Rapport

Nederland in een fragmenterende wereldorde

WRR



Nederland in een fragmenterende wereldorde

Nederland in een fragmenterende wereldorde is een advies aan de regering uit naam van de voltallige Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. WRR-Rapport 109 is voorbereid en geschreven door:

Prof. mr. J.E.J. (Corien) Prins (raadsvoorzitter),
Prof. dr. M.L.L. (Mathieu) Segers (raadslid)†,
Prof. dr. H. (Haroon) Sheikh (projectcoördinator),
Prof. dr. P. (Paul) 't Hart (raadslid),
Prof. dr. E.M.H. (Ernst) Hirsch Ballin (adviserend lid),
Dr. R. (Ruth) Mampuys (projectmedewerker),
Prof. dr. A. (Arthur) van Riel (projectmedewerker).

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid werd in voorlopige vorm ingesteld in 1972. Zijn positie is definitief vastgelegd bij wet van 30 juni 1976 (Stb. 413). De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) is een onafhankelijk adviesorgaan. De WRR informeert en adviseert de regering en het parlement over sectoroverstijgende vraagstukken die grote impact hebben op de samenleving. De adviezen zijn gebaseerd op wetenschappelijke onderzoek en gericht op een lange termijn perspectief.

De huidige zittingsperiode loopt tot 31 december 2027.

De samenstelling van de raad is:
Prof. dr. A. (Andrea) Evers,
Prof. dr. mr. C.C.J.H. (Catrien) Bijleveld,
Prof. dr. G.B.M. (Godfried) Engbersen (adviserend lid),
Prof. dr. P. (Paul) 't Hart,
Prof. dr. S.J.M.H. (Suzanne) Hulscher,
Prof. dr. M. (Maarten) Lindeboom,
Prof. dr. mr. J.E.J. (Corien) Prins (voorzitter),
Prof. dr. M.L.L. (Mathieu) Segers †,
Prof. dr. C .G. (Casper) de Vries,

Secretaris: Prof. dr. F.W.A. (Frans) Brom.

© Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid,
Den Haag 2024

De inhoud van deze publicatie mag (gedeeltelijk) worden gebruikt en overgenomen voor niet-commerciële doeleinden. De inhoud mag daarbij niet veranderen. Citaten moeten altijd aangegeven zijn, bij voorkeur als: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2024) Nederland in een fragmenterende wereldorde, WRR-Rapport 109, Den Haag: WRR.

Rapport

Nederland in een fragmenterende wereldorde

WRR

WETENSCHAPPELIJKE RAAD VOOR HET REGERINGSBELEID

Redactie: Simone Langeweg, Leiderdorp
Uitgever: WRR

Vormgeving binnenwerk: OSAGE, Utrecht
Omslagafbeelding: Steffie Padmos, Amsterdam
Figuren: Public Cinema, Amsterdam

ISBN: 978-90-834300-1-0
NUR: 740

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
Buitenhof 34
Postbus 20004
2500 EA Den Haag
070-356 46 00
info@WRR.nl
WRR.NL

WRR

WETENSCHAPPELIJKE RAAD VOOR HET REGERINGSBELEID

Aan de Minister-President
Voorzitter van de Ministerraad
Postbus 20001
2500 EA Den Haag

datum
21 juni 2024

onderwerp
WRR-rapport nr. 109: *Nederland in een fragmenterende wereldorde*

Het doet ons genoegen u hierbij het rapport *Nederland in een Fragmenterende Wereldorde* aan te bieden.

Dit rapport verbreedt en verdiept de analyse van het WRR-rapport *Veiligheid in een Wereld van Verbindingen* (2017). Daar is alle reden toe. De volatiliteit van de internationale betrekkingen is sindsdien alleen maar toegenomen. Dat uit zich op allerlei manieren. In belangrijke delen van de wereld, waaronder Europa, is de veiligheidssituatie aanmerkelijk verslechterd. Liberalisering van internationale handel is omgeslagen in een streven naar 'strategische autonomie' van de grote spelers in de wereldeconomie. Binnen internationale instituties en in kritieke regio's in het mondiale Zuiden leggen Westerse belangen en narratieven het vaker af tegen andere doelen en wereldbeelden. Vertrouwde zekerheden staan ter discussie. Oude angsten leven op.

Dit rapport biedt een analyse van de belangrijkste geopolitieke verschuivingen aan de hand van drie assen van fragmentatie (machtspolen, tonelen van machtsuitoefening en wereldbeelden) en doordenkt wat er daarmee voor Nederland op het spel staat. De kernboodschap van het rapport is dat de tijd dat Nederland kon meedeinen op voor ons land gunstige internationale verhoudingen voorbij is. Er zal vaker sprake zal zijn van spanningen tussen zaken die traditioneel en blijvend van wezenlijk belang voor Nederland zijn. Deze Nederlandse kernbelangen worden in dit rapport samengevat middels een 3W-raamwerk (3W's): weerbaarheid, welvaart en waarden. In het balanceren tussen weerbaarheid, welvaart en waarden zullen in het buitenlands beleid strategische keuzes en soms pijnlijke afwegingen moeten worden gemaakt. Bovendien manifesteren geopolitieke ontwikkelingen zich steeds vaker in de binnenlandse maatschappelijke verhoudingen. Ook dat vraagt om een doordachte beleidsrespons.

Ons land zal zich moeten aanpassen. Bovendien zal Nederland manieren moeten vinden om keuzes die pijn doen te maken en te legitimeren. De WRR komt tot drie kernaanbevelingen, die ieder worden uitgewerkt in enkele aansporingen. Hiernaast waarschuwt de raad voor valse verleidingen en niet-productieve reflexen: *business as usual*, simplificatie en verschansing. Belangrijk, ten slotte, is het besef dat de noodzakelijke aanpassingen niet alleen de klassieke buitenlandpolitieke actoren raken, maar mobilisatie en inzet vergt van het hele openbaar bestuur en de volledige samenleving. Overeenkomstig de Instellingswet ziet de raad graag de bevindingen van de ministerraad tegemoet.

De voorzitter,



Prof. mr. J.E.J. (Corien) Prins

De secretaris,



Prof. dr. F.W.A. (Frans) Brom

Buitenhof 34, Postbus 20004, 2500 EA Den Haag
070-356 46 00, info@wrr.nl, wrr.nl

Inhoudsopgave

Ten geleide 11

12

Samenvatting 13

1. Grimmige geopolitiek: uitdagingen voor Nederland 23
1.1 Aanleiding en kernboodschap 23
1.2 Drievoudige fragmentatie 24
1.3 Nederlandse kernbelangen 26
1.4 De structuur van dit rapport 32

2. Een fragmenterende wereldorde 33
2.1 Inleiding: drievoudige fragmentatie 33
2.2 Fragmentatie van machtspolen 35
2.3 Fragmentatie van tonelen 46
2.4 Fragmentatie van wereldbeelden 59
2.5 Internationale instituties in een fragmenterende wereldorde 70
2.6 Leren leven met fluïde en turbulente verhoudingen 74

3. Wat staat er voor Nederland op het spel? 75
3.1 Inleiding 75
3.2 Machtspolen 76
3.3 Tonelen van machtsuitoefening 83
3.4 Wereldbeelden 94
3.5 Waarden, weerbaarheid en welvaart in het geding 98

4. Omgaan met een fragmenterende wereld 101
4.1 Kernboodschap en bevindingen 101
4.2 Valse verleidingen: niet-productieve reflexen 106
4.3 Handelingsruimte en kansen voor Nederland 109
4.4 Aanbevelingen 110
4.5 Tot slot 127

Gesproken personen 129

Literatuur 135

Rapporten aan de regering 149

Ten geleide

Dit rapport is voorbereid door een projectgroep onder leiding van prof. dr. Mathieu Segers (†) en prof. mr. Corien Prins. De projectcoördinatie lag in handen van prof. dr. Haroon Sheikh. De projectgroep bestond daarnaast uit het raadslid prof. dr. Paul 't Hart, het adviserend raadslid prof. mr. Ernst Hirsch Ballin, en de stafleden dr. Ruth Mampuys en prof. dr. Arthur van Riel. Gedurende verschillende perioden hebben achtereenvolgens Akudo Mcgee, en de stagiaires Lea Hoopman, Mart van der Wal, Sam Verbruggen, Remco Diepenbroek, Roan de Lisle en Michiel Zimmer deel uitgemaakt van de projectgroep. Marysha Molthoff, Mitra Javanmardi (communicatie) en Magda de Wit (projectsecretaresse) hebben essentiële ondersteuning verzorgd.

Voor dit rapport hebben wij dankbaar gebruik gemaakt van de bereidheid van vele tientallen deskundigen en gezagsdragers in binnen- en buitenland om met ons van gedachten te wisselen, of deel te nemen aan één van de Hollands Spoor sessies, ronde tafels en groepsgesprekken die de projectgroep heeft georganiseerd. Hun namen, danwel de bijeenkomsten waaraan zij deelnamen, zijn in de bijlage bij dit rapport vermeld. Wij zijn de leiding van de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst zeer erkentelijk voor de uitvoerige briefing die wij van hen mochten ontvangen.

Wij zijn voorts grote dankbaarheid verschuldigd aan de externe reviewers, die op zeer korte termijn, maar met grote grondigheid en wijsheid een conceptversie van dit rapport van commentaar hebben voorzien: prof. dr. Hylke Dijkstra, drs. Renée Jones-Bos en prof. mr. Jaap de Hoop Scheffer.

Mathieu Segers was een drijvende kracht in dit adviestraject. Zijn diepe kennis van de Europese politiek, brede eruditie en warme collegialiteit waren van grote betekenis voor de richting van de brede, ambitieuze en verstrekkende analyse die nu voorligt. Dat hij de pen niet tot het laatst heeft kunnen vasthouden, is één van de tragische gevolgen van zijn veel te vroege overlijden. De WRR mist hem nog iedere dag.

Samenvatting

De kernboodschap van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) in het rapport *Nederland in een Fragmenterende Wereldorde* is als volgt:

1. De tijd is voorbij dat Nederland kan meedeinen op voor ons land gunstige internationale verhoudingen. Het zal kostbare inspanningen moeten plegen om overeind te blijven in een turbulenter, grimmiger wereld die langs drie assen (machtspolen, tonelen van machtsuitoefening, wereldbeelden) fragmenteert.
2. Daarmee zullen zich vaker spanningen voordoen in de driehoek van waarden, welvaart en weerbaarheid (3W-kader) waarbinnen het buitenlands beleid zich beweegt. Bovendien raakt het roerige geopolitieke vaarwater waarin Nederland terecht is gekomen, steeds vaker ook de binnenlandse verhoudingen. Overheden zullen manieren moeten vinden om keuzes te maken die pijn doen en deze keuzes te legitimeren.
3. Nederland heeft zich op deze nieuwe realiteit te organiseren. Dit zal niet alleen de klassieke buitenlandspolitieke actoren raken, maar gaat het hele openbaar bestuur en de hele samenleving aan.

Niet langer de wind mee

De tijd waarin Nederland kon rekenen op een gunstige internationale context, is voorbij. De tekenen daarvan zijn overal te zien. Internationale betrekkingen zijn grimmiger geworden. Het meest in het oog springend zijn de huidige oorlogen in Oekraïne en in Israël en Gaza, maar er zijn ook bloedige conflicten in landen als Jemen, Syrië, Libië, Ethiopië, Soedan en Myanmar. Internationaal lopen de spanningen op rondom Taiwan en de Rode Zee, en de belangrijke trans-Atlantische relatie staat onder druk.

De geopolitieke grimmigheid bouwt zich steeds verder op en vraagt om een ingrijpende heroriëntatie op de positie van Nederland in de wereld. Daarnaast speelt de vraag hoe in de binnenlandse verhoudingen om te gaan met de effecten van de geopolitieke turbulentie. Deze vragen staan centraal in de analyse van dit rapport.

Sinds het einde van de Koude Oorlog was de internationale context Nederland relatief goedgezind. De zaken die voor ons land internationaal van belang zijn, kenden jarenlang een opwaartse beweging en lagen in elkaars verlengde. Die voor Nederland traditioneel belangrijke zaken hebben we in dit rapport verwoord in termen van '3W's': weerbaarheid, waarden en welvaart. Onder *weerbaarheid* verstaan wij veiligheid, maar ook de noodzaak tot veerkracht en paraatheid. *Waarden* betreft democratie, mensenrechten en rechtsstatelijkheid.

Welvaart begrijpen wij breed: het begrip omvat verdienvermogen, open markten, maar ook een hoge levensstandaard.

In de ons land goed gezinde internationale context was weerbaarheid geen zorg meer. Dat gold weliswaar niet voor andere delen van de wereld, en ook Nederland zelf had te maken met heftige veiligheidscrises, zoals de oorlog in Joegoslavië en de terroristische aanslagen na 11 september 2001. Maar de grote lijn was dat de rivaliteit tussen de twee supermachten die zo lang het Europese continent bedreigd had, verleden tijd was. De mondiale grootmacht die als enige overbleef, de Verenigde Staten (VS), was een bondgenoot van Nederland. Nederlandse waarden werden versterkt door de wereldwijde trend richting democratisering, de uitbreiding van multilaterale verbanden en de versterking van het internationaal recht. De Nederlandse welvaart werd ondersteund door een trend naar liberalisering, eerst in het kader van Europese samenwerking en later, toen meer landen toetraden tot de Wereldhandelsorganisatie (World Trade Organization, WTO), op mondiaal niveau.

In die periode konden de 3W's dus meer dan voorheen in elkaars verlengde worden gebracht. Door de toetreding van Oost-Europese landen tot de Europese Unie (EU) werd het Europese continent bijvoorbeeld tegelijkertijd veiliger, democratischer en welvarender. Het Nederlandse beleid had de internationale wind in de rug. Door het vredesdividend konden de uitgaven aan defensie omlaag, het Westen bepaalde de voorwaarden voor handel en domineerde in mondiale instituties, waar het ook op het gebied van waarden de toon zette.

Inmiddels is op alle 3W's echter duidelijk een neerwaartse trend zichtbaar. De periode van Amerikaanse dominantie, globalisering en toenemende wederzijdse afhankelijkheden is ten einde. De vraag is wat voor soort wereldorde daarvoor in de plaats komt. Steeds vaker wordt gesproken van een nieuwe Koude Oorlog. De wereld zou weer verdeeld worden in twee kampen, nu aangevoerd door de VS en China. Ook de dreiging van een militaire confrontatie tussen de twee kampen is terug en de strijd lijkt, evenals destijds, er een te zijn tussen vrijheid en dictatuur. Wie echter preciezer naar de wereldorde kijkt, ziet dat deze denkschema's geen recht doen aan de complexiteit van wat er nu gebeurt. Hoe kan deze complexiteit dan wel worden begrepen?

Drievoudige fragmentatie: machtspolen, tonelen van machtsuitoefening en wereldbeelden

In dit rapport spreken wij van een *fragmenterende* wereldorde. Er is sprake van divergerende krachten die de bestaande orde uiteen trekken. Die fragmentatie vindt plaats langs drie sporen: machtspolen, tonelen van machtsuitoefening en wereldbeelden. De negatieve connotatie van de term 'fragmentatie' geeft aan dat het vanuit westers, en dus ook Nederlands, oogpunt primair om een

problematische ontwikkeling gaat. Daarbij moet wel beseft worden dat dit in andere delen van de wereld anders kan worden beleefd. Fragmentatie biedt partijen daar juist ruimte en kansen om zich te manifesteren.

De eerste as van fragmentatie betreft *machtspolen*. Het unipolaire tijdperk is voorbij. In plaats daarvan zijn er nu vijf zeer verschillende grootmachten – VS, China, India en Rusland en EU – met daarachter een veelheid aan middelgrote machten. Staten als de VS, China, India en Rusland zijn zeer verschillend van aard en omvang als het gaat om hun economische, militaire en demografische machtsbronnen. Terwijl de VS en China op de meeste dimensies grootmachten zijn, heeft Rusland een veel kleinere economie en berust de positie van India in hoge mate op toekomstig potentieel en gunstige externe betrekkingen. Hetzelfde geldt voor de EU, dat een grootmacht is op het gebied van economie, technologie en standaarden, maar zwakker staat op politiek en militair terrein.

Die ongelijksoortigheid van machten is kenmerkend voor het hedendaagse proces van fragmentatie, en leidt tot een instabiele situatie waarin verschillende grootmachten naargelang hun sterktes en zwaktes naar andere instrumenten grijpen. De vijf grootmachten streven bovendien naar uiteenlopende vormen van mondiale ordening. Daarnaast bestaat nog een veelheid aan middelgrote machten, opkomende regio's en *swing states* met een onafhankelijke positie en een eigen agenda. Deze opkomende machten cultiveren langs meerdere assen relaties met de grootmachten (*multi-alignment*). Daardoor ontstaan er ook allerlei nieuwe allianties en verbanden, met belangrijke gevolgen voor de cohesie en kracht van bestaande internationale instituties, die veelal dateren uit het Koude Oorlog- of het globaliseringstijdperk.

De tweede fragmentatie betreft de *tonelen van machtsuitoefening*. Door de steeds grotere rivaliteit tussen grootmachten gaan landen hun macht weer uitoefenen via militaire macht en allerlei pogingen om economisch en financieel overwicht op rivalen te krijgen. Daarnaast neemt de machtsuitoefening toe op veel andere tonelen, die voorheen goeddeels buiten de geopolitiek bleven. Fragmentatie van tonelen van machtsuitoefening betekent dat activiteiten die voorheen als puur economisch of maatschappelijk werden beschouwd, nu de geopolitiek in worden getrokken. Denk aan fysieke tonelen zoals de zeeën, de polen en de ruimte, of aan het toneel van chips, waar Nederland via het bedrijf ASML mee te maken heeft en een sleutelpositie vervult. Maar denk ook aan de discussie over de Rotterdamse haven en potentiële surveillance door de kranen die daar staan. Of aan de toenemende zorgen over de kennisveiligheid bij Nederlandse universiteiten en bedrijven.

Er wordt in de literatuur gesproken van 'weaponizing interdependence' en 'the weaponization of everything'. Het gaat inderdaad om een breed vertakt

fenomeen. Een fenomeen bovendien dat andere vraagstukken met zich meebrengt, omdat op veel tonelen niet staten, maar multinationale megabedrijven de machtigste spelers zijn. Op het toneel van grondstoffen wordt macht uitgeoefend via energie, voedsel, metalen en water. De infrastructuur van handel, digitalisering en financiën wordt tot wapen gemaakt. Chips, kunstmatige intelligentie en biotechnologie zijn voorbeelden van hoe technologie en kennis de geopolitiek ingetrokken worden. Er wordt macht uitgeoefend via internationale regulering, niet alleen via wetgeving maar ook via standaarden. Personen zijn een toneel van machtsuitoefening doordat migratie, diaspora's en (cyber) criminaliteit als wapens worden ingezet. Ten slotte doet machtsuitoefening zich voor op het toneel van de media, waarop onder meer gestreden wordt via geavanceerde propaganda en de geautomatiseerde inzet van desinformatie.

Bij de derde as van fragmentatie zijn nog veel meer maatschappelijke actoren betrokken. Hierbij gaat het om *wereldbeelden* die fungeren als kaders waarmee mensen en instituties zien, duiden en vertellen wat er om hen heen gebeurt. Wij kijken in dit rapport naar wereldbeelden die effect hebben op de internationale politiek. In de eerste twee decennia na de val van de Muur domineerde bijvoorbeeld een wereldbeeld waarin globalisering en mondiale convergentie rond waarden en instituties van liberaal-westerse snit als de belangrijkste mondiale krachten werden gezien.

Die ideële dominantie is voorbij. Beleidsmakers in Rusland, en bijvoorbeeld ook in China, Turkije en Iran, baseren zich op een revisionistisch wereldbeeld: het idee dat een wezenlijke verschuiving van de internationale verhoudingen nodig is om de belangrijke positie die ze ooit bezaten, te herwinnen. Op veel plekken, ook binnen Europa en de VS, is er veel aanhang voor een wereldbeeld van populisme en autoritaire democratie. Traditionalisme en beschaving staan centraal in een wereldbeeld dat religieuze partijen en aan hen gelieerde maatschappelijke organisaties uitgedragen. Een steeds belangrijker wereldbeeld is dat van antikolonialisme, waarin de economische, culturele en humanitaire gevolgen van eeuwenlange westerse suprematie kritisch worden beschouwd. Fragmentatie van wereldbeelden draagt eraan bij dat andere scheidslijnen en allianties ontstaan, niet alleen in de internationale politiek maar ook in de binnenlandse maatschappelijke verhoudingen en politieke debatten.

Wat staat voor Nederland op het spel?

De drievoudige fragmentatie ondermijnt de gunstige internationale context waar Nederland decennia van kon profiteren. Zij zet druk op de 3W's, waardoor vooral talloze dreigingen, maar desalniettemin ook kansen, voor Nederland opkomen.

Door fragmentatie van de machtspolen wordt de machtsstrijd tussen staten steeds belangrijker en verzwakt de voor Nederland zo belangrijke multilaterale samenwerking. Dat openbaart zich in kwetsbaarheden van de Europese Unie, zoals interne spanningen en een beperkte buitenlandspolitieke en militaire slagkracht. De grootste dreiging van deze vorm van fragmentatie is een oorlog die Nederland direct raakt. Rusland vormt hiervoor de meest imminente dreiging, maar ook de combinatie met een steeds grotere Chinese assertiviteit en onduidelijkheid over de Amerikaanse bereidheid om in NAVO-verband Europa te verdedigen brengt risico's met zich mee waar Nederland onvoldoende op is voorbereid. Het ontstaan van meerdere machtspolen leidt bovendien tot het ontstaan van allerlei nieuwe internationale allianties en verbanden, waar Nederland en zijn bondgenoten zich toe moeten verhouden. Denk hierbij aan de Chinese Belt and Road-initiative, de bij de Groep van twintig (G20) in Delhi gepresenteerde India-Middle East-Europe Corridor (IMEC), maar ook een verschuiving van de Amerikaanse aandacht van Europa naar Azië.

Fragmentatie van de tonelen van machtsuitoefening heeft eveneens verschillende implicaties voor Nederland. In de plaats van vrije wereldhandel is er nu 'geo-economie', waardoor economische relaties vooral vorm krijgen vanuit de overwegingen van veiligheid ('securitisatie'). Om afhankelijkheden af te bouwen of voor eigen gewin te gebruiken, zetten grootmachten bijvoorbeeld in op 'dual circulation' (China) respectievelijk 'de-risking' (EU). Deze strategieën gaan ten koste van de economische efficiëntie en dus van de collectieve welvaart. Een tweede implicatie betreft de tonelen van machtsuitoefening waarop Nederland een belangrijke positie inneemt, zoals landbouw, halfgeleiders, de maritieme sector, ruimtevaart en digitale infrastructuur. Deze tonelen bieden ons land kansen om mee te doen in het geopolitieke machtsspel, maar kunnen het ook tot doelwit ervan maken. Machtsuitoefening via andere tonelen heeft potentieel effect op de Nederlandse democratische rechtsstaat, bijvoorbeeld doordat buitenlandse actoren proberen cruciale instituties te ontwrichten. Dat gebeurt door cyberaanvallen, bedreigingen voor de financiële stabiliteit, beïnvloeding van media en door migratie en diaspora's als drukmiddel in te zetten.

Een eerste effect van de fragmentatie van wereldbeelden betreft de sociale cohesie en onderlinge solidariteit in Nederland. Want ook binnen Nederland hebben andere wereldbeelden dan het liberaal-westerse momentum gekregen. Denk hierbij aan antidemocratische samenzweringstheorieën of de polarisatie rond de oorlog in Gaza. Fragmentatie van wereldbeelden kan ook druk zetten op de democratische rechtsstaat doordat spanningen doorwerken in de verhouding tussen politiek en rechterlijke macht dan wel het vertrouwen in de veiligheidsdiensten raken. Een laatste implicatie betreft de samenwerking op basis van gelijkwaardigheid met landen in het mondiale Zuiden. Deze heeft gevolgen voor de klassieke manier waarop Nederland de ontwikkelingssamenwerking

heeft benaderd en ingericht. Tegelijkertijd brengt ontwikkelingssamenwerking prikkels voor een betere samenwerking met Afrikaanse landen. Dat vereist dan wel een bereidheid om meer vanuit het belang van die onderling zeer verschillende landen te denken en hen meer te bieden.

Omgaan met een fragmenterende wereld: waken voor niet-productieve reflexen en noodzakelijke inzet

Bij de omgang met de fragmenterende wereldorde en de reactie op het verlies van oude zekerheden is het allereerst belangrijk dat beleidsmakers beducht zijn op valse verleidingen en niet-productieve reflexen. Dat begint bij de neiging om een *business as usual*-houding aan te nemen, en de nieuwe wereld door de bril van de unilaterale, westers gedomineerde orde te blijven bekijken. Een dergelijke neiging kan leiden tot onrealistisch optimisme en passiviteit. In de huidige context werken oude beleidsrecepten niet langer en zal het realiseren van 3W-beleidsdoelen substantiële kosten met zich meebrengen. Een tweede problematische reflex is die van simplificatie. Denk bijvoorbeeld aan het beeld van een mondiale strijd tussen twee eenduidige kampen of aan stereotypische beelden over bijvoorbeeld China of Afrikaanse landen. Ten slotte wijzen wij op het gevaar van verschansing. Nederland is te klein en te open om erop te vertrouwen dat de eigen dijken veiligheid en welvaart bieden. Nederland is bovendien lid van de EU, een machtspool waaraan het actief dient bij te dragen en waar vanuit het mondiale ontwikkelingen te lijf kan gaan.

Natuurlijk gebeurt er al veel in het Nederlandse beleid. Toch is er, zo meent de WRR, dringend wezenlijk meer nodig. Wij hebben daartoe drie centrale aanbevelingen geformuleerd, die we uitwerken in een aantal concrete aansporingen.

Aanbeveling I – Maak Nederland geopolitiek robuust

I.1 Ontwikkel en borg de noodzakelijke expertise

Om Nederland geopolitiek robuust te maken moet het meer investeren in rijksbrede deskundigheid. Het gaat hierbij om dieptekennis over actoren, tonelen, wereldbeelden en de bijbehorende dynamieken. Daarnaast gaat het erom een rijkdom aan bronnen en betekenisgeving te borgen. Ten slotte is voldoende hoogwaardige, transdisciplinaire en cultureel diverse analysecapaciteit nodig. Een Planbureau voor de Veiligheid kan hier een belangrijke rol bij spelen.

I.2 Zorg dat niet alleen de 'usual suspects' van het buitenlands- en veiligheidsbeleid maar ook de van oudsher meer binnenlands gerichte onderdelen van de overheid meedoen in de beleidsvorming

De mondiale ontwikkelingen raken talloze beleidsterreinen en ministeries, maar het Nederlandse beleid is daar nog niet goed op ingericht. Daarom is de ontwikkeling van een strategische cultuur vereist van waaruit deelbelangen

en verschillende perspectieven gewogen en beoordeeld kunnen worden. Een goed voorbeeld van een gremium dat daarin slaagt, is de Cyber Security Raad. Samenwerking en afstemming vanuit een strategische cultuur vereist ook betrokkenheid van andere overheden, zoals gemeenten. Een betere interbestuurlijke afstemming vraagt er daarnaast om de relatie tussen en capaciteiten van de ministeries van Buitenlandse Zaken en Algemene Zaken te doordenken.

I.3 Investeer in nationale weerbaarheid

Een betere weerbaarheid vergt investeringen, allereerst in de versterking van de krijgsmacht. Een wettelijke verankering van de 2 procent-norm als minimaal noodzakelijk budgettair commitment van Nederland is daartoe een noodzakelijk middel. Maar daar kan en mag het niet bij blijven. In aanvulling op hogere defensie-uitgaven zijn financiële middelen nodig voor economische en civiele weerbaarheid. Denk aan de aanleg van strategische reserves in olie, grondstoffen en voedsel, en majeure investeringen in cyberveiligheid en vitale infrastructuren. Ook wat betreft welvaart en internationale partnerschappen zijn aanvullende investeringen nodig voor een betere weerbaarheid.

I.4 Prioriteer vergroting van weerbaarheid, maar waak voor overmatige securitisering

Denken in termen van de 3W's schept helderheid over de complexe balanceeract die in het Nederlandse beleid nodig is. Het kader maakt duidelijk op welke manier de gunstige context waarin dat beleid lang plaatsvond, ten einde is gekomen. Momenteel is daarom een forse inhaalslag op weerbaarheid noodzakelijk. Tegelijkertijd dient ervoor gewaakt te worden dat zo'n inhaalslag doorslaat in securitisatie, en dat alles door een veiligheidsbril wordt bezien. Er zijn geen eenvoudige antwoorden. Daarom is het bovenal aan de politiek om 3W-overwegingen expliciet te maken en met de samenleving over dergelijke overwegingen in dialoog te gaan.

Aanbeveling II – Herijk de Nederlandse inzet in multilaterale samenwerking

II.1 Bouw mee aan een Europa dat een volwaardige geopolitieke machtspool vormt, maar zijn normatieve kern niet opgeeft

Ten aanzien van de EU identificeren wij vier prioriteiten. Allereerst de omgang met de spanning tussen een EU-beleid van de-*risking* en de Nederlandse voorkeur voor economische openheid. Omwille van een grotere weerbaarheid zullen concessies gedaan moeten worden en moet meer focus aangebracht worden. Nederland dient zich daarnaast in te zetten voor een betere naleving van het buitenlands beleid van de EU, zoals de naleving van sancties. Ten derde moet Nederland aansturen op verbreding van de externe economische betrekkingen van de Unie. Daarvoor is ten slotte een herpositionering nodig binnen

de nieuwe Europese verhoudingen. Belangrijk bij dit alles blijft dat het beleid verankerd is in de normatieve kern van de EU als een waardengemeenschap.

II.2 Zet in op hervormingen van bestaande multilaterale instituties die hun effectiviteit en geloofwaardigheid versterken

Voor Nederland zijn multilaterale verbanden van essentieel belang. Tegelijkertijd zijn er veel spanningen rondom bijvoorbeeld de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie (NAVO), de Verenigde Naties (VN) en de wereldhandelsorganisatie (WTO). Juist vanuit het belang van multilateralisme is het voor Nederland belangrijk om in te zetten op een constructieve hervormingsagenda. Door de stem van landen in het mondiale en plurale Zuiden serieus te nemen, wordt het mogelijk essentiële bestaande instituties te revitaliseren. Ook hiervoor geldt dat dit niet kosteloos is en gepaard zal gaan met afruilen ten aanzien van de 3W's.

II.3 Bouw daarnaast aan nieuwe internationale samenwerkingsverbanden voor opkomende vraagstukken die niet binnen de bestaande verbanden kunnen worden geadresseerd

Nederland kan, zoals het al eerder heeft gedaan, initiatieven ontplooien voor de totstandkoming van nieuwe samenwerkingsverbanden. Bij de prioritering daarvan zijn twee overwegingen van belang. Allereerst kan Nederland initiatief nemen op gebieden waarop het sterk is, expertise heeft en dus *convening power* bezit. Voorbeelden zijn de halfgeleiderindustrie, voedsel, watermanagement en expertise over de effecten van klimaatverandering op delta's. Ten tweede kan het partnerschappen aangaan met landen die internationaal een vergelijkbare positie innemen als Nederland: innovatieve landen met open economieën die omgeven worden door grotere en machtigere landen. Een bundeling van hun krachten kan dienen als een hefboom voor Nederland.

Aanbeveling III. Mobiliseer en werk met heel de samenleving

III.1 Leg duidelijk uit wat er op het spel staat en hoe groot de uitdagingen zijn

Veel Nederlanders hebben nog niet of nauwelijks een voorstelling van de fundamentele veranderingen die mondiaal gaande zijn. Ze zijn er niet van doordrongen dat vitale publieke voorzieningen, onze levensstandaard en mogelijk zelfs onze vrijheid daadwerkelijk op het spel komen te staan. Maatschappelijk draagvlak voor een geopolitiek robuust Nederland is een essentiële voorwaarde om de bakens te kunnen verzetten. De huidige overheidscommunicatie bereikt veel Nederlanders, en in het bijzonder doelgroepen als jongeren, niet. Daarom zal flink ingezet moeten worden op specifiek hun mediagebruik en de nieuwsvoorzieningen die zij gebruiken. Gegeven de dreigingen heeft de Nederlandse samenleving dringend een *wake-up call* nodig die niet alleen leidt

tot meer bewustwording, maar ook burgers middelen biedt om meer weerbaar te worden.

III.2 Maak bedrijven, burgers en maatschappelijke organisaties tot partners in een 'heel-de-samenleving'-strategie

Bedrijven, organisaties en burgers kunnen niet slechts het lijdend voorwerp van geopolitieke dynamiek zijn. Het is belangrijk dat de overheid intensiever met de samenleving samenwerkt. Zo heeft zij een rol om bedrijven te helpen zich te beschermen tegen de steeds complexere cyberaanvallen, iets waar vooral het midden- en kleinbedrijf (MKB) de middelen niet voor heeft. Omgekeerd kunnen bedrijven de overheid helpen door hun middelen en vaardigheden in tijden van crisis ter beschikking te stellen en daar nu al afspraken over te maken. Hierbij valt van andere landen te leren en kan voortgebouwd worden op initiatieven als de Nationale veiligheidscursus. De weerbaarheid van burgers verdient in hoge mate versterking. Talloze opties verdienen hierbij aandacht en uitwerking. Voorbeelden zijn het aanbieden van cursussen voor bepaalde vaardigheden, het opschalen van het 'dienjaar' bij Defensie, campagnes over essentiële benodigdheden in huis en de ontwikkeling van een publiek informatiekanaal dat in tijden van crisis kan worden gebruikt. Bovendien kan de overheid reeds bestaande initiatieven van maatschappelijke organisaties versterken.

Ten slotte

De geopolitieke aardverschuiving die wij in dit rapport beschrijven, heeft grote implicaties voor Nederland. Er staat veel op het spel, maar ons land behoeft de fragmentatie niet slechts passief te ondergaan. Bedreigingen en risico's kunnen tot op zekere hoogte worden beperkt, en kansen kunnen worden benut. Dat vraagt echter wel om bezinning en heroriëntatie. Immers, beleid valt niet langer te maken vanuit een comfortabele positie in een ons gunstig gezinde wereldorde, waarin economisch belang, veiligheid en waarden relatief makkelijk te verenigen waren. Ons land zal de komende jaren voor strategische en soms ook pijnlijke keuzes komen te staan. Met dit rapport beoogt de WRR beleidsmakers en partijen in de samenleving van dat besef te doordringen en hen te helpen doordenken wat Nederland te doen staat in een fragmenterende wereldorde.

1. Grimmige geopolitiek: uitdagingen voor Nederland

1.1 Aanleiding en kernboodschap

"De geschiedenis is terug." Dat zei voormalig voorzitter van de Europese Raad, de Poolse politicus Donald Tusk, bij zijn aantreden in 2014. Rusland was Oekraïne binnengevallen en had de Krim geannexeerd. Met zijn opmerking verwees Tusk naar de beroemde stelling van Francis Fukuyama uit 1989 dat de geschiedenis ten einde was gekomen. De Verenigde Staten hadden de Koude Oorlog gewonnen en een periode volgde waarin rivaliteit tussen grootmachten plaatsmaakte voor multilateralisme, markten werden geopend en globalisering hoogtij vierde.[1]

Tien jaar na zijn opmerking is de boodschap van Tusk voor velen geland. Er is oorlog in Oost-Europa en het Midden-Oosten en er zijn veel andere brandhaarden. Het lijkt ook duidelijk welke geschiedenis terug is gekeerd. Steeds vaker wordt er gesproken over een 'Tweede Koude Oorlog': de wereld wordt weer verdeeld in twee kampen, de angst voor oorlog en nucleaire aanval is terug en op het spel staat een toekomst van democratie of dictatuur. Maar wie nauwkeuriger kijkt, ziet dat dit een te simpele voorstelling is. Er vinden ontwikkelingen plaats die even onvoorspelbare als gevaarlijke consequenties kunnen hebben. Confrontaties tussen staten krijgen op nieuwe manieren vorm. Naast de inzet van klassieke machtsmiddelen op klassieke strijdtonelen gaat het nu ook om satellieten, cyberaanvallen, chips, kunstmatige intelligentie en informatie. Ook het idee dat het in de kern gaat over een strijd tussen democratie en dictatuur blijkt bij nadere beschouwing een simplificatie.

De oorlogen die nu plaatsvinden in Oekraïne en Israël-Gaza zijn uitingen van een groter fenomeen dat wij in dit rapport beschrijven als een fragmenterende wereldorde. Deze *fragmenterende wereldorde* dwingt Europese landen, en daarmee Nederland, tot een heroriëntatie. Kern van die heroriëntatie is dat het beleid niet meer gemaakt kan worden vanuit een comfortabele positie in een ons gunstig gezinde wereldorde, waarin economisch belang, veiligheid en waarden relatief makkelijk te verenigen zijn. Nederland zal steeds vaker voor moeilijke keuzes komen te staan. En alhoewel de nieuwe geopolitiek ook kansen biedt, trekken de ontwikkelingen ons land toch vooral een grimmiger wereld in.

---

1 In zijn bundel *Europa en de terugkeer van de geschiedenis onderzocht* Mathieu Segers de implicaties voor Europa van de hedendaagse geopolitieke verschuivingen. Segers 2016.

Kort geformuleerd is de *kernboodschap* van de WRR in dit rapport dat Nederland onder ogen moet zien dat:

1. de tijd voorbij is van kapitaliseren op een gunstige internationale context als het gaat om onze waarden, welvaart en weerbaarheid;
2. kostbare inspanningen en soms pijnlijke keuzes onafwendbaar zijn om in een fragmenterende wereld overeind te blijven en weer te floreren;
3. deze inspanningen en keuzes inzet vereisen over de volle breedte van overheid en samenleving.

De fragmenterende wereldorde heeft grote implicaties voor Nederland. Met dit rapport beoogt de WRR beleidsmakers en partijen in de Nederlandse samenleving van dat besef te doordringen en bij te dragen aan de noodzakelijke heroriëntatie. Daarbij past de kanttekening dat de thematiek van dit rapport raakt aan mondiale uitdagingen op het gebied van klimaatverandering, demografie, internationale arbeidsverdeling en migratie. Deze uitdagingen behandelen wij hier alleen voor zover zij direct met het proces van fragmentatie samenhangen.

1.2 Drievoudige fragmentatie

Wat verstaan wij onder een fragmenterende wereldorde? Wij bedoelen daarmee niet dat er sprake is van totale versplintering. Er is wel degelijk ook sprake van integratie en blokvorming.[2] Fragmentatie moet begrepen worden in het licht van de situatie van de afgelopen decennia, waarin er Amerikaans leiderschap was, waarin geopolitieke rivaliteit plaatsmaakte voor internationale samenwerking, gedeelde handelsregulering en wederzijdse afhankelijkheid en waarin er een dominante ideologie was van globalisering en mondiale convergentie.[3] Ten opzichte van die situatie zijn er nu middelpuntvliedende krachten. Specifiek bedoelen wij dat zich een proces van fragmentatie voltrekt, dat zich langs drie lijnen ontwikkelt:

1. toename van het aantal machtspolen;
2. de entree van de geopolitiek op tonelen in de internationale verhoudingen die daarvan voorheen gevrijwaard waren;
3. vergroting van de politieke kracht van andere wereldbeelden dan het in de afgelopen decennia dominante liberaal-westerse.

Ten aanzien van de *machtspolen* geldt dat het zogeheten Amerikaanse unipolaire moment dat zich eind jaren tachtig aftekende, voorbij is. Vergelijkingen met de naoorlogse periode schieten tekort om de huidige situatie te duiden. Ook karakteriseringen als een 'nieuwe Amerikaanse eeuw', of een 'Chinese of Aziatische eeuw' zijn niet accuraat en bieden geen goed beleidskompas voor

2 Zie ook Clingendael & HCSS 2023.
3 Voor een kwantitatieve analyse van fragmentatie zie Fernandez Villaverde et al. 2024.

Nederland. De historische situatie die het meest vergelijkbaar is met de huidige, is waarschijnlijk die van de laatste decennia van de negentiende eeuw, toen er een groot aantal ongelijksoortige machtspolen bestond die bovendien sterk economisch verbonden waren. Alle grootmachten waren toen echter Europees, terwijl het nu een veel complexer mondiaal speelveld betreft.

Er tekenen zich momenteel vijf grootmachten af: de Verenigde Staten, China, India en Rusland en de Europese Unie. Deze verschillen onderling sterk in aard, omvang en bereik van hun economische, militaire en 'zachte' macht. Achter de grootmachten en hun verschillende ambities voor de wereldorde volgt nog een reeks van middelgrote machten, opkomende regio's en swing states die actief eigen agenda's nastreven. Die veelheid aan ongelijksoortige machtscentra leidt tot een instabiele situatie waarin de grootmachten en verschillende opkomende landen, al naargelang hun sterktes en zwaktes, naar specifieke instrumenten voor de uitoefening van invloed grijpen en onderlinge rivaliteiten en allianties ontwikkelen.

Dat alles hangt samen met de fragmentatie van tonelen van machtsuitoefening. Door de steeds grotere rivaliteit tussen grootmachten gaan landen hun macht weer uitoefenen via militaire macht en de inzet van economisch en financieel overwicht op rivalen. Maar daarnaast vindt geopolitieke machtsuitoefening ook op hele andere plekken en manieren plaats. Denk bijvoorbeeld aan het toneel van de mondiale chipsmarkt, waarop Nederland via ASML een sleutelpositie vervult. Maar denk ook aan de discussie over de omvattende aanwezigheid van in China gefabriceerde elektronische apparatuur, die tot wapen en surveillancemiddel kan worden gemaakt. Of aan de steeds grotere zorgen over kennisveiligheid bij Nederlandse universiteiten en bedrijven als gevolg van hun internationale samenwerking en de sterke toename van internationale studenten en wetenschappelijk personeel van buiten Europa.

