



clingendael international energy programme

briefing papers

Energiediplomatie nieuwe stijl: Publiek-private samenwerking in het buitenland

Joep Sweyen¹
April 2012

Nederland staat in het buitenland goed aangeschreven vanwege de economische kracht van diverse sectoren, waaronder de energiesector. Nederlandse bedrijven zijn bovendien belangrijke investeerders in het buitenland. De ligging aan Noord- en Waddenzee en rivierdelta en de aanwezigheid van gas en olie heeft bijgedragen aan de sterke positie van deze sector, maar ook de immer internationale oriëntatie van veel ondernemingen. Nederland positioneert zichzelf graag als rotonde, draaischijf of knooppunt voor allerlei activiteiten, waaronder de handel in energie en alle activiteiten en diensten die daarbij aan te pas komen.

In de afgelopen jaren is de context van de internationale energiebetrekkingen van Nederland snel veranderd. De uitbreiding en verdieping van de Europese Unie (EU), de opkomst van nieuwe , de strategie van Nationale Oliemaatschappijen (NOC's), de verduurzaming, maar ook het veranderend perspectief van Nederland op termijn als gasexporterend land, nopen tot een ander samenspel van overheid en ondernemingen op de binnenlandse en de buitenlandse markten. In de afgelopen decennia is het beleid enerzijds evenwichtig geweest qua focus en tegelijkertijd

¹ Joep Sweyen was een gastonderzoeker bij CIEP voor dit onderwerp.

enorm veranderd door de liberalisering.² De veranderingen vergen ook een andere relatie met ondernemingen en hebben ook invloed op de wijze waarop de belangen van Nederlandse en op de Nederlandse markt actieve ondernemingen in het buitenland kunnen worden behartigd.

Ook de internationale energiesector is sterk veranderd. In veel landen met ruime energiereserves zijn investeringen voorbehouden aan nationale ondernemingen of kan er alleen geïnvesteerd worden met een lokale partner. In andere landen kunnen buitenlandse bedrijven wel investeren maar wordt er, door de omvang en complexiteit van de projecten, geïnvesteerd met consortiumpartners. Onder deze consortiumpartners bevinden zich ook staatsbedrijven, zowel uit producerende en consumerende landen. In de afgelopen jaren zijn de relaties tussen overheden alleen maar belangrijker geworden om de complexiteit van de relaties tussen bedrijven en tussen overheden en bedrijven goed te kunnen besturen. Capaciteiten die Nederlandse bedrijven op energievak hebben, zowel bij olie- en gasbedrijven, havenbedrijven, ingenieurs, baggeraars, maritieme transporteurs en maritieme dienstverlening staan kwalitatief op hoog niveau en leveren daarbij een flinke bijdrage aan het BNP. Het belang en de kwaliteit van de Nederlandse energiesector wordt ook doorbuitenlandse partijen onderkend.

De inspanningen van het bedrijfsleven om hun gespecialiseerde producten en diensten in het buitenland aan de man te brengen worden al vele jaren door de overheid ondersteund. Echter de vorm en organisatie van deze steun verandert mee met de veranderingen in de internationale energie sector. De omvang van projecten en de grotere concurrentie betekent dat naast het organiseren van handelsmissies en de steun van ambassades, waar in het verleden veel nadruk op lag, ook andere manieren moeten worden gevonden om de goede relaties tussen overheden van landen te bewaren. Waar in het verleden buitenlandse investeringen vaak eenrichtingsverkeer betroffen is dat tegenwoordig veel meer een zaak van wederzijdse investeringen geworden. Het openstellen van de eigen markt voor investeringen uit het buitenland is een begin om aan de toenemende eis van reciprociteit toegemoet te kunnen komen. Daartoe moeten soms verschillende barrières geslecht worden omdat het stimuleren van investeringen elders ook consequenties kan hebben voor de investeringen en de relatie overheid-ondernemingen hier.

Nederland heeft een rijke traditie op het gebied van publieke-private samenwerking in de energiesector. Het 'oude' Nederlandse gasgebouw is hiervan een in het oog springend voorbeeld, dat de aandacht van menig buitenlandse politicus heeft getrokken als een vooruitstrevend model van publiek-private samenwerking. In het proces van liberalisering en privatisering is nadrukkelijk gekozen voor het behoud van het staatsbelang in de transportinfrastructuur. Recentelijk is het concept van de gasrotonde ontstaan, waar overheid en bedrijfsleven een visie hebben ontwikkeld op de positie en functie van de Nederlandse gassector in een toekomst van afnemende binnenlandse gasproductie. De Nederlandse energiesector is van oudsher internationaal geïntereerd, evenals de dienstverlenende sectoren. De gasrotonde staat voor verbinding; niet alleen door gas in, uit en door te voeren, maar ook om bedrijvigheid in binnen- en buitenland te stimuleren. De op de Nederlandse markt actieve ondernemingen staan hier nadrukkelijk centraal.

² CIEP, *Het Internationale Energiebestuurssysteem; Hoe navigeert Nederland naar betaalbaar, duurzaam- en voorzieningszekerheid in een onzekere wereld?*, CIEP paper, June 2011, www.clingendael.nl/ciep/publications.

