderhandelingen, terwijl ze in Brazilië optimaal dienst doen in het laatste onderhandelingsstadium, als definitieve bekrachtiging van projecten.⁸

Hoewel de overheersende opvatting is dat het initiatief tot ondersteuning bij bedrijven moet liggen, zijn er ook sectoren waarbij het vanuit de overheid bezien wenselijk of zelfs noodzakelijk is (extra) steun te verlenen. Hoe meer een bedrijf een rol speelt in de aanpak van publieke doelstellingen als klimaatverandering en economische groei van een ontwikkelingsland, en hoe meer het in een doelland te maken heeft met overheidsactoren (denk aan haven- en energiebedrijven, die vaak nog in overheidshanden zijn), des te meer is ondersteuning door de overheid gewenst.

Uitdagingen: vernieuwende economische en commerciële diplomatie

Minister van Buitenlandse Zaken Rosenthal zet in op modernisering van de Nederlandse diplomatie en reorganisatie van het postennetwerk, dat efficiënter moet opereren en meer moet opleveren. Een commissie onder leiding van Arthur Docters van Leeuwen zal advies uitbrengen, waarbij speciale aandacht moet uitgaan naar economische diplomatie.⁹ Diverse uitdagingen zijn hierbij van belang. *Allereerst* kan de samenwerking tussen (semi-)publieke en private partijen worden verbeterd. Een belangrijke stap is het vergroten van inzicht in elkaars denk- en werkwijze, bijvoorbeeld door meer vertegenwoordigers van het bedrijfsleven kennis te laten maken met het diplomatieke apparaat – en andersom. Dit vergroot wederzijds begrip en vertrouwen, en versterkt de netwerken. *Daarnaast* kunnen commercieel diplomaten beter getraind worden om de diensten te leveren die aansluiten bij de behoeften van internationale Nederlandse bedrijven. Dit betekent meer specifieke aandacht voor competenties als bedrijfssteuning en bedrijfsontwikkeling. Bedrijven hebben op hun beurt een slag te slaan wat betreft omgang met overheden en hantering van principes die het algemeen belang dienen.

Een uitdaging van geheel andere orde, waaraan overheid en bedrijfsleven tot nu toe in het geheel géén aandacht besteden, betreft de vraag hoe het beleid en de praktijk van Nederland op het gebied van commerciële diplomatie zich verhouden tot die van de andere EU-lidstaten en op EU-niveau. Lidstaten

opereren nu vooral als elkaars concurrenten. Hiermee wordt voorbijgegaan aan het feit dat samenwerking en coördinatie tussen EU-landen gezamenlijk meer zouden opleveren, omdat het de EU *als geheel* in staat stelt haar economisch gewicht ook op politiek terrein en voor strategische doeleinden in te zetten. Ten slotte moet niet vergeten worden dat Nederland én Europa behalve 'zenders' ook 'ontvangers' zijn van economische en commerciële diplomatie, en dat in verhouding tot economische grote mogendheden als China en de Verenigde Staten de EU alleen als geheel wérkelijk gewicht in de schaal kan leggen.

Tot besluit

Nederland staat voor de uitdaging de kansen te benutten die de nieuwe economische wereldorde biedt. Commerciële diplomatie, als onderdeel van economische diplomatie, is hiervoor het middel bij uitstek. Waar bedrijven belang hechten aan dergelijke overheidssteun ter vergroting van commerciële kansen, is de inzet van diplomatieke instrumenten vooral gepast indien er bredere publieke belangen op het spel staan. Kritische geluiden rondom het gepland bezoek van Koningin Beatrix en het bedrijfsleven aan Oman illustreert dat een sterkere nadruk op commerciële diplomatie, zoals uitdrukkelijk gewenst door het huidige kabinet, soms op gespannen voet lijkt te staan met buitenlands-politieke doeleinden, zoals bevordering van vrijheid van meningsuiting en mensenrechten.

De controverse van (korte-termijn) handelsvoordeel en een rechtvaardiger wereld op de lange termijn is vaak een schijntegenstelling; de koopman kan ook een goede dominee zijn. De overheid kan het voldoen aan MVO-normen en positief bijdragen aan mondiale uitdagingen als strengere criteria gebruiken in de selectie van bedrijven die in het buitenland via diplomatieke kanalen ondersteund worden. Andere uitdagingen liggen vooral in versterking van (ondernemers-) competenties van commercieel diplomaten, het beter vormgeven van samenwerking tussen (semi-)publieke en private partijen, en het zoeken naar de juiste verhouding tussen commerciële diplomatie op nationaal en EU-niveau, alsook een evenwicht tussen commerciële en politieke doeleinden van economische diplomatie in brede zin.

leiding van het seminar 'Commerciële Diplomatie en Internationaal Ondernemen', dat 2 maart 2011 plaatsvond op Instituut Clingendael (zie: www.clingendael.nl).

Noten

- 1 Economische diplomatie kan gezien worden als paraplueterm, die in brede zin ook handelsdiplomatie (zoals onderhandelingen over vrijhandelsovereenkomsten), ontwikkelingssamenwerking en sanctiepolitiek omvat. Dit artikel richt zich vooral op generieke en gerichte handels- en investeringsbevordering. Om dit blikveld te duiden, wordt hier veelal gesproken over commerciële diplomatie.
- 2 'Brief van de Minister van Buitenlandse Zaken aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal', *Modernisering Nederlandse diplomatie*, vergaderjaar 2010–2011, 32 734, nr. 1, 8 april 2011.
- 3 'Nederland neemt het op voor Shell', *NOS.nl*, 19 januari 2011, en via NOS en RTL Nieuws gepubliceerde notulen van gesprekken tussen de Nederlandse regering en de Amerikaanse ambassade.
- 4 Zie: www.ey.com/GL/en/Services/Assurance/Fraud-Investigation---Dispute-Services/European-fraud-survey-2011--recovery--regulation-and-integrity---Summary-of-findings.
- 5 NL EVD Internationaal/AgentschapNL, *Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen over de grens*, maart 2010.
- 6 Zie bijv. Volker Nitsch, 'State visits and international trade', *CESifo Working Paper*, No. 1582, München: CESifo Group, 2005; Andrew Rose, 'The foreign service and foreign trade: embassies as export promotion', in: *The World Economy*, jrg. 30, 2005, nr. 1, blz. 22-38; Marie-Lise van Veenstra, Mina Yakop & Peter A.G. van Bergeijk, 'Economic Diplomacy, Development and the Level of Trade', *Discussion Papers in Diplomacy*, no. 119, Den Haag: Instituut Clingendael, oktober 2010.
- 7 Huub Ruël, presentatie 'Commerciële Diplomatie op de posten', Instituut Clingendael, 2 maart 2011.
- 8 Roger Clasquin, keynote speech, Instituut Clingendael, 2 maart 2011.
- 9 'Doctors van Leeuwen gaat adviseren bij modernisering diplomatie', *Rijksoverheid.nl*, 31 mei 2011.

Maaïke Okano-Heijmans is onderzoeker bij Instituut Clingendael. **Huub Ruël** is universitair docent aan de Universiteit Twente. Dit artikel is geschreven naar aan-