Fragmentatie van tonelen van machtsuitoefening betekent dus dat activiteiten die voorheen als zuiver economisch of maatschappelijk beschouwd werden, nu de geopolitiek in worden getrokken. Geopolitieke macht wordt nu bijvoorbeeld uitgeoefend via zeldzame aardmetalen, 5G-netwerken, biotechnologie, farmaceutische producten, informatiekanalen en door migratie in te zetten als wapen. Vaak zijn niet overheden maar bedrijven de centrale spelers, en op veel van die tonelen gaat het om slechts een paar multinationals, met een marktmacht die ze van geopolitiek belang maakt.

Bij de derde as van fragmentatie zijn nog veel meer maatschappelijke actoren betrokken. Hier gaat het om *wereldbeelden* die fungeren als kaders waarmee mensen en instituties waarnemen en interpreteren wat er om hen heen gebeurt, en die aan de basis liggen van de verhalen die zij daarover aan anderen vertellen.

Wij kijken in dit rapport naar wereldbeelden die effect hebben op de internationale politiek. In de eerste twee decennia na de val van de Muur domineerde bijvoorbeeld een wereldbeeld waarin globalisering en mondiale convergentie rond de waarden en instituties van liberaal-westerse snit als richtinggevend werden gezien.

Die ideële dominantie is voorbij. In Rusland, maar ook in China, Turkije en Iran, is eerder sprake van een revisionistisch wereldbeeld: het idee dat een wezenlijke verschuiving van de internationale verhoudingen nodig is om de positie die ze ooit bezaten, te herwinnen. Een ander wereldbeeld dat veel aan politieke en diplomatieke kracht heeft gewonnen, is dat van het postkolonialisme. Dit wereldbeeld benadrukt de economische, culturele en humanitaire kosten die eeuwenlange westerse suprematie elders in de wereld heeft veroorzaakt. Postkoloniale denkbeelden zijn diep geworteld in Afrika en Latijns-Amerika, maar ook in de opkomende grootmacht India. De fragmentatie van wereldbeelden draagt bij aan de vorming van andere scheidslijnen en allianties. Zij beïnvloedt daarbij niet alleen de internationale politiek maar ook binnenlandse maatschappelijke verhoudingen en politieke debatten.

In het tweede hoofdstuk lichten wij deze drievoudige fragmentatie nader toe. Het is daarbij van belang te bedenken dat de betekenis van deze ontwikkelingen mondiaal verschillend wordt geduid. Vanuit liberaal-westerse optiek voelt fragmentatie als erosie van een ons welgezinde en ideologisch goed passende wereldorde. In andere delen van de wereld wordt zij echter eerder ervaren als een welkome verkruimeling van een hen veel minder welgezinde mondiale machtsstructuur; een verkruimeling die juist ruimte biedt voor andere stemmen en belangen.

1.3 Nederlandse kernbelangen

Onder invloed van de drievoudige fragmentatie verwijdert de huidige wereldorde zich steeds nadrukkelijker van de patronen en instituties die ontstonden na de Tweede Wereldoorlog en na het einde van de Koude Oorlog. Het nieuwe beeld bevindt zich ergens tussen een wereld van volledig fluïde machtspolitiek – een situatie van “no permanent allies or enemies, only permanent interests” – en een orde die bestaat uit meerdere blokken.[4]

Het proces van fragmentatie zet spanning op de traditionele kernbelangen die de Nederlandse buitenlandse politiek vorm geven. Die kunnen wij voorstellen als punten van een driehoek: 1) het streven naar nationale veiligheid en

4 Het citaat wordt toegeschreven aan Lord Palmerston, die tussen 1855 en 1865 vrijwel onafgebroken premier van het Verenigd Koninkrijk was.

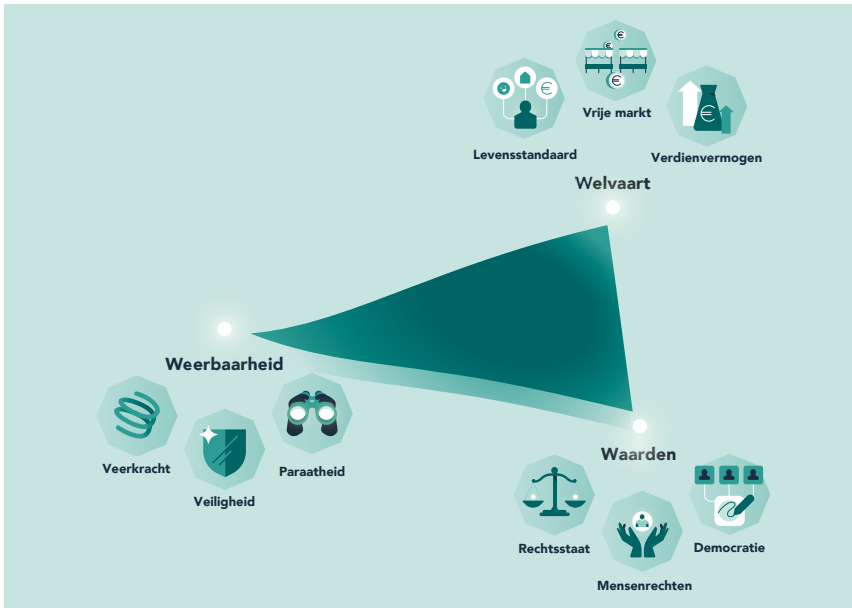
vreedzame internationale verhoudingen, 2) het streven naar een sterke economische positie, en 3) het streven naar een betekenisvolle internationale rechtsorde. In zijn proefschrift vatte de latere minister van Defensie Joris Voorhoeve deze trits kernbelangen samen als *peace*, *profits* en *principles*.[5] Uit zijn historische studie van het Nederlands buitenlands beleid blijkt hoe breed en intensief de Nederlandse diplomatie altijd is geweest en hoeveel moeite het kostte om deze drie centrale beleidsdoelen te balanceren en, wanneer nodig, tegen elkaar af te ruilen. Deze trits blijft een constante in het Nederlands buitenlands beleid. Door de snel veranderende context wordt het echter moeilijker om acceptabele, draaglijke en werkbare evenwichten tussen de drie beleidsdoelen tot stand te brengen.

In dit rapport nemen wij Voorhoeves denkkader als uitgangspunt. Daarbij moderniseren wij de formulering tot wat we het 3W-kader noemen, dat staat voor de trits weerbaarheid, welvaart en waarden (zie figuur 1.1). 'Weerbaarheid' hebben we als term gekozen omdat het niet alleen het borgen van onze externe veiligheid via diplomatie en defensie omvat, maar ook het collectieve veiligheidsbewustzijn en de veerkracht van bevolking, bedrijven en instellingen. 'Welvaart' staat voor meer dan het nationaal inkomen en sector- of bedrijfsbelangen (de essentie van Voorhoeves *profits*). Het begrip omvat ook de bestendiging van ons verdienvermogen op de langere termijn, de verbinding van dat verdienvermogen met de feitelijke levensstandaard en sinds enige tijd ook de notie van 'brede welvaart'. 'Waarden', ten slotte, staat voor internationaal vastgelegde verplichtingen, maar ook voor universele (mensen)rechten, internationale normen en standaarden die Nederland indachtig artikel 90 van onze Grondwet wenst te bevorderen.

Belangrijk om op te merken is dat het in deze driehoeksverhouding van weerbaarheid, welvaart en waarden niet noodzakelijkerwijs om een harde afruil gaat, waarin een keuze voor één of twee van de kerndoelen geheel ten koste gaat van één of twee andere. Prioritering van één of twee van de doelen kan kosten en concessies voor het andere doel vergen, maar dat betekent niet dat dit dan blijvend minder belangrijk is geworden.

5 Voorhoeve 1979.

Figuur 1.1 Balanceren met de kerndoelen van het Nederlands buitenlands beleid



De betekenis en het gewicht van de drie kerndoelen moeten dus steeds opnieuw vorm krijgen in beleidskeuzes. Dat is een fundamenteel politiek proces. Neem bijvoorbeeld 'welvaart'. Een belangrijke kritiek op de huidige internationale economische ordening is nu juist dat keuzes over welvaart lang zijn voorgesteld als uitsluitend een kwestie van economische optimalisatie, terwijl ze tegelijkertijd grote invloed hebben op de verdeling van nationale inkomens.[6] Ook bemoeilijkt de bestaande ordening dat bredere concepties van welvaart, zoals vastgelegd in de Milennium Development Goals van de Verenigde Naties, wereldwijd worden bevorderd. Iets vergelijkbaars geldt voor 'waarden'. Daaronder vallen onder meer fundamentele rechten die in de loop der tijd als universeel zijn erkend en zijn vastgelegd internationale verdragen. Maar hoe deze universele waarden in beleid concreet gestalte krijgen, is onderwerp van maatschappelijk debat, politieke besluitvorming en rechtelijke toetsing.

Het gaat in het buitenlands beleid dus altijd om balanceren, waarbij de bewegingsruimte van regeringen maar ook die van ondernemingen kan worden ingeperkt of verruimd door de werking van internationale verdragen, instituties

6 Vergelijk bijvoorbeeld Lang en Mendes Tavares (2018), een imf-working paper waarin voor 147 landen uitkomsten worden geanalyseerd voor de jaren 1970 tot en met 2014.

en bondgenootschappen. Dat betekent dat een balans gevonden moet worden in *tussengebieden*. De 3W-beleidsdoelen zijn ieder voor zich essentieel voor het Nederlands buitenlands beleid, maar ze hangen ook sterk onderling samen. Zonder veiligheid of een sterke economie is het niet mogelijk om waarden kracht bij te zetten; andersom leidt een waardenvrije politiek uiteindelijk tot welvaart noch veiligheid.

Het hier geschetste 3W-kader kan bij individuele dossiers aan het licht brengen wat er op het spel staat. Het kan bijdragen aan discussie over prioriteiten, kosten en afruilen. Wij zullen het kader later in dit rapport gebruiken om te laten zien hoe mondiale ontwikkelingen van invloed zijn op Nederland. In een groot deel van de naoorlogse periode, en in het bijzonder sinds de jaren negentig, waren die mondiale ontwikkelingen gunstig voor Nederland. Het bondgenootschap met de Verenigde Staten en de afname in de rivaliteit tussen grootmachten maakten Nederland veiliger. De ontwikkeling van de Europese interne markt en vervolgens globalisering versterkten het Nederlandse verdienvermogen. Toenemende democratisering, multilaterale samenwerking en de versterking van de internationale rechtsorde creëerden gunstige condities: Nederland investeerde substantieel (134 miljard euro sinds 1994[7]) minder in defensie en kon maximaal inzetten op vrijhandel en mensenrechten.

Die situatie hield een dikke twee decennia aan, maar is snel in een complexer en uitdagender geopolitieke orde geraakt. Er staat voor Nederland veel op het spel. De DHL *Global Connectedness Index* toont dat Nederland het meest verbonden land van de wereld is.[8] De fragmenterende wereldorde en de geopolitieke grimmigheid die daarvan het gevolg is, zal een hyperverbonden land als Nederland dan ook hard kunnen treffen. Het Centraal Planbureau (CPB) liet bijvoorbeeld zien dat de kosten van een scenario waarin de wereldhandel vergaand 'ontkoppelt', voor Nederland zeer hoog zijn.[9] Voor zijn nationale veiligheid en de realisatie van zijn waardenagenda is Nederland afhankelijk van internationale samenwerking en multilateralisme, die eveneens door fragmentatie onder druk staan. Redenerend vanuit het 3W-kader doemen verschillende strategische vraagstukken voor het beleid op. Allereerst de vraag hoe een goede balans te slaan in een wereld die turbulenter en onvoorspelbaarder is geworden. Duidelijk is dat er op het gebied van weerbaarheid een enorme inhaalslag gemaakt moet worden. Die zal met hoge kosten gepaard gaan en vereist niet alleen de inzet van defensie maar van de hele samenleving. Tegelijkertijd mag het beleid niet

7 Schinkel 2024.
8 https://www.dhl.com/global-en/delivered/globalization/global-connectedness-report.html.
9 CPB 2024. Zie ook WRR 2017a.

vervallen in een totale 'securitisatie', waarin alles draait om veiligheid en waarden en welvaart uit het oog verloren raken.

Andere strategische vragen betreffen de inzet van Nederland in het buitenland. Hoe kan Nederland de samenwerking in bestaande verbanden en instituties versterken? Daartoe behoort de discussie over Europese instituties en beleid, in het bijzonder op het gebied van veiligheid, defensie en industriebeleid. Er liggen ook kansen in relatie tot opkomende machten en nieuwe internationale verbanden. Het zien en benutten van zulke kansen vraagt wel om reflectie op de veranderende verhoudingen en een beter besef van hoe elders naar de wereld en naar Nederland wordt gekeken.

Met dit rapport wil de WRR bijdragen aan de benodigde heroriëntatie. In die zin bouwen wij voort op eerdere aanzetten daartoe. Zo verscheen in 1995 de Herijkingsnota van het ministerie van Buitenlandse Zaken, die inging op veranderingen als de val van de Muur, de Duitse hereniging, ontwapening en de aanstaande oostwaartse uitbreiding van de Unie.[10] In deze nota riep het ministerie al op tot nieuw denken over en nieuwe accenten in het buitenlands beleid. Toen ging het erom optimaal in te spelen op een wereldorde die niet meer leek op wat zij in de decennia daarvoor was geweest.[11]

Bijna twintig jaar later – de aanslagen van 9/11 hadden inmiddels plaatsgevonden en Nederland stond op het punt deel te nemen aan de door Amerika geïnitieerde *war on terror* – constateerde het kabinet bij monde van de minister van Buitenlandse Zaken opnieuw dat, gegeven de ingrijpende mondiale ontwikkelingen, 'meer van hetzelfde' in het buitenlands beleid niet kon volstaan: "Blijvende effectieve inzet op de belangen en waarden van Nederland vergt voortdurende aanpassing aan de veranderende context. De wereld verandert steeds sneller. Afstanden worden steeds kleiner. Belangen liggen steeds vaker buiten de landsgrenzen. Buitenland en binnenland zijn onlosmakelijk aan elkaar verbonden. Grenzen tussen thema's vervagen. Steeds vaker wordt beleid vormgegeven en uitgevoerd in overleg en samenwerking met het bedrijfsleven, kennisinstellingen en maatschappelijke organisaties. Alleen wie flexibel en verstandig op deze realiteiten inspeelt, zal er de vruchten van kunnen plukken."[12]

Terwijl Nederland werkte aan een heroriëntatie van zijn diplomatie, kwamen de ontwikkelingen in de wereld in het tweede decennium van de eenentwintigste eeuw opnieuw in een stroomversnelling. China manifesteerde zich steeds

10 Ministerie van Buitenlandse Zaken 1995.
11 Kleistra 2002.
12 Ministerie van Buitenlandse Zaken 2013: 4.

explicieter als wereldmacht. De Arabische lente veranderde in een nachtmerrie en Islamitische Staat (IS) liet zien hoe niet-statelijke actoren grote geopolitieke invloed kunnen uitoefenen. De zogeheten *tech giants* deden hetzelfde voor multinationale ondernemingen. De expansie van het aantal democratieën in de wereld kwam tot stilstand; dat aantal is sinds 2016 zelfs licht afgenomen.[13] Technologische ontwikkelingen zoals drones en artificiële intelligentie deden hun intrede, en riepen vragen op over zogeheten *dual use* (de inzet daarvan voor militaire naast vreedzame doeleinden). En voor Nederland en Australië in het bijzonder tekende het neerhalen van vlucht MH17 op tragische wijze de nieuwe geopolitieke realiteit.

De Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) wond er in 2020 al geen doekjes om. In een advies over Europees veiligheidsbeleid stelt de raad: "De veiligheid van Europa staat als gevolg van de nieuwe dreigingen, ingrijpende geopolitieke verschuivingen en veranderingen in de trans-Atlantische betrekkingen onder druk: Europa is kwetsbaar geworden. Het tijdperk van de hegemonie van de Verenigde Staten (VS), waarin dat land optrad als de hoeder van de naoorlogse orde in de wereld, is voorbij. Waar Washington vroeger in geval van internationale crises de leiding nam, is daarvan nu geen sprake meer."[14] In de jaren daarna vormde 'geopolitiek' de rode draad in niet minder dan drie thematisch sterk uiteenlopende AIV-adviezen.[15]

De tweede Russische invasie in de Oekraïne maakte opnieuw de urgentie en verstrekkendheid van de ontwikkelingen duidelijk, daar waar de betekenis van de eerste inval in 2014 nauwelijks op waarde was geschat. De beleidsbrief van de minister van Buitenlandse Zaken van 8 maart 2022 is van die urgentie doordrongen. In deze spreekt de minister niet alleen van een: "geopolitieke aardverschuiving", maar constateert deze ook dat "als gevolg van wijzigende machtspolitieke verhoudingen" het multilaterale stelsel zoals zich dat na de Tweede Wereldoorlog ontwikkelde onder druk staat, waarbij "spelregels veranderen en andere agenda's worden nagestreefd."[16]

---

13 Van 95 naar 91 landen, of 51 procent van het totaal (2023). Zie: https://ourworldindata.org/less-democratic.

14 AIV 2020: 4.

15 Zie de AIV-adviezen over Turkije, mensenrechten en industriepolitiek, alle uit 2022.

16 https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/03/08/beleidsbrief-buitenlandse-zaken.

Met het huidige rapport doordenkt de WRR wat deze 'geopolitieke aardverschuiving' betekent voor Nederland.[17] Dit levert een beleidsagenda op die de komende jaren heel veel zal vragen, niet alleen van het traditionele buitenlands en defensiebeleid, maar over de hele linie van de Nederlandse overheid en samenleving.

1.4 De structuur van dit rapport

In hoofdstuk 2 zetten wij uiteen wat we verstaan onder een fragmenterende wereldorde. Daar lichten we de drie assen van fragmentatie – machtspolen, tonelen van machtsuitoefening en wereldbeelden – en de implicaties daarvan nader toe. Dit hoofdstuk vormt de empirische kern van de analyse.

Vervolgens analyseren we in hoofdstuk 3 aan de hand van de drie W's hoe fragmentatie van invloed is op de uitgangspunten van het buitenlands beleid en van het binnenlands beleid voor zover dat raakt aan mondiale ontwikkelingen. Hier schetsen we op een aantal voor Nederland relevante thema's wat er daarbij voor overheden, bedrijven en burgers op het spel staat. Daarbij denken we overigens niet alleen in termen van bedreigingen en beperkingen, maar signaleren we ook potentiële (nieuwe) mogelijkheden.

Het slothoofdstuk brengt de hoofdlijnen van de analyse samen. Het biedt allereerst een waarschuwing voor enkele niet-productieve reflexen. Deze worden gevolgd door drie aanbevelingen, ieder voorzien van een aantal aansporingen waarvan de raad meent dat het essentieel is om daaraan gevolg te geven, om Nederland in staat te stellen zich staande te houden in de fragmentatie die het huidige tijdsgewricht kenmerkt.

De analyse in dit rapport is bondig weergegeven. Op deze manier willen we de boodschap zo toegankelijk mogelijk presenteren voor een breed publiek, juist ook beleidsmakers en andere partijen buiten de wereld van het buitenlands beleid en de externe veiligheid. In een vervolgpublicatie werken we het rapport op enkele deelterreinen verder uit.

---

17 Omdat omstandigheden zoals geografische positie, economie en maatschappelijke context van invloed zijn op de implicaties van een fragmenterende wereldorde, richt de WRR zich in dit rapport op het land Nederland, uitgezonderd de bes-eilanden (Bonaire, Sint Eustatius en Saba). Naar verwachting zal de raad op een later moment aanvullend adviseren over de Caribische delen van het Koninkrijk.

2. Een fragmenterende wereldorde

2.1 Inleiding: drievoudige fragmentatie

De verhoudingen in de wereld zijn in beweging; dat is duidelijk. Het is moeilijk te zeggen of en wanneer die beweging leidt tot een nieuwe, min of meer stabiele wereldorde. Onmiskenbaar is echter dat er fundamentele veranderingen aan de gang zijn die de mondiale context waarin Nederland opereert, complexer en uitdagender maken. Deze veranderingen voltrekken zich langs drie assen (zie figuur 2.1).

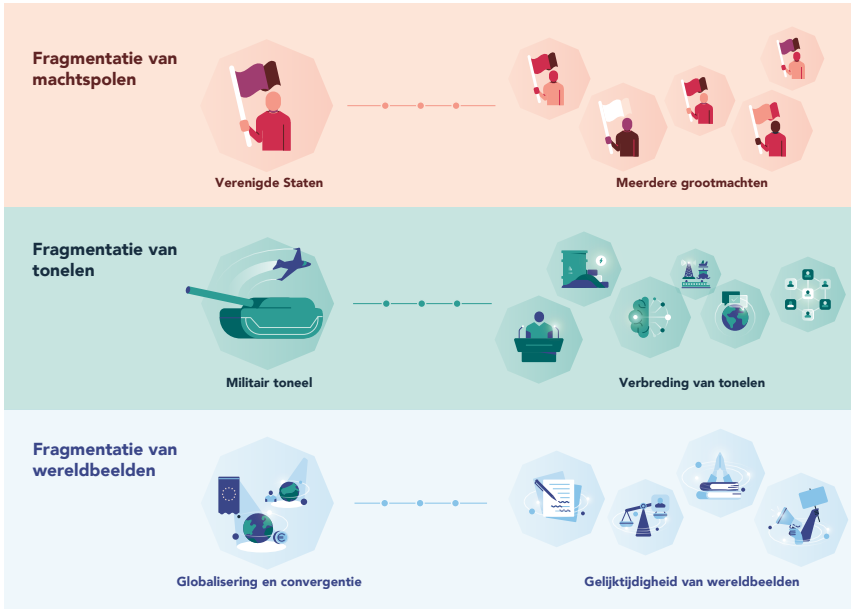
De eerste as betreft een verschuiving in het aantal landen waar het geopolitieke vermogen zich concentreert, de *machtspolen* (paragraaf 2.2). Na de val van de Berlijnse Muur en de desintegratie van de Sovjet-Unie veranderde de naoorlogse bipolaire structuur van het wereldsysteem in een unipolaire.[18] Dat unipolaire moment was uitzonderlijk in de moderne geschiedenis en heeft niet lang geduurd. In nog geen veertig jaar tijd kwamen er diverse grootmachten bij die op tal van dimensies zeer verschillend van omvang en in macht zijn. Bovendien streven deze nieuwe grootmachten zeer verschillende typen wereldorden na. In het kielzog van deze vijf – Verenigde Staten (VS), China, India en Rusland en de Europese Unie (EU) – volgt een reeks middelgrote machten en *swing states* die evenzeer een eigen agenda volgen en daarbij regelmatig de grootmachten tegen elkaar uitspelen.

De tweede as van fragmentatie betreft de *tonelen* waar machtsuitoefening plaatsheeft (paragraaf 2.3). Vanaf de jaren negentig werd in Nederland verondersteld dat de traditionele machtsuitoefening via militaire, economische en financiële *hard power* af zou nemen. Die veronderstelling is niet bewaarheid. Niet alleen heeft traditionele machtsuitoefening een comeback gemaakt, ook worden steeds meer andere tonelen de geopolitiek ingetrokken. Er is een 'weaponization of everything' en een 'hybride' oorlogvoering gaande.[19] Of het nu gaat om zeldzame aardmetalen, chips, kunstmatige intelligentie (*artificial intelligence*, AI) of betaalsystemen: machtsuitoefening is inmiddels letterlijk grenzeloos[20]

18 Krauthammer 1990; Fukuyama 1992.
19 Galeotti 2022; De Wijk et al. 2020.
20 De eerste studie over dit fenomeen is geschreven door twee Chinese militairen: Qiao Liang & Wang Xiangshui 1999.

Ten slotte zien wij een fragmentatie in *wereldbeelden* (paragraaf 2.4). Vanaf de jaren negentig was er een dominant discours over globalisering en convergentie tussen landen, en wel naar westers model. De laatste jaren wordt steeds duidelijker dat andere, daarvan afwijkende wereldbeelden – die er overigens altijd zijn geweest – sterk aan zichtbaarheid en politieke werkzaamheid winnen.

Figuur 2.1 Drie assen van fragmentatie



In dit hoofdstuk beschrijven wij de ontwikkelingen die langs deze drie assen plaatsvinden (figuur 2.1). De langetermijnimplicaties van de ontwikkelingen zijn nog ongewis. Maar wat uit het navolgende in ieder geval duidelijk wordt, is dat stellige uitspraken over een nieuwe Amerikaanse eeuw, een Aziatische eeuw, een nieuwe Koude Oorlog tussen twee supermachten en soortgelijke schematische duidingen geen recht doen aan wat er nu mondiaal plaatsvindt. Op het eerste oog lijkt het om een scala aan bewegingen in afzonderlijke domeinen te gaan. Maar wie de opstelsom daarvan op zich in laat werken en de ontwikkelingen bovendien in samenhang beziet, kan niet anders dan concluderen dat de wereld niet alleen complexer maar ook grimmiger is geworden.[21]

Met deze complexiteit en grimmigheid heeft Nederland zich de komende periode te verstaan. Het nieuwe speelveld dwingt ons land tot keuzes, zoals we in

21 Vergelijk Sie et al. 2021.

hoofdstuk 3 laten zien. De internationale veranderingen zullen sporen trekken in de Nederlandse economie en samenleving; dit is zelfs nu al zichtbaar. Het is kortom cruciaal en urgent dat Nederland een manier vindt van omgaan met de nieuwe geopolitieke realiteiten die wij schetsen. Niet alleen voor de veiligheid van ons land, maar ook voor het behoud van onze welvaart en de (Europese) waardenagenda waarop onze samenleving is gestoeld.

2.2 Fragmentatie van machtspolen

Na het einde van de Koude Oorlog was er nog maar één 'supermacht' over: de Verenigde Staten. De bipolaire naoorlogse wereldorde had plaatsgemaakt voor een unipolaire orde waarin de VS en zijn kring van westerse en 'prowesterse' bondgenoten konden domineren. Vijfendertig jaar later blijkt dit 'unipolaire moment' voorbij te zijn. Er zijn inmiddels vijf (potentiële) grootmachten, ieder met hun eigen dynamiek en uitdagingen.[22]



China: nieuwe grootmacht

De belangrijkste recente verschuiving in de verhouding tussen staten is ongetwijfeld de opkomst van China. Middels zeer ambitieuze diplomatieke initiatieven en een assertief buitenlands en defensiebeleid streeft het regime een ander soort wereldorde na.[23] De beroemdste van die initiatieven is het in 2014 gelanceerde *Belt and Road Initiative* (BRI): een groot aantal infrastructuurprojecten op tal van plekken op de wereld die met Chinees geld worden gefinancierd. Alhoewel er allerlei misvattingen bestaan over de aard en werking van het initiatief[24], mag de omvang en reikwijdte ervan niet onderschat worden. Het initiatief wordt ook steeds verder uitgebreid met nieuwe dimensies, zoals de Digital Silk Road, de Space Silk Road en de Polar Silk Road.[25] Terwijl de BRI vrij bekend is, krijgen drie andere grote initiatieven die China recenter heeft gelanceerd veel minder aandacht: de *Global Development Initiative*, gericht op domeinen als zorg, onderwijs en armoedeverlichting, de *Global Security Initiative*, gericht op veiligheid, en de *Global Civilization Initiative*, gericht op culturele samenwerking.

---

22 In dit deel over machtspolen onderzoeken wij de machtigste staten op een manier die vergelijkbaar is met klassieke 'realistische' studies als *The Rise and Fall of Great Powers* (Kennedy 1987) en *The Tragedy of Great Power Politics* (Mearsheimer 2001). In die literatuur is veel discussie over een multipolaire wereldorde. Zoals in de bespreking van fragmentatie in tonelen en wereldbeelden duidelijk zal worden, is een dergelijk op staten gericht model niet adequaat om de complexe hedendaagse dynamiek te begrijpen waarbij niet-statelijke actoren en ideeën een belangrijke rol spelen.

23 Stevens 2023.

24 Jones & Hameiri 2020.

25 Hillman 2021.

Het fundament van de Chinese macht is de economie. Sinds de opening daarvan onder Deng Xiaoping (vanaf 1978) heeft het land een spectaculaire groei doorgemaakt; in meerdere jaren bedroeg deze zelfs ruim 10 procent. Daardoor heeft China nu de tweede economie van de wereld (een bruto nationaal product, BNP, van 18,5 biljoen dollar versus 28,7 biljoen in de VS[26]). Omdat het jaarlijkse inkomen per hoofd van de bevolking in China nog maar een kwart is van dat van ontwikkelde landen (12.000 dollar), is het goed mogelijk dat het land over een aantal jaren de VS inhaalt. Natuurlijk kent de Chinese economie ook allerlei structurele problemen, zoals hoge schulden, zwakke binnenlandse consumptie, gebrek aan grondstoffen[27], de effecten van westerse restricties en sancties[28] en op termijn een groot demografisch probleem.[29] Ongeacht of de Chinese economische groei in het komende decennium doorzet of aanzienlijk vertraagt, oefent het land als mondiale fabricagehub en belangrijk(st)e handelspartner van een groot aantal staten nu al enorme invloed uit.

Werd China vroeger vaak uitsluitend gezien als de fabriek van de wereld, inmiddels is de economie van het land ook zeer innovatief. Volgens de *Technology Tracker*-database van het Australian Strategic Policy Institute is China leidend in 37 van 44 sleuteltechnologieën en loopt het daarmee voor op de VS.[30] China is onmiskenbaar een dominante speler geworden op gebieden als telecommunicatie, elektrische voertuigen en zonnepanelen. Daarnaast is het een grootmacht op gebieden als kunstmatige intelligentie, technologieplatformen en biotechnologie, en op weg dat te worden in opkomende technologieën als quantumtechnologie.[31]

Een gangbare misvatting is dat China in vergaande mate op een top-down-manier wordt bestuurd, vergelijkbaar met hoe dat in de Sovjet-Unie gebeurde. Alhoewel de Chinese overheid inderdaad werkt met vijfjarenplannen en daarin vastgelegde plandoelstellingen, blijkt er ook ruimte te zijn voor inbreng door externe partijen, onder andere op het terrein van het buitenlands beleid.[32] In de beleidspraktijk worden moderne technieken van doelgroepenconsultatie

---

26 Volgens het imf (in mei 2024): https://www.imf.org/external/datamapper/NGDPD@WEO/OEMDC/ADVEC/WEOWORLD/CHN.

27 Dat geldt voor energie en landbouwgrond. China is daarentegen weer in het bezit van enorme reservoirs aan zeldzame aardmetalen.

28 Dikötter 2022.

29 Tot aan 2100 zal de Chinese bevolking krimpen van ruim 1,4 miljard naar 800 miljoen mensen. In die periode zal het land een enorm hoge vergrijzing kennen. Zie: https://www.un.org/en/desa/india-overtake-china-world-most-populous-country-april-2023-united-nations-projects

30 https://techtracker.aspi.org.au

31 Allison et al. 2021.

32 Mokry 2023.

ingezet en is er ruimte voor bottom-up initiatieven, waardoor het land een krachtig innovatiesysteem heeft ontwikkeld.[33] Veel van de langetermijnambities van het regime zijn te vinden in publicaties als *Made in China 2025*, de Chinese AI-strategie, *China Standards 2035* en natuurlijk de vijfjarenplannen. De meest recente daarvan voegde het concept van 'dual circulation' toe: een ambitieus plan om de Chinese afhankelijkheid van westerse technologie verder af te bouwen.[34] Parallel hieraan wordt ook het Chinese leger steeds geavanceerder, alhoewel het nog aanzienlijk achterloopt op dat van de VS in de zin van investeringen, geavanceerde militaire technologie en ervaring met overzeese operaties.[35] Overigens heeft het cyberleger van China inmiddels in korte tijd een enorm potentieel opgebouwd, dat onder meer handig gebruik maakt van de alomtegenwoordigheid van Chinese elektronica in westerse landen. De Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (MIVD) meldt onomwonden dat "tientallen Chinese bedrijven offensieve cyberoperaties ondersteunen met softwarekwetsbaarheden, malware, (semi-)anonieme aanvalsinfrastructuur en specialistische soft- en hardware voor digitale aanvallen. De hoge mate van professionalisering en strategische clustering van Chinese hackerseenheden in combinatie met de samenwerking met Chinese (staats)bedrijven geven China hoogwaardige capaciteiten om aanvallen op Nederland en bondgenoten uit te voeren."[36]

China streeft naar meer invloed in de bestaande internationale instituties en bouwt tegelijkertijd aan parallelle internationale structuren waarin het zelf als spin in het web functioneert. Het feit dat in 2023 onder Chinese bemiddeling een akkoord tot stand kwam tussen Saoedi-Arabië en Iran illustreert hoe het land in het Midden-Oosten een prominente positie heeft verworven – een regio waar de VS tot voor kort de grootmacht was.[37] Waar China zich in de rest van de wereld vooral economisch en diplomatiek manifesteert, is het in de eigen regio – en dan vooral in de Zuid-Chinese Zee – nadrukkelijker territoriaal en militair actief. Een belangrijke doelstelling hier is onder meer de 'hereniging' met Taiwan op Chinese voorwaarden.



India: grootmacht in wording

De laatste jaren manifesteert India zich nadrukkelijk op het wereldtoneel. Bij de top van de Groep van Twintig (G20) in New Delhi in 2022 lanceerde het land

33 Jones & Hameira 2021; Zeng 2020; Hannas & Tatlow 2020.
34 Aldus het veertiende vijfjarenplan dat het Volkscongres in maart 2021 aannam. In Engelse vertaling hier beschikbaar: https://cset.georgetown.edu/publication/china-14th-five-year-plan/
35 Cancian 2021.
36 MIVD 2024:17.
37 Mariani 2024.

de India-Middle East-Europe Economic Corridor (IMEC) als een alternatief voor de Chinese BRI. India koos er daarnaast voor om niet mee te gaan in de westerse sancties tegen Rusland maar juist meer Russische olie te gaan afnemen. Vanuit de Indische Oceaan versterkt het land de banden met landen in het Midden-Oosten, Oost-Afrika en Zuidoost-Azië en over land zoekt het nieuwe verbindingen naar Centraal-Azië, in samenwerking met Iran.[38]

India is bezig met een unieke geopolitieke balanceeract. Na decennia afstand te hebben gehouden, is het nu een belangrijke partner van de VS aan het worden. Het participeert in het zogeheten QUAD-verband (Quadrilateral Security Dialogue), een strategisch overleg van vier geopolitieke 'buren' van China (VS, India, Japan, Australië) die een dam willen opwerpen tegen mogelijk Chinees expansionisme. Tegelijkertijd is het een medeoprichter van het BRICS-verband – Brazilië, Rusland, India, China en Zuid-Afrika (South Africa) –, waarin het zich juist, mét China en andere opkomende machten, tegen de Amerikaans-westerse dominantie keert.

Wat verklaart de opkomst van India als machtspool? Sinds een aantal jaren is de Indiase economische groei groter dan die van China. India is de vijfde economie van de wereld na Duitsland. Met een inkomen per hoofd van de bevolking dat een vijfentwintigste deel bedraagt van dat van ontwikkelde landen, beschikt het over een enorm groeipotentieel. In specifieke economische sectoren zoals diensten op het gebied van de informatietechnologie (IT) en farmaceutica is het bovendien een wereldspeler.

Demografische dynamiek speelt in India een belangrijke rol. In 2022 ging het land China voorbij als het land met het grootste aantal inwoners. Bovendien blijft de bevolking nog lang toenemen, is deze jong (bijna de helft van de inwoners is onder de 25) en stijgt het gemiddelde opleidingsniveau. Dat zorgt deels voor een enorme uitdaging voor de arbeidsmarkt, al geven de grote aantallen hoger opgeleide jongere werknemers het land ook groeipotentieel.[39] Dat de Indiase economie zal blijven groeien, is niet zeker. Problemen met het bestuur, inefficiënte bureaucratie, de zorgwekkende beweging richting een meer autoritaire politiek en de zwakke staat van de infrastructuur zijn grote obstakels.[40] Toch slaagt India er steeds beter in het economisch potentieel te verzilveren.

Ook externe ontwikkelingen versterken de positie van India op het wereldtoneel. Door de rivaliteit met China kijkt de VS meer naar India als bondgenoot,

38 Een voorbeeld van dat laatste is de verbinding met de Iraanse haven van Chabahar.
39 Zie Kothari & Khan 2017.
40 Vergelijk Mody 2023.

waarvan het QUAD-verband een uiting is. Ook landen als Rusland en Japan zien in India een manier om de Chinese invloed in evenwicht te houden. Omdat het de armste van de grootmachten is, kennen veel landen in Azië, Afrika en Latijns-Amerika India een positie toe die vergelijkbaar is met de leidende rol die het land tijdens de Koude Oorlog speelde als spil in de coalitie van niet-gebonden landen. Ook op militair gebied groeit India snel. De defensie-uitgaven zijn vergelijkbaar met die van Rusland, maar lopen nog wel ver achter bij die van de VS en China.

De etnisch-religieuze conflicten in eigen land en met Pakistan duren voort, maar zijn minder brisant dan decennia geleden. Wel is er al geruime tijd sprake van dominantie door de Hindoeïstisch-nationalistische BJP-partij. Het landsbestuur heeft in die periode soms autoritaire trekken gekregen. Ondertussen heeft India onmiskenbaar een unieke geopolitieke positie verworven. Geen van de andere grootmachten kan India domineren. Het land trekt zijn eigen plan en de wereld staat in de rij om er zaken mee te doen. Op termijn zal de Indiase balanceeract ongetwijfeld complexer worden, maar het is onwaarschijnlijk dat het land een geopolitieke eendagsvlieg zal blijken te zijn.



Rusland: comebackgrootmacht

Hoe machtig is Rusland? Beelden over het land lopen uiteen van enerzijds een vergane macht die irrelevant dreigt te worden tot anderzijds een gevaarlijke, revisionistische *rogue state* die het spookbeeld van een grote oorlog in Europa nieuw leven heeft ingeblazen. Rusland bouwt ontegenzeggelijk aan een eigen invloedssfeer, allereerst in de regio van de voormalige Sovjet-landen. Op militair gebied verbindt het buurlanden in de Collective Security Treaty Organisation (CSTO) en op economisch terrein in de in 2015 opgerichte Euraziatische Economische Unie (EEU). Publiekelijk wordt vaak aangegeven dat deze regionale integratie in het verlengde ligt van de Chinese initiatieven. Dit wordt 'integratie van integraties' genoemd.[41] Op veel gebieden loopt die integratie echter niet soepel. China's economische invloed in Centraal-Azië en het oosten van Rusland creëert spanning tussen de beide landen. Om de Chinese invloed in evenwicht te houden, probeert Rusland bovendien de banden te versterken met landen als India, Japan en Vietnam, die stuk voor stuk een gespannen relatie met China hebben. Rusland heeft daarnaast inmiddels de nodige invloed in Europese landen als Hongarije en Slowakije, in Nicaragua,

41 Sinds de oorlog in Oekraïne wordt weleens gesuggereerd dat het geen onafhankelijke machtspool is, maar de junior partner van China. De twee regimes spreken van een "grenzeloos partnerschap" en door westerse sancties is Rusland zeker afhankelijker geworden van Chinese steun. De suggestie van een volledige congruentie in belangen verbloemt echter de grote verschillen tussen beide machtspolen. Zie Snow 2023.

Cuba en Venezuela in Latijns-Amerika, in het Midden-Oosten in Syrië en in de Sahelregio, waar het verschillende militaire regimes steunt.

Alhoewel Rusland een uiterst kostbare oorlog in Oekraïne voert, heeft het land een sterk en geoefend leger met geavanceerde wapens als hypersonische raketten, dronetechnologie, een offensieve cybercapaciteit[42] en nog steeds een groot kernwapenarsenaal. De politieke bereidwilligheid om bruut militair geweld te gebruiken geeft het land een vorm van *dark power*, een sterk afschrikwekkende macht. Tegelijkertijd heeft het land meer *soft power* dan vaak gedacht wordt. De autoritaire politiek, maar ook een verdediging van traditionele waarden en religie alsmede het verzet tegen het Westen maken het land populair in veel delen van de wereld.

Economisch is Rusland relatief zwak, al is het er tot op heden in geslaagd economisch overeind te blijven na de instelling van westerse sancties die volgden op de (tweede) Russische invasie van de Oekraïne. De Russische economie is evenwel kleiner dan die van Italië (de derde economie van de EU) en bovendien sterk afhankelijk van de productie van fossiele brandstoffen. Wel is het land een grote producent van landbouwgoederen, kunstmest, metalen zoals aluminium, en nucleaire technologie. Rusland heeft bovendien sterke technologische capaciteiten in niches zoals gezichtsherkenningssoftware, telecommunicatie, cybersecurity en surveillancetechnologie.[43] Op deze gebieden zet het zijn comparatieve voordelen geo-economisch in.[44] Veel recente Russische acties vallen te begrijpen vanuit het streven om toegang te krijgen tot de wereldzeeën: de haven van Sebastopol in de Krim, de haven van Tartus in Syrië en schepen en onderzeeërs in de Noordzee die via de smeltende Noordpool varen. Ondertussen heeft Rusland serieuze demografische problemen, die zijn economische ontwikkeling ernstig beperken: de bevolking krimpt en de gemiddelde levensverwachting is laag.

Rusland is met andere woorden een onafhankelijke machtspool die sterk is op sommige dimensies en zwak op andere. Het heeft daardoor niet hetzelfde machtspotentieel als China. Het land zet in op het ontregelen van de huidige wereldorde, terwijl China poogt een nieuw soort orde te ontwikkelen.