Het toekomstige succes van Nederlandse bedrijven in de buitenlandse energiesector is niet vanzelfsprekend. De concurrentie is groot en veel bedrijvigheid is voorbehouden aan nationale bedrijven, niet alleen in producerende maar ook in de opkomende landen. Veel investeringsmogelijkheden staan in grote en complexe olie- en gasprojecten relatief ver van de markt. Deze projecten vergen veelal diverse specialisaties en vereisen organisatie van de kennis en kunde. Het bundelen van de krachten kan de investeringskansen vergroten. Sinds 2007 werkt een groep Nederlandse bedrijven en kennisinstellingen uit de (brede) energiesector samen in de Stichting Project Delta Group (PDG) om hun handels- en investeringsbelangen in de Russische energiesector te bevorderen. PDG is een voor Nederland nieuw businessmodel en weet zich gesteund door de Nederlandse overheid.

De Nederlandse overheid is al jaren actief op het gebied van energiediplomatie. De relatie met Rusland wordt al jaren actief bevorderd. Veel Nederlandse ondernemingen zijn actief in het land in veel verschillende sectoren. Rusland is een belangrijk energieproducerend land en de energiesector trekt veel belangstelling van Nederlandse bedrijven. Zo is Gasunie partner in de Nordstream pijpleiding en is Shell actief in het Sakhalin II project. Deze relatie is in toenemende mate wederkerig. Russische energiebedrijven investeren ook in Nederland, zoals recentelijk Lukoil in raffinage en distributie en Summa in tankopslag in de Rotterdamse haven. De ontwikkeling van de Nederlandse energiemarkt, het energiebeleid en het bevorderen van energierelaties met het buitenland gaan steeds meer hand in hand.

De groeiende belangstelling voor energiediplomatie

Snelle veranderingen in globale machtsverhoudingen alsook ontwikkelingen aan zowel de vraag- als aanbodzijde van energie en grondstoffen hebben geleid tot nieuwe afhankelijkheden en machtsconfiguraties in de wereld. De relaties tussen landen veranderen noodgedwongen mee. Door de economische en financiële crisis komen sommige ontwikkelingen in de energiesector in een stroomversnelling, getuige de recente sluitingen van raffinaderijen in Europa en de Verenigde Staten. Internationale energiebedrijven hebben veel belangstelling voor achterwaartse integratie, d.w.z. het investeren in nieuwe olie- en gasvelden, terwijl nationale olie en gasbedrijven uit producerende landen vooral belangstelling hebben in voorwaartse integratie, d.w.z. in activiteiten in de verwerking en distributie. Op overheidsniveau vertalen deze concepten zich in zekerheid van het aanbod en de vraag.

Het gevolg van deze veranderende bedrijfsmodellen is een grotere belangstelling om te investeren in elkaars landen. Daarbij moeten overigens wel enkele barrières worden overwonnen. Immers, decennia lang is het onderlinge vertrouwen niet groot geweest, getuige de moeizame relatie tussen producerende en consumerende landen na de oliecrisis van 1973. Echter sinds begin jaren negentig wordt gestaag gewerkt aan betere relaties door het voeren van een producenten-consumenten dialoog. Deze relaties zijn vastgelegd in het Internationaal Energie Forum (IEF). Ondanks de toegenomen uitwisseling van informatie en verbetering van de relaties is in de afgelopen tien jaar het energienationalisme weer opnieuw actueel geworden, zoals ook recentelijk weer is gebleken. De toegenomen vraag naar energie uit opkomende landen maakte een grotere assertiviteit van olie- en gasproducerende landen mogelijk om een groter aandeel van de opbrengsten naar zich toe te trekken. Vaak ging dit gepaard met het vergroten van het overheidsaandeel in projecten en/of ondernemingen ten koste van de aandelen van

internationale energiebedrijven. Ook de concurrentie met ondernemingen uit de opkomende landen om de toegang tot relatief schaarse nieuw te ontwikkelen reserves zorgde voor meer gespannen relaties tussen overheden. De snelle veranderingen op de internationale energiemarkt in zowel de strategie en soorten landen en ondernemingen zorgden voor onrust en wantrouwen.

De spanningen kwamen ook voort uit de tegenstelde ontwikkelingen in de inrichting van de verschillende markten. De VS en de EU kozen nadrukkelijk voor liberalisering van de energiemarkt, terwijl in andere landen de overheid nadrukkelijker het voortouw nam. Het verschil in liberalisering tussen de VS en de EU bestaat vooral uit het feit dat de VS, naast een belangrijke importeur van energie, vooral ook een producent zijn. De liberalisering omvat dan ook alle delen van de waardeketen. In de EU bleek dit gecompliceerder omdat het in belangrijke mate afhankelijk is van ingevoerde energie en de jurisdictie van de EU niet de gehele waardeketen omvat. De nieuwe inrichting van de interne EU markt had echter belangrijke consequenties voor de traditionele energierelaties tussen de Europese landen en de exporterende landen zoals Rusland en Algerije en alle betrokken bedrijven. Het belang van de Europese markt voor Rusland is groot en de energie-exporten betreffen niet alleen gas maar ook olie en andere energiedragers. De veranderingen in de belangrijkste Russische exportmarkt voor gas vonden bovendien plaats terwijl de economische en energiebetrekkingen tussen Rusland en de landen van de Voormalige Sovjet Unie zich ook wijzigden. De uitbreiding van de EU in 2004 met Oost Europese landen bracht een andere belangrijke groep afnemers van Russisch gas binnen de jurisdictie van de interne EU markt. De historisch gegroeide afhankelijkheid van Russische energie-importen en de logica van de bestaande energie-infrastructuur verandert niet snel. Zorgen om voorzieningszekerheid, onbekendheid en ongeduld met de interne markt en politiek ongemakkelijke verhoudingen tussen de voormalige Oostblokpartners maakten de overgang van de traditionele energierelatie van Europese landen en de producenten daarbuiten complex en moeizaam.