---

42 De MIVD (2024: 13) constateert: "Ten opzichte van het eerste jaar van de oorlog in Oekraïne heeft de MIVD in 2023 een toename waargenomen van cyberoperaties door Russische statelijke actoren tegen Europese en NAVO-bondgenootschappelijke doelwitten. de MIVD acht het waarschijnlijk dat sommige van deze cyberoperaties zijn uitgevoerd met als doel een digitale positie binnen kritieke infrastructuur te bemachtigen, om deze op een later moment te kunnen saboteren. Indien succesvol kan dit potentieel verstrekkende maatschappelijk ontwrichtende gevolgen hebben."

43 Soldatov & Borogan 2015; Polyakova & Meserole 2019.

44 Diesen 2018.



VS: gepolariseerde grootmacht

De Verenigde Staten was eind jaren negentig de enige grootmacht. Ook nu is het het machtigste land, sterk op alle geopolitieke dimensies. Het militaire budget van de VS was in 2021 meer dan twee keer zo groot als dat van China, de nummer twee. Het Amerikaanse leger heeft bovendien als enige de bases en de ervaring om in elk deel van de wereld in te grijpen.[45]

De Amerikaanse economie is de grootste van de wereld, is bijzonder innovatief en vertoont goede groeicijfers. In tegenstelling tot Europese landen, China en Rusland kampt het land niet met demografische krimp en snelle vergrijzing. Geografisch is het gezegend met veel grondstoffen van landbouwproducten tot energie (schaliegas en olie) en deelt het geen grenzen met rivaliserende machten. De dollar is veruit de belangrijkste valuta voor het internationaal betaalverkeer. De VS beschikt over een uitgebreid netwerk van allianties. Zijn nationale credo van vrijheid, democratie en kansen voor iedereen verschaft het nog steeds aanzienlijke *soft power*. Als architect en bewaker van de naoorlogse wereldorde is de VS de belangrijkste bondgenoot van Europese landen als Nederland.

De dominante positie van de VS staat onder druk doordat opkomende machtspolen het land uitdagen. Daarnaast kampt het land met binnenlandspolitieke polarisatie die de robuustheid van zijn democratische rechtsstaat uitdaagt en voor impasses en zwenkingen in zijn buitenlandse politiek zorgt. Tijdens het presidentschap van Donald Trump trok het land zich terug uit allerlei multilaterale verbanden.[46] Een constante van de afgelopen vijftien jaar is dat de geopolitieke focus in Washington is verschoven van Europa naar Azië.[47] Dat blijkt ook uit de twee nieuwe veiligheidsinitiatieven waar de VS zich de laatste jaren vooral op richt: het trilaterale AUKUS-partnerschap (met Australië en het Verenigd Koninkrijk, VK) in de Indo-Pacific regio en de eerdergenoemde QUAD-dialoog (met India, Japan en Australië).

Tegelijkertijd staan de relaties met Europa juist onder druk van langdurige en diepe politiek-economische geschillen, bijvoorbeeld rond de Inflation Reduction Act (IRA), de rol en regulering van Amerikaanse Big Tech-bedrijven, de luchtvaart en de chipsindustrie. Binnen Europa neemt de twijfel toe over de Amerikaanse veiligheidsgarantie. De sterke Amerikaanse focus op China en Azië kan ten koste gaan van de slagkracht en geloofwaardigheid van de NAVO.

---

45 Sinds 1945 zijn er meer dan 200 Amerikaanse militaire interventies in 67 landen geweest. Kushi & Toft 2023; Immerwahr 2019.

46 Lake, Martin & Risse 2021: 244.

47 Dit is zelfs al langer aan de gang. Zie Howorth 2015.

Velen trekken daaruit de conclusie dat de EU in rap tempo meer zal moeten doen voor de eigen veiligheid en zelf een sterkere machtspool zal moeten worden.[48]



De EU: verdeelde grootmacht

Dat brengt ons bij de laatste van de vijf machtspolen, waartoe ook Nederland behoort: de Europese Unie. De grootste EU-lidstaten, Duitsland en Frankrijk, zijn ieder voor zich middelgrote machten, maar als geheel bezien behoort de Unie wel degelijk tot de mondiale grootmachten. Tegelijkertijd opereert 'de EU' nog maar in beperkte mate als coherente actor op het wereldtoneel. De voormalige Belgische minister van Buitenlandse Zaken Eyskens formuleerde het lang geleden als volgt: "De EU is een economische reus, een politieke dwerg en een militaire worm."[49] Alhoewel er sedert deze uitspraak veel is veranderd, wordt die typering anno 2024 nog steeds veelvuldig gebruikt. Anders gezegd: de mate waarin de EU als een onafhankelijke machtspool kan worden beschouwd, varieert sterk over de verschillende machtsdimensies.

Op het domein van handel en economie heeft de EU een positie na de VS en voor China. Samen zijn deze drie economische machtspolen een orde groter dan de andere twee grootmachten.[50] In sectoren als voertuigen, luchtvaart, infrastructuur, farmacie en energie is de EU een leidende speler, maar haar technologisch leiderschap staat wel onder druk. De omvang van de interne markt is – in combinatie met de strenge eisen voor producten en diensten die op deze markt aangeboden worden – wel de basis voor macht via regulering. Op sommige domeinen wordt de EU zelfs aangemerkt als een 'regulatory superpower'.[51] Daarbij zij aangetekend dat de EU weliswaar een interne markt heeft, maar in veel opzichten nog niet als een geïntegreerde economie functioneert.

Met 450 miljoen inwoners is de EU na India en China het derde bevolkingscluster in de wereld, en haar omvang kan door mogelijke uitbreiding met landen als Oekraïne nog flink toenemen. Tegelijkertijd kampen verschillende lidstaten met vergrijzing en krimp, wat het economisch potentieel van de Unie onder druk zet. De EU kent bovendien een consequent lagere groei dan de VS, China en India.

De politieke zwakte waar Eyskens op duidde, hangt samen met de institutionele complexiteit van de besluitvorming binnen de EU. Deze vloeit voort uit het feit

---

48 Dat gebeurt overigens doorgaans zonder veel reflectie op de wijze waarop het eigen beleid heeft bijgedragen aan de reserves in Washington, die al dateren van voor het presidentschap van Donald Trump.
49 Leonard 2018.
50 O'Neill 2022.
51 Bradford 2020.

dat de lidstaten vaak sterk uiteenlopende belangen en beleidsambities hebben, dat diverse terreinen van het buitenlands beleid niet tot de competentie van de Unie behoren, en dat er geen coherent Europees 'demos' tot stand is gebracht dat de Unie in politieke zin legitimiteit en dus slagkracht verschaft. De voormalige minister van Buitenlandse Zaken van de VS, Henry Kissinger, vroeg zich lang geleden retorisch af wie hij moest bellen als hij 'Europa' aan de lijn wilde krijgen. Dat is in veel opzichten nog steeds de vraag.[52] De lidstaten varen, zeker op buitenlandspolitiek gebied, in belangrijke mate nog hun eigen koers en zitten elkaar eerder in de weg dan dat ze samen optrekken. Dit werd onlangs nog pijnlijk duidelijk met de uiteenlopende Europese reacties op de bloedige ontwikkelingen in het Midden-Oosten.

De EU slaagt er niettemin vaker in dan voorheen haar diplomatieke krachten te bundelen, zoals tijdens de onderhandelingen met de Brexit en de totstandkoming van sancties richting Rusland.[53] Onder leiding van Ursula von der Leyen – die expliciet pleitte voor een geopolitiek assertief Europa – nam de Europese Commissie tal van initiatieven. De Chips Act, de Critical Minerals Act en vooral de Global Gateway, het Europese antwoord op de Chinese Belt and Road Initiative, zijn voorbeelden van dergelijke gemeenschappelijke diplomatie.[54] Terwijl de EU de economische banden met Rusland poogt af te bouwen, heeft het langlopende onderhandelingen over handelsverdragen met onder meer China, India en de Mercosur (de douane-unie tussen Brazilië, Argentinië, Uruguay en Paraguay).

Overigens is de institutioneel-politieke zwakte van de EU ook hier waarneembaar. Na zeven jaar onderhandelen bereikten de EU en China in december 2020 overeenstemming over een bilateraal akkoord inzake investeringen. [55] Nog geen vijf maanden later weigerde het Europees Parlement het akkoord goed te keuren en waren de afspraken 'effectively dead'.[56] Op vergelijkbare wijze traineren nationale parlementen van sommige lidstaten de totstandkoming van het

52 Vergelijk Sobczyk 2012: 'Kissinger still lacks a number to call Europe'.

53 Tegelijkertijd blijkt dat als het op uitvoering en handhaving van de sancties tegen Rusland aankomt, bedrijven uit EU-lidstaten zonder veel problemen allerlei achterdeuren en omwegen kunnen bewandelen die de effectiviteit van de EU-sancties ernstig ondermijnen. Zo stegen exportcijfers vanuit EU-landen als Duitsland naar Centraal-Aziatische staten als Kirgizië al snel spectaculair. Het behoeft weinig fantasie om te bedenken wat er vervolgens met deze goederen gebeurt.

54 Ringhof & Torreblanca 2022.

55 Deze EU-China Comprehensive Agreement on Investment zag niet alleen op investeringen en verbeterde markttoegang, maar ook duurzame ontwikkeling en arbeidsnormen, https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/china/eu-china-agreement_en .

56 https://www.politico.eu/article/european-commission-ursula-von-der-leyen-signal-game-over-china-investment-deal-cai/ .

belangrijke en veelomvattende economische CETA-partnerschap tussen de EU en Canada.[57]

Op militair gebied zijn verschillende lidstaten middelgrote spelers. Frankrijk bezit een nucleair arsenaal, Duitsland een geavanceerde militaire industrie en Polen investeert sterk in de uitbouw van zijn krijgsmacht. De EU kampt met veiligheidsdreigingen in landen in haar directe omgeving: Noord-Afrika, het Midden-Oosten en Oost-Europa. Tezamen geven de EU-landen een enorm bedrag aan defensie uit, maar ondanks allerlei initiatieven om die uitgaven verder te vergroten, ontbreekt het vooralsnog aan Europese militaire eenheid en slagkracht. Dat lijkt te veranderen nu de regeringsleiders van de EU-lidstaten in maart 2024 ambitieuze plannen presenteerden om te komen tot een betere operationele paraatheid op militair terrein en tot hogere defensie-investeringen.[58] De VS is de belangrijkste bondgenoot van de EU, die haar reusachtige militaire capaciteit in NAVO-verband inbrengt. De oorlog in Oekraïne maakt pijnlijk duidelijk hoezeer de EU voor haar territoriale veiligheid nog steeds zeer sterk afhankelijk is van de Amerikaanse inzet.



Middelgrote machten en 'swing states'

Naast de vijf grootmachten is er een groot aantal bestaande en opkomende middelgrote actoren: het Verenigd Koninkrijk, Japan, Turkije, maar ook grondstofrijke landen als Saoedi-Arabië, Iran en Qatar, regionale machten als Indonesië, Brazilië, Zuid-Afrika en Nigeria, en landen met uiterst strategische technologieën zoals Zuid-Korea en Taiwan. Meer in het algemeen zal het Afrikaanse continent met 54 landen door een enorme demografische expansie en andere dynamische ontwikkelingen een steeds grotere rol op het wereldtoneel gaan vervullen. Zo is er steeds meer regionale samenwerking, en ook de verbinding van bijvoorbeeld Oost-Afrikaanse landen als Kenia en Tanzania met Aziatische landen aan de Indische Oceaan neemt toe.[59]

Enkele van de bovengenoemde landen behoren tot wat weleens het mondiale Zuiden wordt genoemd. In de directe naoorlogse periode probeerden veel van die landen zich afzijdig te houden van de grootmachten. Het ging toen vaak om jonge staten, die wel meer aan hun hoofd hadden dan geopolitiek partij te kiezen in de Koude Oorlog. Veel van deze landen staan er nu sterker voor. In plaats van zich afzijdig te houden proberen zij nu vanuit een eigen agenda juist zoveel mogelijk voordeel te halen uit banden met verschillende grootmachten tegelijk. Ze zijn met andere woorden opgeschoven van een beleid van *non-alignment*

57 Hurrelmann & Wendler 2023.
58 Kamerstukken II 2023/24, 22112, nr. 3919 voor het Nederlandse fiche voor deze Europese plannen.
59 AIV 2022; Faloyin 2022.

naar een van *multi-alignment*.[60] Dat kan voor deze landen veel voordeel opleveren. Voor de grootmachten en andere landen in het mondiale Noorden zijn ze evenwel een stuk lastiger te lezen en te beïnvloeden – waren het vroeger vooral 'zwakke staten', nu ontpoppen ze zich eerder als *swing states*.

Fragmentatie van actoren: balans

Dit overzicht-in-vogelvlucht maakt duidelijk dat de huidige wereldorde niet vanuit een enkele scheidslijn of indeling in blokken (VS versus China, West versus the rest, dictatuur versus democratie) te vatten is. Zij omvat inmiddels ten minste vijf grootmachten en een reeks aan middelgrote machten. Ook wordt duidelijk dat de machten zeer ongelijksoortig zijn. De VS is op alle dimensies sterk, China op de meeste daarvan, de EU en Rusland slechts op enkele en India's grootmachtstatus hangt vooral op zijn ontwikkelingstempo en -potentieel. Deze ongelijksoortigheid is een wezenlijk kenmerk van de huidige wereldorde, omdat zij betekent dat verschillende partijen naar andere instrumenten zullen grijpen afhankelijk van het gebied waarop ze sterk dan wel zwak zijn. Terwijl de VS financiële en militaire macht in kan zetten, grijpt China vaker naar handelsrelaties, zet Rusland militaire middelen in en benut de EU regulering van markttoegang, aanvullende wetgeving en economische sancties.

Deze complexiteit voedt ook de discussie over de vraag of er inmiddels een multipolaire wereld bestaat. Sommigen betogen dat de VS nog steeds de enige echte grootmacht is; daarbij leggen zij de nadruk op militaire macht en allianties. Anderen zien slechts twee volwaardige machten: de VS en China.[61] Dergelijke perspectieven hebben echter onvoldoende oog voor het gedistribueerde karakter van macht. Het voorgaande laat zien dat er ten opzichte van de jaren negentig een proces van 'multipolarisering' gaande is, waarin verschillende spelers – op zeer ongelijksoortige wijzen – meer macht naar zich toe trekken. Daarmee beweegt de structuur van het internationale systeem weg van de unipolariteit van na 1989.[62]

Hoe ongewis ze in tal van opzichten nog zijn, de huidige machtsverhoudingen verschillen radicaal van die tijdens zowel de naoorlogse periode als de periode van na 1989. De veelheid en ongelijksoortigheid van machtspolen die nu is ontstaan, lijkt nog het meest op de complexe en vaak turbulente verhoudingen in het Europa van de laatste decennia van de negentiende eeuw.[63] Tegelijkertijd

60 Cohen 2023.
61 Shifrinson et al. 2023.
62 Wij zijn hier echter terughoudend met een term als multipolarisering, omdat regimes van landen als Rusland en China de term niet slechts descriptief, maar ook ideologisch inzetten.
63 Vergelijk Diesen 2024; Aribogan 2021.

is het belangrijk om voorzichtig te zijn met analogieën met het verleden. Uit bovenstaande wordt duidelijk dat er een veelheid aan statelijke actoren is en dat er verschillende concurrerende visies van wereldorde zijn die binnen concurrerende verbanden worden uitgedragen. In het vervolg laten wij zien dat er ook nog een groot aantal niet-statelijke actoren is die macht uitoefenen en verschillende wereldbeelden uitdragen. Vanuit een vergelijkbare analyse spreekt Acharya van 'multiplexity' in plaats van multipolariteit.[64]

2.3 Fragmentatie van tonelen

Niet alleen fragmenteert de wereld door de toename van het aantal machtspolen, ze doet dat ook omdat geopolitieke machtsuitoefening op een groeiend aantal tonelen plaatsvindt. Het militaire toneel is de klassieke locus van internationale machtsuitoefening, en dat is nu meer dan terug van weggeweest. Oekraïne en Israël-Gaza zijn momenteel de meest in het oog springende voorbeelden van een toename van gewapende conflicten.[65] Als gevolg daarvan werken veel Europese landen, waaronder Nederland, aan het verhogen van hun defensie-uitgaven tot of voorbij de NAVO-norm van 2 procent BBP.[66] In Europees en in NAVO-verband worden allerlei nieuwe initiatieven ontwikkeld op het gebied van defensie. Staten en blokken oefenen daarnaast ook *hard power* uit door middel van handelsoorlogen, waarbij ze de omvang van hun economie of de kracht van hun valuta inzetten om druk uit te oefenen op tegenstanders.[67]

Het is belangrijk om oog te hebben voor deze klassieke vormen van internationale machtsuitoefening, maar in dit rapport willen wij vooral de nadruk leggen op de *grote verbreding van het geopolitieke spel* die momenteel plaatsvindt. Natuurlijk is het niet nieuw dat actoren niet-militaire middelen zoals informatie of voedsel als machtsmiddel gebruiken. Toch is het belangrijk om dit fenomeen nu serieus te nemen. Allereerst omdat de wereld nog nooit zo verbonden is geweest. Vanaf de jaren negentig geloofden velen dat wederzijdse afhankelijkheid de negatieve effecten van geopolitiek zou verdringen. Nu wordt de onderlinge verwevenheid juist gebruikt voor geopolitiek, oftewel er is sprake van 'weaponizing interdependence'.[68] Sommigen spreken zelfs van een 'weaponization of everything'.[69] Ten tweede groeit dit fenomeen omdat er steeds nieuwe tonelen bijkomen. Denk bijvoorbeeld aan technologische

64 Acharya 2017; Acharya et al. 2023. Flockhart (2018, 2024) spreekt van een "multi-order world" die naast fragmentatie in machtspolen ook wordt gekenmerkt door diversiteit in ideeën en identiteiten, vergelijkbaar met wat wij fragmentatie in wereldbeelden noemen.
65 Obermeier & Rustad 2023.
66 Zie eerder ook WRR 2017a.
67 Zie ook AIV 2023.
68 Farrell & Newman 2019, 2023.
69 Galeotti 2022; Leonard 2021.

ontwikkelingen als AI en quantum of aan klimaatverandering, die zorgt voor nieuwe vluchtelingenstromen en voor toenemende exploitatiemogelijkheden van het poolgebied.

Wij illustreren en bespreken deze ontwikkeling aan de hand van zeven tonelen, die in de praktijk vaak in elkaar overlopen: geografie, grondstoffen, infrastructuur, technologie en kennis, personen, internationale regulering, en media. Zeker bij hybride oorlogsvoering gaat het juist ook over de simultane inzet op verschillende tonelen.[70]



Geografie

Geografie is altijd een centraal onderdeel geweest van de internationale betrekkingen. Niet voor niets wordt gesproken van 'geo'-politiek. Klassieke strategen onderzochten de dynamiek van machtsprojectie op land en op zee.[71] Veel van de in de voorgaande paragraaf besproken ambities van hedendaagse grootmachten – zoals het Chinese Belt and Road Initiative, de Europese Global Gateway en de Russische Eurasian Economic Union – richten zich op de verdere ontsluiting en verbinding van verschillende delen van de wereld. Hier behandelen wij twee domeinen van de geografie waarop nu in het bijzonder veel ontwikkeling is waar te nemen: de *zeeën* en de *ruimte*.

De zeeën vormen een klassiek toneel van de geopolitiek dat in het huidige tijdsgewricht nieuw gewicht krijgt. Door klimaatverandering smelten de poolkappen en wordt de Noordpool op plaatsen bevaarbaar. Deels gaat de interesse daarbij uit naar grondstoffen die de zeeën herbergen (het onderwerp van het hiernavolgende toneel), zoals gas en metalen. Landen als Rusland zien daarnaast mogelijkheden voor zeevaart, en daarmee machtsprojectie, langs de Noordpool. Daartoe bouwt het land havens in de noordelijke steden van Murmansk en Archangelsk, gebruikt het onderzeeërs met ijsbrekers en heeft het een Russische vlag geplant op de bodem van de zee. Maar ook diverse andere landen en actoren hebben om verschillende beweegredenen, waaronder geopolitieke, een toenemende interesse in het Noordpoolgebied.[72]

China claimt een groot deel van de Zuid-Chinese Zee. Daarmee botst het met landen in de regio, terwijl de VS de vrijheid van navigatie in die zee voorstaat. In 2016 stelde het Permanente Hof van Arbitrage (PHA) in Den Haag de Filipijnen in het gelijk in een maritiem dispuut over deze zee met China. Ook rondom de Spratly- en Paracel-eilandengroepen en het Scarborough-rif hebben landen

70 AIV 2024.
71 Zie bijvoorbeeld Mahan 1890; Mackinder 1904; Spykman 1942. Recent ook Sie et al. 2021.
72 Winther & Osthagen 2024.

verschillende claims. Volgens Taiwanese bronnen hebben Chinese schepen in 2023 de internetkabels van het eiland Matsu beschadigd, waardoor het internet er geruime tijd uitviel. Een bijzondere vorm van machtsuitoefening op de zeeën is het opspuiten van nieuwe eilanden, zoals China in de Zuid-Chinese Zee heeft gedaan. Dergelijke eilanden kunnen dienen als militaire bases, maar ook om claims op de omringende territoriale wateren kracht bij te zetten.

Strategische waterwegen zijn een klassiek geopolitiek toneel. Zo bedreigen aanvallen van de Houthi's in Jemen op de Rode Zee de zeevaart door het Suezkanaal. Iran dreigt regelmatig met het leggen van mijnen in de Straat van Hormuz. Ook het Panamakanaal en de Straat van Malakka worden gezien als knelpunten waar vanuit macht geprojecteerd kan worden.[73] Dichtbij huis zijn er steeds meer zorgen over met name Russische operaties gericht op de Noordzeeregio. Dit heeft geleid tot de oprichting van het Greater North Sea Basin Initiative, een regionale maritieme alliantie waar Nederland onderdeel van uitmaakt.[74]

Vanaf de lancering van de Sputnik heeft ruimtevaart een expliciete geopolitieke betekenis. De laatste jaren neemt het belang van de ruimte toe als een toneel van machtsuitoefening. Een belangrijke factor daarbij is de opkomst van Low Earth Orbit-satellieten. Technologische innovaties van bedrijven als SpaceX hebben het goedkoper en gemakkelijker gemaakt om satellieten te lanceren die kunnen dienen voor communicatie, observatie en navigatie.[75] Tegelijk gaat het bij de verdere ontwikkeling van de ruimtevaart ook om een mogelijk commerciële exploitatie door mijnbouw en daarmee om eigendomsrechten. Beide ontwikkelingen roepen vergaande internationaal-juridische vragen op ten aanzien van het gebruik van de ruimte als een *new frontier*.[76]

De oorlog in Oekraïne maakt daarbij duidelijk hoe belangrijk de ruimte is geworden: zonder de satellieten van Starlink was het voor het Oekraïense leger veel moeilijker geweest om te communiceren na de Russische inval. Door die machtspositie kon eigenaar Elon Musk de Amerikaanse regering dwingen hem voor zijn diensten te betalen. Lanceerstations zoals die van de EU in Frans-Guyana of die in Kazachstan zijn ook belangrijk om toegang tot de ruimte te krijgen. Een ander belangrijk aspect van de ruimte is satellietnavigatie. Lange tijd bood het Amerikaanse GPS-systeem de enige manier waarop dat kon, maar

73 Om die twee knelpunten te omzeilen investeert China in kanalen in respectievelijk Nicaragua en Thailand. Zie Sheikh 2019.
74 Bekkers et al. 2021.
75 Davenport 2018; HCSS 2021.
76 Masson-Zwaan 2017, 2024.

vanuit geopolitieke overwegingen zijn er inmiddels alternatieven in onder andere Europa (Galileo), China (Beidou) en Rusland (Glonass). Belangrijk voor het Koninkrijk der Nederlanden was de keuze, in 2021, om op Bonaire het Galileo-sensorstation voor het Caribisch gebied te plaatsen. Verder zijn landen als China, India, maar ook de Arabische Emiraten nieuwe spelers in de exploratie van en toegang tot de maan.[77]



Grondstoffen

Het toneel van grondstoffen is nauw verbonden met dat van geografie: energiebronnen, voedsel, water en metalen zijn geconcentreerd in specifieke geografische locaties. In een tijd van groeiende vraag en druk op ecosystemen zal de schaarste van deze grondstoffen alleen maar toenemen, en daarmee de risico's van afhankelijkheden. Omdat de productie en delving van veel grondstoffen laag in de waardeketen staat, gebeurt weinig daarvan nog in welvarende landen.

Energiebronnen zijn al heel lang onderdeel van geopolitieke rivaliteit. Denk aan de rol van het OPEC-kartel van olieproducerende landen bij de oliecrises van de jaren zeventig. Een van de grootste verschuivingen op het gebied van fossiele brandstoffen is dat de VS, met name door schaliegas, een grote energieproducent is geworden. Voor gas is Rusland natuurlijk een belangrijke speler, zeker ook vanwege de geopolitieke inzet ervan. Verder komen landen als Qatar, Azerbeidzjaan en Algerije op als producenten van vloeibaar gas (LPG), vooral omdat deze energiebron per schip vervoerd kan worden en landen daarmee minder afhankelijk worden van pijpleidingen. Geopolitiek wordt verder ingezet bij energiebronnen als uranium. De producenten hiervan zijn landen als Kazachstan, Namibië, Oezbekistan, maar ook Niger, waar recent een antiwesters regime aan de macht is gekomen.

De transitie naar duurzame energiebronnen belooft een afnemende afhankelijkheid van fossiele bronnen, maar het vervaardigen van die duurzame bronnen vereist wel weer andere grondstoffen, zoals *zeldzame aardmetalen*. Het overgrote deel van de productie van dergelijke metalen is in handen van China.[78] Deng Xiaoping zei ooit: "Wat olie is voor Saoedi-Arabië, zijn zeldzame aardmetalen voor China". Het land dreigt inmiddels om die positie in te zetten, onder andere in reactie op de exportrestricties die aan ASML zijn opgelegd. Andere metalen als lithium en kobalt zijn eveneens nodig voor de productie van veel goederen. Congo is een belangrijke producent van kobalt en in Latijns-Amerika

77 Davenport 2018.
78 Pitron 2020.

bevindt zich de zogenoemde lithium-driehoek, maar wederom hebben Chinese bedrijven hier veel zeggenschap.[79]
De inzet van *voedsel* als geopolitiek instrument is de afgelopen tijd sterk toegenomen. Dat hangt samen met de sterke afhankelijkheden van verschillende landen. Zo zijn Somalië, Benin, Laos, Libanon, Turkije en Tunesië voor 50 tot 100 procent van hun graan afhankelijk van Oekraïne en Rusland. Daardoor was de Russische blokkade van de haven van Odessa een acuut mondiaal probleem voor de graanexport.

Op het gebied van voedsel spelen enkele grote private bedrijven een belangrijke rol in onderdelen van de waardeketen. Er zijn drie spelers die de ontwikkeling van zaden wereldwijd domineren: Dow-DuPont (VS), Bayer-Monsanto (Duitsland) en ChemChina-Syngenta (China). Verschillende Nederlandse bedrijven – Rijk Zwaan, Bejo Zaden en Enza Zaden – zijn eveneens belangrijke innovatieve spelers op de zadenmarkt. Andere agrochemische bedrijven als BASF en Cargill ontwikkelen belangrijke ingrediënten voor de voedselproductie. Verderop in de keten spelen de 'ABCD'-handelshuizen een centrale rol: Archer-Daniels-Midland, Bunge, Cargill en Dreyfus. De eerste drie zijn Amerikaans, de laatste is Nederlands. Ook grote handelaren als Glencore (Zwitserland) en Trafigura (Nederland) hebben veel invloed, wat vaak tot controverse leidt.[80]

Zoetwater is een belangrijk grondstoffentoneel. Landen waar de bronnen van grote rivieren liggen, kunnen daarmee veel invloed uitoefenen op andere landen die afhankelijk zijn van dat zoetwater. In reactie op de bouw van de Great Ethiopian Renaissance Dam in de Nijl dreigde Egypte met oorlog en was internationale bemiddeling nodig. In Tibet ligt de oorsprong van veel rivieren die naar Zuid- en Zuidoost-Azië stromen. De bouw van dammen door China heeft daardoor veel invloed op die landen. Klimaatverandering zet zoetwaterschaarste en waterconflicten op scherp, zowel binnen als tussen staten – Europa niet uitgezonderd.[81]

79 Scheyder 2024.
80 Blas & Farchi 2021.
81 https://www.politico.eu/article/water-fights-will-come-if-europe-doesnt-act-climate-brussels-warn/.

BOX 2.1 De geopolitiek van voedsel

Een groeiende wereldbevolking, overexploitatie van het milieu en klimaatverandering zetten druk op de wereldwijde voedselvoorziening. Het grootste struikelblok is echter niet alleen zozeer de voedselproductie, maar vooral het verdelingsvraagstuk en de internationale samenwerking daarbij.[82] Daar komt in toenemende mate een geopolitieke dimensie bij. Hoewel Europa en Nederland zich niet direct zorgen hoeven te maken over de beschikbaarheid van voedsel, hebben deze ontwikkelingen ook hier implicaties die om afwegingen vragen op het gebied van weerbaarheid, waarden en welvaart.

Zowel mondiaal als in de EU is Nederland een belangrijke handelspartner op het gebied van voedsel. Maar dat gaat ook gepaard met risico's en afhankelijkheden. Zo is Nederland een grote importeur van soja, voornamelijk uit Brazilië en de VS. Soja is een belangrijke component van veevoer en daarmee van essentieel belang voor de Nederlandse veeteelt. Vanwege onder meer klimatologische omstandigheden is Europa beperkt geschikt voor de teelt van de huidige sojavariëteiten en die levert bovendien te weinig op ten opzichte van andere, lucratievere gewassen. Voor de ingrediënten van kunstmest is Nederland eveneens afhankelijk van andere landen, bijvoorbeeld Rusland en Marokko. Dit zijn kwetsbaarheden die in een acute of veranderende situatie niet eenvoudig zijn op te lossen of te compenseren.[83]

Bovendien dreigt voedselvoorziening in een fragmenterende wereld duurder en inefficiënter te worden, wat direct en indirect effect heeft op de Nederlandse welvaart. Geopolitieke afhankelijkheden tussen regio's en voedselsystemen en de risico's van mogelijke sancties en conflicten kunnen de prijzen opdrijven. Denk bijvoorbeeld aan de graanexport vanuit Odessa, of de problemen in het Suezkanaal of op de Rode Zee. Speculatie op de voedselmarkt vanuit de financiële sector kan deze prijseffecten versterken.[84] In het kader van strategische autonomie kan de EU in theorie zelfvoorzienend zijn wat betreft de voedselproductie, maar een dergelijke transitie gaat niet zonder kosten, zoals minder variatie, een aanpassing van het dieet of verhoging van de eigen

82 WRR 2023b; zie ook Koch 2023.

83 Bronnen bij deze alinea: CBS 2023, 2024; Bohn et al. 2023; Rotundo et al. 2024; Berkhout & De Steenhuijsen 2022.

84 Over de vraag of speculatie een opdrijvend effect heeft op de voedselmarkt, zijn de meningen verdeeld. Zie o.a. Azoulai et al. 2023 en IPES 2022, die waarschuwen voor dit effect, terwijl empirisch onderzoek van het CPB en LEI/WUR (Meijerink et al. 2012) laat zien dat dit effect met name op de langere termijn beperkt is.

voedselproductie. Dit heeft consequenties voor onder meer de voedselprijzen en het landgebruik.[85]

Ook op het gebied van waarden wordt de beweegruimte kleiner. Migratie neemt toe door conflicten, armoede en honger. Tegelijkertijd wordt ontwikkelingshulp kostbaarder en minder efficiënt doordat voedsel duurder wordt en multilaterale samenwerking moeizamer gaat in een gefragmenteerde wereld.

Bovenstaande laat slechts voor een klein deel zien hoe complex de mondiale voedselproductie en de verdeling daarvan zijn. Een fragmenterende wereldorde verergert deze problematiek. Nederland heeft een sterke positie op het gebied van voedsel (zaadveredeling, landbouw- en voedselinnovatie). Het kan de kennis die het op dit gebied heeft, uitdragen en delen. Het kan dat doen op een manier die duurzaam en op de lange termijn bijdraagt aan zelfvoorziening en zelfredzaamheid van de agrarische sector in kwetsbare gebieden. Zo kan een belangrijke stap worden gezet om de bredere problematiek te verminderen.



Infrastructuur

Ook infrastructuur heeft een sterk geografisch karakter, maar onderscheidt zich van de vorige tonelen doordat zij volledig door mensen is gebouwd. Op dit toneel onderscheiden wij fysieke, digitale en financiële infrastructuur. Kenmerkend voor infrastructuur is dat deze verbindt. De geopolitieke inzet ervan neemt daardoor vooral de vorm aan van sabotage, afsluiting of surveillance van de stromen die door die infrastructuur lopen.[86] Het Chinese Belt and Roads Initiave doet in het Westen de zorgen rijzen over mogelijk geopolitiek gebruik van *fysieke infrastructuur*. In rap tempo hebben Chinese bedrijven grote belangen in havens over de hele wereld verkregen, van Piraeus tot Hamburg en Rotterdam. Rondom de Hambantota-haven in Sri Lanka bestaan zorgen over het gebruik van zogenoemde *debt traps* (een economisch kwetsbaar land ertoe aanzetten grote leningen af te sluiten voor de cofinanciering van grote infrastructuurprojecten, die de kredietverschaffer vervolgens grote invloed geeft op de koers van dat land) door China, alhoewel het bewijs daarvoor niet duidelijk is.[87] Naast controle en toegang zijn er zorgen over de mogelijkheden tot surveillance met behulp van haveninfrastructuur, bijvoorbeeld rondom het Chinese bedrijf ZPMC, dat in havens veel van de kranen bouwt.

85 Heimovaara 2023.
86 WRR 2017a.
87 https://asia.nikkei.com/Spotlight/Asia-Insight/Sri-Lanka-s-China-debt-trap-fears-grow-as-Beijing-keeps-investing; Jones & Hameira 2020.

Digitale infrastructuur betreft allereerst telecommunicatie. Het Chinese Huawei is de grootste ontwikkelaar van 5G-netwerken geworden. Veel landen weren het bedrijf nu vanuit zorgen over mogelijke surveillance en afsluiting in tijden van conflict.[88] Clouddiensten vallen ook onder de digitale infrastructuur. Die zijn grotendeels in handen van drie Amerikaanse bedrijven (Amazon, Microsoft en Google), wat in de EU tot zorgen heeft geleid. Sowieso is de hele digitale infrastructuur kwetsbaar voor cyberaanvallen. Het gebruik van die infrastructuur voor geopolitieke doeleinden, zowel spionage als verstoring, is al langere tijd onderwerp van aandacht, maar vraagt door een snel groeiende dreiging nog meer inzet.[89]

Ten slotte noemen wij op dit toneel de *financiële infrastructuur*. Het SWIFT-informatiesysteem is een voorbeeld van hoe zulke infrastructuur voor machtsuitoefening kan worden ingezet. Alhoewel SWIFT een stichting is die in België zetelt, is zij door het grote belang van dollartransacties onderhevig aan Amerikaanse druk. De Amerikanen hebben langs die weg de toegang tot SWIFT en de surveillancemogelijkheden die het systeem biedt, al ingezet tegen Iran, Noord-Korea en specifieke partijen in Rusland.[90] Dit heeft ertoe geleid dat alternatieve systemen zijn opgezet in Rusland (SPFS) en China (CBIPS) en dat zelfs de EU een instrument heeft opgericht om met Iran te handelen (INSTEX).[91]



Technologie en kennis

Het volgende toneel dat wij onderscheiden, heeft een duaal karakter. Het gaat vaak om tastbare technologieën, maar het gebruik en de ontwikkeling daarvan vereisen kennis en expertise. Het gaat bovendien om een toneel waarop staten enorm actief zijn, en waar tegelijkertijd enkele grote bedrijfsconglomeraten zelf een machtsfactor van betekenis zijn. Op dit toneel oefenen partijen macht uit doordat ze technologie en kennis bemachtigen van bedrijven en onderzoeksinstituten of andere partijen de toegang daartoe juist ontzeggen. Veel vormen van technologie en kennis worden inmiddels als strategisch beschouwd en zijn daarmee een toneel van machtsuitoefening geworden.

Het meest in het oog springend is de *chips- of halfgeleiderindustrie*. Volgens sommigen is deze even strategisch als olie in de twintigste eeuw was.[92] Terwijl het goeddeels westerse bedrijven zijn die de chips ontwerpen, is een groot deel van de productie, met name die in zogenoemde *foundries*, in handen van

88 Hillman 2021.
89 AIVD 2024; DSIT 2024.
90 Farell & Newman 2019, 2023.
91 De Goede & Westermeier 2022.
92 Miller 2022.

Zuid-Koreaanse (memory chips) en Taiwanese (logic chips) bedrijven. Omdat het Taiwanese bedrijf TSMC zo belangrijk is voor geavanceerde chips, wordt het bedrijf weleens het 'Silicon Shield' van Taiwan genoemd; het dwingt de VS om het eiland te beschermen tegen een Chinese invasie.[93] Het Nederlandse NXP is op verschillende markten, waaronder die voor auto's, een leidende producent van chips. Om chips te maken zijn machines nodig. Het Nederlandse ASML domineert de wereldmarkt op dit gebied. Dit maakt het bedrijf tot inzet van geopolitieke rivaliteit via cyberattacks en in het kader van de wrijvingen tussen de VS en China.[94]

Machtsuitoefening vindt op dit toneel ook plaats rondom de systeemtechnologie *kunstmatige intelligentie* (AI).[95] Het is een cruciale technologie voor autonome drones bij oorlogsvoering, maar de strategische implicaties van deze technologie zijn breed en gaan van snellere besluitvorming en data-analyse tot geavanceerde planning en desinformatie met behulp van 'frontier AI' als Large Language Models (LLM's) zoals ChatGPT.[96]

Ook *biotechnologie en medische wetenschap* zijn onderwerp van strategische overwegingen. China is de grootste producent van *active pharmaceutical ingredients* (API's) die in veel medicijnen worden gebruikt. India is een grote producent van goedkope medicijnen, maar is daarbij voor 80 procent van de grondstoffen afhankelijk van China. Zorgen zijn er ook over de macht van het Chinese bedrijf BGI, een grote speler op het gebied van genetica en life sciences. Deze zorgen zijn gerelateerd aan mogelijk misbruik en aan ethische kwesties rondom het verkrijgen en gebruiken van genetische data voor onder meer surveillancedoeleinden en mensverbetering.[97]

Met de bovengenoemde technologieën houdt het echter niet op. Ook de opkomende *quantumtechnologie* heeft allerlei geopolitieke implicaties.[98] Datzelfde geldt voor uraniumverrijking en medische isotopen – waar ons land met Urenco en met NRG en Pallas mondiaal een zeer grote speler is – en batterijtechnologie. Chinese bedrijven zijn inmiddels leidend in de markt voor elektrische voertuigen. Veel blijft echter nog onduidelijk in een veld waar veiligheidsoverwegingen in toenemende mate botsen met academische vrijheid en commercie. Daar komt

93 Park 2023.
94 Hijink 2023.
95 WRR 2021.
96 Zie voor een overzicht DSIT 2024.
97 Yang 2016; Finance Asia 2018; Allison et al. 2021; Needham & Baldwin 2021.
98 Allison et al. 2021.

bij dat het Chinese beleid ten aanzien van het verkrijgen van technologie en kennis door de jaren heen uitermate veelzijdig en geavanceerd is geworden.[99]



Personen

Alhoewel mensen bij tal van de besproken tonelen een belangrijke actor zijn (bijvoorbeeld vanwege de kennis van een bepaalde technologie waarover ze beschikken), gaat het ons hier om de directe inzet van personen voor machtsuitoefening. De waarden, overtuigingen en rechten van personen staat hierbij op het spel, met soms ook fatale gevolgen. Op het toneel van personen onderscheiden wij migratie, diaspora's en criminaliteit.

Staten gebruiken *migratie* als instrument om druk uit te oefenen op andere landen. Volgens de voormalig opperbevelhebber van de NAVO, de Amerikaan Philip Breedlove, was het een doelbewuste strategie van Assad en Poetin om mensen te ontwortelen en op die manier Europa te destabiliseren.[100] Regimes kunnen macht uitoefenen doordat zij migranten uitzenden (Syrië), doordat migratieroutes over hun territorium lopen (Turkije) of wanneer zij de oorzaken van migratie, zoals oorlog, aanjagen (Rusland). Russische milities zoals de voormalige Wagner Group waren instrumenteel in het op gang brengen van migratie en hebben de laatste jaren veel invloed verworven in zowel het Midden-Oosten als Afrika.

Regeringen mobiliseren soms doelgericht hun *diaspora's*. Rusland gebruikt bijvoorbeeld de aanwezigheid van etnische Russen in Oost-Europese landen als voorwendsel om zich te mengen in de binnenlandse politiek van die landen. Ook geeft het paspoorten uit en richt het zich tot diaspora's in Moldavië en Georgië. In 2010 kwam in de VS een programma van 'Illegals' aan het licht: Russen die naar het land waren gestuurd om er informatie in te winnen.[101] Er zijn tekenen dat China zijn grote diaspora in toenemende mate inzet voor politieke doeleinden in landen als Australië.[102] Eind 2022 kwam aan het licht dat er illegale Chinese politiebureaus in Nederland waren, van waaruit Nederlanders met een Chinese afkomst mogelijk geïntimideerd werden.[103] Het regime van Eritrea poogt eveneens invloed uit te oefenen via de diaspora in landen als Nederland. En president Erdogan positioneert zichzelf als een beschermer van

99 https://www.rathenau.nl/nl/wetenschap-cijfers/werking-van-de-wetenschap/samenwerking/de-opkomst-van-china-als-rd-supermacht en Hannas & Tatlow 2020.
100 Sie & Wijnkoop 2022: 5.
101 Galeotti 2022.
102 Hamilton 2018.
103 https://nos.nl/artikel/2449767-china-heeft-illegaal-politiebureaus-in-nederland-aanwijzingen-voor-intimidatie.