De relatie tussen de EU en Rusland en tussen de individuele EU lidstaten en Rusland is niet altijd eenduidig. Hoewel het handelsbeleid de bevoegdheid van de EU is, valt handelsbevordering toe aan de lidstaten. Deze behartigen de bilaterale belangen en bevorderen daarmee ook de belangen van ondernemingen in het buitenland. Binnen de EU heeft dat meermaals geleid tot oproepen om een enkele stem te laten horen in het buitenlandse energiebeleid. In de periode waarin er zorgen waren over voldoende aanvoer van energie, in de jaren voor de economische en financiële crisis van 2008, bleek dat echter moeilijk te realiseren. Overheden van lidstaten probeerden zo goed mogelijk de belangen van de eigen ondernemingen te behartigen in het verwerven van lange termijn gasleverantiecontracten of een aandeel in de productie.

De economische crisis heeft de zorgen over een krappe gasmarkt vooralsnog weggenomen door de zwakkere vraag. Ook draagt de relatief ruime capaciteit om LNG in te voeren en het toegenomen aanbod van LNG op de wereldmarkt tot wat meer ontspannen interne EU gasrelaties. De uitbreiding van het gasleidingennetwerk in de interne markt moet zorgen voor grotere liquiditeit, ook in het oosten. Terwijl de houding ten aanzien van ingevoerd gas op de kortere termijn wat meer ontspannen is geworden in de EU, maakt Rusland zich zorgen over het behoud van lange termijn contracten en de indexatie van gasprijzen met olie. Immers deze

vormen een belangrijke basis voor de investeringen in bijvoorbeeld nieuwe gasvelden. Deze bevinden zich verder weg van de markt, in moeilijkere omstandigheden dan de huidige generatie velden.

De investeringsbehoefte om bijvoorbeeld Yamal tot ontwikkeling te brengen is enorm. Na de vorming van een consortium van het Russische Gazprom met Statoil en Total om het Shtokman offshore gasveld tot ontwikkeling te brengen, de deelname van het Duitse Wintershall in de Yushno-Russkoye ontwikkeling en de overeenkomst tussen Rosneft en ExxonMobil om samen activiteiten te ontwikkelen, is duidelijk geworden dat er nieuwe kansen ontstaan voor buitenlandse ondernemingen om te investeren in deze nieuwe ontwikkelingen in de Russische energiesector. Gezien de kwaliteiten van het Nederlandse energiebedrijfsleven op het gebied van energiewinning en dienstverlening en de al bestaande relaties is het logisch dat er belangstelling is voor deelname aan deze nieuwe generatie velden. Om dit te realiseren is een fijnzinnig samenspel nodig tussen overheid en bedrijfsleven.

Economische diplomatie

Economische diplomatie neemt een belangrijke plaats in binnen het beleid van het kabinet Rutte-Verhagen (2010 - heden). De aandacht voor economische diplomatie is echter niet met het aantreden van een nieuwe regering begonnen, maar is een voorzetting van een rijke traditie in de context van de huidige verhoudingen op de energiemarkt.

Tijdens de kabinetten Balkenende (2002-2010) kwam het onderwerp van economische diplomatie hoger op de politieke agenda. Een goed voorbeeld daarvan is de notitie van de minister van Buitenlandse Zaken (verder BZ) over de inrichting van de Nederlandse diplomatieke vertegenwoordigingen die zich meer op economische dienstverlening zouden moeten richten³. Zo werd het initiatief voor PDG in 2007 tijdens het kabinet Balkenende II genomen en maakte onderdeel uit van het bezoek dat premier Balkenende in november 2007 aan Rusland bracht⁴. PDG is een goed voorbeeld van de nieuwe economische diplomatie, hetgeen door het huidige kabinet wordt voortgezet. De vorige minister van Economische Zaken, Maria van der Hoeven, als verantwoordelijk minister voor energie, heeft zich sterk ingespannen voor intensivering van de energierelatie met Rusland. Het aangaan en onderhouden van goede persoonlijke en zakelijke contacten op hoog politiek niveau door regelmatige ontmoetingen is belangrijk. Het is aan haar opvolgers om deze relaties te onderhouden en waar mogelijk te versterken.

Om een goed beeld te krijgen van de huidige beleidsdoelstellingen, worden deze kort beschreven. Daarbij zal worden bekeken wat de dilemma's zijn waarvoor de overheid kan worden gesteld en in hoeverre de EU-dimensie van invloed is. Uiteindelijk moet duidelijk worden of overheid en bedrijfsleven op de goede weg zijn om de afgesproken doelstellingen te realiseren.