Turken en moslims in Europa; in Nederland is er al jaren controverse over de zogenoemde 'lange arm van Ankara'.[104]

Ook *criminaliteit* kan geopolitiek worden ingezet. In 2014 werd bekend dat Rusland smokkelaars op de grens met Estland hun vrijheid teruggaf in ruil voor spionageacties. Transnistrië, het deel van Moldavië dat Rusland als onafhankelijk heeft erkend, is opgezet door een combinatie van lokale criminele bendes en Russische imperialisten.[105] Regimes die moeilijk aan financiering kunnen komen, wenden zich bijvoorbeeld tot de drugshandel. Overheidsorganisaties in Iran, Afghanistan en Venezuela gebruiken deze om inkomsten te vergaren. Noord-Korea is berucht om de inzet van cybercriminelen, die geld hebben gestolen van minder goed beveiligde banken in landen als Bangladesh en Mexico. En Rusland benut *ransomware hacking*-groepen als Conti om cyberaanvallen uit te voeren op buitenlandse instellingen en bedrijven.



Internationale regulering

Internationale regulering wordt ontwikkeld in diverse multilaterale instellingen. Binnen de Wereldhandelsorganisatie (World Trade Organization, WTO, maar ook de Verenigde Naties (VN; UNCITRAL) zijn afspraken voor internationale handel vastgesteld. In VN-verband zijn regels op talloze terreinen vastgesteld, variërend van burgerrechten en politieke rechten tot het Zeerechtverdrag (UNCLOS). Standaarden worden gezet in fora waar overheden, bedrijven en experts samenkomen, zoals de ISO (International Organization for Standardization), de ITU (International Telecommunications Union), 3GPP en ONEM2M. De gemaakte afspraken kunnen eventueel worden afgedwongen via rechterlijke uitspraken of arbitrage. Den Haag huisvest meerdere organisaties die hierbij een taak hebben, zoals het International Court of Justice (ICJ) en het Permanent Hof van Arbitrage (mede door toedoen van de Russische tsaar Nicolaas II in 1899 opgericht).

Zeker in de westerse geschiedenis zijn dergelijke kaders altijd al het toneel geweest van internationale ideeën- en belangenstrijd. Uit onderzoek naar de totstandkoming van internationale *standaarden* blijkt dat geopolitieke dynamiek daarbij opnieuw een grote rol speelt.[106] Er wordt inmiddels zelfs gesproken van *lawfare*.[107] Traditioneel zijn de VS en Europa leidend op dit gebied, maar China zet de laatste jaren flink in op meer invloed. De Chinese centrale standaardiseringsorganisatie formuleerde kernachtig waarom: "Derdeklasbedrijven

104 Van der Linde 2013.
105 Galeotti 2022.
106 Rühlig 2021.
107 Een begrip gemunt in *Unrestricted Warfare* van Liang en Xiangshui 1999.

ontwikkelen producten, tweedeklasbedrijven ontwikkelen technologie en eersteklasbedrijven ontwikkelen standaarden".[108] Chinese bedrijven slagen daar in toenemende mate in. Zo is Huawei de koploper op het gebied van de ontwikkeling en het octrooieren van 5G, waarmee het veel invloed kan uitoefenen op nieuwe standaarden. China heeft bovendien een expliciete strategie om leider te worden op het gebied van standaarden, het zogenoemde *China Standards 2035*.[109] In reactie op deze geopolitisering, heeft de EU in 2022 een standaardiseringsstrategie ontwikkeld en in mei 2023 heeft de VS zijn strategie gepresenteerd.[110]

Om tal van redenen staat de slagkracht van multilaterale instituties in toenemende mate onder druk. Maar vooral de EU laat zien dat machtsblokken regels op andere manieren kunnen afdwingen dan via de taaie weg van in patstellingen ondergedompelde mondiale instituties. Op gebieden als mededinging, de digitale economie en de bescherming van persoonsgegevens en consumenten stelt de EU inmiddels regels die, gelet op het grote gewicht van de Europese markt, buiten de Unie hun doorwerking hebben. Zij oefent daarmee dus wereldwijde regelgevende invloed uit.[111]



Media

De internationaal-politieke invloed van narratieven heeft door digitalisering en de komst van een totaal nieuw medialandschap een hoge vlucht genomen. Ook op dit terrein nemen de geopolitiek gedreven activiteiten van staten toe. De grote klassieke mediaconcerns en de grote technologieplatformen als Facebook, Instagram, Tiktok, maar ook Whatsapp en Telegram worden daarin meegezogen.[112] Klassieke en sociale media vormen inmiddels het strijdtoneel voor deze 'wars of consciousness', die op het bewustzijn van mensen gericht zijn. Daartoe worden, naast propagandisten en informatici, ook psychologen en influencers ingezet.[113] Wij onderscheiden hier twee vormen: propaganda verspreid door mensen en geautomatiseerde desinformatie, in het bijzonder door het gebruik van *deepfakes*.

Een interview uit 2012 met de toenmalige hoofdredacteur van de televisiezender Russia Today, Margarita Simonyan, bood zicht op de Russische aanpak op het gebied van *propaganda*. Simonyan verwees naar de oorlog in Georgië

108 Arcesati 2019.
109 https://www.china-briefing.com/news/china-standards-2035-strategy-recent-developments-and-their-implications-foreign-companies/
110 The White House 2023.
111 Bradford 2020.
112 Vergelijk García 2024.
113 Splidsboel Hansen 2021: 186-187.

in 2008 en stelde dat het ministerie van Defensie de fysieke oorlog voerde met Georgië en haar zender de informatieoorlog tegen het Westen.[114] Nederland kreeg daar heel direct mee te maken toen, na het neerhalen van MH17, allerlei theorieën vanuit Russische kanalen verspreid werden om verwarring te creëren over de toedracht van de crash. Ook rondom de COVID-19-pandemie is bekend dat Rusland en China propaganda hebben verspreid op de sociale-mediaplatformen van Big Tech-bedrijven. Russia Today, Sputnik en Baltica zijn prominente voorbeelden van media die Russische propaganda verspreiden. In het voorjaar van 2024 kwamen onthullingen van Tsjechische inlichtingendiensten aan het licht over het mediakanaal Voice of Europe. Dat kanaal, dat in het verleden in Nederland gevestigd was, bleek een vehikel voor Russische propaganda. Bij het schrijven van dit rapport loopt nog onderzoek naar Russische financiering van politici voorafgaand aan de Europese verkiezingen.

Met de *geautomatiseerde verspreiding van desinformatie* kwam de wereld pas goed in aanraking door de commotie naar aanleiding van de berichten over de Russische inmenging bij de Amerikaanse verkiezingen van 2016. Dat gebeurde toen nog handmatig door mensen die profielen op de sociale media maakten, grotendeels vanuit het in Sint-Petersburg gevestigde Internet Research Agency. Ontwikkelingen op het gebied van AI maken het echter mogelijk om dit nu grootschalig, goedkoop en gepersonaliseerd te laten doen door computersystemen, via Large Language Models als ChatGPT.[115] Parallel daaraan wordt nu generatieve AI ingezet voor de ontwikkeling van *deepfakes* die steeds moeilijker van echt te onderscheiden zijn. Zo circuleren er op de sociale media onechte audiofragmenten, foto's en videobeelden waarmee het sentiment van burgers gemanipuleerd wordt. Vlak voor de Slowaakse verkiezingen circuleerde bijvoorbeeld een fictieve audio-opname waarin een oppositiepoliticus een gesprek zou hebben met een journalist over het kopen van stemmen.

Fragmentatie van tonelen: balans

De werelden van militaire, economische en financiële macht vormen de klassieke tonelen van internationale machtsuitoefening. Uit het bovenstaande overzicht wordt duidelijk dat machtsuitoefening inmiddels ook plaatsvindt op allerlei andere terreinen. Het gaat veelal om terreinen die burgers en bedrijven direct raken, bijvoorbeeld via hun sociale media, via fluctuaties in aanbod, levertijden en prijzen van voedsel, energievoorziening en medicijnen, of rond de stembusgang. Op materiële tonelen speelt schaarste een belangrijke rol, terwijl bij infrastructuur en meer immateriële tonelen netwerkeffecten rondom

114 Splidsboel Hansen 2021: 191-192.
115 https://www.gov.uk/government/publications/frontier-ai-capabilities-and-risks-discussion-paper.

bepaalde stromen van handel of informatie een hefboom vormen voor geopolitieke invloed.

In plaats van een wereld van wederzijdse afhankelijkheid ontstaat een dynamiek waarbij *asymmetrische afhankelijkheid* (de ene partij is meer afhankelijk dan de andere) als machtsmiddel wordt gebruikt.[116] Daarbij maken partijen vaak gebruik van knelpunten in toevoerketens of middelen om anderen in de gaten te houden.

In dit proces worden andere typen actoren dan staten en hun legers de geopolitiek ingetrokken. Bedrijven zijn de centrale spelers in veel van de genoemde economische tonelen en vaak gaat het hierbij om een zeer beperkt aantal multinationals: Big Tech bij informatie, SpaceX in de ruimte, drie agrochemische bedrijven in de zadenproductie, een handvol containerbedrijven, enkele onvervangbare producenten voor het vervaardigen van chips. In het geval van de financiële infrastructuur is het een Belgische stichting, SWIFT, waarlangs macht wordt uitgeoefend – niet door België maar door de VS. Ook individuele burgers spelen een rol, zoals influencers, hackers of journalisten.

Staten en bedrijven reageren op deze vorm van machtsuitoefening. Ze leggen strategische reserves aan van onder meer grondstoffen. Ze werken aan redundante ketens en verbindingen, ook door alternatieve technische infrastructuren voor navigatie of financiële transacties te bouwen. Via technologische innovatie proberen ze minder afhankelijk te worden van bepaalde grondstoffen. Op sommige van de tonelen, zoals voedsel en zorg, bestaan er multilaterale instellingen en internationale verdragen, maar op tonelen als cyber, chips en de ruimte is dat veel minder het geval.

2.4 Fragmentatie van wereldbeelden

De derde as van fragmentatie is die van de wereldbeelden. Daaronder verstaan wij opvattingen en verhalen over fundamentele kwesties in de samenleving die mensen een morele oriëntatie en politieke identiteit verschaffen. Deze wereldbeelden bieden mensen tevens een prisma waarmee zij duiding kunnen geven aan internationale ontwikkelingen. Wij schetsen hieronder welke dynamiek nu

116 Vergelijk Farrell & Newman 2019.

ten aanzien van wereldbeelden plaatsvindt.[117] Stonden de statelijke actoren centraal bij de machtspolen en spelen bedrijven een belangrijke rol op de tonelen, bij de analyse van wereldbeelden komen andere, niet-statelijke actoren in beeld, zoals publieke intellectuelen en religieuze en maatschappelijke bewegingen.

Natuurlijk is er altijd een veelheid aan wereldbeelden. Elk mens creëert tot op zekere hoogte een beeld van de werkelijkheid waarmee hij of zij zichzelf in de samenleving kan oriënteren en ontwikkelingen in een bepaald licht kan plaatsen. Toch is het zinvol om in de huidige context te spreken van fragmentatie van wereldbeelden, omdat er momenteel in de internationale betrekkingen verschillende, vaak tegengestelde, wereldbeelden politiek effectief zijn. Dat is een duidelijke verandering ten opzichte van de naoorlogse decennia, waarin het dominante wereldbeeld dat van de strijd tussen het democratische kapitalisme en het totalitaire communisme was. Alhoewel er ook toen andere wereldbeelden bestonden – zoals het postkoloniale perspectief dat de Beweging van Niet-Gebonden Landen uitdroeg – werden die op mondiaal niveau vaak overschaduwd door de genoemde strijd.[118]

Globalisering en mondiale convergentie

Begin jaren negentig brak een fase aan waarin een ander wereldbeeld politiek bijzonder effectief was. De bekendste articulatie van dit wereldbeeld dat na de val van de Berlijnse Muur en de Sovjet-Unie dominant werd, is Francis Fukuyama's these van het einde van de geschiedenis.[119] Fukuyama betoogde dat de geschiedenis neigde naar een kapitalistische organisatie van de economie en een liberale democratie naar westers model in de politieke sfeer. Vanaf de jaren zeventig groeide het aantal meerpartijendemocratieën in de wereld. De theorie van de democratische vrede, met als centrale stelling dat democratieën geen oorlog met elkaar voeren, vormde een aanvullende reden voor het optimisme in die tijd.[120]

---

117 Daarbij moet een aantal zaken in het oog worden gehouden. Ten eerste, mensen kunnen onderdelen van hele verschillende, vaak tegengestelde, wereldbeelden tegelijkertijd aanhangen. Ten tweede bevat elke samenleving altijd een veelheid aan wereldbeelden. Wereldbeelden zijn dan ook niet met landen of samenlevingen te verbinden, hooguit met politieke regimes of stromingen binnen die landen. Ten slotte is belangrijk om op te merken dat alle hierna besproken wereldbeelden onderscheidende varianten kennen. Sommige daarvan zijn gematigd en meer open van karakter, terwijl andere varianten extreem en agressief zijn.

118 Prashad 2007. Amy Chua (2018) heeft laten zien hoe de Amerikaanse preoccupatie met ideologie de nationale strijd van veel landen heeft miskend.

119 Er waren ook concurrerende duidingen van de mondiale ontwikkelingen van dat moment, maar geen was zo omvattend en invloedrijk als de these van Fukuyama 1992.

120 Huntington 1991. Voor een overzicht van de literatuur met betrekking tot de theorie van de 'democratische vrede' zie: Hegre 2014.

In de economie kwam er steeds meer consensus rondom de liberalisatie van markten en specifiek de ideologie van het neoliberalisme. In 2005 schreef de journalist Thomas Friedman de bestseller *The World is Flat*, een lofzang op vrijhandel en globalisering. Deze zouden niet alleen welvaart brengen, maar ook vrede. Landen die wederzijds afhankelijk waren, zouden minder de neiging hebben om oorlog te voeren en de groei van de middenklasse zou de hele wereld op termijn bij elkaar brengen in een *global village*.

Centrale regie was iets van het verleden. Gekscherend bekritiseerde president Bill Clinton de poging van de Chinese regering om het internet te reguleren: "The Beijing regime has been trying to crack down on the internet (…) Good luck! That's sort of like trying to nail jello to the wall".[121] In zijn memoires schreef Clinton: "de wereld zal doorgaan met haar mars van isolatie naar interdependentie naar samenwerking, omdat er geen andere keus is".[122]

De periode waarin het wereldbeeld van globalisering en mondiale convergentie dominant was, faciliteerde een ongekende uitbreiding van het westerse internationaal recht en de bijbehorende instituties. De drie tot dan toe gehanteerde sferen van internationaal recht (behalve een westerse ook een socialistische en die van de niet-gebonden landen) maakten "ogenschijnlijk – plaats voor een versterking, expansie en uitdieping van een globaal, algemeen internationaal recht naar westers model."[123] In deze periode vond de opbouw plaats van een brede internationale rechtsorde naar westers constitutioneel model. Tekenend voor de dominantie daarvan is wel dat het Europese model voor mensenrechtenbescherming, verankerd in de Raad van Europa, in deze periode in andere werelddelen min of meer werd gekopieerd.[124]

Inmiddels is het tij voor dit wereldbeeld gekeerd. De financiële crisis, klimaatverandering, de COVID-19-pandemie en de terugkeer van grote oorlogen zetten twijfels bij de beweging van globalisering, mondiale convergentie en de meerwaarde van internationale instituties en het internationaal recht naar westers model. Toch is het wereldbeeld nog steeds krachtig, zeker in ons deel van de wereld. Het geloof in de vreedzame werking van wederzijdse afhankelijkheid was tot recent nog leidend in het besluit van de Duitse regering om de verschillende Nordstream-gaspijplijnen naar Rusland aan te leggen. Een diepere economische integratie – in Duitse beleidstermen *Ostpolitik*, *Wandel durch Annäherung*; *Wandel durch Handel* – zou het Kremlin pacificeren, zelfs na de

121 Leonard 2021: 23.
122 Wright 2018: 10.
123 Lesaffer 2024: 860.
124 Lesaffer 2024: 861.

Russische inval in Oekraïne in 2014. Maar toen de grootschalige oorlog in 2022 begon, viel niet meer te ontkennen dat dit regime een heel ander wereldbeeld aanhangt.



Vernedering en revisionisme

Kernelement van dit wereldbeeld is dat een bepaald land of volk miskend of vernederd is en daardoor geen rechtmatige plek heeft in de wereldorde.[125] Revisie van die misstand is daarom nodig, in sommige varianten desnoods met geweld.[126] Vaak wordt dit wereldbeeld dan ook revisionisme genoemd.[127] Jaren geleden al noemde Vladimir Poetin de val van de Sovjet-Unie "de grootste geopolitieke ramp van de twintigste eeuw", een opmerkelijke gedachte gezien wat er allemaal in die eeuw is gebeurd. Voor hem was de Sovjet-Unie een machtig land dat gerespecteerd werd. De val van het communisme in de jaren negentig vormde dan ook geen bevrijding van het Russische volk, zoals in het voorgaande wereldbeeld, maar juist de vernedering ervan. In zijn uitingen verwijst de Russische president regelmatig naar het verre verleden.[128] Zijn weergave van de geschiedenis dient om aan te tonen dat er een grote en coherente Russische wereld is die ver buiten de grenzen van de huidige Russische staat reikt. Meer recent propageert Poetin de stelling dat de geschiedenis uitwijst dat er nooit zoiets geweest is als een aparte Oekraïense identiteit. Zo rechtvaardigt hij zijn oorlog in dat land.

Ook in China speelt het revisionistische denkkader een rol. Een beeld van de geschiedenis dat in het Chinese onderwijs centraal staat, is dat China lang de meest ontwikkelde samenleving van de wereld was, maar na de opkomst van het Westen een 'Eeuw van Vernederingen' moest ondergaan. Die eeuw liep van de Opiumoorlogen (jaren veertig van de negentiende eeuw), waarin de Britten China dwongen opium te importeren, tot en met het einde van de Tweede Wereldoorlog en het einde van de Japanse bezetting. In 1949 kwam de Communistische Partij aan de macht. Deze had de ambitie om in 2049, een eeuw later, China tot het in alle opzichten machtigste land in de wereld te maken.[129]

In een recente studie worden China en Rusland op dit vlak samen met Turkije en Iran gegroepeerd.[130] Deze landen zijn stuk voor stuk erfgenamen van grote

125 Schivelbusch 2004.
126 Zie de beschrijving van de vier strategieën die revisionistische staten hanteren in: Chan et al. 2021: 116-144.
127 Zie Davidsson 2006.
128 Zie ook bijvoorbeeld Dugin 2012, 2014.
129 Metcalf 2020.
130 Mankoff 2022.

imperiale rijken in Eurazië, die ver buiten de huidige grenzen reikten. Gegeven deze geschiedenis beschouwen hun leiders het land als speciaal. Zij proberen daarom op allerlei manieren een grote invloedssfeer in hun regio te ontwikkelen, om de ooit verloren gegane macht en prestige te herwinnen.

Ook in allerlei andere landen zijn aanhangers te vinden van het revisionisme. Zij verwijzen naar een glorieus verleden en pleiten ervoor een prominentere positie in hun regio terug te veroveren. Denk aan nationalistische Japanse politici tot politieke stromingen in Polen, Hongarije en Servië. Revisionisme komt eveneens voor in bijvoorbeeld het beroep op de Franse grandeur en de campagne voor de Brexit in het Verenigd Koninkrijk. Een Amerikaans voorbeeld van dit wereldbeeld is te vinden bij Donald Trump en zijn aanhangers in de Verenigde Staten. Ook Trump meent dat zijn land er in het verleden beter voor stond ('Make America Great Again') en dat het daarom nu meer voor zichzelf op moet komen ('America First').

In een gematigde versie kan dit wereldbeeld uitdrukking geven aan een legitiem verlangen naar een betere internationale positie. In extremere versies gaat het gepaard met een ontkenning van de soevereiniteit van andere landen, haat tegen anderen en oorlogszuchtig expansionisme. Het is overigens niet waarschijnlijk dat er een verenigd blok komt van revisionistische mogendheden. Veel van de genoemde regimes hebben grote onderlinge spanningen en de nadruk op eerherstel richt zich vaak ook tegen andere revisionistische regimes (denk aan Turkije en Rusland). Toch delen revisionisten overal ter wereld een gevaarlijk wereldbeeld waarin de huidige internationale orde een obstakel is om hun gerechtvaardigde ambities te realiseren.



Populisme en autoritaire democratie

Revisionisme gaat over de relatie van een land ten opzichte van andere landen. Een wereldbeeld dat daar vaak mee samenvalt, ziet primair op het interne bestuur van een land. De kern hiervan is een afwijzing van de liberale democratie, precies de bestuursvorm die volgens Francis Fukuyama het eindpunt van de geschiedenis representeerde. Die afwijzing kan veel verschillende vormen aannemen.[131]

Een gangbare maar politiek beladen term die zowel mildere als extremere vormen van dit wereldbeeld omvat, is populisme. In de definitie van Cas Mudde gaat het hierbij om een ideologie die de samenleving in twee kampen onderscheidt: de corrupte elite en het pure volk. Bovendien staat deze ideologie

131 Zie voor een uitgebreidere uiteenzetting van die verschillende vormen: Habets 2015.

voor dat politiek de uitdrukking moet zijn van de wil van het pure volk.[132] Populistische narratieven hebben de laatste jaren een niet-onaanzienlijke vorm van *soft power* verworven.[133] Gematigde vormen van populisme worden voorgesteld als gezonde correcties op het bestuur van landen die bepaalde belangen van burgers uit het oog zijn verloren. Deze correcties zouden het pad effenen voor een vorm van democratie die beter tegemoetkomt aan de waarden en belangen van burgers, vooral van die groepen die minder goed gedijen onder globalisering.[134]

Door fundamentele rechten en constitutionele waarborgen aan te tasten, kunnen extremere varianten van dit wereldbeeld vormen aannemen die de democratische rechtsstaat onder druk zetten. De term 'illiberal democracy' bestaat al sinds de jaren negentig, maar wordt de laatste jaren vooral verbonden aan het regime van Viktor Orban in Hongarije en het PiS in Polen.[135] Een expliciet autoritaire vorm hiervan – de geleide democratie – werd eerder onder Soekarno in Indonesië ontwikkeld en later in Rusland gepopulariseerd door mensen als Glev Pavlotsky en Dmitri Peskov. Ook de Chinese Communistische Partij bestempelt het eigen regime als democratisch.[136]

De liberale democratie staat inmiddels mondiaal onder druk.[137] Diverse regimes beroepen zich weliswaar nog steeds op een retoriek van democratie en de notie van een sociaal contract voor hun legitimiteit, maar diverse kernelementen van een democratie ontberen ze.[138] Sergei Guriev en Daniel Treisman identificeren hierin een nieuwe eenentwintigste-eeuwse vorm van dictatuur die zij 'spindictatuur' noemen, om deze te onderscheiden van de twintigste-eeuwse dictatuur van angst.[139] Hun strategie is die van een 'iron fist in a velvet glove': publieke communicatie en verkiezingsprocessen worden niet volledig beheerst maar gemanipuleerd. [140] Er wordt gebruik gemaakt van moderne technieken van opinie- en gedragsonderzoek en consultatie om een zekere mate van responsief en intelligent bestuur te bewerkstelligen. Kritische media mogen wel bestaan zolang zij maar beperkt bereik hebben. Deze regimes floreren niet op isolatie maar op buitenlandse verbindingen en handel. Zij worden rijk door export,

132 Mudde 2004.
133 Zie De Waal & Duyvendak 2022.
134 Mouffe 2018.
135 Zakaria 1997.
136 https://www.europeanguanxi.com/post/a-taste-of-china-s-white-paper-on-democracy.
137 Vgl. https://freedomhouse.org/countries/freedom-world/scores.
138 Keane 2020a.
139 Guriev & Treisman 2022.
140 De achterliggende studie is Keane (2020a), het citaat is afkomstig uit een samenvatting van de auteur (Keane 2020b).

kopen land en invloed in het buitenland en verleiden internationale bedrijven om het regime in het buitenland te verdedigen.



Traditionalisme en beschaving

Het vierde wereldbeeld dat mondiaal momentum heeft, richt de nadruk expliciet op waarden. Het vertrekt daarbij vanuit het onderscheid tussen universele en progressieve waarden enerzijds en particuliere traditionele waarden anderzijds. Aanhangers van dit wereldbeeld bepleiten meer ruimte en erkenning voor traditionele waarden of de diversiteit in culturen en beschavingen. Een gematigde variant vertrekt vanuit de al lang bestaande gedachte dat economische processen altijd ingebed moeten worden in lokale praktijken, instituties en historische ontwikkelingen.[141] Illustratief is de notie van een joods-christelijke traditie als moreel fundament onder westerse politieke regimes.

Recent doen allerlei andere varianten opgeld. Een daarvan is die van de beschavingsstaat ('civilizational state'). De term is oorspronkelijk gemunt voor China, toen Lucian Pye schreef dat China "een beschaving is die zich voordoet als een staat".[142] Chinese auteurs als Zhang Weiwei hebben dit idee recent ook benut om te betogen dat de ontwikkeling van China uniek is. Weiwei is erg kritisch over de westerse politiek en bekritiseert de bestaande invulling van mensenrechten. Hij betoogt dat traditionele waarden even belangrijk zijn.[143] Volgens Chinese politieke filosofen als Zhao Tinyang is in de Chinese geschiedenis een uniek concept ontwikkeld dat nu voor de hele wereld van actueel belang is.[144] *Tianxia* – letterlijk 'alles onder hemel' – staat voor de aarde als geheel en voorziet in een gemeenschappelijk goed dat alle individuele staten te boven gaat. Omdat het Westen nooit een dergelijk concept heeft ontwikkeld, blijven de internationale betrekkingen vastzitten in *zero sum*-competitie tussen staten die de aarde uitbuiten en vernietigen. Op basis van de Chinese traditie pleit Zhao Tinyang dus voor een hervorming van de wereldorde.[145]

---

141 In plaats van uit te gaan van universele dynamieken maken lokale tradities een groot verschil in hoe een economie functioneert. Denk hierbij aan Oost-Aziatische concepten van de 'developmental state', Confucianistische ontwikkeling en het bredere debat over 'varieties of capitalism' (Hall & Soskice 2001). Meer extreme varianten zijn het idee van 'Asian Values' zoals met name verwoord door de lang zittende premiers van Singapore, Lee Kuan Yew (1959-1990), en Maleisië, Mahathir Mohamed (1981-2003, 2018-2020), en de these van een 'botsing der beschavingen' van Samuel Huntington 1996.

142 Pye 1992.

143 Weiwei 2012: 119

144 Tinyang 2020.

145 In contrast met de meer idealistische visie van Tinyang komt Yan Xuetong in *Leadership and the Rise of Great Powers* (2019) op basis van traditie juist tot een 'realistische' Chinese geopolitiek.

Dergelijke beroepen op de Chinese traditie en beschaving komen niet alleen van individuele denkers maar worden ook door de Chinese regering uitgedragen. Een van de vier grote initiatieven van de huidige regering is de *Global Civilization Initiative* (GCI), dat een gelijkwaardiger dialoog voorstaat tussen de verschillende beschavingen van de wereld. Concepten als *tianxia* komen ook steeds vaker voor in officiële documenten van de Chinese regering.[146] Gelijkwaardigheid tussen beschavingen betekent ook dat zaken als democratie en mensenrechten geen universele geldigheid hebben voor alle beschavingen.

De notie van het zijn van een civilisatiestaat wordt ook gepropageerd door regeringen van andere grootmachten als Rusland en India.[147] Het Hindoenationalisme van Modi baseert zich op dit idee, en ligt ten grondslag aan zijn streven om de naam van het land te veranderen in 'Bharat'. Rusland presenteert zich steeds vaker als de internationale hoeder van traditionele cultuur. De radicale auteur Alexander Dugin spreekt van een revival van de traditionele cultuur als onderdeel van de 'vierde politieke theorie' (na communisme, fascisme en liberalisme).[148] Russische organisaties creëren verbanden met internationale organisaties rondom de familie en met andere religieuze stromingen, een ontwikkeling die de *Moralist International* wordt genoemd.[149]

Binnen dergelijke opvattingen wordt het loslaten van traditionele waarden en religies door het Westen als een vorm van morele decadentie gepresenteerd. In die context wordt bijvoorbeeld gesproken over 'gayropa'. Binnen Europa komt dit wereldbeeld voor in Hongarije, waar Victor Orban opriep tot een culturele tegenrevolutie tegen het kosmopolitisme van de Europese instituties.[150] Tijdens een bezoek in Hongarije claimde de Poolse president – als exponent van de toenmalige PiS-regering die de onafhankelijke rechtspraak ondermijnde en de onafhankelijkheid van de media verzwakte – dat deze twee landen het bolwerk vormden van het 'echte Europa'.[151] Dit wereldbeeld speelt ook een rol bij de legi-

146 Bartsch 2023.
147 Zie Rachman 2019; Sheikh 2020.
148 Dugin 2012.
149 Uzlaner & Stoeckl 2022. De titel (*The Moralist International*) verwijst naar de Communistische Internationale (Derde Komintern): een samenwerkingsverband onder aanvoering van de Communistische Partij van de Sovjet-Unie dat in 1919 werd opgericht. Dit beoogde over de gehele wereld communistische partijen op te richten om de revolutie te verwezenlijken. Het Uitvoerend Comité besloot het samenwerkingsverband in 1943 op te heffen vanwege de Tweede Wereldoorlog.
150 Illustratief voor de samenhang tussen verschillende wereldbeelden, presenteerde hij in die speech ook zijn idee van 'illiberal democracy': https://budapestbeacon.com/full-text-of-viktor-orbans-speech-at-baile-tusnad-tusnadfurdo-of-26-july-2014/.
151 Coker 2019: 65.

timatie van de rechts-conservatieve identiteitspolitiek van politieke partijen als *Alternative fur Deutschland* en Forum voor Democratie.[152]

Wat staat er bij dit wereldbeeld op het spel? In gematigde varianten gaat het om een erkenning van verschillen tussen culturen en de manier waarop economische en politieke structuren daarin ingebed dienen te worden. De extremere varianten van dit wereldbeeld brengen echter grotere risico's met zich mee. Vanuit dergelijke varianten worden individuele rechten en vrijheden van mensen ontkend omdat deze niet zouden passen bij de betreffende cultuur. Er wordt zo twijfel gezaaid bij de gedachte dat er zoiets als universele waarden zou bestaan. Onder dit mom wordt repressie gerechtvaardigd en kritiek daarop afgedaan als westers imperialisme.



Postkolonialisme en anti-imperialisme

Opvallend aan de reacties op de tweede Russische invasie in de Oekraïne was hoe de regimes in veel landen in Afrika, Azië en Latijns-Amerika weigerden om Rusland te veroordelen en mee te gaan in de sancties tegen dat land. Een veelgehoord geluid was kritiek op de westerse opstelling en de poging van het Westen om andere landen te dicteren hoe zij hun buitenlands beleid moesten voeren. Sommigen zagen in Poetin een leider die opstond tegenover de westerse hegemonie.[153] Tegelijkertijd hebben de afgelopen jaren in een aantal Sahel-landen en Centraal-Afrikaanse landen coups plaatsgevonden die omgeven waren door een uitgesproken anti-Franse, postkoloniale retoriek.[154]

Kritiek op de macht van het Westen en (post)koloniaal beleid van de VS en Europese landen is niet nieuw. Pankaj Mishra beschrijft de opkomst van een dergelijk bewustzijn in Azië na de overwinning van Japan op Rusland in 1905.[155] Decennia voor de dekolonisatie kwamen veel van de leiders van die toekomstige landen al bijeen, in 1927 bij de Liga tegen het Imperialisme in Brussel.[156] Tijdens de Koude Oorlog behoorden veel van deze gedekoloniseerde landen tot de zogenoemde Derde Wereld, gesitueerd tussen de twee polen van het kapitalistische Westen en het communistische Oostblok. Nasser uit Egypte, Nehru uit India, Soekarno uit Indonesië, Nkrumah uit Ghana en Tito

152 Clingendael & HCSS 2024. In de VS heeft de auteur Ben Carson al jaren geleden de term de 'culture wars' gemunt. Die strijd leidt tot een nieuwe scheidslijn binnen samenlevingen tussen de aanhangers van traditionele en progressieve waarden, waarbij beide groepen zich meer identificeren met hun tegenhangers in andere landen dan met hun eigen landgenoten.
153 Salah 2022.
154 Onder postkoloniaal verstaan wij dat de machtsstructuren van het koloniale tijdperk in andere vorm voort blijven bestaan na het formele proces van dekolonisatie.
155 Mishra 2013.
156 Prashad 2007.

uit Joegoslavië waren leiders die een postkoloniaal perspectief uitdroegen bij de beroemde Bandung-conferentie in 1955. Zij verenigden zich vervolgens in de eerdergenoemde Beweging van Niet-Gebonden Landen.[157]

Veel van die landen – die nu vaak het mondiale of plurale Zuiden worden genoemd – staan momenteel in een veel sterkere positie. Daarom worden de stemmen van deze landen steeds gewichtiger in de internationale politiek.[158] Vooral Rusland en China voeden het antiwesters sentiment in Afrika en presenteren zichzelf als bondgenoten in contrast met het koloniale Westen. Ook het recent uitgebreide BRICS-verband ontwikkelt zich steeds meer tot een platform voor niet-westerse, zelfs antiwesterse stemmen.[159]

Aanhangers van dit wereldbeeld gebruiken het om kritiek uit te oefenen op de zelfbeelden en claims van westerse landen en westerse samenwerkingsverbanden, zoals de EU. 'Brussel' presenteert de geschiedenis van de EU graag als een strijd tegen machtspolitiek en imperialisme.[160] Maar niet alleen waren lidstaten van de EU koloniale machten, zelfs de constructie van de EU valt daar niet los van te zien.[161] Recent ontstond nog ophef toen Josep Borrell, de diplomaat belast met het buitenlands beleid van de EU, opmerkte dat "Europa een tuin was, omdat het oorlog had vervangen met duurzame vrede en samenwerking, terwijl de rest van de wereld een jungle is".[162] Het Europese beleid om voor de eigen inwoners COVID-vaccins en gas te verwerven ten koste van armere landen zette veel kwaad bloed.

Westerse landen zullen het postkoloniale, anti-imperialistische wereldbeeld serieus moeten nemen. Doen ze dit niet, dan zal dat bijdragen aan verslechtering van de relaties met landen in het mondiale Zuiden. [163] Het speelt bovendien machten als Rusland, China en India in de kaart. Het zal moeilijk worden om elders in de wereld op te komen voor de waarden die het Westen belangrijk vindt en de universele rechten die in internationale verdragen zijn belichaamd.

Fragmentatie van wereldbeelden: balans

Het wereldbeeld van globalisering en convergentie dat in de jaren negentig en nul domineerde, is te beperkt om de recente mondiale ontwikkelingen mee te

157 Getachew 2019.
158 Zie bijvoorbeeld O'Malley & Thakur 2022 over hun rol en invloed in de VN.
159 Zie voor dit perspectief ook: Mahbubani 2018.
160 Geopolitiek speelde al vroeg een rol in de Europese samenwerking. Zie Segers 2012.
161 Hansen & Jonsson 2014.
162 https://www.eeas.europa.eu/eeas/european-diplomatic-academy-opening-remarks-high-representative-josep-borrell-inauguration-pilot_en.
163 Zie Balfour et al. 2022.

begrijpen. Het concurreert inmiddels met verschillende andere wereldbeelden, die op sommige plekken veel aanhang hebben.[164] Fragmentatie langs deze derde as zorgt inmiddels voor een situatie van *gelijktijdigheid van verschillende wereldbeelden*. Dat geldt over verschillende regio's heen, met bijvoorbeeld revisionisme in Rusland en ondemocratische bewegingen in Oost-Europa.

Het geldt evenzeer voor wereldbeelden waarmee een regering van een enkel land het internationale toneel duidt. Vanuit het Kremlin worden bijvoorbeeld naast het revisionistische ook andere bovengenoemde wereldbeelden uitgedragen: geleide democratie, de nadruk op traditionele cultuur en verzet tegen westers neokolonialisme, en soms zelfs mondiale convergentie door globalisering. Ook China hanteert niet een enkel prisma; het regime kan afhankelijk van onderwerp, timing en interne machtsverhoudingen globalisering, socialisme, traditionele cultuur en postkolonialisme voorstaan. De keerzijde van het feit dat landen als Rusland en China geen alternatieve ideologie voor democratie hebben ontwikkeld, is dat zij hun eigen regimes ook democratisch noemen en daarvanuit de term 'democratie' een andere invulling geven. In tegenstelling tot wat soms wordt gedacht, is het Chinese regime bijvoorbeeld niet categorisch tegen democratie of mensenrechten.[165] De eigen invulling die het aan deze termen geeft, kan de betekenis van die termen echter wel fundamenteel ondermijnen.

Deze gelijktijdigheid van wereldbeelden opent mogelijkheden voor steeds verschillende allianties en scheidslijnen. De nadruk op beschaving, religie en traditionele cultuur verbindt de aanhangers van verschillende religies, conservatieve politieke stromingen en bijvoorbeeld de antiabortusbeweging, terwijl het wereldbeeld van postkolonialisme diverse allianties smeedt in het mondiale Zuiden en progressieve actoren kan omvatten.

Dit hangt samen met een andere implicatie van fragmentatie van wereldbeelden, namelijk dat zij, zoals gezegd, *dwars door binnen- en buitenland heen lopen*. Er is veel minder sprake van een stabiele binnenlandse consensus vis

---

164 Het is mogelijk dat zich op termijn wel weer iets van convergentie zal voordoen. Volgens sommigen is dat het onderscheid tussen democratieën en dictaturen, volgens anderen dat tussen koloniale en postkoloniale bewegingen. Het is echter niet heel waarschijnlijk dat een dergelijke convergentie plaats zal vinden. Dat hangt samen met de eerdere fragmentatie van actoren en tonelen, die een grote complexiteit met zich meebrengt. Het is moeilijk voor te stellen dat die actoren en motieven vanuit een enkel overkoepelend perspectief geduid zullen kunnen worden.

165 Oud & Drinhausen 2021.

à vis ideologische partners en opponenten buiten de grenzen.[166] In nogal wat landen hebben meerdere van de genoemde wereldbeelden invloedrijke aanhangers. Dat kan zorgen voor binnenlandse verdeeldheid over de duiding van en omgang met internationale ontwikkelingen. Het betekent ook dat er een baaierd aan transnationale discourscoalities actief is, waarvan de aanhangers (politici, wetenschappers, influencers) een wereldbeeld delen en elkaar over grenzen heen steunen in hun respectievelijke binnenlandse politieke aspiraties. Dat was vroeger goed zichtbaar in de internationale socialistische beweging en momenteel in het Europese en Noord-Amerikaanse populisme en traditionalisme. Een meer sinistere variant hiervan is heimelijke buitenlandse discursieve beïnvloeding via bijvoorbeeld geldstromen en de inzet van bots en *deepfakes* in onlinecommunicatie.

2.5 Internationale instituties in een fragmenterende wereldorde

De hiervoor besproken drievoudige fragmentatie beïnvloedt de ordening van het internationale speelveld. Zij werkt onherroepelijk door in de rol en invloed van internationale instituties. Lange tijd leken Europa en veel andere westerse naties en regio's te veronderstellen dat meer en meer landen zich (blijven) aansluiten bij de internationale rechtsorde zoals die na de Tweede Wereldoorlog is vormgegeven en sindsdien verder is geïnstitutionaliseerd. Dat blijkt echter steeds minder het geval. Nieuwe dominante actoren, de geopolitisering van nieuwe tonelen en de toegenomen politieke kracht van andere wereldbeelden doen afbreuk aan de slagkracht van de bestaande (naoorlogse) instituties. Tegelijkertijd komen nieuwe economische en diplomatieke allianties tot stand die op andere dan westerse leesten zijn geschoeid.

De gebondenheid van landen aan het stelsel van internationale afspraken wordt nog steeds gebaseerd op de notie van de soevereine gelijkheid van staten.[167] Deze veronderstelde gelijkheid is door de jaren heen altijd wel door machtige staten betwist en aangetast. De geschetste drie assen van fragmentatie creëren echter condities waarin dat steeds vaker en nadrukkelijker gebeurt. Bovendien namen invloedrijke bondgenoten afscheid dan wel publiekelijk afstand van internationale samenwerkingsverbanden. De potentieel verstrekkende

166 Natuurlijk gold dat ook in zekere mate in de naoorlogse periode. Er waren communisten in het Westen en vraagstukken over kruisrakketten en kernwapens verdeelden de Nederlandse bevolking. Vanaf de jaren negentig kende ook ons land een antiglobaliseringsbeweging. Maar toch was er toen een veel duidelijkere identificatie van een bepaald wereldbeeld met binnenlandse en buitenlandse actoren. De regimes van de Sovjet-Unie en China waren leidende dragers van het communisme en in westerse landen verzette men zich daar goeddeels tegen. Na 1989 werd verzet tegen globalisering vooral geïdentificeerd met landen als Noord-Korea en Cuba. Het proces van fragmentatie betekent dat een dergelijke identificatie veel moeilijker is geworden.