³ Energierapport 2008 (18 juni 2008, 31510, nr. 1) en brief van de minister van Buitenlandse Zaken over de inrichting van het netwerk van Nederlandse vertegenwoordigingen in het buitenland (4 november 2009; 32 123 V, 23)

⁴ Heemskerk, F., Toenemend belang van economische diplomatie voor Nederland, in: Internationale Spectator, Jaargang 64, nr. 2, februari 2010

De economische beleidsinitiatieven van het huidige kabinet vloeien voort uit het Regeerakkoord dat is gesloten tussen de Tweede Kamerfracties van VVD en CDA⁵:

‘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. De minister van EZ coördineert internationaal ondernemen, in nauwe afstemming met de minister van BZ. Economische diplomatie wordt een zwaardere component in het werk van ambassades en consulaten.’

‘Het externe beleid, waarvoor de minister van BZ 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.’

Het kabinet erkent daarbij dat de coördinatie van het kabinetsbeleid (met name tussen de ministeries van BZ en Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (verder EL&I)) van essentieel belang is⁶. Daarnaast wordt duidelijk dat het kabinet de term economische diplomatie gebruikt in het kader van het beleid ten aanzien van het bedrijfsleven. De minister van EL&I werkte het Regeerakkoord uit in de Nota Bedrijfslevenbeleid (februari 2011⁷) waarin ook de Topteams worden aangekondigd, het Energierapport 2011 (10 juni 2011⁸), de Kamerbrief *Buitenlandse Markten, Nederlandse Kansen* (24 juni 2011⁹) en de reactie op de adviezen van de Topteams (13 september 2011¹⁰).

Het ministerie van BZ stuurde in maart 2011 de notitie *Modernisering van de Nederlandse diplomatie* aan de Tweede Kamer, waarin het bevorderen van handelsbelangen c.q. economische diplomatie, naast de zorg voor stabiliteit en mensenrechten, een van de drie pijlers van het buitenlands beleid is. In deze brief wordt ingegaan op de rol die de diplomatieke vertegenwoordigingen daarbij spelen¹¹.

Hoewel energiediplomatie slechts een van de speerpunten van economische diplomatie is, is het goed om het Energierapport 2011 hier specifiek te noemen:

⁵ Vrijheid en Verantwoordelijkheid, Regeerakkoord (30 september 2010). Het door de fracties van VVD, PVV en CDA vastgestelde Gedoogakkoord rept met geen woord over het bedrijfsleven.

⁶ Sinds 1955 wordt de samenwerking tussen beide ministeries al beschreven in het Concordaat EZ-BZ (voor het laatst gewijzigd in 2002). Deze set afspraken zijn overeengekomen vanuit de ‘gedachte van een buitenlandse dienst die naast diplomatieke en consulaire belangen ook de economische belangen behartigt’ (Staatscourant, jaargang 2002, nr. 255).

⁷ Ministerie van EL&I, Brief aan de Tweede Kamer, Nota bedrijfslevenbeleid (10 februari 2011, 32637, nr. 1)

⁸ Ministerie van EL&I, Brief aan de Tweede Kamer, Energierapport 2011 (10 juni 2011, 31510, nr. 45)

⁹ Ministerie van EL&I, Brief aan de Tweede Kamer, *Buitenlandse Markten, Nederlandse Kansen* (24 juni 2011, 31985, nr. 5))

¹⁰ Ministerie van EL&I, Brief aan de Tweede Kamer, 13 september 2011, 32637, nr. 15)

¹¹ Ministerie van Buitenlandse Zaken, Brief aan de Tweede Kamer inzake Modernisering Nederlandse diplomatie (8 april 2011, 32734 nr. 1); en de Focusbrief Ontwikkelingssamenwerking (18 maart 2011, 32605, nr. 2). Het mensenrechtenbeleid is verder uitgewerkt in een mensenrechtennotitie die uitgebreider ingaat op de aandacht voor ‘mensenrechten bij het werk van bewindspersonen en diplomaten tijdens buitenlandse reizen, handelsmissies en andere contacten met de autoriteiten in landen waar de mensenrechten onder druk staan’, Brief aan de Tweede Kamer Notitie over geactualiseerde buitenlandse mensenrechtenbeleid (5 april 2011, Kamerstuknummer 32735, nr. 1). In juni 2009 werd door het toenmalige kabinet een notitie aan de Tweede Kamer gestuurd over de strategische overwegingen van buitenlands beleid achter de handelspolitiek (zie kamerstuknummer 31985, nr. 1).

'Het kabinet kiest voor modern industriebeleid als speerpunt van het energiebeleid', waarbij het kabinet 'bedrijven stimuleert en bedrijven en kennisinstellingen ondersteunt om samen te werken aan het ontwikkelen van energietechnieken (zowel voor groene als grijze energie) waarin Nederland uit kan blinken op de internationale markt'. Economische diplomatie vormt daarbij een belangrijke schakel.

'De nieuwe energiediplomatie richt zich op grote energiespelers als de Verenigde Staten, China, Rusland en Brazilië om kansen voor het bedrijfsleven en mogelijkheden voor kennisuitwisseling te benutten'. Het kabinet noemt het waarborgen van de voorzieningszekerheid hiervoor het motief. 'Actieve ondersteuning van Nederlandse bedrijven in het buitenland, bijvoorbeeld bij de toetreding tot buitenlandse markten, is onderdeel van modern industriebeleid'. De economische diplomatie die hiervoor nodig is, wordt ingebed in de bredere energiediplomatie, waarvan ook zaken als energievoorzieningszekerheid deel uitmaken. Hier is het doel dus breder dan alleen het waarborgen van de voorzieningszekerheid.