167 Zie over de problematische effecten van de claim van statelijke soevereiniteit: Hirsch Ballin 2022 hoofdstuk 5, pp. 29 ev.

precedenten zijn bekend: het opzeggen van verdragen door traditioneel trouwe bondgenoten (VS uit UNESCO, VK uit EU), en het ridiculiseren van niet de minste van de bondgenootschappen door politieke leiders van de lidstaten.[168] Hierdoor lijkt alleen het bestaan van internationale afspraken steeds vaker onvoldoende. In plaats daarvan staat of valt de effectiviteit van internationale afspraken en zelfs instituties met de steun – per dossier – van voldoende invloedrijke staten.

Multilaterale consensus blijkt bovendien steeds moeilijker tot stand te brengen. Een veelomvattend economisch partnerschap tussen de EU en Canada (CETA) komt maar niet tot wasdom omdat nationale parlementen van EU-lidstaten (waaronder Frankrijk) de ratificatie traineren en zelfs afwijzen. Wereldbeelden worden daarbij als instrument ingezet.[169] In de tussentijd ontstaan wel allerlei 'minilaterale' allianties en verbanden tussen gelijkgestemden, zoals het veiligheidspartnerschap tussen Australië, het VK en de VS (AUKUS) dat vooral inspeelt op de toenemende (militaire) machtsprojectie van China in de Indo-Pacific.

De in het Westen als fundamenteel erkende waarden zoals verankerd in de naoorlogse internationale instituties worden ondertussen steeds minder als universeel beschouwd. Het Westen wordt vaker – en met politieke gevolgen – hypocrisie verweten. De VN werden bijvoorbeeld bekritiseerd vanwege de 'obsessieve' aandacht die zij voor de Oekraïne zouden hebben, met als argument dat in talloze andere landen al veel langer ernstige conflicten gaande zijn die met name het Westen kennelijk minder interesseren.[170] Het feit dat China en andere BRICS-landen inmiddels procedurele en beleidsmatige veranderingen binnen multilaterale instituties eisen, wordt primair gemotiveerd door hun wens de dominantie van liberaal-westerse opvattingen over universele waarden binnen dat soort instellingen te doorbreken.[171] Illustratief zijn ook de voorbeelden waarin (anders dan de IMF en Wereldbank doen) de financiering voor economische ontwikkeling niet langer geschiedt op voorwaarde dat doorgaans door het Westen gepropageerde eisen op het terrein van fiscale prudentie, mensenrechten en duurzaamheid gerealiseerd worden.[172]

---

168 De Frans president Macron bestempelde de NAVO in 2019 als "hersendood", maar omarmt het verbond inmiddels weer ten volle.

169 Hurrelmann & Wendler 2023.

170 Min 2022.

171 Richardson 2020.

172 Vergelijk de uitlatingen van de president van de New Development Bank (NDB) van de BRICS-landen, Dilma Rousseff: "As President of the Bank, I am committed to ensuring that our work is done without imposing conditionalities linked to any public policy or private project. Our financial support is provided free of onerous conditions"; https://www.ndb.int/news/ndb-president-dilma-rousseff-reported-to-brics-leaders-at-the-15th-brics-summit/. Zie ook Liao 2015.

Toch impliceert het proces van fragmentatie allesbehalve dat internationale instituties zijn uitgespeeld. De afgelopen decennia werden meerdere internationale organisaties (IO's) diverse malen uitgedaagd in hun bestaansrecht en effectiviteit van handelen. Debre en Dijkstra laten op basis van empirisch onderzoek zien dat de institutionele capaciteit en bureaucratische omvang een cruciale rol spelen bij het bieden van weerstand aan externe uitdagingen en druk.[173] Voldoende institutionele capaciteit en bureaucratische omvang stellen organisaties in staat voldoende inspanningen te verrichten om tot strategische afstemming met lidstaten te komen. Ook bieden deze kenmerken een betere uitgangspositie om intermediaire partijen en verbanden, zoals NGO's, strategisch te betrekken om het gewenste beleid alsnog te realiseren.[174] Vooralsnog lijken vooral relatief nieuwe IO's met een bescheiden lidmaatschap en zonder gecentraliseerde structuur de minste kans op overleven te hebben.[175]

Dit type onderzoek laat nog een ander relevant onderscheid zien: dat tussen IO's die definitief van het toneel verdwijnen en IO's die een succesvolle 'doorstart' maken: "Contrary to death, replacements could potentially signify that a crisis between members might also lead to potential growth for IOs."[176] Denk bijvoorbeeld aan de institutionele crisis waarin de WTO verkeert. Meest acuut is het stilvallen van de geschillencommissie doordat de VS sinds 2019 de aanwijzing van nieuwe WTO-leden blokkeert. Maar juist dit falen van de WTO heeft een nieuwe samenwerking in de hand gewerkt. Sinds 2020 werken enkele tientallen landen, waaronder de EU-lidstaten, Australië, Canada en China, aan een alternatieve geschillencommissie buiten de WTO om. Illustratief is in feite ook het bestaan van de WTO zelf: de organisatie werd opgericht nadat bleek dat de General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) niet langer in staat was gewenste vrijhandelsafspraken op bepaalde beleidsterreinen te realiseren.[177]

Ook in een fragmenterende wereldorde blijft een belangrijke rol weggelegd voor multilaterale internationale samenwerking. Er zullen altijd weer nieuwe functionele behoeften ontstaan om tot brede internationale afspraken rond mondiale uitdagingen te komen. Illustratief is de opkomst van nieuwe technologieën (AI, quantum, biotechnologie). Zeker voor de EU geldt dat er grote belangen zijn om gezamenlijk tot afspraken te komen om de machtsuitoefening van zowel niet-statelijke actoren (bijvoorbeeld op het gebied van mededinging) als vijandig gezinde landen (onder meer via exportcontrole) te beteugelen.[178]

---

173 Debre & Dijkstra 2021.
174 Dijkstra 2017.
175 Elstrup-Sangiovanni 2021.
176 Debre & Dijkstra 2021: 333.
177 Howse & Langille 2023.
178 Okano-Heijmans et al. 2024.

De behoefte tot multilaterale samenwerking kan ook liggen in de wens om de capaciteiten op het terrein van defensie en *intelligence* te versterken. Een tekenend voorbeeld van de kansen die er liggen om via multilaterale afspraken kloven tussen landen met zeer verschillende wereldbeelden te overbruggen, is de op 15 november 2023 op Samoa ondertekende partnerschapovereenkomst tussen de EU en haar lidstaten en hun vroegere koloniën en protectoraten (OACPS). Welgeteld 79 landen (2 miljard mensen) hebben zich in die overeenkomst gecommitteerd aan afspraken over onder meer vrede en veiligheid. Sommigen zien de overeenkomst als een teken dat "the human rights corpus may be slowly evolving from its paradigmatic western orientation towards a truly universal project."[179] Dat zal overigens lang niet iedereen haalbaar of zelfs wenselijk achten.

Een tweede reden heeft te maken met de rol die internationale regels spelen als instrument in handen van rechterlijke of andere handhavende instanties (arbitrage). In de discussie over internationale organisaties gaat de aandacht vooral naar het falen van de handhavende en toetsende instanties. Tegelijkertijd valt niet te veronachtzamen dat in het bijzonder de internationale afspraken op het terrein van de mensenrechten de afgelopen jaren hun meerwaarde hebben getoond. Niet alleen in internationaal verband, maar zeker ook vanuit de toetsende rol van nationale rechters.[180] In diverse Europese landen hebben burgers en belangengroeperingen inmiddels via de rechter geprobeerd hun regering tot een andere beleidskeuze te dwingen.

Het voornoemde overziende, tekent zich een paradox van de fragmenterende wereldorde af: juist omdat deze fragmentatie divergerende krachten losmaakt, roept zij ook nieuwe behoeften op aan bufferende, normerende en begrenzende internationale instituties. Of die behoeften vervolgens ook neerslaan in levensvatbare nieuwe instituties, is van veel factoren afhankelijk en zal van geval tot geval verschillen. Maar het is van belang te onderkennen dat fragmentatie niet alleen tot erosieverschijnselen en aanpassingsdruk binnen bestaande internationale instituties hoeft te leiden; er ontstaan ook kansen op de vorming van nieuwe.[181]

---

179 Carbone 2024. De auteur concludeert: "More importantly, going beyond the 'heaven–hell binary', which draws neat lines between the good North and the bad South, and the 'one-way traffic paradigm', which claims that human rights flow from the North to the South, it shows that the human rights corpus may be slowly evolving from its paradigmatic western orientation towards a truly universal project: the EU and Africa have started recognizing each other as being holders of diverse yet legitimate perspectives on human rights."

180 Tjepkema et al. 2024.

181 Vergelijk Dijkstra 2024.

2.6 Leren leven met fluïde en turbulente verhoudingen

De drievoudige fragmentatiebeweging die wij in dit hoofdstuk hebben besproken, heeft belangrijke gevolgen voor de wijze waarop over het buitenlands beleid wordt gedacht en hoe dit wordt gepraktiseerd. Nieuwe machtsverhoudingen, verbreding van tonelen en gelijktijdigheid van wereldbeelden zorgen voor een grotere onoverzichtelijkheid en fluïditeit in de internationale verhoudingen. Wat gebeurt er, waar gebeurt het, wie wil wat bereiken, wie staat naast of juist tegenover wie, volgens welke regels wordt het spel gespeeld, welke invloed hebben de instituties van de internationale rechtsorde nog?

Het zijn klassieke vragen voor beleidsmakers en diplomaten, maar ze zijn steeds moeilijker eenduidig te beantwoorden. Bestaande denkschema's en beleidstheorieën bieden minder houvast dan voorheen.[182] Binnenlands- en buitenlandspolitieke processen lopen meer door elkaar heen.

De fragmenterende wereldorde zorgt ook voor meer turbulentie in de internationale verhoudingen. Er is meer 'jockeying for position', er zijn meer rivaliteiten en gewelddadige conflicten en er is een grotere rol voor niet-statelijke actoren zoals megabedrijven. Dominante coalities onder westerse regie zijn minder makkelijk te vormen en minder duurzaam. Westerse narratieven en normen worden vaker bekritiseerd en de westerse technologische suprematie staat onder druk. En dat alles voltrekt zich tegen een decor van tikkende klokken op taaie transnationale vraagstukken zoals klimaatverandering, afnemende biodiversiteit en de omgang met mondiale 'systeemtechnologieën' zoals AI. Tegelijkertijd zijn er ook openingen om met de meervoudige fragmentatie een omgang te vinden en daarin is onvermijdelijk een rol weggelegd voor internationale organisaties.

Het strategisch en wijs omgaan met deze onoverzichtelijkheid en turbulentie vraagt veel aanpassingsvermogen van nationale beleidsmakers en andere partijen, en dus ook van de Nederlandse. In het volgende hoofdstuk gaan wij in op de uitdagingen en kansen die de fragmenterende wereldorde voor Nederland schept.

182 Acharya stelt over zijn concept van 'multiplexity': "A multiplex world is like a multiplex cinema — one that gives its audience a choice of various movies, actors, directors, and plots all under the same roof". Acharya 2017: 277.

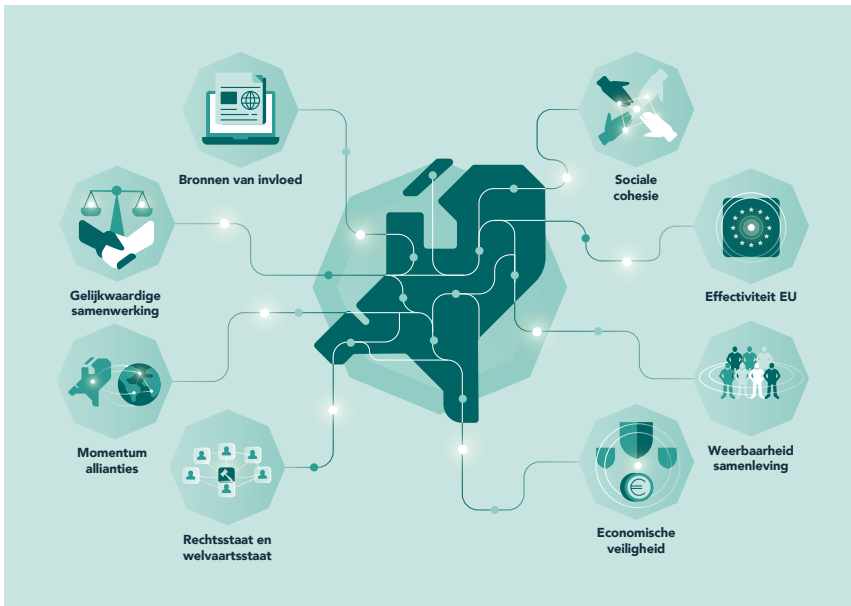
3. Wat staat er voor Nederland op het spel?

3.1 Inleiding

De fragmentatie langs de assen van machtspolen, tonelen van machtsuitoefening en wereldbeelden raakt Nederland op allerlei manieren. Er staat veel op het spel. Vanaf de jaren negentig kon Nederland immers profiteren van een gunstige unipolaire wereldorde, waarin de centrale beleidsdoelen van welvaart, weerbaarheid en waarden vaak goed in elkaars verlengde waren te brengen (zie hoofdstuk 2). Met de analyse in dit hoofdstuk laten wij zien dat deze periode voorbij is. De drie assen van fragmentatie werken niet in gelijke mate op de trits van welvaart, weerbaarheid en waarden in, en op tal van terreinen ontstaan onmiskenbaar spanningen tussen de 3W's. Nederland behoeft de spanningen niet slechts passief te ondergaan, maar kan op allerlei manieren invloed uitoefenen. Bedreigingen en risico's kunnen tot op zekere hoogte worden beperkt, en kansen kunnen worden benut. Dat vergt wel grote alertheid en strategische inzet van het Nederlandse handelingsvermogen.

Hierna gaan we nader op deze spanningen in. Dat doen we door langs de drie assen van fragmentatie een aantal kwesties te bespreken die illustreren wat er voor Nederland op het spel staat (zie figuur 3.1 voor een overzicht).

Figuur 3.1 Beleidsopgaven voor Nederland



3.2 Machtspolen

Nederland is gecommitteerd aan multilateralisme. De Pax Americana en de daarmee gepaard gaande versterking van internationale samenwerking was voor ons land tot recent een gunstige ontwikkeling. Het Koninkrijk der Nederlanden is partij bij ruim 6.000 verdragen en ieder jaar komen daar ongeveer honderd internationale afspraken bij. Ook de vele organisaties die in Den Haag zijn gehuisvest, vormen het tastbare bewijs van deze mondiale betrokkenheid. Het steeds grotere aantal machtspolen en de sterk toegenomen onderlinge rivaliteit daartussen maken samenwerking op het mondiale speelveld echter steeds moeilijker. Het afgelopen decennium trokken belangrijke partners van Nederland zich bijvoorbeeld terug uit samenwerkingsverbanden, met het vertrek van het Verenigd Koninkrijk (VK) uit de Europese Unie (EU) als ingrijpendste voorbeeld.

Nederland is niet slechts politiek gecommitteerd aan multilateralisme, ook is het er voor zijn weerbaarheid, waarden en welvaart sterk afhankelijk van. Nu de internationale verhoudingen zich in een voor ons land ongunstige richting ontwikkelen, blijkt dat Nederland het nodige te verliezen heeft: Europa blijkt kwetsbaar, de dreiging van oorlog dichtbij is terug en Nederland kan de boot missen in nieuwe internationale verbanden.

Een kwetsbaar Europa

De invloed van Nederland op het versterken van grote multilaterale verbanden is beperkt. Maar als belangrijke stem binnen de EU heeft ons land wel het nodige in de melk te brokkelen. Zeker de afgelopen jaren heeft Nederland een actievere rol op zich genomen om overeenstemming tussen lidstaten te bereiken, onder meer op dossiers als veiligheid en migratie. Ondertussen zet de dynamiek van machtspolen de externe veiligheid van Europa onder druk en werkt deze tegelijkertijd intern in de EU door. Zo oefent machtspool Rusland invloed uit op Hongarije, waarna dat land de besluitvorming over steun aan Oekraïne vertraagt en dwarsboomt. En China verleidt Servië tot het sluiten van een handelsverdrag dat op gespannen voet staat met de ambities van dat land om tot de Europese Unie toe te treden.

Het is de vraag of de EU effectief als mondiaal machtsblok kan opereren. Ontwikkelingen en keuzes op tal van dossiers bepalen de komende jaren of de Unie zich zal weten te handhaven in het geopolitieke machtsspel.[183] Bij diverse van deze keuzes speelt het balanceren tussen de 3W's een belangrijke rol.

183 Zie in meer detail en met diverse voorbeelden: Princen 2024.

Een van deze dossiers is de verdere uitbreiding van de EU. Redenerend vanuit zowel weerbaarheid als welvaart lijkt deze strategisch noodzakelijk. Vanuit weerbaarheid bezien is uitbreiding belangrijk om te voorkomen dat een aantal van de huidige kandidaat-leden verder de invloedssfeer van Rusland, en inmiddels ook China, wordt ingetrokken. En vanuit het perspectief van welvaart is een uitbreiding winst omdat de Europese interne markt daarmee beschikt over kritische grondstoffen die deze nu nog niet heeft. Tegelijkertijd levert een uitbreiding met diverse nieuwe landen spanning op met de Europese waardenagenda. Zeker bij de kandidaat-lidstaten op de Balkan toont zich die spanning.[184] Hoe streng wil de EU bijvoorbeeld vasthouden aan de toetredingseisen wat betreft de democratische rechtsstaat (waarden), gegeven de risico's die samenhangen met de huidige Russische invloedssfeer (weerbaarheid) en het belang van vrije toegang tot diverse kritische grondstoffen (welvaart)? De kwestie raakt overigens ook aan de fragmentatie van wereldbeelden: intern worstelt de EU al langer met de opkomst van 'illiberale democratieën'. Verdere uitbreiding van de EU zet de deur open voor meer van dit type politieke regimes.

De komende jaren staat de EU voor cruciale keuzes. Deze betreffen niet alleen de feitelijke besluitvorming over toetreding, maar evenzeer het handhavingsinstrumentarium wanneer nieuwe landen eenmaal lidstaat zijn. Het is mogelijk dat, in het belang van weerbaarheid, kandidaat-landen versneld toetreden omdat de EU bereid is de rechtsstatelijke eisen voor een overgangsperiode af te zwakken. Redenerend vanuit het belang van de Europese waardenagenda is het echter van wezenlijk belang dat na afloop van deze overgangsperiode alsnog gehandhaafd kan worden op rechtsstatelijke lidmaatschapseisen.[185]

De discussie over de toekomst van Europa zal over veel meer gaan dan de welbekende spanningsdossiers als landbouw en migratie.[186] Onontkoombaar vraagt dat van Nederland om een herbezinning op zijn inzet in de EU. Ons land is gebaat bij een krachtig Europa en daarmee mede afhankelijk van de uitkomst van discussies die in Brussel en Straatsburg worden gevoerd. Met als bagage de noodzakelijke kennis, een goede voorbereiding en waardevolle contacten kan Nederland de nodige invloed uitoefenen. Tegelijkertijd staat ook veel op het spel als ons land onvoldoende op de ontwikkelingen anticipeert dan wel daarmee meebeweegt. De geschiedenis leert dat Nederland dan buitenspel wordt gezet en voor voldongen feiten komt te staan.[187]

184 Zie ook: Lavrelashvili & Van Hecke 2022; Anghel & Jones 2024.
185 Zie bijvoorbeeld Kloks 2024.
186 Zie Hirsch Ballin 2022: hoofdstuk XVIII.
187 Zie Segers 2012.

Dreiging van oorlog

Oorlog is – niet alleen bezien vanuit weerbaarheid, maar ook vanuit welvaart en waarden – de grootste bedreiging die voortkomt uit het proces van fragmentatie van machtspolen. Op dit moment vormt voor Europa, en daarmee Nederland, uitbreiding van Russische agressie het grootste oorlogsrisico. Rusland poogt al jaren, en desnoods met geweld, een eigen invloedssfeer te (her)scheppen in de regio die het zelf de 'near abroad' van Rusland noemt.[188] Het is onduidelijk wat de intenties van het Kremlin zijn, maar landen (NAVO-partners) in de directe omgeving van Oekraïne houden serieus rekening met een oorlog met Rusland.[189] Als het zover komt, zal niet alleen een beroep worden gedaan op Nederlandse economische en militaire steun. Ons land speelt in dat geval ook een belangrijke logistieke rol om het noodzakelijk militair materieel, onder meer via de Rotterdamse haven, naar het front te krijgen.[190] Dat maakt Nederland vervolgens tot een mogelijkheid doelwit van Russische militaire acties. Eén machtspool, de Verenigde Staten (VS), is in dat geval cruciaal voor de Nederlandse veiligheid. Tegelijkertijd kan een Amerikaanse president die openlijk twijfels plaatst bij artikel 5 van het NAVO-verdrag, dit verbond ineffectief maken. Waarschuwend voor een EU die zichzelf niet kan verdedigen, stelde de Franse president Macron onlangs nadrukkelijk dat "Europa sterfelijk is en dood kan gaan".[191]

De dreiging van oorlog komt echter niet alleen uit Rusland. China's steeds assertievere beleid richting Taiwan en in de Zuid-Chinese Zee kan tot een grootschalig regionaal en potentieel mondiaal conflict leiden waar Nederland wel degelijk bij betrokken raakt. Een oorlog tussen China en de VS zou voor Nederland desastreuze gevolgen hebben.[192] Veel meer dan Rusland is China immers niet alleen een machtspool op militair maar ook op technologisch en economisch gebied. Zo zal een verstoring van de export van chips vanuit Taiwan grote gevolgen hebben voor de Nederlandse economie.

---

188 Mankoff 2022.

189 De Poolse regering ziet een dergelijke oorlog als mogelijk binnen tien jaar en de hoogste Zweedse militair gaf begin 2024 aan dat de bevolking van dat land zich mentaal op oorlog moet voorbereiden. Zie Simpson 2024.

190 Duitsland, Nederland en Polen tekenden op 30 januari 2024 een intentieverklaring voor het ontwikkelen van een militaire corridor die het eenvoudiger moet maken om troepen en materieel te verplaatsen tussen de Noordzeehavens en de oostflank van de NAVO. De plannen zien onder meer op het oplossen van knelpunten in de infrastructuur (zoals lage bruggen) en het wegnemen van bureaucratie rond het transport van munitie. Het ministerie van Defensie heeft in een verklaring aangegeven ook te bestuderen hoe militair railtransport prioriteit kan krijgen boven civiel verkeer. Zie https://www.defensie.nl/actueel/nieuws/2024/01/30/duitsland-nederland-en-polen-willen-snel-militairen-en-materieel-kunnen-verplaatsen.

191 https://www.economist.com/europe/2024/05/02/how-to-rescue-europe.

192 Allison et al. 2021.

De noodzaak tot voorbereiding op een mogelijk militair conflict zorgt al voor spanningen binnen de 3W's. Hogere uitgaven aan defensie veronderstellen een andere allocatie van overheidsmiddelen, waarbij doorgaans moet worden gekort op uitgaven voor publieke voorzieningen zoals onderwijs of zorg. Weerbaarheidsverhogende maatregelen – strengere veiligheidscontroles, cyberveiligheid maar ook meer redundantie in vitale infrastructuren zoals de stroomvoorziening – werken kostenverhogend en verminderen de efficiëntie van de Nederlandse economie. De term 'oorlogseconomie' valt steeds vaker en NAVO-admiraal Bauer noemde het een "reële gedachte dat bepaalde productiecapaciteit niet meer voor consumptiegoederen beschikbaar is, maar wordt ingezet voor defensiespullen. En dat gaat de burger merken".[193] Bovendien is het reëel te veronderstellen dat het niet alleen om tastbare producten in de winkelschappen gaat. In de huidige hoogtechnologische samenleving gaat het bij uitstek ook om andere prioriteiten in de digitale sfeer, zoals bij het koppelen van datasets met persoonsgegevens of het vorderen van servercapaciteit bij bedrijven.[194]

De Nederlandse samenleving lijkt zich ondertussen nog te wentelen in de relatieve veiligheid van een inmiddels niet meer bestaande, door de VS gedomineerde unipolaire wereldorde. Wie wil, kan vanuit Nederland de oorlog in de Oekraïne 'live' volgen via dronebeelden op de sociale media. Toch is de strijd in het oosten van Europa voor de meerderheid van de Nederlanders ver weg. Weliswaar sijpelt het besef van een nieuwe geopolitieke dreiging inmiddels door, maar voor de meeste Nederlanders geldt dat ze daarmee nog niet weten hoe ze zich concreet op het nieuwe gevaar moeten voorbereiden. Ook als het om geopolitieke dreiging gaat, ontbreekt het burgers met andere woorden bovenal aan doenvermogen.[195] De Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) presenteerde in juni 2024 diverse concrete aanbevelingen om de veerkracht en paraatheid van ons land te verhogen.[196] In aanvulling op de gesuggereerde handelingsopties zal het moeten gaan om (mentale) weerbaarheid in de omgang met pijn en verlies. Ook voor de samenleving geldt dat keuzes in de driehoek van weerbaarheid, waarden en welvaart pijn zullen doen. Burgers en bedrijven zijn gewend geraakt aan een overheid die met compenserende (financiële)

193 https://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2511067-een-economie-met-defensie-als-prioriteit-wat-betekent-dat-voor-nederland
194 Prins 2024b.
195 WRR 2017b.
196 Zie AIV 2024b.

maatregelen bijspringt als het moeilijk wordt.[197] Accepteren dat de balans tussen welvaart en weerbaarheid wel eens heel anders kan komen te liggen, zal voor menig inwoner met verlies gepaard gaan. Een concreet, nog relatief klein voorbeeld: gegeven de beperkte capaciteit van het Nederlandse luchtruim zal bij een verhoogde dreigingssituatie oefencapaciteit voor defensie moeten prevaleren boven het in stand houden van een bepaald aantal vakantievluchten vanaf Schiphol. In box 3.1 geven we enkele buitenlandse voorbeelden van een weerbare samenleving.

BOX 3.1 Weerbare samenleving: voorbeelden uit het buitenland

Voorbeelden uit verschillende landen laten de mogelijkheden en (draag)kracht zien van een weerbare samenleving. Overheden hebben programma's ontwikkeld voor (jonge) burgers die gericht zijn op onder meer militaire vaardigheden en verdediging, het omgaan met natuurrampen of het vergroten van basisvaardigheden zoals eerste hulp bij ongelukken (EHBO) of bedrijfshulpverlening (BHV). De programma's verschillen in inhoud en doelgroep en kunnen vaak gekoppeld worden aan specifieke dreigingen die relevant zijn voor een land. In de noordelijke en Baltische staten zijn de programma's vooral gericht op militaire vaardigheden en verdediging (dreiging Rusland), en in Azië en de Pacific op het omgaan met natuurrampen zoals aardbevingen (Japan), bosbranden (Australië en Nieuw-Zeeland)[198] of overstromingen (Japan, Indonesië, Thailand).[199]

De trainingsprogramma's gericht op militaire vaardigheden hebben per land verschillende doelen: soms ligt de nadruk (tevens) op rekrutering voor het beroepsleger, en soms zijn ze algemener bedoeld om de groep mensen die over bepaalde basisvaardigheden beschikken, in de samenleving te vergroten. Ook kan een onderscheid gemaakt worden tussen praktische vaardigheden (EHBO, survival) en mentale en communicatievaardigheden (zelfstandig risico's inschatten, een plan maken en actie ondernemen). In sommige landen, zoals Japan, wordt al op zeer jonge leeftijd geïnvesteerd in deze vaardigheden.[200] En Finland

197 Zie het in 2024 in consultatie gebrachte wetsvoorstel inzake personeelsbehoud bij crisis zoals oorlog, pandemie en overstroming (met compensatie aan bedrijven via loonsubsidie). https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2024/05/14/wetsvoorstel-personeelsbehoud-bij-crisis-in-internetconsultatie.

198 Zie de website van het Australian resilience corps, https://www.resiliencecorps.org.au/about-us-the-corps/

199 Juwitasari 2022.

200 Gavari-Starki et al. 2021.

heeft een zeer breed cursusaanbod dat toegankelijk is voor alle burgers (zowel jongeren als volwassenen), variërend van militaire vaardigheden en survival tot cyberveiligheid en weerbaarheid voor specifieke beroepsgroepen (bijvoorbeeld agrariërs).[201] Ook in Zweden, Denemarken en Noorwegen zijn er soortgelijke programma's.[202] Veel burgers die een vorm van dienstplicht hebben gehad, sluiten zich later aan of vervullen een actieve rol bij trainingsprogramma's voor de brede samenleving. Met name het 'Scandinavische model' van een selectieve dienstplicht (alleen de beste mensen worden geselecteerd) lijkt succesvol. Een volbrachte training heeft een goede status op het cv en in de latere carrière.[203] De in deze voorbeelden genoemde vaardigheden zijn bovendien niet alleen inzetbaar bij grote rampen, maar ook bij lokale en regionale noodsituaties en bij gebeurtenissen in het dagelijkse leven (zoals hulp bij ongelukken, evenementen).

Burgers zelf zijn hier steeds de sleutel tot succes doordat zij zich individueel inzetten voor de samenleving. Daarbij gaat het niet alleen om vaardigheden maar ook om een breed maatschappelijk bewustzijn dat crises niet alleen iets zijn uit de geschiedenisboeken of enkel de verantwoordelijkheid van nationale overheden. Alleen zo kan weerbaarheid doordringen in de haarvaten van samenlevingen.

Waakzaam op nieuwe verbanden

Een verzwakte multilaterale orde raakt Nederland in tal van opzichten. Veel aandacht gaat momenteel uit naar de ontwikkelingen binnen de NAVO en de Wereldhandelsorganisatie (WTO) omdat de effecten daarvan direct merkbaar zijn voor burgers en bedrijven. Zeker voor de overheid geldt echter dat de blik niet tot deze welbekende verbanden beperkt mag blijven. We zagen in het voorgaande hoofdstuk dat – parallel aan het verzwakken van het multilateralisme – de rivaliteit tussen machtspolen resulteert in samenwerking in kleinere en nieuwe verbanden – bilateraal, regionaal of 'minilateraal'.[204] Sommige daarvan hebben slechts indirect effect op Nederland, zoals de door Rusland geleide Euraziatische Economische Unie (EEU), het uitgebreide BRICS-verband (Brazilië, Rusland, India, China en Zuid-Afrika) en de Shanghai Cooperation Organization (SCO). Er zijn echter ook (nieuwe) verbanden die wel degelijk gevolgen hebben voor de positie van Nederland, bijvoorbeeld omdat voor ons

201 Zie de website van de National Defence Training Association of Finland (mpk, *Maanpuolustuskoulutus*): https://mpk.fi/etusivu/what-is-the-mpk/
202 Urych & Matyasik 2022.
203 Braw 2019.
204 Engelke et al. 2023.

land belangrijke landen als China en de VS hier actief in participeren op een manier die Nederlandse belangen raakt. Een alerte en waakzame houding ten aanzien van deze verbanden, ingegeven vanuit zowel risico's als kansen, is daarom noodzakelijk.

Een voorbeeld is het Chinese Belt and Road Initiative (BRI), waarvan Nederland geen officieel lid is (Italië was dat wel voor korte periode). Toch zijn de projecten die met de BRI geassocieerd worden, wel degelijk op Nederland van invloed. Centraal daarbij zijn de maritieme verbindingen, en in het bijzonder de Rotterdamse haven. Zo nam het Chinese containerbedrijf COSCO in 2016 een belang van 35 procent in de Euromax-terminal van de haven. En op het gebied van data-uitwisseling werkt de haven sinds 2019 samen met het Chinese bedrijf Logink en het Chinese bedrijf ZPMC levert scheepskranen.

Waakzaamheid ten aanzien van het BRI impliceert balanceren tussen weerbaarheid, welvaart en waarden. Het initiatief biedt de nodige kansen voor welvaart: verbindingen met de enorme Chinese markt leveren afzetmogelijkheden op voor Nederlandse bedrijven (voedsel en infrastructuurbedrijven) en producten voor Nederlandse consumenten. Tegelijkertijd maakt China steeds geavanceerdere producten die concurreren met die van Nederlandse origine. Daardoor komt er niet alleen druk te staan op het Nederlandse verdienvermogen, maar zijn er tevens zorgen over sabotage, afsluiting en spionage. Toen de scheepsbouwer Royal IHC in 2020 in financiële problemen geraakte, verstrekte de Nederlandse overheid kapitaal om te voorkomen dat het bedrijf in Chinese handen overging.[205] Tegelijkertijd bleek het Nederlandse bedrijf Ampleon – voorheen onderdeel van chipfabrikant NXP – op eenvoudige wijze in Chinese handen te kunnen komen.[206] Ook digitale infrastructuur behoort tot de BRI. Het Chinese Huawei levert netwerktechnologie aan Nederland, maar wordt sinds 2021 om geopolitieke redenen uit de kern van de telecommunicatienetwerken geweerd.

De toenemende zorgen over de invloed van China maken India voor ons land tot een interessant alternatief. Juist dit land richt zich in toenemende mate op kleinere nieuwe verbanden. Relevant voor Nederland is het project van de India-Midden-Oosten-Europa Economische Corridor (IMEC) dat tijdens de G20-top in 2023 werd gelanceerd. Dit project is erop gericht verbindingen tussen India, het Midden-Oosten en Europa te versterken. Zeker gegeven de sterk groeiende economie is India voor 'Nederland handelsland' een steeds belangrijkere speler op het wereldtoneel. Dat biedt kansen voor welvaart, maar

205 Van der Putten & Kranenburg 2022.
206 Olsthoorn 2024.

betekent tegelijkertijd spanning met waarden naarmate de Indiase regering intern autoritairder en extern assertiever wordt.

Oog hebben voor andere verbanden dan de voor ons land vertrouwde instituties als de VN, NAVO en WTO is ten slotte belangrijk omdat ook vertrouwde partners zich daar in toenemende mate op richten. Tekenend is dat met de oprichting van AUKUS, het trilaterale veiligheidspact tussen Australië, VK en VS, en de QUAD (de Quadrilateral Security Dialogue) een deel van de aandacht van de VS op het terrein van weerbaarheid verschuift naar Azië. Dat moet Europese landen als Nederland zorgen baren.

Tegelijkertijd biedt de opkomst van nieuwe vraagstukken en nieuwe internationale verhoudingen ook kansen voor Nederland. Een mooi voorbeeld daarvan is de conferentie over 'Responsible Artificial Intelligence in the Military Domain' (REAIM) die Nederland samen met Zuid-Korea heeft opgezet om tot afspraken te komen over het gebruik (en de begrenzing) van kunstmatige intelligentie (AI) in het militaire domein.[207] Deze samenwerking op het terrein van AI is overigens ook illustratief voor de volgende as van fragmentatie: de tonelen waarop en waarmee landen macht uitoefenen.

3.3 Tonelen van machtsuitoefening

Ook op de tonelen van machtsuitoefening leidt fragmentatie tot spanningen in het 3W-kader. Allereerst tussen welvaart en weerbaarheid. Veel van de in hoofdstuk 2 geanalyseerde tonelen betreffen economische sectoren. Daarin volgt Nederland klassiek een scheiding tussen markt en politiek en de overtuiging dat wederzijdse afhankelijkheid tot vreedzame internationale relaties leidt. Met de fragmentatie van deze tonelen dringt de geopolitieke logica echter in de markten door, met de nodige consequenties voor Nederlandse bedrijven en burgers. Geopolitieke machtsuitoefening zet daarnaast ook belangrijke democratische processen op het spel, zoals vrije verkiezingen.

Een ander economisch denkraam: securitisatie

De afgelopen jaren had Nederland meerdere malen last van landen die asymmetrische afhankelijkheden en kwetsbaarheden exploiteerden. Het bekendst zijn natuurlijk de energievoorziening en graanlevering die Rusland als wapen inzette. Tekenend was tevens China dat, in reactie op het beperken van leveringen door ASML, dreigde te stoppen met de export van verschillende grondstoffen. En de Amerikanen zetten druk op het Europese gebruik van de telecommunicatienetwerken van Huawei.

---

207 Een voorbeeld van AI-diplomatie. Zie ook WRR 2021.

In hoofdstuk 2 hebben we laten zien dat deze voorbeelden vooral niet als losstaande ontwikkelingen op onderscheidende tonelen moeten worden beschouwd. Inmiddels bezien alle grootmachten welvaart steeds vaker in het licht van veiligheid (weerbaarheid). Het meest vergaand vindt dit plaats in China. Het concept van *dual circulation* uit het laatste Chinese vijfjarenplan impliceert dat het land zijn buitenlandse afhankelijkheden voor vitale sectoren van de economie volledig afbouwt.[208] In 2022 presenteerde China het nieuwe concept 'comprehensive national security', waarin maar liefst zestien soorten veiligheid werden onderscheiden, variërend van politieke en militaire veiligheid, tot culturele, ecologische veiligheid en veiligheid in de ruimte.[209] Ook in de VS neemt de securitisatie van de economie toe. Niet alleen werkt het land aan een ontkoppeling (*de-coupling*) van China, het oefent ook zelf steeds vaker macht uit via de knelpunten in de wereldeconomie waarover het controle heeft.[210] Het Europese antwoord op deze trend is de ambitie van open strategische autonomie via een beleid dat is gebaseerd op – in de terminologie van de Europese Commissie – *de-risking*.[211]

De securitisatie van het economisch beleid heeft belangrijke gevolgen voor de verhoudingen tussen de grote machtsblokken, en zet druk op het ook door Nederland omarmde beginsel van de open economie. Gegeven het belang van buitenlandse handel is de Nederlandse economie bovendien zeer gevoelig voor deze ontwikkelingen: de totale import en export bedraagt 177 procent van het Nederlandse BBP.[212] Uit een simulatiestudie van De Nederlandsche Bank (DNB) blijkt dat de effecten van fragmentatie op de handel, de productiekosten en de inflatie in Nederland aanmerkelijk groter zullen zijn dan in de rest van het eurogebied. Bovendien zal de economie van ons land zich niet op hetzelfde niveau herstellen als die van het eurogebied.[213] Uit een vergelijkbare studie van het Centraal Planbureau (CPB) blijkt dat een ontkoppeling van de handelsrelaties tussen het Westen enerzijds en Rusland en China anderzijds eveneens een negatief effect zal hebben op de Nederlandse economie. Bovendien zullen zich kostbare vormen van herverdeling gaan voordoen tussen bedrijfstakken. Vooral op de korte termijn zullen de aanpassingskosten daarom hoog zijn, aldus het CPB.[214]

208 Allen 2023.
209 Drinhausen & Legarda 2022.
210 Farrell & Newman 2023.
211 Zie de analyse van de doelen en instrumenten van dit beleid door Pisany Ferry et al. 2024.
212 Zie Bolt et al. 2023.
213 Bolt et al. 2023: 12.
214 cpb 2024.

De Nederlandse overheid zet ondertussen stappen die blijk geven van een zekere heroriëntatie. Zo is binnen de overheid een netwerk Economische Veiligheid opgezet. Verder is de hoogambtelijke en rijksbrede interdepartementale Taskforce Strategische Afhankelijkheden (TFSA) ingericht.[215] Binnen deze TFSA hebben ambtenaren regulier overleg met het bedrijfsleven en andere maatschappelijke partijen. Ook andere maatregelen springen in het oog: een veiligheidsstrategie voor het gehele koninkrijk, de Wet veiligheidstoets investeringen, fusies en overnames (Vifo) als instrument om buitenlandse investeringen te toetsen, de Nationale Veiligheidsraad, de Nationale Technologiestrategie en de (door)ontwikkeling van het Cyberweerbaarheidsnetwerk (CWN). En sinds kort organiseert het ministerie van Defensie naar Fins model (zie box 3.2) een nationale veiligheidscursus om de publieke en private sector rond veiligheid bij elkaar te brengen.

BOX 3.2 Coördinatie op economische veiligheid

Diverse landen hebben al langer te maken met de geo-economische dynamiek. Japan en Zuid-Korea richten zich al circa tien jaar op economische veiligheid. Zo werd in Japan een minister voor economische veiligheid aangesteld, specifieke wetgeving ingevoerd en in Zuid-Korea werd een gespecialiseerd instituut voor analyse en advisering opgericht.[216] Bedrijven hebben in Japan bijvoorbeeld toegang tot de overheidsexpertise op het terrein van geopolitieke risico's. Omgekeerd zijn bedrijven verplicht informatie met de overheid te delen inzake de risico's van hun overzeese investeringen.

Andere landen zetten in op meer publiek-private samenwerking op veiligheidsgebied, inclusief geo-economische veiligheid. In Zweden en Finland betrekt de overheid actief ook ondernemingen bij het beleid. Verder wordt in Finland al decennia een nationale veiligheidscursus gegeven met leiders uit de publieke en private sector.[217] Het doel is drieledig: kennis over veiligheidsbedreigingen delen door middel van lezingen, praktische ervaring opdoen met crises door middel van simulaties en een netwerk realiseren van leiders die elkaar weten te vinden op momenten dat de nationale (economische) veiligheid in het geding is.

215 https://open.overheid.nl/documenten/c6613931-cbcf-4dfe-b2bb-037b82455b11/file.
216 Zie o.a. Japan Times 2021; Global Compliance News 2022; Yonhap News Agency 2022.
217 Zie o.a. Burtsoff 2021.

In een strategienota (zomer 2023) formuleert de Duitse overheid beleid voor *de-risking* in de handelsrelatie met China. Ze betoogt daarin dat de onherroepelijke kosten die met *de-risking* zijn gemoeid, ruimschoots opwegen tegen de potentiële schade van geo-economische machtsuitoefening en daarmee gepaard gaande onverwachte handelsschokken.[218] In de Duitse strategie zitten stappen die Nederland inmiddels ook heeft gezet, zoals de genoemde Wet Vifo, maar op diverse punten gaat Duitsland veel verder. Zo worden Duitse bedrijven er bij investeringsbeslissingen toe verplicht geopolitieke risico's mee te wegen. Bovendien moeten bedrijven voldoende reserves aanleggen om te voorkomen dat de staat financieel moet bijspringen in het geval van grote geopolitieke schokken.