'In grote producerende regio's als de Arabische Golf, waaronder met name Saoedi-Arabië, en het Kaspische Zeegebied Nederland zich actief inzet voor Europese en bilaterale initiatieven, evenals voor kansen voor het Nederlandse bedrijfsleven.'

In de Kamerbrief 'Buitenlandse Markten, Nederlandse kansen' wordt het beleid t.a.v. het bevorderen van de kansen van het bedrijfsleven in het buitenland verder uiteengezet. De uitgangspunten van het nieuwe internationale economische beleid t.b.v. het bedrijfsleven gaan er als volgt uit zien:

'Economische diplomatie wordt leidend in het internationale economische beleid. De overheid zal haar nationale en internationale netwerken assertief inzetten bij het verzilveren van marktkansen door het oplossen van belemmeringen voor Nederlandse ondernemers op buitenlandse markten en bij het aantrekken van buitenlandse topinvesteringen. De focus van het bilaterale economisch beleid komt te liggen op landen met het grootste economische potentieel waar de buitenlandse overheid een belangrijke rol speelt in economische transacties. In die landen is het legitiem dat de Nederlandse overheid internationale ondernemers een steun in de rug geeft. Het gaat dan om opkomende markten of kansrijke sectoren in ontwikkelde markten waar het Nederlandse bedrijfsleven tot de top behoort. Overheid en bedrijfsleven trekken hierbij gezamenlijk op. De overheid doet mee als ze handelsbarrières voor bedrijven kan verminderen en zet in op economische diplomatie.'

De Project Delta Group wordt in de brief als een vorm van *Publiek-privaat Programmeren in de praktijk* genoemd. Hoewel niet wordt uitgewerkt wat PDG precies behelst, wordt het wel genoemd als een constructie waarbij:

- overheid en bedrijfsleven samenwerken 'om kansen te verzilveren',
- initiatief en financieel commitment van bedrijven leidend is, en
- de overheid doet wat zij kan doen om de doelstellingen van PDG, in de richting van buitenlandse overheden te behartigen. *'Flankerend programmatisch beleid bestaat onder meer uit de inzet van politieke en ambtelijke contacten en beleid gericht op duurzame energiewinning'.*

De overheid kiest dus voor een aanpak waarbij de samenwerking met bedrijfsleven en kennisinstellingen wordt gezocht. Het initiatief wordt daarbij terecht bij de private sector gelegd. De overheid geeft aan te willen assisteren en faciliteren. Een van de meest in het oog springende voorbeelden van de samenwerking, sinds het aantreden van het kabinet, is de Topsectorenaanpak. Uitgangspunt in alle beleidsstukken is de keuze van de overheid voor een vraag gestuurde benadering, waarbij het bedrijfsleven het initiatief dient te nemen.

De vraag *op welke wijze* de overheid het publiek-private karakter van de economische diplomatie wil vormgeven blijft echter nog open. Wel geeft de overheid aan met relevante stakeholders te overleggen over de uitwerking van de plannen. Een aanzet is daartoe wel gegeven via de aankondiging van Publiek-Privaat Programmeren als nieuwe aanpak van economische diplomatie. De nieuwe aanpak moet na 2012 ingaan en zal aan de hand van een actieplan van overheid en bedrijfsleven tot stand moeten komen:

‘De nieuwe Publiek-Privaat Programmatische aanpak moet leiden tot een assertieve ondersteuning voor bedrijven met problemen met andere overheden en het verschaffen van toegang tot nog toe gesloten markten (...). Dit door een strategische inzet van de reizen van het kabinet, inclusief economische missies met bewindslieden, inkomende bezoeken en de boodschappen die wij aan buitenlandse overheden overdragen. De wensen vanuit de topteam wat betreft de inzet van gefocuste economische missies zullen in de strategische reisagenda worden verwerkt.’

Topsectoren

In de Nota Bedrijfslevenbeleid koos de minister van EL&I voor de inrichting van negen topsectoren¹². Voor elke sector is een Topteam aangesteld om tot een actieprogramma te komen. Bedrijfsleven en kennisinstellingen krijgen een actieve rol in dit beleid. De actieprogramma's dienen ook een internationale paragraaf te bevatten, waarbij *‘per topsector, voor zover relevant, wordt aangeven op welke manier het Nederlandse buitenlandbeleid ondersteunend kan zijn aan de sector. Er kunnen acties worden voorgesteld op het gebied van economische diplomatie, holland branding, buitenlandse missies, activiteiten van het postennetwerk(...).’* Daarnaast is er aandacht voor onderwerpen als onderwijs en het belang van vakmanschap. Op 17 juni 2011 werden de rapporten van de Topteams gepubliceerd¹³.

Op 13 september 2011 gaf het kabinet zijn reactie op het advies van de Topsector¹⁴. Het ministerie van EL&I kiest daarbij voor innovatie als speerpunt, aangezien dat moet leiden tot terugverdienmodellen in de toekomst. Er wordt ook gekozen voor de versterking van (regionale) clusters omdat concentraties van bedrijven en onderzoeksinstellingen uit bepaalde sectoren in

¹² De negen topsectoren zijn: Agro-food, Tuinbouw en uitgangsmaterialen, High Tech materialen en systemen, Energie, Logistiek, Creatieve Industrie, Life-sciences, Chemie en tenslotte Water; zie Ministerie van EL&I, Brief aan de Tweede Kamer, Nota bedrijfslevenbeleid (10 februari 2011, 32637, nr. 1)

¹³ De Energiesector in Nederland kent duidelijk clusters. Regionale specialisatie en focus wordt nuttig geacht. *‘Vanwege de grotere import van energiebronnen in de toekomst zijn externe energierelaties van groot belang. Blijvende aandacht voor voorzieningszekerheid en concurrentiekracht (o.a. uit duurzame technologieën). De organisatie van dedicated handelsmissies voor energie naar prioritaire regio's en landen (...) wordt daarom nuttig geacht’*; Het verdienpotentieel van de reeds bestaande energieactiviteiten en aanwezige bodemschatten moet optimaal worden benut; Verhogen van de organisatiegraad in de energiesector. De overheid moet faciliterend optreden, niet dirigerend; Een algemene roep om goede internationale samenwerking. Zie Kamerstuknummer 32637, nr. 14.

¹⁴ Brief van de minister van EL&I, 13 september 2011, (Kamerstuknummer, 32637, nr. 15)

aantrekkingskracht uit oefenen op bedrijven om zich in Nederland te vestigen¹⁵. Verder komt in de reactie naar voren dat:

‘Centrale lijnen zijn de gewenste versterking van de Nederlandse economische diplomatie, het belang van een gelijk speelveld, een effectievere promotie en Holland branding in het buitenland, strategische en gerichte acquisitie van hoogwaardige buitenlandse bedrijven in de topsectoren, het stimuleren van innovatiesamenwerking en het beter inzetten van Nederlandse sterktes voor ontwikkelingssamenwerking (OS).’

‘Het kabinet zal gerichte economische missies organiseren die aansluiten op de behoefte vanuit bedrijfsleven en kenniswereld, waarbij ook bestuurders van decentrale overheden kunnen aanhaken. Ook oud CEO’s en voormalige topbestuurders/-politici kunnen daarbij gericht worden ingezet. Inzet is een krachtige en eenduidige positionering van Nederland in het buitenland. Bij economische missies zijn het initiatief en commitment van het bedrijfsleven leidend.’

‘De dienstverlening van het postennetwerk in het buitenland zal worden ingezet voor een optimale behartiging van de belangen van Nederlandse bedrijven. Het postennetwerk wordt, conform de kamerbrief “Modernisering Nederlandse diplomatie”, toegerust om de economische belangen in het buitenland optimaal te behartigen. Het gaat hierbij om de volle breedte van economische dienstverlening die kan bijdragen aan het succes van Nederlandse kennisinstellingen en bedrijven.’

‘De focus van het bilaterale economische beleid komt te liggen op landen met het grootste potentieel waar de buitenlandse overheid een belangrijke rol speelt in het economisch verkeer. Dat betekent een verschuiving van de inzet naar opkomende markten, zoals China, Brazilië, India en Vietnam.’

‘Naast de strategische inzet van economische diplomatie voor het veiligstellen van de toevoer van voor ons belangrijke grondstoffen, zal ook de relatie met grondstoffen producerende landen worden versterkt om internationale kansen voor het Nederlandse bedrijfsleven te vergroten. In overleg met bedrijven uit de topsectoren zal hier verder uitwerking aan worden gegeven.’

Verder wordt de instelling van een regiegroep, die clusters en regio’s met elkaar moet verbinden alsmede de internationaliseringsagenda vorm te geven, aangekondigd. Deze regiegroep is in het najaar van 2011 aan de slag gegaan.

Op 16 januari 2012 werd de Tweede Kamer geïnformeerd over de uitwerking van de innovatiecontracten die tussen bedrijven en kennisinstellingen enerzijds en de overheid anderzijds worden gesloten. De komende maanden zal de minister van EL&I in overleg treden met alle betrokkenen om tot definitieve innovatiecontracten en ‘human capital’ agenda’s te komen.

Het ministerie van EL&I heeft naast handelsbevordering een duidelijk speerpunt gemaakt van vernieuwing en innovatie. De topsectoren-aanpak onderstreept deze keuze voor innovatie van

¹⁵ Voorbeelden zijn Energy Valley in Noord-Nederland en de plannen om, mede gericht op innovatie, een Energy Academy Europe (EAE) in Noord-Nederland op te richten, waarbij de Academy een sterk internationaal gericht karakter moet krijgen.

het huidige kabinet. In de toekomst is de Nederlandse economie sterk gebaat bij de kracht om te innoveren; daartoe zijn ook aanzienlijke budgetten door de overheid uitgetrokken. Een innovatie gedreven economisch beleid zal ook een stimulans zijn om producten en diensten in het kader van economische diplomatie in het buitenland aan de man te brengen.

Het voorbeeld van de Stichting Project Delta Group

De uitwerking van de beleidsinitiatieven op het gebied van economische diplomatie zijn in volle gang. Zo is de recente handelsmissie van de Staatssecretaris van EL&I aan Vietnam in september 2011 een voorbeeld waarin Nederland een clustering van Nederlandse publiek-private inspanningen op het gebied van energie heeft voorgesteld.¹⁶ Initiatieven zijn ook genomen door het Ministerie van BZ en private organisaties om bij de modernisering van het beleid van ontwikkelingssamenwerking de samenwerking tussen overheid en (clusters van) bedrijven meer prioriteit te geven¹⁷. Een ander reeds bestaand voorbeeld is het Netherlands Water Partnership, waarin de watersector en de overheid zich verenigd hebben in een stichting die als onafhankelijk coördinatie- en informatiepunt voor de Nederlandse watersector functioneert.¹⁸ De aandacht is breed en is niet alleen gericht op het publiek-privaat bevorderen van handelsbelangen.