Op EU-niveau is de stap tot een *de-risking*-strategie inmiddels gezet. Afhankelijk van de uiteindelijke vorm en inhoud van het op Europees niveau te ontwikkelen beleid, zal Nederland op weerbaarheid dan wel welvaart in moeten leveren. Dat laatste zal onder meer het geval zijn als omwille van *de-risking* meer sturende regels worden ingevoerd op het terrein van de interne markt in combinatie met restricties voor zowel import als export ten aanzien van bepaalde handelspartners.[219] Of het Europese beleid al dan niet succesvol zal zijn, hangt echter in sterke mate af van de individuele lidstaten. In een studie in opdracht van het Europees Parlement staat daarover: "The progress made in recent years is welcome and the comparison with Japan and the us shows that the EU has learned lessons from these countries. However, some broad challenges remain. The first concerns the coordination and the degree of Europeanisation of certain measures. Many of the economic security instruments are under control of EU countries, while an effective economic security strategy relies on coordinated action by the entire EU. Furthermore, there are moral hazard risks for both companies and countries when risks are shared but incentives are misaligned. Finally, a European economic security strategy has to be underwritten by the Member States and can only be successful if foreign policy is aligned as well."[220]

Lidstaten als Duitsland wachten niet tot het EU-beleid is vastgesteld en ontwikkelen ondertussen een eigen strategie. Andere landen zullen de noodzaak voelen om te volgen. Nederland komt daarmee voor de keuze te staan of het ook tot eigen maatregelen moet komen. Welke concrete keuzes wil ons land maken over strategische onafhankelijkheid – op welke terreinen, in welke mate,

218 https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/asien/china-strategie/2607934. Zie in meer detail over het Duitse beleid: Mees 2024.
219 Zie Pisany Ferry et al. 2024.
220 Chimits et al. 2024.

tegen welke offers en met welke kosten? Daarbij komen spanningen binnen het 3W-kader aan de oppervlakte, bijvoorbeeld bij vraagstukken als het diversifiëren van exportmarkten en bevoorradingsketens (weerbaarheid versus waarden) en bij de vraag of de overheid van bedrijven verlangt dat deze extra reserves aanleggen om eventuele toekomstige schokken aan te kunnen (weerbaarheid versus welvaart). Belangrijk is echter wel dat een op strategische autonomie gericht industriebeleid de interne markt of het gelijke speelveld in de EU niet mag ondermijnen. Gegeven zijn open economie is Nederland veelal gevoelig voor de effecten van het industriebeleid van andere landen.[221]

BOX 3.3 Ondernemen in een geo-economie

Bedrijven en ondernemingen ondervinden de effecten van de toenemende geo-economische trend op nationaal en internationaal niveau. Specifiek voor bedrijven en ondernemingen zijn er ook andere spanningen en vraagstukken die in een fragmenterende wereld een grotere rol gaan spelen.[222] Het Nederlandse bedrijf ASML, dat machines voor chipproductie maakt, is hier inmiddels een bekend voorbeeld van. Maar er zijn veel meer bedrijven die minder in de spotlight staan, die door de geopolitisering van de markt tegen allerlei problemen aanlopen. Geopolitieke overwegingen botsen met de logica van de open economie en vrije handel. Het verlies aan slagkracht van multilaterale instituties zoals de WTO – opgericht om vrije handel te bevorderen en om als onpartijdige scheidsrechter op te treden – versterkt deze problematiek.

Zo krijgen bedrijven door geopolitieke spanningen te maken met hogere prijzen en door sancties met minder beschikbaarheid van grondstoffen. Hoe kunnen zij in dit soort situaties de door de EU gestelde doelen op het gebied van de energietransitie halen en tegelijkertijd winstgevend blijven? Vervolgens kan ook het zoeken naar andere bronnen en leveranciers van grondstoffen hoofdbrekens opleveren. Bijvoorbeeld doordat grondstofwinning binnen Europa niet rendabel of wenselijk is door de strenge milieueisen die de Unie stelt. Ook het beleid en de regelgeving van verschillende partijen binnen de overheid botsen hier soms met elkaar (milieu en duurzaamheid tegenover kostenefficiënte productie en/of nationale belangen en geopolitieke positionering). Met wie kan worden samengewerkt in het toenemende geopolitieke spanningsveld

221 Zie ook de eerder geciteerde DNB-studie door Bolt et al. 2023: 19.
222 WRR/VNO-NCW-bijeenkomst 18 januari 2024.

en op basis van welke overwegingen en informatie? En wie besluit hierover? Het bestuur van multinationals is tegenwoordig immers ook vaak internationaal verankerd. Dit draagt enerzijds bij aan de mondiale positie en het mondiale imago van bedrijven, maar anderzijds kan het de besluitvorming compliceren en zullen nationale (geopolitieke) belangen vanuit het land van oorsprong niet automatisch doorslaggevend zijn. Dit botst met een geopolitieke markt waarin bedrijven ook een onmisbare asset zijn voor nationale overheden.

Door globalisering ligt het eigenaarschap van productiefaciliteiten en bronnen in het buitenland bovendien steeds vaker bij partijen buiten de landsgrenzen van de betreffende locatie, wat besluitvorming nog complexer maakt. Dit soort onzekerheden is vooral problematisch bij investeringen die gedaan moeten worden op de lange termijn. En daarmee bij investeringen die al in het verleden gedaan zijn vanuit een langetermijnoogpunt. Hoe kunnen Nederlandse bedrijven zich positioneren wanneer zij jarenlang geïnvesteerd hebben en gevestigd zijn in landen waarmee nu geopolitieke spanningen ontstaan? Daarbij gaat het niet alleen om investeringen in bulkproductie, maar juist ook om investeringen in gespecialiseerde productielijnen voor beperkte hoeveelheden zeer specifieke stoffen (zoals *fine chemicals*). Dergelijke productielijnen zijn niet eenvoudig of op korte termijn te re-alloceren. Ook de concurrentie en rivaliteit tussen ondernemingen in Europese landen is veranderd. Moeten bedrijven vanuit het oogpunt van geopolitiek vaker voor elkaar kiezen dan voor samenwerking met bedrijven buiten Europa? Wat levert dit op, voor wie en welke kosten zijn ermee verbonden?

Het is bij dit alles belangrijk voor ogen te houden dat Nederland op diverse tonelen meer is dan slechts een passieve partij. Vergeleken met de kopgroep van grootmachten is ons land klein. Tegelijkertijd is het op diverse tonelen een niet onaanzienlijke mondiale speler. Dat werpt de vraag op of en hoe Nederland deze positie in wil zetten om mondiaal invloed uit te oefenen.

Zo behoort Nederland tot de grootste exporteurs van landbouwproducten en is het leidend in onderzoek en ontwikkeling (R&D) op het terrein van de voedselproductie. Rotterdam heeft de grootste haven van Europa en voor onderzeese kabels en *internet exchanges* is ons land een belangrijk knooppunt. Het Nederlandse bedrijf AllSeas is een pionier op het gebied van de aanleg van onderzeese kabels. Met ESTEC (European Space Research and Technology Centre) in Noordwijk en de bouw van een Galileo Sensor Station op Bonaire is ons land een potentieel relevante speler in de ruimte. En Nederlandse universiteiten en bedrijven zijn op onderdelen koplopers op het toneel van kennis en

technologie. Denk daarbij aan halfgeleiders, kunstmatige intelligentie, biotechnologie en *quantum computing*.

Gegeven zijn open economie, is Nederland niet gebaat bij een wereldwijde renaissance van klassiek industriebeleid. Dat betekent echter niet dat er in landen als Nederland geen ruimte zou kunnen zijn voor slim en creatief geo-economisch beleid.[223] De complexe vraag is op welke wijze de overheid sterke posities kan benutten en beschermen, bijvoorbeeld om de concurrentie met China op het gebied van innovatieve technologieën blijvend aan te kunnen gaan. Zo investeerde Duitsland miljarden in de Intelfabriek in Maagdenburg. En het realiseren – met staatssteun – van 'technologische soevereiniteit' vormt een belangrijk onderdeel van de hiervoor genoemde *de-risking*-strategie van het land. Ook het VK zet de nodige stappen op het gebied van 'cultivating the UK's strenghts' met als prioriteit 'generating strategic advantage through S&T', onder meer met een door de minister-president voorgezeten National Science and Technology Council (NSTC).[224]

BOX 3.4 Digitale infrastructuur

Nederland staat in de top 5 van belangrijkste digitale knooppunten wereldwijd. Dat kan kansen bieden: Nederland heeft veel ICT-kennis in huis en kan hierdoor potentieel een sterke positie innemen in Europa en daarbuiten.[225] Daar staat tegenover dat Nederland hierdoor ook kwetsbaar is voor hacking, spionage en manipulatie, zowel digitaal als fysiek.

Een goed functionerende digitale infrastructuur is onmisbaar voor de samenleving en voor welvaart. Nederland is in hoge mate verweven met de geglobaliseerde economie. De complexe wereldwijde toeleveringsketens kunnen niet zonder de snelle kennisoverdracht van digitale technologie worden aangestuurd. Een digitale infrastructuur is ook onmisbaar voor een aantal kritische publieke diensten, zoals gezondheidszorg, onderwijs en logistiek (waaronder in het bijzonder de Rotterdamse haven). Bij een digitale uitval kunnen delen van de samenleving ontregeld raken.[226]

223 Zie VNO-NCW 2024, en het door de AIV ontwikkelde afwegingskader voor slim industriebeleid: AIV 2022a.
224 hm Government 2023: 56. Dit stuk is een update van de in 2021 gepresenteerde *Integrated Review, Global Britain in a competitive age*.
225 Ferreiro Gomes & Okano-Heijmans 2023.
226 WRR 2019.

Nederland is voor zijn digitale infrastructuur afhankelijk van met name de vs en China. Hierbij maken wij een onderscheid tussen het ontwerpen/ontdekken, het produceren/fabriceren van en het opleggen/installeren van digitale infrastructuur. Wat betreft het ontwerpen/ontdekken (de 'hogere' kennis) en het opleggen/installeren, is Nederland met name afhankelijk van de vs. In Silicon Valley wordt nog altijd de meeste software en hardware ontworpen/ontdekt (zoals nu ChatGPT). Bovendien hebben Big Tech-bedrijven als Amazon en Microsoft steeds meer onderzeese infrastructuur in handen die werelddelen met elkaar verbindt. Gaat het om de productie van hardware, dan is Nederland veelal afhankelijk van landen als China (fabrieken, metalen) en landen in Centraal-Afrika (metalen).

De verbondenheid via digitale technologie wordt met een toenemende geopolitisering steeds meer een kwetsbare factor. Het aantal cyberattacks neemt toe. Landen kunnen snel en eenvoudig propaganda verspreiden en op afstand toegang krijgen tot kritische sectoren. Dat roept de vraag op hoe Nederland zichzelf kan beschermen, en tegelijkertijd de potentie van digitale technologie kan benutten voor zijn welvaart en waarden.

De Nederlandse inlichtingendiensten worstelen met de noodzakelijke middelen om kwetsbaarheden en cyberattacks tegen te gaan. De weerbaarheidskloof (het aantal bedreigingen ten opzichte van de menskracht om die bedreigingen tegen te gaan) wordt groter.[227] Ook moet de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) rekening houden met allerhande juridische voorwaarden, terwijl de beweegruimte van aanvallers in dit opzicht groter is. Nederland zal steeds meer oog moeten hebben voor veiligheidszaken[228]: waar wordt Nederlandse data opgeslagen? Van wie is de digitale infrastructuur, en wie heeft daar toegang tot? Wie heeft het ontworpen, geproduceerd/gefabriceerd en aangelegd? Welke sectoren zijn kwetsbaar en kritisch? Wie voeren de cyberattacks uit en op welke manier? Op welke manieren valt beter samen te werken met buitenlandse partners en welke voorwaarden gelden dan, nu de wettelijke regelingen voor het werk van de diensten tussen landen verschillen?[229]

Door securitisering moet Nederland steeds vaker een balanceeract uitoefenen op de 3W's. Een toenemend arsenaal aan veiligheidswetgeving en een steeds grotere rol van de inlichtingendiensten kan

227 WRR-bijeenkomst over digitale veiligheid en geopolitiek (februari 2024)
228 Stolwijk et al. 2024.
229 Prins 2024a: 432.

gevolgen hebben voor de privacy van individuen en bedrijven. Het kiezen voor andere, betrouwbaar gebleken partijen bij het aanleggen van digitale infrastructuur kan gevolgen hebben voor de kosten.

Ontwrichting van de democratische rechtsstaat

Niet alleen economische sectoren worden geraakt door geopolitieke machtsuitoefening, democratische processen zijn daar evenzeer doelwit van. Hetzelfde geldt voor de voorzieningen waarop de Nederlandse welvaartsstaat is gebouwd. Inmiddels kreeg Nederland meerdere malen te maken met een vijandige cyberontwrichting (de Rotterdamse haven, de universiteit Maastricht en de gemeente Hof van Twente). Talloze andere sectoren – waaronder vitale – zijn kwetsbaar voor een dergelijke ontwrichting, gegeven de sterke afhankelijkheid van digitale voorzieningen.[230] We noemen als voorbeelden elektriciteit, waterbeheer, uitvoeringsinstanties op het terrein van de sociale zekerheid, zorginstanties en de financiële sector. Over de laatste merkte het Financieel Stabiliteitscomité op: "Cyberaanvallen kunnen de financiële stabiliteit schaden, wanneer essentiële infrastructuur in het financiële systeem wordt geraakt, bijvoorbeeld als het betalingsverkeer stilvalt of de handel op financiële markten belemmerd wordt. Wanneer ook het vertrouwen van het publiek in financiële instellingen wordt aangetast door cyberaanvallen kan dit systeemrisico's vergroten."[231]

Sommige staten zetten migratie als wapen in. Daarmee schenden zij mensenrechten en pogen zij democratische samenlevingen als de Nederlandse, waar migratie een gevoelig politiek onderwerp is, onder druk te zetten. Verder zijn er zorgen over de machtsuitoefening via diaspora's, zoals de invloed van het Turkse regime alhier via de 'lange arm van Ankara'.[232] Op het toneel van de media neemt de spanning toe tussen weerbaarheid en waarden. Russia Today en Sputnik fungeren al langere tijd als kanalen voor Russische propaganda, en in 2024 kwam naar buiten dat de Russische invloed ook via onverwachte wegen loopt. Zo bracht de Tsjechische geheime dienst aan het licht dat het nieuwsportaal Voice of Europe politici heeft proberen te beïnvloeden. Tekenend voor de

230 WRR 2019.

231 In het Financieel Stabiliteitscomité (FSC) spreken vertegenwoordigers van de Autoriteit Financiële Markten (AFM), De Nederlandsche Bank (DNB) en het ministerie van Financiën over ontwikkelingen op het gebied van financiële stabiliteit in Nederland. Het Centraal Planbureau (CPB) neemt als externe deskundige deel aan de vergaderingen. Zie het verslag van de vergadering van 15 maart 2024: 4 https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2024/04/11/verslag-financieel-stabiliteitscomite-15-maart-2024.

232 Van der Linde 2013.

risico's zijn ook de talloze berichten over de verspreiding van desinformatie om de uitslag van verkiezingen te beïnvloeden.

Voor verschillende tonelen is inmiddels beleid geformuleerd. Zo werkt de EU onder meer aan maatregelen tegen migratie als wapen. In eigen land kwam het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties met maatregelen om desinformatie aan te pakken[233] en is het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap actief op het terrein van kennisveiligheid.[234] Ook hier zijn telkens 3W-afwegingen aan de orde. Zo zijn academische vrijheid en wetenschappelijke onafhankelijkheid belangrijke waarden in een open democratische samenleving als de Nederlandse. Het stellen van eisen vanuit kennisveiligheid staat hiermee op gespannen voet. Er zijn echter steeds meer zorgen, ingegeven vanuit zowel weerbaarheid als welvaart, dat (bedrijfseconomisch) waardevolle kennis wordt gestolen of wordt gebruikt voor kwalijke doeleinden. Voor veel onderzoek geldt immers dat het een *dual use*-karakter heeft: onderzoek dat in Nederland plaatsvindt voor vreedzame doeleinden, kan elders gebruikt worden voor militaire toepassingen.

BOX 3.5 Kennis(veiligheid) op het spel

Kennisontwikkeling en innovatie zijn van groot belang voor (transformatie van) de Nederlandse economie en positie in de wereld.[235] Deze gebieden staan beide onder toenemende druk doordat zij de geopolitiek in worden getrokken. Aan universiteiten en bij onderwijsinstellingen is jarenlang geïnvesteerd in internationale en Engelstalige opleidingen en het aantrekken van buitenlandse studenten. Deze investeringen hebben geloond en Nederland staat nu op meerdere wetenschapsgebieden in de wereldwijde top. Ondernemingen kunnen kapitaliseren op deze sterke positie door kennis en talent aan te trekken dat van deze onderwijsinstellingen komt.

In de fragmenterende wereldorde worden kennis en talent echter vaker en explicieter dan vroeger onderwerp van geopolitieke strijd. Landen en bedrijven nemen maatregelen om eigen talent binnen boord te houden en om te voorkomen dat strategische kennis en informatie weglekken.[236]

233 https://www.digitaleoverheid.nl/rijksbrede-strategie-effectieve-aanpak-desinformatie/.
234 https://open.overheid.nl/documenten/7c3e5f5a-3647-4d60-8446-75000c43d60b/file
235 Zie ook AWTI 2023.
236 Zie ook het wetstraject Toetsingskader Ongewenste Kennis- en Technologieoverdracht, dat resulteerde in de Nationale Leidraad Kennisveiligheid en het Rijksbrede Loket Kennisveiligheid. https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-31288-948.html.

De geopolitieke logica botst hierbij echter met die van de markt en de wetenschap. Door de instroom van buitenlandse studenten in te perken, wordt de beschikbare pool van talent kleiner. Het afschermen van informatie is strijdig met het idee van academische vrijheid en wetenschappelijke vooruitgang.[237] Hierdoor lopen ondernemingen en onderwijsinstellingen in de praktijk tegen lastige vraagstukken aan die raken aan weerbaarheid, waarden en welvaart. Het zijn bovendien vraagstukken waarbij de 3W-afwegingen nog maar beperkt aandacht krijgen.[238]

Door globalisering zijn toeleveringsketens van bedrijven wijdverbreid en complex. Voor het afschermen, beschermen of inperken van informatieverspreiding geldt daarom: 'makkelijker gezegd dan gedaan' omdat vele partijen en landen betrokken zijn. Bedrijven betalen soms forse bedragen om kennis via universiteiten binnen te halen via stages of PhD-plaatsen. Wanneer verwordt dit tot omkoping en (hoe) kunnen universiteiten hiermee omgaan? Hetzelfde geldt voor universiteiten bij het omgaan met uitnodigingen voor buitenlandse conferenties, die voorheen een belangrijk onderdeel waren van de internationale kennisuitwisseling en netwerkontwikkeling, en nu een risico zijn voor het weglekken van kennis en informatie.

Bij fundamenteel wetenschappelijk onderzoek is moeilijk op voorhand vast te stellen of de ontwikkelde kennis in een latere fase van strategische waarde zal zijn en daarmee moet worden beschermd of ingeperkt wat betreft de samenwerking met buitenlandse universiteiten of bedrijven. Hoe en op basis waarvan kan een risico-inschatting gemaakt worden? Bij toegepast onderzoek is zo'n risico-inschatting wellicht gemakkelijker, maar veel moeilijker is de vraag welke studenten of onderzoekers in dit kader geweerd moeten worden. Wie is verantwoordelijk voor dit achtergrondonderzoek, hoe kan informatie verkregen worden en wie besluit hierover? Hoe kan gezorgd worden dat het verwerken van deze gegevens niet in strijd is met privacy- en antidiscriminatiewetgeving – waarden die Nederland en Europa juist hoog in het vaandel dragen? Ook kunnen situaties ontstaan waarbij onderzoekers zelf mikpunt worden van bedreigingen wanneer zij onderzoek doen naar geopolitiek gevoelige onderwerpen. Bij wie kunnen zij terecht? Deze en tal van andere vraagstukken gaan in essentie ook over de

237 KNAW 2023.
238 Gebaseerd op gesprekken tijdens de WRR/AWTI-bijeenkomst over kennisveiligheid op 2 oktober 2023 en de WRR/VNO-NCW-bijeenkomst van 18 januari 2024.

verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid, ondernemingen en onderwijsinstellingen

3.4 Wereldbeelden

De fragmentatie van wereldbeelden heeft allerlei effecten. Ook hier staat de overheid voor lastige afwegingen tussen weerbaarheid, waarden en welvaart. Meer nog dan bij de twee andere assen van fragmentatie raken mondiale ontwikkelingen de overheid in de volle breedte, omdat ze doordringen tot in het hart van de Nederlandse samenleving. We bespreken drie kwesties: binnenlandse fricties als gevolg van internationale ontwikkelingen, de democratische rechtsstaat en gelijkwaardigheid in de relatie met het mondiale Zuiden.

Binnenlandse fricties naar aanleiding van internationale ontwikkelingen

Mondiale ontwikkelingen werken door in de Nederlandse politiek en samenleving. Zeker nu met de oorlogen in de Oekraïne en Gaza de spanningen in de wereld toenemen, zijn de verschillen tussen politieke overtuigingen zichtbaar en hoorbaar: manifestaties en protestdemonstraties, botsingen tussen studenten en universiteitsbesturen vanwege oproepen om samenwerkingen met instituties die mensenrechten schenden te stoppen, en een toename van antisemitische incidenten.

De affectieve polarisatie – het gevoel dat verschillende groepen tegenover elkaar staan – is toegenomen. Spanningen elders in de wereld manifesteren zich dichtbij huis: in de wijk, de school en de huiskamer. Een eerder voorbeeld betreft de controverse over de terugkeer van Europese en Nederlandse IS-vrouwen en -kinderen uit Syrië. Hier toont zich de spanning tussen weerbaarheid (de veiligheid van de Nederlandse samenleving gegeven potentiële terrorismedreiging) en waarden (fundamentele rechten van Nederlandse burgers en hun kinderen). Keuzes in de weerbaarheid via het buitenlands beleid hebben dus invloed op kwesties die het binnenland aangaan.

Alhoewel minder expliciet gelinkt aan een concrete situatie elders, maar wel nadrukkelijk verbonden met de fragmentatie van wereldbeelden, is het debat rondom institutioneel racisme, kolonialisme en slavernij. Dat is de afgelopen jaren in Nederland op gang gekomen en heeft onder meer geleid tot een reeks van (zelf)onderzoeken en maatregelen door overheden en publieke

instellingen.[239] Tegelijkertijd blijven juist hier verschillende opvattingen broeien en is er nog een lange weg te gaan.[240] De discussie en gebeurtenissen rondom het fenomeen zwarte Piet illustreren dat. Jarenlang hebben betogers actie gevoerd om het Sinterklaasritueel te ontdoen van racistische kenmerken die voortkomen uit een koloniale tijd. In veel gemeenten is in reactie daarop gekozen voor een roetveeg- of regenboog-Piet. Hoewel het draagvlak voor Piet-'oude stijl' inmiddels sterk is afgenomen, zijn er ook groepen die ageren tegen diens verdwijning. Die botsing manifesteerde zich onder meer in demonstraties en tegendemonstraties tijdens Sinterklaasintochten. Lokale driehoeken van politie, bestuur en openbaar ministerie kwamen voor lastige keuzes te staan tussen weerbaarheid (openbare orde) enerzijds en waarden (recht op demonstratie) anderzijds. Op sommige plekken, zoals in Staphorst, pakten die keuzes slecht uit en was er onvoldoende bescherming van demonstranten en mensenrechtenwaarnemers.[241]

Druk op de democratische rechtsstaat

Behalve de samenleving raakt de fragmentatie van wereldbeelden ook de democratische rechtsstaat en de Nederlandse welvaartsstaat. Deze fragmentatie manifesteert zich bijvoorbeeld in gerechtelijke procedures die burgers aanspannen. In een democratische rechtsstaat heeft de rechter een belangrijke rol in het toetsen en eventueel corrigeren van overheidsbeleid. Ook op het terrein van buitenlands en veiligheidsbeleid kan de samenleving, ingegeven door een bepaald wereldbeeld, het niet eens zijn met politieke en beleidskeuzes. Burgers en belangengroeperingen hebben de afgelopen decennia via de rechter geprobeerd de regering tot een andere weging te dwingen wanneer weerbaarheid (veiligheid) schuurde met waarden (mensenrechten), variërend van de plaatsing van kruisraketten op Nederlandse bodem in de jaren tachtig van de vorige eeuw, de eerdergenoemde repatriëring van IS-vrouwen en hun kinderen en recenter de levering vanuit Nederland van onderdelen voor F-35-gevechtsvliegtuigen aan Israël.

De Nederlandse rechter was lange tijd zeer terughoudend in het toetsen van het buitenlands veiligheidsbeleid aan bindende internationale normen, vanwege het ontbreken van rechtstreekse werking van deze normen. Inmiddels is hierin een kentering waar te nemen en toetst de rechter de zorgvuldigheid van de politieke besluitvorming en de mate waarin de regering oog had voor de negatieve

239 Vergelijk Kamerbrief 'Aanpak (institutioneel) racisme' van de minister van Binnenlandse Zaken, 25 januari 2023, https://open.overheid.nl/documenten/ronl-35764485c104a250295612ec8601a97f17aec0f3/pdf.

240 Frevert 2020: 71 Desalniettemin bieden eerdere ervaringen tijdens perioden van maatschappelijke turbulentie wel inzicht in wat eerder wel en niet heeft gewerkt.

241 Zie IJV 2023.

effecten van de beleidskeuze op andere belangen.[242] Mede gemotiveerd vanuit andere wereldbeelden, hebben burgers via de rechter weten af te dwingen dat beleid en politiek zich meer moeten inspannen om de mensenrechten (waarden) die met de veiligheidspolitieke beleidskeuzen (weerbaarheid) in het geding zijn, zoveel mogelijk af te wenden.[243]

Rechterlijke uitspraken in zulke zaken hebben geleid tot kritische politieke reacties van aanhangers van verschillende wereldbeelden. Zo steunde in 2023 een meerderheid in de Tweede Kamer de motie van het SGP-Kamerlid Stoffer met de oproep aan het kabinet te onderzoeken hoe 'indringender eisen' zijn te stellen aan belangenorganisaties alvorens deze een gerechtelijke procedure tegen de Staat mogen starten.[244]

Een tweede voorbeeld dat we benoemen, is het handelen van de inlichtingendiensten (MIVD (Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst) en AIVD) en van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV).[245] Wederom gaat het hierbij om een ingewikkeld balanceren tussen weerbaarheid en waarden (in dit geval beginselen zoals privacy en communicatiegeheim). Een specifieke complicerende factor is dat het doen en laten van deze diensten zich voor een belangrijk deel buiten het publieke en politieke debat afspeelt. Daardoor gaat het dus ook om de spanning met publieke controle en verantwoording als wezenlijke pijlers van onze democratische rechtsstaat.

Juist omdat de inlichtingendiensten voor de specifieke meerwaarde van hun werk in stilte en beslotenheid moeten kunnen opereren, levert dat op voorhand 'gemankeerde' debatten op. De toonhoogte van zulke debatten zal in een wereld die gevaarlijker en complexer wordt, eerder hoger dan lager worden. Peter Koop benadrukte eerder al het belang van een genuanceerde benadering: "De mediaberichten over de Snowden-onthullingen hebben bij veel mensen spookbeelden opgeroepen. De originele documenten laten echter een veel complexere werkelijkheid zien waar nu ook de Nederlandse diensten tegenaan zullen lopen. Dit vereist een genuanceerde benadering, waarbij de wettelijke basisprincipes van noodzakelijkheid, proportionaliteit en subsidiariteit nog altijd de beste leidraad

242 Het instrument dat wordt benut, zijn de open normen van ons nationale recht – de maatstaf voor de maatschappelijke zorgvuldigheidsnorm (art. 6:162 lid 2 bw) – die worden geïnterpreteerd in het licht van internationale afspraken, zoals de bepalingen van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.

243 Zie in meer detail over de ruimte die de rechter neemt voor toetsing op dit terrein: Tjepkema et al. 2024.

244 TK 2022/23, 36169, nr. 36. kst-36169-36.pdf (officielebekendmakingen.nl).

245 Zie voor een verdere toelichting op dit handelen het dreigingsbeeld dat de MIVD, AIVD en NCTV gezamenlijk publiceren: AIVD et al. 2022.

zijn."[246] Zeker in tijden waarin wereldbeelden potentieel scherper inhoud en kleuring kunnen geven aan het maatschappelijk sentiment over hun functioneren, staan inlichtingendiensten voor de vraag hoe zij bepalen wat binnen hun gesloten binnenwereld moet blijven en wat met de politiek-maatschappelijke buitenwereld gedeeld kan worden.[247]

Samenwerken op basis van gelijkwaardigheid met het mondiale Zuiden

In internationale organisaties wordt de stem van landen in het mondiale Zuiden steeds relevanter. Bovendien beschikken deze landen over zeldzame grondstoffen die voor de welvaart van Nederland van grote betekenis zijn. De verhouding tussen het Westen en deze landen is de afgelopen jaren sterk veranderd. Fragmentatie van wereldbeelden speelt daarbij nadrukkelijk een rol. In het postkoloniale wereldbeeld worden de economische, culturele en humanitaire gevolgen van eeuwenlange westerse suprematie onthuld en gehekeld, en juist dat beeld heeft veel aan politieke kracht gewonnen (soms ook binnen westerse landen).

Dat werkt door in debatten over de klassieke westerse insteek van internationale 'ontwikkelingssamenwerking', waar economische ontwikkeling gefinancierd werd op voorwaarde dat het ontvangende land de eisen van het donorland op terreinen als fiscale prudentie, mensenrechten en duurzaamheid zou realiseren. Voorbeelden zijn te vinden in het beleid van internationale organisaties zoals het IMF en de Wereldbank, maar ook in dat van landen als Nederland. Dit beleid komt donoren echter steeds meer op kritiek te staan. Bovendien zijn er inmiddels andere landen en verbanden die de afspraken en toezeggingen op het gebied van economie en handel niet langer afhankelijk maken van normatieve voorwaarden. Zo verstrekken de New Development Bank (NDB) van de BRICS-landen en de Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB) leningen zonder daar nadere voorwaarden aan te verbinden op bijvoorbeeld het terrein van mensenrechten.

Met de recente Afrikastrategie zet Nederland stappen in de richting van een gelijkwaardiger relatie met landen in het mondiale Zuiden. Tegelijkertijd illustreert de strategie ook de spanning die deze nieuwe houding met zich meebrengt. De AIV pleitte recent "voor een (Nederlandse) Afrika-strategie waarin, tegen de achtergrond van de (geo)politieke context en vanuit Nederlandse en Europese belangen, aansluiting wordt gezocht bij Afrikaanse behoeften en

246 Koop 2018: 145.

247 Niet verrassend werken de diensten inmiddels aan meer transparantie. Illustratief is het bericht – begin 2024 – over de hack bij de MIVD. Verder zijn twee boeken verschenen die een nadere inkijk in het werk van de diensten geven: De Graaff 2022; Hijzen et al. 2024.

wensen. Op deze manier kunnen Europese en Afrikaanse landen tezamen gezamenlijke belangen formuleren die hen in staat stellen de schokken van een steeds grimmigere werkelijkheid op te vangen." De adviesraad voegt daar vervolgens veelbetekenend aan toe: "Zo wordt invulling gegeven aan de vaak bepleite, maar in de praktijk niet ingevulde, gelijkwaardige relatie."[248]

De ambitie van gelijkwaardigheid past in de noodzakelijke reactie op een fragmentatie van wereldbeelden, maar de praktijk van alledag blijkt weerbarstig.[249] Bovendien heeft de overheid maar beperkt invloed op de houding van het Nederlandse bedrijfsleven waar het gaat om gelijkwaardig investeren en handelen met landen in het mondiale Zuiden. Nederlandse bedrijven tonen vooralsnog relatief weinig interesse in deze landen, met name waar het gaat om investeringen.[250] Overwegingen van welvaart (Nederlandse economie en voor de Nederlandse samenleving beschikbare producten en grondstoffen), waarden (een relatie gebaseerd op gelijkwaardigheid) en weerbaarheid (de invloedssfeer van China en Rusland in deze landen zoveel mogelijk beperken) liggen ook op dit dossier niet in elkaars verlengde. Wil Nederland met deze voor ons land zo belangrijke landen een relatie opbouwen die bestand is tegen geopolitieke druk, dan zal dat balanceerwerk en 'veren laten' vragen. Een illustratie daarvan is te vinden in het eerdergenoemde AIV-advies: het gunnen van eerlijke en grotere toegang tot downstream waardecreërende activiteiten (bijvoorbeeld aandelen in batterijproductie) voor Afrikaanse partijen in ruil voor een duurzaam gebruik van grondstoffen.

3.5 Waarden, weerbaarheid en welvaart in het geding

Hoe beperkt in invalshoek en thematieken ook, de bovenstaande analyse maakt duidelijk dat de mondiale ontwikkelingen doordringen tot in de haarvaten van de Nederlandse samenleving. De meervoudige fragmentatie noodzaakt over een breed front tot het 'omdenken' van vanzelfsprekendheden, het onderzoeken van aannames en het herijken van beleidsuitgangspunten. Het realiseren van een strategisch beleid dat is gestoeld op een besef en erkenning van andere wereldbeelden, alsmede de geschiedenis en gevoelens die daarachter schuilgaan, vraagt om de beschikbaarheid van de daartoe noodzakelijke kennis. De aanwezigheid daarvan binnen de overheid is echter verre van vanzelfsprekend. De volgende passage uit een rapport over de versterking van de kennisfunctie

248 AIV 2022c.
249 Zie ook het Kamerverslag van het Commissiedebat over de Afrikastrategie van het kabine-Rutte IV en het gesprek van de Kamer met de opstellers van hieraan gerelateerde wetenschappelijke factsheets: https://www.tweedekamer.nl/debat_en_vergadering/commissievergaderingen/details?id=2023A05293 https://www.tweedekamer.nl/debat_en_vergadering/commissievergaderingen/details?id=2023A03188
250 Ministerie van Buitenlandse Zaken 2022.

binnen het ministerie van Justitie en Veiligheid is in dit verband illustratief: "Een opvallende uitkomst in ons onderzoek was dat experts veelal wijzen naar westerse bronnen en weinig zicht hebben op informatiebronnen in met name de Afrikaanse en Aziatische wereld. Interessante gezichtspunten buiten de eigen vertrouwde westerse omgeving blijven daardoor buiten beschouwing. Het betrekken van lokale informatiebronnen kan, naast het breder identificeren van ontwikkelingen, bijdragen aan een meer gebalanceerd beeld."[251]

De verleiding is bovendien groot om de nieuwe onzekerheden waarmee de fragmenterende wereldorde landen als Nederland confronteert, te beschouwen als een doos van Pandora die maar beter ongeopend kan blijven. Er liggen immers moeilijke debatten in het verschiet over de prijs van veiligheid in een turbulenter wereld, over de omgang met oude en nieuwe afhankelijkheden, de betrouwbaarheid van bestaande partners en allianties en de inzet en revitalisering van normatieve kaders. En er is altijd de rationalisatie dat een klein land als Nederland ook niet een te grote broek op het internationale toneel moet willen aantrekken, en al helemaal niet nu dat toneel wordt bevolkt door een hele reeks dominante en onderling rivaliserende actoren. In het laatste hoofdstuk van dit rapport betogen wij dat Nederland zich dat niet kan permitteren. Een actieve, responsieve, strategische omgang met de fragmenterende wereldorde is wel degelijk mogelijk, maar vergt veel.

251 Zie Kluft & Wilms 2020.

4. Omgaan met een fragmenterende wereld

4.1 Kernboodschap en bevindingen

"De afgelopen dertig jaar zijn we gewend geraakt aan vrede, vrijheid, veiligheid en overvloed. Het was er als een natuurverschijnsel. Als een warm bed, waaruit je moeilijk ontwaakt." Met deze woorden opende de demissionair minister van Defensie, Kajsa Ollongren, in het voorjaar van 2024 de conferentie Defensie en Samenleving.[252] Dit rapport sluiten wij af met een agenda voor het vervolg op dat moeizame ontwaken. Hiertoe vatten we eerst de analyse samen en vervolgens presenteren we drie hoofdaanbevelingen, ieder voorzien van een aantal concrete aansporingen.

In hoofdstuk 1 gaven we al een schets van onze kernboodschap. Die kunnen we nu als volgt preciseren:

1. De tijd dat Nederland kon meedeinen op voor ons land gunstige internationale verhoudingen, is voorbij. Nederland zal kostbare inspanningen moeten plegen om overeind te blijven in een turbulenter, grimmiger wereld.
2. Dat betekent ook dat zich vaker spanningen zullen voordoen in de driehoek van waarden, welvaart en weerbaarheid waarbinnen het buitenlands beleid zich beweegt. Bovendien raakt het roerige geopolitieke vaarwater waarin Nederland terecht is gekomen, steeds vaker ook de binnenlandse verhoudingen. Overheden zullen manieren moeten vinden om keuzes te maken die pijn doen en deze ook te legitimeren.
3. Daar heeft Nederland zich op te organiseren. Dit zal niet alleen de klassieke buitenlandspolitieke actoren raken, maar vergt mobilisatie en inzet van het hele openbaar bestuur en de hele samenleving.

De Nederlandse balanceeract: weerbaarheid, waarden, welvaart

De Nederlandse buitenlandse politiek in brede zin is te duiden in termen van drie zaken die voor ons land traditioneel en blijvend van wezenlijk belang zijn. Wij spreken in dit verband over de 3W's. Allereerst gaat het daarbij om *weerbaarheid*: een weerbare samenleving, een geloofwaardige defensie en robuuste allianties ten behoeve van onze internationale veiligheid. Ten tweede zijn specifieke *waarden* als mensenrechten, pluralistische democratie, rechtsstatelijkheid en de internationale rechtsorde voor Nederland belangrijk. Het derde kernbelang betreft welvaart: een wereldorde met open markten waarin onze economie floreert en een basis legt voor brede *welvaart*. Nederland zal

252 https://www.rijksoverheid.nl/documenten/toespraken/2024/04/23/toespraak-minister-ollongren-opening-conferentie-defensie-en-samenleving.

altijd aandacht moeten hebben voor alle drie de punten van het 3W-kader; deze hebben elkaar nodig.

In dit rapport laat de WRR zien dat het in het huidige tijdsgewricht veel moeilijker is geworden die balanceeract uit te voeren. In roerig geopolitiek vaarwater gekomen, staat Nederland vaker dan ooit in deze eeuw voor lastige vraagstukken waarin zijn drie strategische prioriteiten niet in elkaars verlengde liggen maar onderling schuren of zelfs botsen. De keuzes die regering en parlement hierover maken, hebben een grote impact op de internationale positie van Nederland maar ook op de Nederlandse economie en samenleving.

Van gunstige tot fragmenterende wereldorde

Nederland heeft in de afgelopen decennia in belangrijke mate kunnen profiteren van mondiale trends die gunstig voor ons waren. Vanuit het perspectief van Nederland werd de wereld democratischer én veiliger. Vanaf de jaren zeventig van de twintigste eeuw nam het aantal democratieën gestaag toe, in wat de 'derde golf van democratisering' is genoemd. De naoorlogse Europese samenwerking en de opening van markten die vanaf de jaren tachtig gestalte kreeg, creëerden nieuwe economische mogelijkheden, waarvan met name de nieuwe lidstaten van de Europese Unie (EU) wisten te profiteren. Met het einde van de Koude Oorlog verdween de acute dreiging van oorlog voor ons land en kwamen deze gunstige omstandigheden in een stroomversnelling.

De toetreding van een hele reeks voormalig communistische staten tot de Europese Unie vanaf de jaren negentig was vanuit het 3W-kader bezien een win-win-win-situatie: het Europese continent werd veiliger en democratischer en de interne markt werd uitgebreid. De toetredingen van China (2001) en later Rusland (2011) tot de Wereldhandelsorganisatie (WTO) creëerden welvaart, droegen bij aan vreedzame betrekkingen en aan de handhaving van internationale normen. Ze vormden bovendien een prikkel tot meer democratisch bestuur in die landen – althans, dat was toen de overtuiging.

De mondiale dynamiek van die decennia leverde allerlei voordelen voor het Nederlandse beleid op. Veiligheid, economie en een waardenagenda waren makkelijker dan voorheen in elkaars verlengde te brengen. De wereld werd veiliger en voorspoediger voor ons land. In reactie daarop wist Nederland, samen met de rest van West-Europa, het destijds zo genoemde 'vredesdividend' te innen. Sinds 1994 bezuinigden opeenvolgende kabinetten ingrijpend op de krijgsmacht. De Nederlandse uitgaven voor defensie waren daardoor lange tijd ver onder de door de NAVO gestelde doelstelling van 2 procent van het BBP.

Nederland behoorde daarnaast tot het grootste economische blok van de wereld en kon daarmee de voorwaarden stellen waar externe handelspartners zich

aan hadden te conformeren. En het groeiende momentum voor universele mensenrechten, democratie en rechtsstatelijkheid kwam tot uitdrukking in de op- of uitbouw van internationale instituties die deze waarden gewicht gaven. Dat betekende dat Nederland die waarden zonder veel risico kon uitdragen naar andere delen van de wereld.