Aan de hand van het voorbeeld van de Stichting Project Delta Group (verder PDG) kan worden bekeken hoe een mogelijk zakelijk concept, gebaseerd op zowel samenwerking binnen het Nederlandse bedrijfsleven als tussen het collectief en de overheid, invulling kan geven aan de in eerder beschreven ontwikkelingen en beleidsinitiatieven. Zoals eerder gesteld is PDG een collectief van Nederlandse bedrijven en kennisinstellingen dat, met ondersteuning van de overheid, hun bedrijfsbelangen in de Russische energiesector tracht te bevorderen¹⁹.

Samen sterk

PDG is ontstaan in aanloop naar het officiële bezoek van minister-president Balkenende aan de Russische president Poetin in november 2007. Vertegenwoordigers van het Nederlandse bedrijfsleven gaven het concept vorm, waarna het door premier Balkenende en de Nederlandse delegatie in het overleg met Russische partners werd gepresenteerd.

Het primaire doel van PDG is het stimuleren van participaties door Nederlandse bedrijven in de ontwikkeling van (grootschalige) energieprojecten in Rusland, in het bijzonder van nog te ontginnen gas- en olievelden in het Arctisch gebied van het Yamal-schiereiland en de Kara Zee. Aangezien het velden betreft die zijn gesitueerd in een 'Delta'-laagland en offshore, sluit deze focus goed aan op de bestaande Nederlandse expertise. Het gaat om strategische samenwerking met Russische partners middels verschillende vormen van mogelijke participaties, als investeerders/shareholders in project joint ventures, als hoofdaannemers en als onderaannemers. PDG is een non-profit organisatie en zal als rechtspersoon zelf geen commerciële

¹⁶ 'Vietnam biedt kansen voor Nederlandse energiesector', persbericht Ministerie van EL&I, 29 september 2011

¹⁷ Persbericht Ministerie van Buitenlandse Zaken, 26 oktober 2011, Nieuwe maatregelen voor bedrijven die aan de slag willen in ontwikkelingslanden

¹⁸ Zie www.nwp.nl

¹⁹ Zie ook www.projectdeltagroup.com. Op 1 januari 2012 nemen de volgende bedrijven en instituten deel aan PDG (in alfabetische volgorde): , Deltares, Dockwise, Energy Delta Institute, Energy Research Centre Netherlands, Fugro, GasTerra, Nederlandse Gasunie N.V., IHC Merwede, ING, Mammoet, Royal Boskalis Westminster, Shell, Royal Haskoning, Tideway BV, TNO, TU-Delft, Van Oord, Wagenborg, Witteveen+Bos. Bedrijven als Port-of-Rotterdam, Biglift, NACAP, Philips en Essent zijn ook betrokken geweest.

participaties aangaan. De beoogde participaties zullen worden aangegaan door individuele Nederlandse bedrijven. Tevens is het denkbaar dat participatie plaatsvindt door een daartoe speciaal geformeerd consortium van Nederlandse bedrijven. Mogelijke investeringsbeslissingen liggen derhalve volledig bij de bedrijven zelf.

PDG beoogt in de pre-commerciële fasen participatiemogelijkheden te identificeren en deze te stimuleren. PDG is voor de deelnemende bedrijven een supplementair instrument in aanvulling op en ter versterking van het beleid voor Business-to-Business (B2B) en Business-to-Government (B2G) contacten. Een secundair doel van PDG betreft het versterken van bilaterale economische samenwerking op regeringsniveau tussen Nederland en Rusland. Deze twee doelen - en hun wederzijdse versterking- worden nagestreefd door middel van een continu Government-to-Government (G2G)/B2B-proces.

Ten aanzien van het eerste doel is het goed om te benadrukken dat strategische participaties als joint venture partner /investeerder slechts door enkele zeer grote Nederlandse bedrijven (zoals Shell, Gasunie, Port of Rotterdam) zullen worden aangegaan. Voorbeelden daarvan zijn de 9% deelneming van Gasunie in Nordstream²⁰, de wereldwijde participaties van Shell²¹ en de commerciële betrokkenheid van de Port-of Rotterdam bij havens zoals in Sohar, Oman²².

Hoofdcontractor posities (EPC contracten) liggen daarbij voor veel Nederlandse bedrijven buiten bereik vanwege de relatieve beperkte bedrijfsgrootte van de bedrijven ten opzichte van internationale concurrenten als bijvoorbeeld ABB, Aker, AMEC, Fluor, Foster Wheeler en KBR. Voor middelgrote Nederlandse ondernemingen liggen participatiemogelijkheden in beginsel primair op sub-contractor niveau.

Naast stimulering van participaties door individuele bedrijven, beoogt PDG dat Nederlandse bedrijven consortia zouden kunnen formeren die zich kunnen aanbieden als lead/EPC contractor voor de grootschalige en lange termijn ontwikkelingen van gasvelden zoals in Yamal. Expertise die kan worden ingezet zijn bijvoorbeeld landaanwinning, ontwikkeling van energie-infrastructuur, boorttechnologie, havenontwikkeling, duurzaamheid en energie-efficiëntie.

Betrokkenheid overheid

De betrokkenheid van de Nederlandse overheid is van groot belang aangezien vanuit Russisch perspectief strategische ontwikkelingen in de energiesector worden gestuurd door de National Oil Companies (NOC's als Gazprom, Rosneft) in nauwe 'samenpraak' met de Russische overheid. De Russische benadering ten aanzien van het aantrekken van strategische buitenlandse partners is veelal gebaseerd op een gecombineerde B2B/G2G aanpak. De velden rond Yamal en de ontwikkeling ervan wordt door Rusland van strategisch belang geacht.

Directe ondersteuning (G2G) voor een Nederlands bedrijvencollectief i.p.v. individuele bedrijven sluit goed aan op de wensen van de Nederlandse overheid te komen tot clustering en innovatie. Een exacte werkverdeling tussen PDG en de overheid is daarbij niet vastgelegd, maar wordt van geval-tot-geval vastgelegd. Het door het ministerie van EL&I gekozen speerpunt innovatie wordt

²⁰ <http://www.gasunie.nl/gu/over-gasunie/deelnemingen-ontwikkeling>

²¹ http://www.shell.com/home/content/aboutshell/our_strategy/major_projects_2/

²² <http://www.portofrotterdam.com/nl/Havenbedrijf/organisatie/Pages/buitenlandse-deelnemingen.aspx>

ook door PDG gesteund, waarbij in sterke mate samenwerking tussen kennisinstututen wordt nagestreefd in Nederland en Rusland.²³

PDG kan worden beschouwd als een succes indien de inspanningen concrete bijdragen levert in het realiseren van participaties door deelnemende Nederlandse bedrijven, bijvoorbeeld in de duurzame ontwikkeling van grote Russische energieprojecten (zoals gasvelden in Yamal en de Kara Zee). PDG kan hierin ook een model zijn voor publiek-private samenwerking in andere regio's zoals de Arabische Golf en de Kaspische Zee.

Reciprociteit

Rusland zoekt in strategische partnerships naar reciprociteit. Rusland doet bij voorkeur zaken met landen en partners die mogelijkheden bieden voor participaties van Russische bedrijven in de betreffende buitenlandse industriesector/afzetmarkt. Reciprociteit is derhalve voor PDG een belangrijke voorwaarde. Zo wordt de Port of Rotterdam door Rusland beschouwd als de *Energy Gateway to Europe* en wil Gazprom in de Gasopslag Bergermeer investeren. Verder is Rusland geïnteresseerd in kennisoverdracht, training en opleiding. In deze aanpak is de combinatie van productie-omgeving en de Europese markt van essentieel belang. De in PDG alom aanwezige innovatie-drive t.a.v. de olie- en gasindustrie sluit goed aan op enkele speerpunten van de Russische overheid. Daardoor is innovatie een duidelijk versterkend element in de brede bilaterale betrekkingen tussen Rusland en Nederland.

Bedrijven als Gazprom en Rosneft zoeken die reciprociteit in principe zelf (B2B), maar de Russische overheid is bereid en in staat deze zoektocht te begeleiden en te sturen. Om daarom als potentiële (concurrerende) buitenlandse partners effectieve gesprekspartners te zijn van de Russische partijen is het van essentieel belang om schouder aan schouder met overheid en bedrijfsleven samen te werken. In de G2G-gesprekken is het punt van reciprociteit een blijvend punt van aandacht.

Conclusie

Mondiale economische, financiële en politieke ontwikkelingen maken dat economische diplomatie volop in de belangstelling staat. Het door het kabinet ingezette economische beleid gericht op meer economische diplomatie en innovatie moet in de komende jaren worden doorgezet om de kracht van het Nederlandse bedrijfsleven in het buitenland te versterken. Gezien de internationale ontwikkelingen is dat niet alleen een verstandige keuze, maar lijkt het noodzakelijk geworden om alle wegen te benutten om de concurrentiekracht van de Nederlandse economie te vergroten. Het is daarbij zaak voor overheid en bedrijfsleven te blijven benadrukken wat de waarde van het bedrijfsleven voor een land als Nederland is, welke bijdrage het exporterende bedrijfsleven levert aan de welvaart van ons land en waarom de overheid inzet op economische diplomatie. Nieuwe vormen van samenwerking die aansluiten op initiatieven in het binnenlandse beleid verdienen aanbeveling.

²³ Denk daarbij aan de Migimo/Gubkin-universiteit, Skolkovo en Nederlandse instituten als de TU Delft, TNO, KEMA. Mogelijk doel daarbij is een Arctic Technology Center onder Nederlands- Russisch beheer.

Economische diplomatie of *branding* van bepaalde sectoren kan de concurrentiekracht, exportmogelijkheden en de verdienpotentie van bedrijven vergroten. Ook overheidsbelangen zijn ermee gediend, zoals het bevorderen van internationale stabiliteit en veiligheid, en het verbeteren van betrekkingen met andere landen. Met name in het huidige tijdsgewricht, waarin het economische belang van landen als China, Rusland, India en Brazilië, naast de strategische regio's zoals de Arabische Golf, de Kaspische Zee en het Oosten van de Middellandse Zee, sterk toeneemt, is het versterken van het bedrijfsleven in Nederland van eminent belang. De rol die de overheid kan spelen in het bundelen van deze krachten en het bestendigen van de internationale relaties draagt bij aan een sterke economie en samenleving en aan de internationale uitstraling van Nederland.