Deze ons gunstig gezinde mondiale constellatie is nu ten einde gekomen. De tekenen daarvan waren al langer zichtbaar. Al vanaf 2006 stagneert de mondiale trend naar democratisering en inmiddels kent deze al geruime tijd een neerwaartse trend. Rusland viel in 2007 Georgië binnen en in 2014 nam het de Krim in en viel het Oekraïne voor het eerst binnen. Naast de langdurige conflicten in Soedan, Jemen en Myanmar, woeden er inmiddels oorlogen in Oekraïne en Gaza. Verschillende andere conflicten en brandhaarden hebben een hoog escalatiepotentieel, zoals in de Zuid-Chinese Zee. Vanaf de financiële crisis staat het streven naar open markten onder druk. Het protectionisme maakt een comeback. Landen en blokken streven naar strategische autonomie en er worden tal van handelsoorlogen gevoerd.

Hoe zijn deze ontwikkelingen te begrijpen? In dit rapport spreken wij van een proces van fragmentatie. Daarmee bedoelen wij niet dat alles fragmenteert en dat er geen orde meer is, maar specifiek dat zich ten opzichte van de situatie van de afgelopen decennia langs drie assen middelpuntvliedende bewegingen voordoen: machtspolen, tonelen van machtsuitoefening en wereldbeelden.

Fragmentatie van machtspolen

Met de oorlog in Oekraïne is Rusland op dit moment voor Nederland de acuutst dreigende machtspool. Het land poogt een eigen invloedssfeer op te bouwen met een set van instrumenten en technieken. De spectaculaire groei van de Chinese economie maakt dit land een grootmacht die in toenemende mate in conflict komt met de Verenigde Staten (VS). Met grote projecten als het Belt and Road Initiative (BRI) creëert het een alternatief voor de naoorlogse wereldorde. Ook India ontpopt zich de laatste jaren als een belangrijke machtspool die een geopolitieke sleutelpositie inneemt. Het machtigste land blijft echter vooralsnog de VS, een voor Nederland belangrijke bondgenoot. Tegelijkertijd is de Amerikaanse veiligheidsgarantie voor Europa niet meer vanzelfsprekend. De EU is een economische machtspool, maar zal ook op andere dimensies van macht meer voor zichzelf moeten gaan zorgen.

Deze vijf grootmachten kennen zeer verschillende combinaties van machtsbronnen en streven naar uiteenlopende vormen van mondiale ordening. Daarnaast bestaat nog een veelheid aan middelgrote machten met een onafhankelijke positie en een eigen agenda. Deze opkomende machten cultiveren langs meerdere assen relaties met de grootmachten (*multi-aligment*). Daardoor

ontstaan er allerlei nieuwe allianties en verbanden. Fragmentatie van machtspolen betekent dus niet dat er geen blokvorming is, maar dat er – in contrast met de situatie van de jaren negentig – meerdere met elkaar rivaliserende machten en verbanden zijn.

Fragmentatie van tonelen van machtsuitoefening

Het militaire toneel is bij uitstek het toneel van geopolitieke machtsuitoefening. Na jaren van vredesdividend is duidelijk dat dit machtstoneel terug is en volop aandacht verdient. Andere klassieke vormen van *hard power* zijn de inzet van valuta of het gebruik van de omvang van een economie. Typerend voor de huidige wereldorde is echter dat daarnaast machtsuitoefening plaatsvindt op allerlei meer specifieke tonelen: op het toneel van geografie in de ruimte en de zeeën; op grondstoffen en vitale goederen als energie, voedsel, metalen en drinkwater; op fysieke, digitale en financiële infrastructuur; op kennis en talent in chips, kunstmatige intelligentie (AI), biotechnologie, quantum; op personen via migratie, diaspora's en criminaliteit; op internationale afspraken in standaarden en regulering; en op de media via propaganda en geautomatiseerde verspreiding van desinformatie. Fragmentatie voltrekt zich dus over een breed front, waarbij allerlei vormen van mondiale verwevenheid worden gebruikt voor geopolitieke machtsuitoefening en 'hybride oorlogsvoering'.

Fragmentatie van wereldbeelden

Zeker vanaf de jaren negentig was een wereldbeeld van globalisering en mondiale convergentie dominant. Daartegenover stonden destijds natuurlijk ook andere wereldbeelden, maar deze hadden minder gewicht. Dat is in relatief korte tijd ingrijpend veranderd. Er is nu een scala aan invloedrijke wereldbeelden die onderling schuren en een politiek van competitie en confrontatie aandrijven en legitimeren. De Russische oorlog in Oekraïne volgt een revisionistisch wereldbeeld dat ook te herkennen is in landen als China, Turkije en Iran. Antidemocratische en anti-rechtsstatelijke ideeën bestaan in alle delen van de wereld, en hebben ook binnen westerse landen weer meer aanhang. Een vorm van traditionalisme verenigt de Russisch-Orthodoxe Kerk met christelijke conservatieven in de VS en islamitische regimes in het Midden-Oosten. Een antikoloniaal wereldbeeld trekt weer andere scheidslijnen door de wereld en gaat gepaard met een andere vorm van antiwesters sentiment. Fragmentatie betekent dat er niet een enkel dominant wereldbeeld is zoals tijdens de Koude Oorlog of na de val van de Muur, maar dat uiteenlopende wereldbeelden zich gelijktijdig manifesteren.

Deze drievoudige fragmentatie heeft de internationale verhoudingen complexer en turbulenter gemaakt. Omdat de Nederlandse samenleving en economie op tal van manieren de geopolitiek in worden getrokken, lopen binnenlandse en buitenlandse politiek bovendien meer en meer door elkaar

heen. Daarbij kunnen beleidsmakers in Nederland en Europa lang niet altijd meer leunen en steunen op internationale instituties onder westerse regie. Een belangrijke factor hierbij is dat westerse normen en praktijken steeds vaker het mikpunt van kritiek zijn. Bovendien klinkt die kritiek niet alleen van verre maar ook van binnenuit. En ondertussen ontwikkelt een aantal landen in een hoog tempo machtsposities op een of meer tonelen die ze desgewenst kunnen exploiteren, met potentieel catastrofale gevolgen.

Implicaties: Nederlandse evenwichtskunst onder druk

Wat betekenen dit proces van fragmentatie en de consequenties daarvan nu voor Nederland? Fragmentatie heeft voor ons land primair een negatieve connotatie. De tijd is voorbij dat de VS en Europese landen mondiaal de economische en politieke spelregels konden definiëren. De fragmenterende wereldorde zet alle drie punten van het 3W-kader onder druk en maakt het lastiger om werkbare evenwichten tot stand te brengen. Westerse landen komen steeds vaker voor afruilen en pijnlijke keuzes te staan.

Weerbaarheid – De veiligheidssituatie in Europa is in rap tempo drastisch verslechterd. Nederland kan weer in oorlog raken. Lang leek dat ondenkbaar, maar door de rivaliteit tussen de grootmachten is dat een scenario dat ook ons land nu serieus moet nemen. De fragmentatie van tonelen van machtsuitoefening maakt bovendien dat oorlog allerlei vormen kan aannemen. Zelfs nu al zijn er dagelijks talloze pogingen tot inbraak in de digitale systemen van Nederlandse bedrijven en overheden. In tijden van oplopende internationale spanning zal ons land te maken krijgen met nog meer aanvallen op vitale (digitale) infrastructuur en logistieke processen, desinformatiecampagnes en andere vormen van verstoring van politieke processen.

Welvaart – Als competitief handelsland is Nederland gebaat bij open en vrije markten. Die staan nu overal onder druk omdat een strategische logica de economie binnentreedt. De nadruk in de economie verschuift daarmee van efficiëntie en samenwerking naar het afbouwen van afhankelijkheden (ook wel aangeduid als het streven naar 'dual circulation', 'strategische autonomie', 'de-risking' en 'de-coupling'). Dat zal onvermijdelijk gepaard gaan met welvaartsverlies.

Waarden – Democratische en rechtsstatelijke waarden staan op veel plaatsen in de wereld onder druk. De wereld wordt in toenemende mate geconfronteerd met wereldbeelden waarin vijandschap tegenover andere staten en bevolkingsgroepen wordt benadrukt. Veel internationale instituties raken verlamd door blokvorming, waardoor de internationale rechtsorde die in de naoorlogse decennia stap voor stap is opgebouwd nu dreigt af te brokkelen.

De drievoudige fragmentatie creëert dus middelpuntvliedende krachten, die vaker en indringender dan in de afgelopen decennia nopen tot keuzes in de afruil tussen de 3W-kernbelangen. Dat geldt voor Nederlandse overheden net zo goed als voor bedrijven en maatschappelijke organisaties. De voorbeelden daarvan zijn talrijk. Omwille van veiligheid gaan Europese landen af van Russisch gas. Dat betekent dat zij de economische samenwerking met Qatar en Azerbeidzjan intensiveren, landen die voor ons essentiële waarden schenden. Of neem India. Het is als alternatief voor China een belangrijke partner voor veiligheid en economische samenwerking, maar daarmee wordt de ruimte kleiner om autoritaire tendensen in de koers van Indiase regeringen te adresseren. Omgekeerd leidt een hardere lijn richting China wat betreft mensenrechtenschendingen ertoe dat Nederlandse bedrijven minder toegang hebben tot de Chinese markt. Ook kan een sterke nadruk op veiligheid de economische vitaliteit van sectoren schaden.[253] Maar de vitaliteit van deze sectoren is juist weer cruciaal voor het noodzakelijke verdienvermogen van ons land met het oog op investeringen om de weerbaarheid te vergroten.

Het is bij dit alles belangrijk te beseffen dat in andere delen van de wereld de afname van de westerse dominantie die het gevolg is van deze fragmentatie, eerder als positief wordt ervaren. Die afname biedt immers kansen aan andere stemmen, andere belangen en andere manieren van opereren dan die van landen als Nederland.

4.2 Valse verleidingen: niet-productieve reflexen

Nederland moet zich dus heroriënteren op zijn positie in de wereld. Daarbij heeft het nog een lange weg te gaan om zijn vermogen te vergroten om strategisch en slagvaardig te opereren in dit tijdperk van geopolitieke turbulentie. Daar staat het allerminst alleen in. Heel Europa worstelt met de implicaties van de drievoudige fragmentatie. Dat vraagt om een breed proces van heroriëntatie. Daarbij kunnen verschillende reflexen in de weg zitten. We bespreken er hier drie: *business as usual*, simplificatie en verschansing.

Business as usual

Door het proces van fragmentatie is de mondiale context ongunstig geworden voor Nederland en dat vereist ander beleid. Maar juist onder dat soort druk kunnen beleidsmakers ten prooi vallen aan *normalcy bias* en collectief wensdenken[254], waarbij ongemakkelijke ontwikkelingen bewust en onbewust

253 Eski et al. 2023.
254 https://www.thebehavioralscientist.com/glossary/normalcy-bias.

naar de marge worden gedrukt en lastige keuzes worden vermeden.[255] In een fragmenterende wereld wordt de *business as usual* van de afgelopen decennia – maximaliseren op zowel weerbaarheid, welvaart als waarden – echter heel moeilijk. Nederland zal vaker lastige keuzes moeten maken. Omwille van de weerbaarheid is het bijvoorbeeld belangrijk om afspraken te maken over grondstoffen en alternatieve toevoerketens met India en verschillende Afrikaanse landen, die daarvoor een economische of politieke prijs zullen bedingen. Bovendien is lang niet altijd gezegd dat het verbinden van onze waardenagenda aan de handels- en buitenlandse politiek het beoogde effect sorteert.[256] Voor landen uit het mondiale Zuiden is economische ontwikkeling belangrijker dan waardengedreven handel. De digitale infrastructuur vanuit China is goedkoop en daarom aantrekkelijk. Als het Westen op de steun van het mondiale Zuiden wil rekenen, dan moet het zich daarvoor meer en anders inspannen dan tevoren.[257] Stoppen met *business as usual* betekent ook rekening houden met extreme scenario's, bijvoorbeeld voor de mogelijke effecten van politieke koerswisselingen van onze belangrijkste partners en fundamentele spanningen binnen onze belangrijkste allianties.

Simplificatie

Wanneer de ernst van de situatie wel onder ogen wordt gezien, dreigt een andere verleiding: de reflex tot simplificatie. Dat is een begrijpelijke, maar problematische reactie op een wereld die gevaarlijker en complexer wordt. Denk bijvoorbeeld aan de misleidende aantrekkingskracht van de notie van een omvattende nieuwe Koude Oorlog. De fragmentatie van machtspolen kan niet simpelweg gereduceerd worden tot twee eenduidige kampen. De bijbehorende gedachte van *de-coupling* tussen de twee blokken miskent de verwevenheid op allerlei tonelen. Een aanverwante simplificatie is de gedachte dat democratieën altijd zullen zegevieren over autocratieën. Hedendaagse autocratieën zijn echter heel anders die dan van de twintigste eeuw.[258]

Simplificatie dreigt verder ten aanzien van specifieke landen en regio's. Lange tijd werd China alleen als kans gepresenteerd terwijl het nu alleen als bedreiging gezien dreigt te worden. Onderdelen van dat dreigingsbeeld zijn mythes dat China inherent ondemocratisch is, dat de bevolking totaal niet om individuele

---

255 Maor 2021; McConnell & 't Hart 2019; Kam 1988; Jervis 2011. Het resultaat is een toenemende kans op wat de 9/11-onderzoekscommissie *failure of imagination* noemde: te weinig en te laat omdenken en bijsturen om effectief te kunnen reageren op trendbreuken, opkomende bedreigingen en nieuwe kansen die om beleidsinnovaties vragen. https://govinfo.library.unt.edu/911/report/911Report_Ch11.pdf. Zie verder over de gevaren van wensdenken: WRR 2022: 8; ovv 2023: 207.

256 Pelkmans 2020.

257 Bunde et al. 2023: hoofdstuk 8.

258 Keane 2020.

rechten geeft en dat het land geheel top-down en vanuit een masterplan wordt bestuurd. Een realistischer Chinabeeld is nodig. Hetzelfde geldt voor India, dat nu vaak als kans wordt gepresenteerd en als antwoord op de zorgen over China. Een realistisch beeld over India geeft rekenschap van problematische interne ontwikkelingen in het land en de manieren waarop het met het Westen botst. Het Afrikaanse continent ten slotte wordt vaak als een homogene groep van landen gezien die als gevolg van demografische ontwikkelingen vooral een probleem vormen. Daarin werken koloniale denkbeelden door. Bovendien miskent dit beeld de diversiteit van het Afrikaanse continent en het potentieel dat sommige Afrikaanse landen hebben.[259] Dat vereist een gedifferentieerde landenspecifieke benadering.

Verschansing

Een laatste reflex waarvoor gewaakt moet worden, is verschansing. Als de wereld dreigender wordt, is het verleidelijk om die wereld buiten te sluiten en geborgenheid achter de eigen muren te zoeken. Dat is vanuit onze analyse echter een illusie. Allereerst omdat Nederland onderdeel is van een belangrijke machtspool op het wereldtoneel, de Europese Unie. Daarbinnen kan en moet ons land opereren. Daarnaast is Nederland ingebed in een web van intergouvernementele verbanden waaraan het zich niet zomaar kan onttrekken, en die overigens essentiële bijdragen leveren aan zijn veiligheid, welvaart en waardenagenda. Er is geen duidelijk onderscheid meer te maken tussen 'buiten' en 'binnen'. Via stromen van goederen, informatie, ideeën en mensen is de buitenwereld altijd al binnen. Dat geldt voor elk land, maar zeker voor een handels- en kennisland als Nederland dat een knooppunt is van veel van die stromen. Een politiek van verschansing achter 'onze dijken' zal resulteren in verlies aan weerbaarheid, welvaart en waarden.

Ook op Europees niveau speelt de verleiding van verschansing in de gedachte dat een Fort Europa economisch zelfvoorzienend wordt en migratie van buiten minimaliseert. Volledige ontkoppeling is echter niet alleen onwenselijk en onhaalbaar, zij zou ook leiden tot een enorm welvaartsverlies. Economische afhankelijkheden moeten geadresseerd worden, maar de verbindingen en voordelen van decennia van globalisering kunnen niet zomaar worden teruggedraaid. Ontvlechting is bijzonder kostbaar en in veel sectoren niet eens mogelijk. Ook hebben vergrijzende Europese landen – waaronder Nederland – juist langere tijd een (strategisch gestuurd) immigratiesaldo nodig om met name de publieke dienstverlening aan de gang te houden.[260]

---

259 Zie bijvoorbeeld Faloyin 2022.
260 Staatscommissie demografische ontwikkelingen 2050 (2024).

4.3 Handelingsruimte en kansen voor Nederland

Nederland zal dus moeten acteren en dat kan het ook. Vaak wordt Nederland afgeschilderd als een klein land dat weinig invloed heeft op de mondiale ontwikkelingen. Dat is echter een verkeerd beeld van de realiteit. Nederland mag dan geografisch klein en militair zwak zijn, het is in economisch opzicht een mondiale subtopper. Het bezit belangrijke geostrategische assets en geniet op meerdere terreinen een sterke internationale reputatie. Nederland hoeft dus niet slechts lijdend voorwerp te zijn van het nieuwe mondiale krachtenspel. Het kan er actief aan deelnemen – om nationale en Europese belangen te behartigen, maar ook om de volkenrechtelijke waarden en instituties te verdedigen waaraan het zich heeft gecommitteerd en waarvan het zelf in vergaande mate afhankelijk is.

Wat betreft *machtspolen*, heeft Nederland traditioneel een sterke band met de VS. Ons land heeft een substantiële stem binnen de EU en kan bijdragen aan de ontwikkeling ervan als machtspool. De opkomst van andere machtspolen in Azië, Latijns-Amerika en Afrika biedt eveneens kansen voor Nederland op het gebied van handel en veiligheid.

Op veel *tonelen van machtsuitoefening* is Nederland bovendien een belangrijke speler. Denk bijvoorbeeld aan: de al vaker in dit rapport genoemde bedrijven op het gebied van chips(machines); Wageningen en het Food Valley-ecosysteem op het gebied van voedsel; de maritieme maakindustrie; Urenco met de verrijking van uranium; het in Noordwijk gevestigde European Space Agency (ESTEC) in de ruimte; het observerend lidmaatmaatschap van de Arctic Council voor de Noordpool; de Rotterdamse haven op het gebied van handelsinfrastructuur; Amsterdam Internet Exchange (AMSIX) en de onderzeese kabels op het gebied van digitale infrastructuur; en allerlei bedrijven en universiteiten op het toneel van kennis en technologie. Met een sterke reputatie op het gebied van multilateralisme en als vestigingsplaats van internationaal-juridische instituties kan Nederland bovendien bijdragen aan de internationale rechtsorde.

Fragmentatie van *wereldbeelden* levert vragen op voor de (zelf)beelden en assumpties waarop de Nederlandse buitenlandse politiek zich baseert. Bovendien werkt de fragmentatie steeds explicieter door in sentimenten binnen de Nederlandse samenleving. Sensitiviteit voor andere wereldbeelden en oprechte aandacht voor onderliggende motieven, emoties en tradities vraagt zelfonderzoek en attitudeverandering, maar biedt tegelijkertijd ook kansen. Denk bijvoorbeeld aan het inslaan van nieuwe paden naar wederzijds

productievere relaties met Afrikaanse landen.[261] Denk ook aan kansen voor een gelijkwaardiger relatie met de Caribische delen van het Koninkrijk als het op geopolitiek aankomt. Niet alleen de geografische positie maar evenzeer de lokale omstandigheden bepalen de omgang met de trits weerbaarheid, waarden en welzijn. Dat resulteert op Aruba, Curaçao, Sint-Maarten en de BES-eilanden (Bonaire, Sint Eustatius en Saba) in deels andere opvattingen over de noodzakelijke omgang met geopolitieke uitdagingen dan in Den Haag. Nu wereldbeelden onmiskenbaar kleur aan deze opvattingen geven, heeft het meerwaarde daar oog voor te hebben. Dat geldt des te meer nu aangelegenheden op het terrein van zowel buitenlandse zaken als defensie tot de taken en bevoegdheden van het Koninkrijk behoren.

4.4 Aanbevelingen

Natuurlijk gebeurt er ook al heel veel. Nederland werkt er al geruime tijd aan om een aantal bakens te verzetten. Toch is er, zo meent de WRR, dringend wezenlijk meer nodig. Wij hebben daartoe drie centrale aanbevelingen geformuleerd, die ieder worden uitgewerkt in een aantal concrete aansporingen.

Aanbeveling I – Maak Nederland geopolitiek robuust

I.1 Ontwikkel en borg de noodzakelijke expertise

Over de mondiale onzekerheid zei de Nederlandse NAVO-admiraal Rob Bauer: “anything may happen at any time”. En daarom: “expect the unexpected”.[262] Maarten Schurink, secretaris-generaal bij het ministerie van Defensie, uitte zich in het voorjaar van 2024 in soortgelijke bewoordingen.[263] Scenario’s die voorheen als te extreem werden beschouwd, zijn voorstelbaar geworden. Nederland zal daarom *geopolitiek robuust* moeten worden. Dat wil zeggen: het vermogen ontwikkelen om overeind te blijven in een turbulente omgeving waarin zich regelmatig onvoorspelde maar ingrijpende ontwikkelingen voordoen, en waarin systeem veranderende strategische schokken niet uit te sluiten zijn.

Nederland moet daarom investeren in een rijksbrede geopolitieke deskundigheidsmix.[264] Dat betekent niet: meer ambtenaren. Het betekent wel: het anders richten van het blikveld en de expertise van een deel van die ambtenaren en het

---

261 De relatie met andere wereldbeelden (denkbeelden) wordt expliciet gemaakt in de Nederlandse Afrikastrategie 2023-2032, met name op p. 34. Zie Ministerie van Buitenlandse Zaken 2022.

262 https://www.politico.eu/article/nato-needs-warfighting-transformation-says-military-chief/.

263 Naar aanleiding van de conferentie Defensie en Samenleving en de Koningsdaglezing (april 2024) door de minister van Defensie Ollongren.

264 Het begrip ‘deskundigheidsmix’ wordt door de WRR uitgewerkt in een advies over de Deskundige Overheid. Zie voor een eerste duiding: WRR 2024.

verbreden en verdiepen van netwerken met externe bronnen van expertise. Dat gaat alle ministeries en andere lagen van de overheid aan. Daarbij gaat het niet alleen om kennis over internationale betrekkingen. Evenzeer zullen geopolitiek deskundige professionals op andere terreinen zoals geo-economie en cyberveiligheid aangetrokken moeten worden, evenals juristen die vanuit een voldoende geopolitieke sensitiviteit het noodzakelijke wettelijke instrumentarium vorm en inhoud weten te geven en tevens weten hoe regulering strategisch valt in te zetten.

Versterking van geopolitieke deskundigheid vereist allereerst *dieptekennis over actoren, tonelen, wereldbeelden en de bijbehorende dynamieken*. Diepgaande inhoudelijke kennis is nodig in een wereld die complex en risicovol is geworden. Sinds het einde van de Koude Oorlog is er in Nederland veel kennis over de Russische geschiedenis, politiek en taal verdwenen. Die kennis zal weer opgebouwd moeten worden. Kennis over opkomende machten als China en India en regionale machten als Iran en Turkije – alle met niet-verwaarloosbare diaspora's in Nederland – is eveneens essentieel. Goede voorbeelden op dit gebied zijn het recent opgerichte China Kennisnetwerk (CKN) en Rusland en Oost-Europa Kennis Alliantie (REKA). Dat geldt ook voor kennis over (toekomstige) brandpuntregio's als de Sahel, de Kaukasus, de Zuid-Chinese Zee, de beide polen en de ruimte.

Diepgaande kennis van de tonelen is eveneens noodzakelijk. Nu de chipsindustrie niet louter meer een economisch fenomeen is, maar onderdeel van geopolitieke rivaliteit, moet de overheid weet hebben van ontwikkelingen in deze industrie om in dat krachtenveld beleid te kunnen voeren en daarbinnen te onderscheiden wat in het belang van Nederland is. Welk bedrijf kan een volgende ASML zijn en hoe kan Nederland zich daarop voorbereiden? Kennis is verder nodig om te identificeren waar andere landen van Nederland afhankelijk zijn en waar er langs die weg kansen voor ons land liggen.

Ook de fragmentatie van wereldbeelden vereist expertiseontwikkeling. Alleen daarmee kan beter geanticipeerd worden op het gedrag van buitenlandse actoren, en op veranderingen en sentimenten in de Nederlandse samenleving. De oorlog in Gaza maakt duidelijk hoe nauw die met elkaar verbonden zijn. Belangrijk daarbij is, ten tweede, dat een *rijkdom aan bronnen en betekenisgeving* geborgd wordt. Daarvoor is Nederland goed gepositioneerd. Het beschikt over een uitgebreid diplomatiek postennetwerk en twee internationaal erkende inlichtingendiensten. Nederlandse kennisinstellingen hebben breed vertakte internationale netwerken en beschikken over uitstekende wetenschappelijke expertise om geopolitieke ontwikkelingen te duiden. Er is bij de overheid, evenals bij sommige maatschappelijke organisaties, veel expertise op het gebied van de benutting van digitale technologie voor dataverzameling over mondiale

ontwikkelingen. Dat zijn stuk voor stuk bouwstenen voor een rijke, gelaagde informatiepositie ten behoeve van internationaal en nationaal beleid.

Daarnaast is er voldoende hoogwaardige, transdisciplinaire en cultureel diverse analysecapaciteit nodig om de benodigde scherpe duiding te geven en doorvertaling daarvan binnen overheid en samenleving te bewerkstelligen. Daarop bezuinigen zou fnuikend zijn voor de kwaliteit van de analyses en adviezen die Nederlandse beleidsmakers helpen navigeren in de geopolitieke mist. In het eerdere rapport *Veiligheid in een wereld van verbindingen* heeft de WRR aanbevolen om zowel een Nationale Veiligheidsraad als een Planbureau voor de Veiligheid op te richten. De eerste is er gekomen, de tweede echter niet. Daardoor leunt de overheid zwaar op externe expertisecentra. Een dergelijk bureau kan nog steeds van grote meerwaarde zijn als steunpilaar voor de hier geïmpliceerde strategische cultuur, die het kan voeden met onderzoeken, scenario's en risicoanalyses. Met die inbreng kan ook een betere verbeeldingskracht voor het Nederlandse beleid georganiseerd worden.

I.2 Zorg dat niet alleen de 'usual suspects' van het buitenlands en veiligheidsbeleid maar ook de van oudsher meer binnenlands gerichte onderdelen van de overheid meedoen in de beleidsvorming

De onzekerheden, bedreigingen en kansen die voortvloeien uit de fragmenterende wereldorde, vergen een overheid die geopolitieke sensitiviteit heeft en een vermogen om vanuit brede nationale kernbelangen tot beleid en beslissingen te komen. De 'usual suspects' op het terrein van buitenlands en veiligheidsbeleid zetten inmiddels stappen.[265] Tegelijkertijd worden een veelheid aan andere beleidsterreinen en alle ministeries ook geraakt door de mondiale verschuivingen. Het vraagstuk van kennisveiligheid ligt op het bord bij het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OCW). Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) heeft te maken met bedreigingen op de Noordzee, Schiphol en de telecommunicatie-infrastructuur (5G). Het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) wordt geconfronteerd met farmaceutische quasi-monopolies van landen als China en India en geopolitieke inzet van ontwikkelingen op het terrein van de biotechnologie. Tegelijkertijd blijft veel beleid erg op het binnenland gericht, ontwikkeld vanuit departementale perspectieven en in samenspraak met de vertrouwde sectorale belangen.[266]

---

265 Met sensitiviteit voor nieuwe bedreigingen en kansen. Zie bijvoorbeeld ministerie van Defensie 2023.

266 Zie ook het rapport van de Directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB) met betrekking tot het lage percentage ambtenaren dat zich met het buitenland bezighoudt (Ministerie van Buitenlandse Zaken 2021). Zie ook Princen 2024 over de noodzakelijke kennisdeling over departementen heen inzake EU-aangelegenheden.

In plaats daarvan is een *strategische cultuur* nodig van waaruit deelbelangen en verschillende perspectieven gewogen en beoordeeld kunnen worden. Dat vergt vormen van beleidsvoering waarin een breed scala aan internationaal relevante bedrijven en maatschappelijke organisaties nadrukkelijk wordt betrokken, waarin ook extreme scenario's onder ogen worden gezien en waarin strategische ontwikkelingen worden geagendeerd en geadresseerd voordat ze Nederland overvallen.

Dat het creëren van een dergelijk systeem in ons land mogelijk is, toont de Cyber Security Raad. Dit nationale adviesorgaan is samengesteld uit vertegenwoordigers vanuit de overheid, het bedrijfsleven en de wetenschap en richt zich op strategische (beleids)kwesties rondom cybersecurity. Inmiddels functioneert sinds eind 2022 ook de Nationale Veiligheidsraad, die kan uitgroeien tot een van de cruciale pijlers van de bedoelde strategische cultuur op het hoogste politieke niveau. Ook op sommige vakdepartementen is het bewustzijn van de geopolitieke dynamiek merkbaar gegroeid. Zo heeft het ministerie van OCW recent een eigen postennetwerk opgezet en veel ministeries hebben specifieke afdelingen voor het buitenland. Maar er is meer nodig op het gebied van afstemming en coördinatie, zeker ook in de interbestuurlijke verhoudingen.

Samenwerking en afstemming binnen een strategische cultuur gaat ook over het in positie brengen van andere overheidslagen, bijvoorbeeld gemeenten. Als er ontwrichtende ontwikkelingen plaatsvinden, hebben andere overheden immers belangrijke taken op het gebied van openbare orde en veiligheid, vervoer, logistiek en de opvang van mensen. Andere overheden zoals gemeenten opereren zelf bovendien op diverse manieren ook zelfstandig en collectief op internationale tonelen.

Nederland moet daarom – zie ook de ervaringen met interbestuurlijke samenwerking en spanningen tijdens de coronapandemie – de organisatie van de noodzakelijke overheidsbrede afstemming opnieuw doordenken. Discussies hierover gaan vaak over de relatie tussen het ministerie van Buitenlandse Zaken en het – in Nederland relatief kleine – ministerie van Algemene Zaken. In Duitsland woedt een vergelijkbare discussie, die vooral gepaard gaat met grote spanningen tussen beide ministeries, een situatie die Nederland moet zien te voorkomen. In een evaluatie van de Nederlandse EU-coördinatie – de verantwoordelijkheid van het ministerie van Algemene Zaken – concludeert de directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB) van het ministerie van Buitenlandse Zaken ondertussen wel dat deze "strategischer, selectiever en kundiger" moet.[267] De hoge (werk)druk gaat ten koste van reflectie en strategie-

267 Ministerie van Buitenlandse Zaken 2021: 7.

vorming en behoeft verbetering wil ons land een prominentere en proactievere rol in de EU spelen, aldus de IOB.

I.3 Investeer in nationale weerbaarheid

Een adequate omgang met een fragmenterende wereldorde vraagt om gerichte materiële investeringen, ook in tijden van budgettaire krapte. Het gaat bovendien om een langetermijnontwikkeling, en dat betekent dat de benodigde capaciteit en inspanningen een permanent karakter moeten krijgen.

Natuurlijk gaat het hier in ieder geval om de versterking van de krijgsmacht. Deze is hard nodig, want het is niet meer ondenkbaar dat Nederland zelf bij een nieuw militair conflict op het Europese continent betrokken raakt. Er is veel achterstallig onderhoud, nieuwe militaire technologie moet beschikbaar komen en er zullen meer mensen moeten worden ingezet. Het wettelijk verankeren van de 2 procent-norm als minimaal noodzakelijk budgettair commitment van Nederland is daartoe een probaat middel en zendt een belangrijk signaal uit.

Nationale weerbaarheid omvat veel meer dan het versterken van de krijgsmacht, hoe cruciaal die versterking ook is. In aanvulling op de hogere defensie-uitgaven zijn financiële middelen nodig voor economische en civiele weerbaarheid. We hebben het dan over de aanleg van strategische reserves van olie, grondstoffen en voedsel, majeure investeringen in cyberveiligheid en vitale infrastructuren. Maar ook het vereiste wettelijk instrumentarium moet worden gemoderniseerd met het oog op een voldoende paraatheid en nieuwe vormen van 'oorlogsvoering'.[268]

Weerbaarheid veronderstelt een robuust nationaal verdienvermogen. Ook de W van welvaart vraagt daarom om geopolitiek gedreven investeringen. Wil Nederland zowel de kansen op de tonelen benutten als de huidige strategische positie op bepaalde economisch relevante tonelen garanderen, dan zal het daarop moeten kunnen sturen. De regio Eindhoven is inmiddels het welbekende voorbeeld, maar ons land heeft – zoals eerder aangestipt – meer parels te koesteren. Industriebeleid en staatssteun zijn in zowel Den Haag als Brussel complexe en heikele onderwerpen, maar dat mag noodzakelijke investeringen in de versterking van strategische posities op vitale tonelen niet belemmeren.

Als het om investeren gaat, hebben we het ook over de inzet die direct verband houdt met nieuwe opkomende machten en andere landen in het mondiale Zuiden. Als Nederland toegang wil tot de grondstoffen van bepaalde landen, zullen deze om andere investeringen retour vragen en om bijdragen aan de

268 Prins 2024b.

werkgelegenheid. De wens om met die landen meer samen te werken veronderstelt dat Nederland bereid is dergelijke investeringen te doen.

I.4 Prioriteer vergroting van weerbaarheid, maar waak voor overmatige securitisering

"Defensie beschermt wat ons dierbaar is", zo luidt de openingszin op de webpagina van het ministerie van Defensie. Maar in een wereld die fragmenteert langs actoren, tonelen en wereldbeelden, wordt het steeds uitdagender om in concrete kwesties aan te geven wat Nederland dan precies dierbaar is. De beleidsmatige opgave is daarom om explicieter de hedendaagse *sine qua nons* in onze waarden, weerbaarheid en welvaart scherp te benoemen, en deze tegen elkaar af te wegen wanneer het niet mogelijk is ze tegelijkertijd of in gelijke mate te realiseren. Dat impliceert dat de onderliggende spanningen op tafel moeten komen: spanningen tussen ambities en kosten, spanningen tussen ons zelfbeeld en de manier waarop in andere delen van de wereld naar Nederland wordt gekeken, en spanningen tussen uiteenlopende politieke visies op wat in het nationaal belang en 'ons dierbaar' wordt geacht.

In een wereld die Nederland gunstig gezind was, gaven opeenvolgende regeringen een lagere prioriteit aan weerbaarheid. Dit heeft ertoe geleid dat investeringen achterbleven, het veiligheidsbewustzijn daalde en er nu grote inhaalslagen moeten worden gemaakt.[269] Het gaat bij de nu noodzakelijk geworden (her) ingroei van weerbaarheid nadrukkelijk niet alleen om de versterking van de krijgsmacht, al is dit een *sine qua non*. Onze analyse maakt duidelijk dat machtsuitoefening inmiddels plaatsvindt op een scala aan niet-militaire tonelen. Daardoor worden voorheen puur civiele tonelen het veiligheidsdomein ingetrokken. Om de weerbaarheid te vergroten is daarom een enorme omslag noodzakelijk. Beleid dat economisch efficiënt is en een brede welvaart bevordert, zal soms moeten worden afgeruild tegen beleidsopties die weliswaar inefficiënt zijn en de samenleving belasten maar wel de weerbaarheid versterken. Denk aan keuzes voor het aanleggen van strategische reserves in plaats van louter te rekenen op *just in time*-levering. Of aan het uitbreiden van de mogelijkheden voor de krijgsmacht om indringender te oefenen op Nederlandse bodem en in het Nederlandse luchtruim. Tegelijkertijd zal ons land het verdienvermogen moeten hebben en behouden om de investeringen te kunnen doen die noodzakelijk zijn voor voldoende weerbaarheid.

Snelle en stevige 'ingroei' van weerbaarheid is van groot belang, maar gaat niet zonder slag of stoot. Er zullen offers moeten worden gebracht. Vergroting van de weerbaarheid schuurt vaker wel dan niet met de andere twee W's: waarden

269 Zie eerder hierover WRR 2017a.

en welvaart. Het vraagt veel om daar wijze afwegingen in te maken, er politiek draagvlak voor te organiseren, en er in de uitvoering de medewerking van overheden, bedrijven en burgers voor tot stand te brengen. Expliciet en gemotiveerd balanceren tussen overwegingen van weerbaarheid, waarden en welvaart is daarvoor een noodzakelijke voorwaarde. Dat brengt discipline in de beleidsvorming en verrijkt de argumentatie bij het verantwoorden van geopolitiek gemotiveerde keuzes.

Denken in termen van balanceren tussen de drie kernbelangen borgt dat beleidsmakers geen van de 3W's veronachtzamen, maar ook dat ze er geen verabsoluteren. Uit de beleidsreacties van veel landen op de aanslagen van 9/11 bleek wat er kan gebeuren als een acuut verhoogde collectieve angst onversneden zijn weg vindt in de politieke besluitvorming: een mate van securitisering van wetgeving, beleid en handhavingspraktijken die op gespannen voet staat met democratische en rechtsstatelijke normen. Het is op dit moment weliswaar essentieel om het been bij te trekken wat betreft weerbaarheid om de simpele reden dat van de drie W's deze lange tijd verwaarloosd is en de externe bedreigingen sterk zijn toegenomen. Maar waarden en welvaart mogen daarbij niet uit het oog worden verloren; de balanceeract moet ook in tijden van grimmige geopolitiek gewoon doorgaan. Met het 3W-kader wil de WRR een lens aanreiken die behulpzaam kan zijn bij deze balanceeract. Uit de analyse in dit rapport blijkt dat deze driehoek op vier manieren dienstbaar kan zijn.

Allereerst bij het duiden van de *context waarin de balanceeract plaatsvindt*: de externe context is voor Nederland niet langer gunstig. Weerbaarheid, waarden en welvaart liggen niet langer in elkaars verlengde. Bovendien kennen alle 3W's inmiddels een neerwaartse beweging. Weerbaarheid staat op het spel door gewapende conflicten en oorlog dichtbij huis. Welvaart staat onder druk door groeiend protectionisme en een securitisatie van de economie. Waarden staan op het spel door de invloed van autoritaire regimes en wereldbeelden die ook de Nederlandse samenleving beïnvloeden.

Ten tweede bij de beoordeling van *de mate waarin ieder van de 3W's voldoende stevig wordt verdisconteerd in de beleidsvoering*. Momenteel blijkt voor weerbaarheid een forse inhaalslag nodig. Nederland inde het vredesdividend en bezuinigde fors op defensie. Dat maakte ons land kwetsbaar. Investeren in weerbaarheid geldt voor zowel de directe kosten aan defensie als voor de indirecte kosten aan infrastructuur, bevoorrading en robuuste toevoerketens.

Ten derde om te *waken voor het doorslaan van de aandacht op één van de 3W's*. In de fragmenterende wereldorde is een sterke trend zichtbaar richting securitisatie, waardoor alles door een veiligheidsbril wordt bezien. Nederland zal absoluut meer moeten investeren in weerbaarheid, maar ons land kan alleen

weerbaar zijn als het tegelijkertijd zorg draagt voor waarden en welvaart. Een wereld zonder waarden is immers ook een onveiligere wereld. En onvoldoende welvaart genereert onvoldoende middelen voor weerbaarheid.

Ten slotte toont de blik door de lens van het 3W-kader dat er *geen eenvoudige antwoorden* zijn. Juist door 3W-wegingen te expliciteren wordt duidelijk dat er pijnlijke beslissingen en afruilen gemaakt moeten worden. Dat is geen makkelijke boodschap, maar een die de politiek wel ter harte zal moeten nemen. Noodzakelijk maatschappelijk draagvlak veronderstelt dat burgers weten waarom bepaalde afwegingen gemaakt worden. Dialoog is noodzakelijk om scherp te krijgen hoe Nederland in een grimmige context waarden, weerbaarheid en welvaart zo goed als mogelijk kan balanceren en aan de hand daarvan vorm kan geven.

Overzicht 4.1 Waarvoor kan het 3W-kader behulpzaam zijn?

Vier manieren waarop het kader dienstbaar kan zijn:

1. Duiden van de context waarin de balanceeract tussen weerbaarheid, waarden en welvaart plaatsvindt
2. Beoordelen van de mate waarin ieder van de 3W's voldoende stevig wordt verdisconteerd in de beleidsvoering
3. Waken voor het doorslaan in aandacht voor een van de 3W's
4. Expliciteren dat er geen eenvoudige antwoorden zijn en dat pijnlijke beslissingen en afruilen gemaakt moeten worden

Aanbeveling II – Herijk de Nederlandse inzet in multilaterale samenwerking

II.1 Bouw mee aan een Europa dat een volwaardige geopolitieke machtspool vormt, maar zijn normatieve kern niet opgeeft

De geschiedenis leert dat Nederland als grondlegger van de Europese samenwerking veel invloed kan uitoefenen, maar ook dat het in tijden waarop het niet met nieuwe ontwikkelingen meebewoog, buitenspel werd gezet en voor voldongen feiten kwam te staan. Zet daarom de Nederlandse 'reis naar het Continent' voort, want voor Nederland vormt de Europese Unie ook in de toekomst het voornaamste platform voor de uitoefening van gezamenlijke internationale economische en politieke invloed. Dat de EU onder invloed van de fragmenterende wereldorde in korte tijd een grote transitie moet doormaken, is daarbij een gegeven.

De Nederlandse inzet in Europa moet zich in het nieuwe tijdsgewricht vooral richten op versterking van zowel het geopolitieke handelingsvermogen als de geopolitieke robuustheid van de EU. Een verdergaande deling van risico's en buffers en het versterken van de gezamenlijke weerbaarheid vormen daarbinnen cruciale elementen. Dit vertaalt zich in vier prioriteiten.

Ten eerste zal Nederland in een geopolitiekere EU moeten *omgaan met de inherente spanning tussen een eu-beleid van de-risking en de op zijn economisch model afgestemde Nederlandse voorkeur voor economische openheid*. Die spanning dwingt tot een strategische afweging over de prijs die een vergrote weerbaarheid mag hebben op de externe handel en competitieverdringend industriebeleid, een vraagstuk dat in het rapport van Mario Draghi over de Europese competitiviteit geadresseerd zal worden. Nederland moet zich daarom alert en actief opstellen bij de uitwerking van het Europese *de-risking*-beleid. Dat beleid richt zich vooralsnog vooral op de diversificatie van bronnen, exportrestricties en importheffingen, maar moet worden aangevuld. Zo moet *de-risking* in het geval van import worden toegespitst op een beperkt aantal productcategorieën waarvan de kosten van verstoringen in het aanbod hoog zijn. Nederland zal tegelijkertijd kritisch moeten zijn bij het toetsen van beleidsvoorstellen van de Commissie op de werkzaamheid van de gekozen instrumenten, op doelmatigheid, maar bovenal op de risico's van vergelding. Er moet meer aandacht zijn voor exportblokkades en financiële dwang die andere machtsblokken aan de EU (kunnen) opleggen. Bovendien moeten risico's worden beperkt door reductie van de economische integratie met grote handelspartners met wie tegelijkertijd chronische conflicten bestaan of kunnen optreden.

Ten tweede moet Nederland zich sterk maken voor een *betere naleving van het buitenlands beleid van de Unie*, waartoe lidstaten in gezamenlijkheid besluiten. Daar schort nog veel aan. Zo werd de eenheid van de EU bij het instellen van sancties tegen Rusland breed uitgemeten. Maar de uitvoering ervan wordt systematisch ondergraven doordat oogluikend wordt toegestaan dat *dual use*-producten uit Europese landen steeds vaker worden uitgevoerd naar voormalige Sovjetrepublieken in centraal-Azië, die ze doorleveren naar Rusland. Onderwijl varen Europese reders Russische olie over de wereld. Dat kan zo niet doorgaan.

In de derde plaats moet 'handelsland Nederland' *aansturen op verbreding van de externe economische betrekkingen van de EU*. Bij de G20-top in Delhi in 2023 kondigde president Modi, als antwoord op de Chinese BRI, de 'India-Middle East-Europe Economic Corridor' (IMEC) aan waarmee hij de onderlinge connectiviteit wil verbeteren. Er ligt een opgave om dergelijke ambities nu concreet vorm te geven. Ook ASEAN – het politieke en economische samenwerkingsverband van tien landen in Zuidoost-Azië – en de Afrikaanse Unie, twee blokken

van middelgrote en kleine machten zijn gebaat bij open markten en multilaterale samenwerking.

Om hierin succesvol te kunnen zijn, moet Nederland zich, ten vierde, wel *herpositioneren binnen de nieuwe Europese verhoudingen*. Met de Brexit is Nederland een belangrijke partner kwijtgeraakt waarmee het veel standpunten deelde. Dat betekent dat het zich meer dan voorheen heeft te richten op de Frans-Duitse as, pragmatische samenwerking met de Scandinavische en Baltische landen, en op versterking van de banden met Oost-Europese landen die een steeds groter gewicht binnen de Unie krijgen. Er worden bovendien nieuwe pogingen ondernomen tot een intensievere Europese samenwerking op het gebied van defensie en diplomatie. De EU is daarin zoals bekend bij lange na niet het enige forum en de Commissiemethode niet de enige werkwijze. Er speelt zich ook veel af in allerlei 'minilaterale' constructies en andere multilaterale verbanden. Denk aan de European Political Community, waarin ook niet-EU-lidstaten zitting hebben die belangrijke spelers zijn op het gebied van veiligheid. De organisatie en werkwijzen van de Nederlandse diplomatie moeten op die variatie zijn afgestemd. De aard van het vraagstuk en de kansen op momentum dienen leidend te zijn, niet de bestaande kokers en repertoires.

In alle geopolitieke turbulentie is het gemakkelijk om over het hoofd te zien dat Europese samenwerking om meer draait dan de welbegrepen eigenbelangen van de lidstaten. Die samenwerking is begonnen vanuit een streven naar 'nooit meer oorlog' en kreeg al snel een wending naar 'welvaart door open grenzen'. Maar daaronder ligt een diepere laag: die van Europa als waardengemeenschap, als democratisch project. In een fragmenterende wereldorde staat die normatieve kern van het Europese project onder druk, van buitenaf en van binnenuit. In een geopolitiek Europa dat zich volledig gaat richten op 'safety first', kan de normatieve kern zelfs helemaal ondergesneeuwd raken. Nederland moet zich ervoor inzetten dat dit niet gebeurt. Het moet daarom koersen op een Unie waarin de lidstaten zich weliswaar geopolitiek steviger en gedisciplineerder opstellen, maar zich tegelijkertijd blijvend verbinden aan de beginselen van democratie, fundamentele rechten, verdraagzaamheid en vreedzame geschiloplossing. Nederland zal zich dus sterk moeten maken voor een Europa dat een robuuste normatieve kern heeft en tegelijkertijd ruimte laat voor verscheidenheid in de verwerkelijking daarvan.[270]

270 WRR 2018.

II.2 Zet in op hervormingen van bestaande multilaterale instituties die hun effectiviteit en geloofwaardigheid versterken

Commitment aan de waarden en actief werken aan het handelingsvermogen van instituties als de NAVO, VN en WTO blijven van cruciaal belang. Natuurlijk kan het schuren tussen de inhoudelijke koers van instituties en de Nederlandse belangen, maar dat neemt niet weg dat multilateralisme te allen tijde de inzet van ons land moet zijn. Dat betekent dat Nederland zich moet inzetten voor constructieve hervormingsagenda's van deze instituties, maar ook voor concrete initiatieven om samenhang te versterken over de grenzen van instituties heen. Een voorbeeld is de recente nadruk op opkomende en verstorende technologieën binnen de NAVO, op digitale soevereiniteit binnen de EU en op samenwerking binnen de EU-US Trade and Technology Council.

Zorgen over de hardheid van de Amerikaanse veiligheidsgarantie en Amerikaanse verwijten dat de Europese leden van de NAVO hun deel van de kar niet trekken, zijn niet nieuw. De alliantie is nog niet eens zo lang geleden 'hersendood' verklaard.[271] Kritiek op de effectiviteit, het intern functioneren en de financiële verantwoording van de VN is er al langer. En de onvrede over het onvermogen van de steeds meer door fragmenterende machtspolen beheerste Veiligheidsraad neemt toe. Deze trends liggen in het verlengde van zaken als de invloed van China op de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) tijdens de COVID-19 pandemie, de politisering van de United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East (UNRWA) en het disfunctioneren van het mensrechtenforum, waarvan Iran sinds november 2023 de voorzitter is. En het tijdschrift *The Economist* wijdde zijn hoofdartikel aan de notie dat de internationale economische ordening "langzaam uit elkaar valt", met onder meer een WTO die al sinds vijf jaar stagneert en een "IMF dat zich in een identiteitscrisis bevindt."[272]

Als het over de toekomstperspectieven van deze instituties gaat, vertellen de talrijke sceptische verhandelingen van de laatste jaren echter niet het volledige verhaal. Uit de onderzoeksliteratuur rijst inmiddels een scherper beeld op van zowel succes- en faalfactoren en wat Schütte "overlevingspolitiek voor internationale organisaties" noemt.[273] Vanuit dergelijke inzichten is een herbezinning op het beleid van ons land mogelijk. Het gaat daarbij onder andere om de inzet op reeds geagendeerde institutionele hervormingen en de bereidheid om de stemmen van het mondiale Zuiden serieus nemen in de agenda en de keuzes

271 Vergelijk Francken et al. 2021.
272 Citaten vertaald uit: https://www.economist.com/leaders/2024/05/09/the-liberal-international-order-is-slowly-coming-apart.
273 Schütte 2024.

van internationale instituties.[274] Het gaat tevens om meer focus en prioritering in de agenda's van deze instituties en het vermogen en de durf te opteren voor onconventionele maatregelen.[275]

Een Nederlandse bijdrage ligt in het doordenken van de grondslagen en de reikwijdte van meer representatieve internationale instellingen. Dat het tot nog toe ondervertegenwoordigde stemmen en het streven naar democratisering van internationale instellingen serieus moet nemen, betekent overigens niet dat Nederland iedere institutionele hervormingsclaim moet steunen. Zelfs wanneer de variatie in niet-westerse opvattingen in aanmerking wordt genomen, is het evident dat een deel daarvan schuurt met het Nederlandse belang van economische openheid en internationale veiligheid. Het kan tevens wringen met verschillende kernwaarden waarop de multilaterale instellingen vanaf 1944 zijn gegrondvest. Van alle landen die een grotere invloed op het functioneren van de internationale instellingen wensen is een groot deel niet-democratisch. Daarmee rijst vanzelf de vraag welk belang hun regeringen tot uitdrukking brengen.[276] Sterker nog, autoritaire leiders kunnen hun persoonlijke belangen verbloemen achter een retoriek van andere (niet-westerse) waarden. Revitalisering van multilateralisme betekent hier doorheen prikken en investeren in verbindingen met andere partijen die voor Nederland belangrijke waarden voorstaan. Zo gebruiken de leiders van coups in de Sahel sterk antiwesterse retoriek, maar heeft het West-Afrikaanse verband ECOWAS zich voor democratie uitgesproken.

II.3 Bouw daarnaast aan nieuwe internationale samenwerkingsverbanden voor opkomende vraagstukken die niet binnen de bestaande verbanden kunnen worden geadresseerd

Nederland kan niet alleen bijdragen aan de overleving en koers van bestaande internationale instituties. De opkomst van nieuwe vraagstukken en nieuwe internationale verhoudingen vraagt soms ook om nieuwe verbanden. Nederland kan, zoals het dat al eerder heeft gedaan, initiatieven ontplooien voor de totstandkoming van samenwerkingsprocedures, articulatie van normen en mechanismen van toezicht. Een mooi voorbeeld daarvan is de REAIM-conferentie die Nederland samen met Zuid-Korea heeft opgezet om tot afspraken te komen over het gebruik (en de begrenzing daarvan) van AI in het militaire domein.[277]

---

274 Demir & Jackson 2024; Blokker 2019.
275 Dijkstra et al. 2024.
276 Vgl. https://ourworldindata.org/democracy.
277 WRR 2021.

Zulke initiatieven vergen veel inzet en tijd. Strategisch prioriteren is daarom van groot belang. Daarbij kunnen twee overwegingen dienstbaar zijn. Allereerst kan Nederland meer initiatief nemen op gebieden waar het een sterke expertise en reputatie heeft en dus *convening power*. Het voor de hand liggende voorbeeld is natuurlijk de halfgeleiderindustrie, waarin Nederland met bedrijven als ASML, asm en NXP een wereldspeler is. De geopolitieke druk op die sector is al jaren duidelijk voelbaar. Niet voor niets is er dan ook meer afstemming met Zuid-Korea, dat eveneens een grote speler op deze markt (specifiek in geheugenchips) is en net zoals ons land de consequenties ondervindt van Chinees-Amerikaanse spanningen. Andere belangrijke spelers op dit toneel, zoals Duitsland, Frankrijk en Japan, zouden evenzeer in beeld kunnen komen.

Ook voedsel is een toneel waar ons land een grote speler is en dus strategische partnerschappen op zou kunnen richten. Als partners valt hier te denken aan de andere topexporteurs (de VS, Frankrijk) en landen die de markt voor bepaalde grondstoffen domineren (Brazilië, Argentinië, Indonesië en Marokko). Andere terreinen waarop Nederland mondiale positie heeft, zijn watermanagement en expertise over de effecten van klimaatverandering op delta's. Denk hierbij aan landen in de omgeving van het Caribisch deel van het Koninkrijk. Recent is de Greater North Sea Basin Initiative gelanceerd rondom de Noordzee en Nederland zou een leidende rol in meer van dergelijke initiatieven kunnen spelen.

Ten tweede kan Nederland partnerschappen en allianties aangaan met landen die in internationale betrekkingen een vergelijkbare positie innemen en vergelijkbare belangen hebben: open economieën die competitief en innovatief zijn, maar tegelijkertijd omgeven worden door grotere en machtiger landen. Landen uit allerlei delen van de wereld komen in aanmerking voor wat een soort 'liga van kleine pioniers' zou kunnen heten.[278] Met potentiële leden als Zuid-Korea, Singapore, Oman, Chili, Costa Rica, Botswana, Tunesië, Nieuw-Zeeland en, in Europa, de Scandinavische landen, de Baltische staten en Zwitserland. Zeker: een dergelijk forum brengt niet de machtigste landen van de wereld bij elkaar, maar de vergelijkbare positie van deze landen kan er wel degelijk toe leiden dat gedeelde belangen georganiseerd worden. Bovendien verenigt zo'n forum landen die gedwongen 'slimmer' moeten zijn dan hun buren: het delen van kennis en *best practices* tussen die landen kan daarbij als een hefboom dienen.

278 https://www.nrc.nl/nieuws/2019/01/11/hoe-oman-en-chili-nederland-sterker-kunnen-maken-a3483716.

Aanbeveling III. Mobiliseer en werk met heel de samenleving

III.1 Leg duidelijk uit wat er op het spel staat en hoe groot de uitdagingen zijn

De opgave hier is een doorleefd maatschappelijk besef te realiseren van wat zich in de wereld buiten onze delta aan het voltrekken is en welke aanpassingsdruk dit voor Nederland oplevert. Dat is bepaald niet eenvoudig. Veel Nederlanders richten hun blik eerder naar binnen, op de eigen leefwereld en het hier en nu van hun dagelijks bestaan. Ze zijn in forse meerderheid tevreden over het eigen leven maar maken zich wel zorgen over ontwikkelingen in de maatschappij en hebben minder vertrouwen in de overheid.[279] Toch hebben ze nog niet of nauwelijks een voorstelling van de fundamentele veranderingen die mondiaal gaande zijn. Dat vitale publieke voorzieningen, onze levensstandaard en mogelijk zelfs onze vrijheid op het spel kunnen komen te staan, is velen niet duidelijk. Zo blijken maar weinig Nederlanders bereid te vechten als ons land betrokken raakt in een militair conflict (16 procent), misschien ook wel omdat in de afgelopen decennia vrijwel niemand echt serieus rekening heeft gehouden met de eventualiteit van oorlog.[280]

Maatschappelijk draagvlak voor een geopolitiek robuust Nederland is een essentiële voorwaarde om de bakens te kunnen verzetten. Dat draagvlak begint bij een beter inzicht in wat er aan de gang is, wat dat betekent en waar we ons op moeten voorbereiden. Daartoe zijn de afgelopen jaren sporadisch wat pogingen gedaan.[281] Onderzoekers, hoge inlichtingenfunctionarissen en leidende militairen hebben zich in de media en in contacten met parlement en regering in niet mis te verstane bewoordingen uitgelaten over de grimmigheid van de veranderende wereldorde en de kwetsbaarheid van Nederland en Europa daarin. Maar dat type uitingen en de kanalen waarlangs ze worden gecommuniceerd, bereiken slechts een beperkt deel van de Nederlandse bevolking. Ze worden niet gebracht op plekken en momenten, noch vervat in woorden en beelden die aangrijpen op het mediagebruik en de nieuwsvoorzieningsstrategieën van 'gemiddelde Nederlanders', laat staan van belangrijke doelgroepen zoals jongeren. De boodschappen worden niet voldoende herhaald en herverpakt, noch

279 SCP 2024.

280 Onderzoek in 2022 uitgevoerd in opdracht van het tv-programma Dit is de kwestie: https://www.motivaction.nl/actualiteiten/nieuwsberichten/weinig-nederlanders-bereid-te-vechten-voor-het-vaderland

281 Dat meer nodig is hierbij, is ook de inzet van verschillende moties in de Tweede Kamer. Een breed aangenomen motie van het lid Dassen c.s. van 6 februari 2024 roept op tot het maken van een worst-casescenario met bijbehorende strategie (Kamerstuk II 2023/4a). De eveneens zeer breed aangenomen motie van het lid Bikker c.s. van 14 maart roept op tot het – als onderdeel van de voorbereiding van scenario's – opstellen van plannen voor de communicatie van scenario's richting de bevolking (Kamerstuk II 2023/4b).

naverteld door mensen die wél het oog en het oor van relevante doelgroepen hebben. Cru gezegd: de terughoudendheid en conventionaliteit van de gekozen overtuigingsstrategieën staan in geen verhouding tot het belang van de *wake-up call* die de Nederlandse samenleving dringend nodig heeft. Nog scherper: als politiek en samenleving onder ogen moeten zien dat Nederland te maken heeft en krijgt met existentiële bedreigingen, dan moet de inspanning om hen daarvan te doordringen aanmerkelijk strategischer, slimmer en eigentijdser worden ingericht.

Belangrijk daarbij is dat het niet slechts gaat om bewustwording van risico's. Burgers moeten ook middelen in handen krijgen om met die risico's om te gaan en zelf weerbaarder te worden. Op die manier kan de overheid burgers meer grip geven op internationale ontwikkelingen.[282]

III.2 Maak bedrijven, burgers en maatschappelijke organisaties tot partners in een 'heel-de-samenleving'-strategie

De fragmenterende wereldorde raakt de gehele samenleving en dat geldt in het bijzonder voor de machtsuitoefening op verschillende tonelen. Veel van die tonelen zijn economisch en hebben daarom effect op bedrijven. Die moeten daarop anticiperen en reageren in hun bedrijfsbeleid. Datzelfde geldt voor maatschappelijke organisaties en burgers. Zij ervaren op tal van manieren de effecten van de fragmentatie, maar zijn tegelijkertijd spelers, bijvoorbeeld door hun rol op de sociale media, door te protesteren, door goederen te hamsteren of door wel of juist niet de meest recente beveiligingsupdate op hun laptop te installeren.

Bedrijven, organisaties en burgers hoeven daarom niet slechts lijdend voorwerp van geopolitieke dynamiek te zijn. Door hun houding en handelen kunnen zij de effecten mitigeren die de fragmenterende wereldorde in Nederland teweeg kan brengen. Daarom zal de overheid intensief moeten samenwerken met bedrijven, maatschappelijke organisaties en burgers.[283]

Zo kan de overheid bedrijven helpen door hen normering en ondersteuning te bieden. De dreiging van cyberaanvallen wordt bijvoorbeeld steeds ernstiger en zulke aanvallen zijn vaak gericht op bedrijven. Multinationals hebben doorgaans wel de middelen om zich hiertegen te weren, maar dat geldt niet voor het midden- en kleinbedrijf (MKB). De kwetsbaarheden bij juist het MKB

282 Een goed voorbeeld is de Kamermotie van de leden Tuinman, Boswijk, Dassen en Ceder, die oproept tot het – naar Zweeds voorbeeld – opstellen van een conceptbrochure die beschrijft hoe Nederlanders zich kunnen voorbereiden op crisissituaties (Kamerstuk II 2023/4c).

283 Zie hierover Rijksoverheid 2023.

kunnen grote gevolgen hebben; deze bedrijven zijn immers de toeleveranciers van andere bedrijven. De overheid kan concreet inzetten op initiatieven waarin bedrijven hun krachten reeds bundelen, zoals de Circle of Trust, een samenwerkingsverband om de cyberweerbaarheid van toeleveranciers te verbeteren.[284]

Omgekeerd kunnen bedrijven de overheid helpen. Zo staat vast dat het openbaar bestuur en maatschappelijke organisaties in het geval van een crisis, aanval of grootschalige uitval (bijvoorbeeld van digitale infrastructuren) over te weinig capaciteit beschikken. Veel grote Nederlandse bedrijven hebben kundige mensen (bijvoorbeeld IT-ers) in dienst die op zo'n moment zouden kunnen bijspringen, zo heeft de COVID-19-pandemie laten zien. De overheid doet er daarom verstandig aan om in goede tijden alvast afspraken te maken over toegang tot de capaciteit van bedrijven in het geval van grootschalige incidenten. In de VS heeft de overheid veel ervaringen met de mobilisatie van de vaardigheden en expertise van bedrijven bij bijvoorbeeld natuurrampen. Daar kan Nederland van leren. Tegelijkertijd worden al wel belangrijke stappen gezet, bijvoorbeeld door het ministerie van Defensie met het reservistenbeleid.[285]

Een voorbeeld van samen optrekken is de cursus Nationale Veiligheid, opgezet door het ministerie van Defensie en gemodelleerd naar een Finse aanpak. Het gaat hierbij om regelmatige cursussen die sleutelfiguren uit de publieke en private sector en het maatschappelijk middenveld bij elkaar brengt. Daar worden zij onderwezen in veiligheidsvraagstukken, doen ze ervaring op met concrete risico's en wordt een netwerk van mensen gecreëerd die elkaar in tijden van crises reeds kennen en elkaar kunnen helpen.[286]

Het vergroten van de civiele weerbaarheid moet hoge prioriteit krijgen. Dat onderkent ook de Adviesraad Internationale Vraagstukken, die het "van nationaal belang [acht] dat Nederlandse burgers uitgenodigd worden actief mee te werken aan het versterken van maatschappelijke weerbaarheid" en pleit voor het oprichten van burgerberaden over de versterking van maatschappelijke weerbaarheid tegen hybride dreigingen.[287] Nederland staat er op dit punt slecht voor. Zo'n vijftig jaar geleden beschikte ons land nog over een door de overheid geïnitieerde organisatie van vrijwilligers om de bevolking te beschermen tegen de gevolgen van vijandelijke luchtaanvallen. Om tal van redenen kwam deze BB (Bescherming Bevolking) nooit op volle sterkte en werd de ondersteunende

284 Opgericht door ABN AMRO, Ahold Delhaize, Akzo Nobel, ASML, ING, KPN, Philips, Rabobank en Shell. Zie over de noodzaak tot samenwerking tussen overheid en bedrijfsleven ook CSR 2024.
285 https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2023/04/13/defensie-zet-in-op-reservisten.
286 Zie Rijksoverheid 2023: 45, noot 126. Zie ook AIV 2024b: 43-44.
287 AIV 2024b: 44-45.

wetgeving ingetrokken. Momenteel kent ons land slechts het Museum Bescherming Bevolking, waar het erfgoed van de voormalige BB-organisatie te bezichtigen valt.

Vergroting van de paraatheid van de Nederlandse samenleving vraagt een majeure, veelzijdige, langjarige inspanning. Voorbeelden uit onder meer de Scandinavische landen laten zien hoe de overheid een vorm van maatschappelijke weerbaarheid kan faciliteren die in de haarvaten van de samenleving is doorgedrongen. De overheid biedt burgers van jongs af aan allerlei cursussen aan waarbij zij vaardigheden kunnen leren die hen weerbaarder maken. Het opnieuw activeren van de dienstplicht staat hier vooralsnog niet op de politieke agenda. Ondertussen hoopt het ministerie van Defensie de capaciteit te verhogen door het in september 2023 gestarte zogenoemde dienjaar op te schalen.[288] Daarmee is van een brede maatschappelijke paraatheid weliswaar nog geen sprake, maar wordt wel bevorderd dat de samenleving kan blijven draaien op het moment dat grote aantallen Nederlands defensiepersoneel elders in Europa onze vrijheid verdedigen.

Niet alleen bedrijven, ook burgers zal de overheid de helpende hand moeten bieden. Over de Denk Vooruit-campagne van een vorig kabinet en het in huis hebben van essentiële producten werd destijds lacherig gedaan. Dat lachen kunnen wij ons niet meer permitteren. Weliswaar sijpelt het besef van geopolitieke dreigingen in de samenleving door, maar daarmee is niet gezegd dat burgers weten welke handelingsopties ze zoal hebben om zich op de dreiging voor te bereiden.[289] Laat staan dat ze over de mentale weerbaarheid beschikken om met mogelijke 'geopolitieke pijn' en verlies om te gaan. Burgers en bedrijven zijn immers gewend geraakt aan een overheid die met compenserende (financiële) maatregelen wel bijspringt als het even moeilijk wordt.

Burgers en maatschappelijke organisaties nemen soms ook zelf initiatieven. Een waardevol voorbeeld is het Dutch Institute for Vulnerability Disclosure (DIVD). Deze vrijwilligersorganisatie spant zich in om informatie over digitale kwetsbaarheden tijdig en begrijpelijk over te dragen aan organisaties die daar vervolgens mee aan de slag kunnen gaan. Via deze organisaties worden onder meer jonge hackers opgeleid om op verantwoorde wijze met dit type informatie om te gaan. Burgers en collectieven voeren ook protestacties uit of spannen een

---

288 https://www.defensie.nl/onderwerpen/dienjaar/nieuws/2022/11/01/defensie-gaat-vrijwillig-dienjaar-invoeren. Zie ook de toezegging van de minister van Defensie te komen met een brief aan de Tweede Kamer over de toekomstige vorm van 'het dienmodel', Kamerstuk II 2023/4d.

289 Initiatieven van de EU en Nederlandse regering ten spijt, vooralsnog ontbreekt een betrouwbaar en breed geraadpleegd publiek informatiekanaal dat gebruikt kan worden in een (cyber)crisis of ten tijde van een grote desinformatiecampagne.

gerechtelijke procedure aan om de overheid tot andere keuzes in geopolitiek relevante kwesties te dwingen. Dergelijke mobilisatie van andere geluiden en tegenmacht is onlosmakelijk verbonden met onze democratische rechtsstaat. Sterker nog, dat is te koesteren. Belangrijk is het echter wel – en des te meer in tijden van maatschappelijke onrust door geopolitieke incidenten – om voldoende ruimte te garanderen voor dialoog en over en weer leren. Dat vraagt om een luistervaardige, op samenwerken ingestelde overheid.

In overzicht 4.2 vatten we de aanbevelingen van dit rapport nog eens samen.

Overzicht 4.2 Overzicht van de aanbevelingen

I – Maak Nederland geopolitiek robuust	I.1 Ontwikkel en borg de noodzakelijke expertise
	I.2 Zorg dat niet alleen de 'usual suspects' van het buitenlands en veiligheidsbeleid maar ook de van oudsher meer binnenlands gerichte onderdelen van de overheid meedoen
	I.3 Investeer in nationale weerbaarheid
	I.4 Prioriteer vergroting van weerbaarheid, maar waak voor overmatige securitisering
II – Herijk de Nederlandse inzet in multilaterale samenwerking	II.1 Bouw mee aan een Europa dat een volwaardige machtspool vormt, maar zijn normatieve kern niet opgeeft
	II.2 Zet in op hervormingen van bestaande multilaterale instituties die hun effectiviteit en geloofwaardigheid versterken
	II.3 Bouw daarnaast aan nieuwe internationale samenwerkingsverbanden voor opkomende vraagstukken die niet binnen de bestaande verbanden kunnen worden geadresseerd
III – Mobiliseer en werk met heel de samenleving	III.1 Leg duidelijk uit wat er op het spel staat en hoe groot de uitdagingen zijn
	III.2 Maak bedrijven, burgers en maatschappelijke organisaties tot partners in een 'heel-de-samenleving'-strategie

4.5 Tot slot

Voor wie de internationale verhoudingen beroepsmatig volgt of er zelf werkzaam in is, zal veel van onze duiding van de betekenis van mondiale ontwikkelingen voor Nederland vertrouwd zijn. Deze duiding zal voor hen primair een versterking betekenen van eerder door anderen afgegeven signalen. Voor de veel grotere groep beleidsmakers bij overheden, bedrijven en maatschappelijke organisaties die er niet dagelijks mee bezig zijn, biedt dit rapport hopelijk een onmiskenbare *wake-up call*.

De spelers, speelvelden en spelregels van het spel dat wereldpolitiek heet, hebben in de afgelopen jaren diepgaande veranderingen doorgemaakt. Die ontwikkelingen gaan de komende jaren zonder twijfel door, maar het is nog allerminst duidelijk wat voor soort 'nieuwe wereldorde' daaruit voort gaat komen. Beelden

van een tweede Koude Oorlog, of een Amerikaanse of Chinese eeuw, schieten in ieder geval allemaal tekort. Ondertussen hebben Nederlandse overheden, bedrijven, burgers en maatschappelijke verbanden al vrijwel dagelijks te maken met allerlei veranderingen in het spelverloop, en met speculaties over waar het met het spel naartoe kan gaan.

In dit rapport heeft de WRR laten zien dat zij allemaal moeten leren om strategisch om te gaan met nieuwe krachtsverhoudingen tussen de spelers, met nieuwe arena's waarin het spel wordt gespeeld, en met de toegenomen betekenis van heel andere spelopvattingen dan de onze. Nederlandse en Europese spelers moeten daarbij beseffen dat het spel in hoog tempo zeer grimmig en grillig is geworden. Die ontwikkeling zet door. Er is daarom geen ruimte voor treuzelen en naïviteit. Het leerproces om in dit spel te overleven en mee te komen, zal veel inspanningen, geld en veerkracht vergen. Nederland zal lang niet altijd aan de winnende kant staan, en af en toe met pijn en tegenslagen worden geconfronteerd. Het zal de uitdagingen van de fragmenterende wereldorde echter vol moeten aangaan, wil het zijn weerbaarheid, welvaart en waarden niet verliezen.

Gesproken personen

Geïnterviewde personen

J. (Jozias) van Aartsen, voormalig Minister van Buitenlandse Zaken
M. (Manfred) Aben, Global Vice President Nutrition & Icecream S&T, Unilever
E. (Erik) Akerboom, Directeur-Generaal, Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst
S. (Sylvia) van Alphen, Head of People, Qblox
A. (Adriaan) Andringa, Manager National and International Industrial Policy Program, FME
V. (Veronica) Anghel, Lecturer, Johns Hopkins University and assistant professor European University Institute
C. (Claude-France) Arnould, Voormalig Directeur European Defense Agency; Voormalig Ambassadeur Frankrijk in België
P. (Piet) Bel, Manager External Relations Security Office, ASML
P. (Pepijn) Bergsen, Research Fellow Europe, Chatham House
C. (Carla) Boonstra, Permanente Vertegenwoordiging van Nederland bij de Europese Unie
R. (Ricardo) Borges de Castro, Senior Advisor, European Policy Centre
P. (Peter) Bos, Directeur Veiligheidsregio Zuid-Holland, Ministerie van Defensie
K. (Kathalijne) Buitenweg, Staatsraad, Afdeling Advisering Raad van State
V. (Vincent) Chang, Universitair Docent Moderne Chinese Geschiedenis, Universiteit Leiden (LIAS)
H. (Henk) van Dijk, Vice-President Aerospace Operations, Nederlands Lucht- en Ruimtevaartcentrum
M. (Marileen) Dogterom, President, Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen
J. (Jorijn) Van Duijn, Consultant & Industry Historian, ASM
J. (Jelena) Džankic, Co-Director Global Citizenship Observatory, European University Institute
C. (Chris) Eveleens, Adviseur, Adviesraad voor Wetenschap, Technologie en Innovatie
E. (Elvire) Fabry, Senior Research Fellow, Jacques Delors Institute
M. (Mohammedbagher) Forough, Associate, German Institute for Global and Area studies
J. (Jarl) Frijs-Madsen, Ambassadeur van Denemarken in Nederland
M. (Marisa) Gerards, Ambassadeur van Nederland in India
A. (Arnoud) de Geus, Chief Technology Officer, Sioux Technologies
M. (Marieke) de Goede, Hoogleraar Politicologie, Universiteit van Amsterdam

T. (Thomas) Gomart, Directeur, Institut Français des Relations Internationales
N. (Naná) de Graaff, Associate Professor in International Relations, Vrije Universiteit Amsterdam
J. (Jennifer) Herek, Decaan Faculteit Wetenschap en Techniek, Universiteit Twente
B. (Bart) van Hezewijk, Head of Government & External Affairs for Asia, ASML
J. (Jaap) de Hoop Scheffer, Voormalig Secretaris-Generaal, Noord-Atlantische Verdragsorganisatie
J. (Jan Bart) Houwing, Associate Director Government Affairs & Policy, MSD
E. (Emmeke) Hulshof, Government Affairs Manager Netherlands, ASML
L. (Laure) Jacquier, Director General Nederland, International Chamber of Commerce, The Hague
E. (Erik) Jones, Professor of European Studies and International Political Economy, European University Institute
R. (Renée) Jones-Bos, Voormalig Secretaris-Generaal, Ministerie van Buitenlandse Zaken
W. (Wim) Klop, Vice President Science & Innovation, DSM
G. (Guy) Kerpen, Directeur Bureau Overheidsrelaties Benelux, Philips
D. (Dirk-Jan) Koch, Chief Science Officer, Ministerie van Buitenlandse Zaken
B. (Bert) Koenders, Voorzitter, Adviesraad Internationale Vraagstukken
K. (Klaas) Kroes, Export Control Consultant, Technische Universiteit Delft
L. (Lauri) Kuusing, Ambassadeur van Estland in Nederland
M. (Marjanne) de Kwaasteniet, Voormalig Nederlands Ambassadeur, Noord-Atlantische Verdragsorganisatie; Speciaal humanitair gezant voor Gaza, ministerie van Buitenlandse Zaken
R. (Roger) van Laak, Permanente Vertegenwoordiging van Nederland bij de Europese Unie
R. (Ralph) Lasage, Programmamanager Kennisveiligheid, Vrije Universiteit
R. (Rosa) Lokenberg, Beleidsmedewerker Kennisveiligheid, Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen
S. (Sander) Luijten, Permanente Vertegenwoordiging van Nederland bij de Europese Unie
M. (Martijn) Lucassen, Deputy Director Digital Economy, Ministerie van Economie en Klimaat
J. (Juraj) Majcin, Policy Analyst Defence & Security EPC, Friends of Europe
J. (Jesse) Martens, Head of Public Global Affairs, AkzoNobel
V. (Vicky) Masson, Geostrategy Chief of Staff, German Marshall Fund of the United States
T. (Tanja) Masson-Zwaan, Deputy Director International Institute of Air and Space Law, Universiteit Leiden

M. (Mikael) Mattlin, Research Professor, Finnish Institute of International Affairs
W. (Wouter) Meiring, Innovation Manager and Academic Liaison, Shell Nederland
M. (Milena) Mihajlovic, Programme director, European Policy Centre
A. (Arthur) Mol, Rector Magnificus, Wageningen University & Research
K. (Kalypso) Nicolaidis, Professor of Global Affairs, European University Institute
A. (Annemieke) Nijhof, Algemeen Directeur, Deltares
R. (Reint-Jan) Groot Nuelend, Global Public Affairs and Sustainability Lead, DSM
J. (Johannes) Oljelund, Ambassadeur van Zweden in Nederland
M. (Martina) Østerhus, Deputy Head of Mission, Noorse Ambassade in Nederland
A. (Andreas) Østhagen, Researcher, The Fridtjof Nansens Institute
P. (Peter) Potman, Permanente Vertegenwoordiging van Nederland bij de Verenigde Naties
I. (Ivo) Raaijmakers, Corporate Vice President and Executive Advisor, ASM
M. (Mahmoud) Refaat, President, European Institute for International Law and International Relations
S. (Sebastian) Reyn, Adjunct Directeur, Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst
R. (Roelant) Riedeman, Programmamanager Integrale Veiligheid, Universiteit Utrecht
M. (Myrinne) Rietveld, Permanente Vertegenwoordiging van Nederland bij de Europese Unie
J. (Julian) Ringhof, Policy Fellow, European Council on Foreign Relations
J. (Jean-Maurice) Ripert, Voormalig Ambassadeur Frankrijk bij de NAVO, in Rusland en China
L. (Lukas) Roffel, Group Chief Technical Officer, Thales
A. (Angela) Romano, Senior Assistant Professor, Universiteit van Bologna
P. (Paul) Rutten, Partner, McKinsey & Company
H.P. (Henri Paul) Schreinemachers, Permanente Vertegenwoordiging van Nederland bij de Europese Unie
M. (Maarten) Schurink, Secretaris-Generaal, Ministerie van Defensie
M. (Monika) Sie Dhian Ho, General Director, Instituut Clingendael
I. (Ilkka-Pekka) Similä, Ambassadeur van Finland in Nederland
S. (Sven) Smit, Voorzitter, McKinsey Global Institute
H. (Hester) Somsen, plaatsvervangend Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid en directeur cybersecurity
S. (Simon) van der Staaij, Permanente Vertegenwoordiging van Nederland bij de Europese Unie

P. (Peter) Stein, Permanente Vertegenwoordiging van Nederland bij de Europese Unie
J. (Jan) Swillens, Directeur, Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst
N. (Neilas) Tankevicius, Ambassadeur van Litouwen in Nederland
S. (Simone) Tholens, Associate Professor of International Relations, John Cabot University en assistant professor, European University Institute
C. (Casper) Thomas, Journalist, De Groene Amsterdammer
A. (Angela) van Tilborg, Biomedical Research Policy Advisor, Erasmus Medisch Centrum
T. (Tony) van der Togt, Senior Research Fellow, Instituut Clingendael
E. (Edgars) Trumkalns, Deputy Head of Mission, Ambassade van Letland in Nederland
E. (Ernst) Ullersma, Vice President R&D, Materials & Process Development Center, Canon
F. (Frits) Vaandrager, Head of Department of Software Science, Radboud Universiteit
S. (Sophie) Vanhoonacker-Kormoss, Professor in Administrative Governance, Universiteit Maastricht.
C. (Casper) van der Veen, Managing Director Strategy, TNO
T. (Tamar) de Waal, Universitair Hoofddocent Rechtsfilosofie, Universiteit van Amsterdam
B. (Bartjan) Wegter, Permanente Vertegenwoordiging van Nederland bij de Europese Unie
H. (Hans) van der Weijde, Director Strategy, Programme Management and External Relations, Tata Steel Nederland
J. (Jaap) Weijermans, Hoofd Integrale Veiligheid, Universiteit van Amsterdam
C. (Clara) Weinhardt, Assistant Professor International Relations, Universiteit Maastricht
M. (Mikael) Wigell, Research Director, Finnish Institute of International Affairs
J. (Jan) Zielonka, Professor of European Politics, University of Oxford; Professor of Politics and International Relations at the University of Venice, Cá Foscari.

Door de WRR georganiseerde bijeenkomsten

- Hollands Spoor Bijeenkomst Geopolitiek van voedsel, 25-01-2023;
- Ronde tafel met het interdepartementale netwerk Economische Veiligheid, 06-03-2023;
- Ronde tafel bij Ministerie van Buitenlandse Zaken, 09-05-2023;
- Ronde tafel met universiteiten en bedrijven over kennisveiligheid (georganiseerd in samenwerking met de Adviesraad voor Wetenschap Technologie en Innovatie), 02-10-2023;
- Ronde tafel met bedrijven over geopolitiek in de economie (georganiseerd in samenwerking met VNO-NCW), 18-01-2024;
- Hollands Spoor Bijeenkomst Digitale Weerbaarheid van Leverancierssketens, 14-03-2024;
- Briefing door de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst, 22-04-2024.

Externe presentaties over het project

- Nationale Veiligheidscursus, 20-04-2023;
- Catshuissessie Secretarissen-Generaal Overleg, 07-06-2023;
- Netwerk Globalisering Kennisinstellingen, 20-11-2023;
- Innovatie Attaché Netwerk, 31-11-2023;
- Bestuursraad Ministerie van Infrastructuur & Waterstaat, 22-01-2024;
- Congres Nationale Veiligheid, 25-01-2024;
- Commissie Buitenlandse Zaken, Tweede Kamer der Staten Generaal, 06-03-2024;
- Cyber Security Raad, 21-03-2024;
- Bestuursraad van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, 12-04-2024.

Literatuur

Acharya, A. (2017). After liberal hegemony: the advent of a multiplex world order. *Ethics and International Affairs, 31*(3), 271–285.

Acharya, A., Estevadeordal, A., & Goodman, L. W. (2023). Multipolar or multiplex? Interaction capacity, global cooperation and world order. *International Affairs*, 99(6), 2339–2365.

Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV). (2020). *Europese veiligheid: tijd voor nieuwe stappen*. Den Haag.

Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV). (2022a). *Slimme industriepolitiek: een opdracht voor Nederland in de EU*. Den Haag.

Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV). (2022b). *Mensenrechten: kernbelang in een geopolitiek krachtenveld*. Den Haag.

Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV). (2022c). *Urgentie van een nieuwe Nederlandse Afrikastrategie*. Den Haag.

Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV). (2022d). *De geopolitieke rol van Turkije: trends en toekomstscenario's*. Den Haag.

Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV). (2023). *De euro op het wereldtoneel: de internationale rol van de munt van de EU in geostrategisch perspectief*. Den Haag.

Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV). (2024a). *Oekraïne – standvastigheid, weerbaarheid en perspectief*. Den Haag.

Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV). (2024b). *Hybride dreigingen en maatschappelijke weerbaarheid*. Den Haag.

Adviesraad voor wetenschap, technologie en innovatie (AWTI). (2020). *Versterk de rol van wetenschap, technologie en innovatie in maatschappelijke transities*. Den Haag.

Adviesraad voor wetenschap, technologie en innovatie (AWTI). (2023). *In dienst van de toekomst. Van optimalisatie naar transformatie*. Den Haag.

Algemene Inlichtingen en Veiligheidsdienst (AIVD). (2024). *Jaarverslag 2023*. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Algemene Inlichtingen en Veiligheidsdienst (AIVD), MIVD & NCTV). (2022). *Dreigingsbeeld statelijke actoren 2*. Den Haag.

Allen, B. (2023). *Beijing rules: how China weaponized its economy to confront the world*. Harper.

Allison, G., Klyman, K., Barbesino, K., & Yen, H. (2021). *The great tech rivalry: China versus the U.S.* Cambridge, MA: Belfer Center for Science and International Affairs.

Anghel, V., & Jones E. (2024). We need to talk about eu enlargement. *Encompass*, april. https://encompass-europe.com/comment/we-need-to-talk-about-eu-enlargement

Arcesati, R. (2019). *Chinese tech standards put the screws on European companies*. Mercator Institute for China Studies (merics). https://www.merics.org/en/comment/chinese-tech-standards-put-screws-european-companies

Aribogan D. U. (2021). Global security and cooperation in the post-pandemic period: from the 19th century Concert of Europe to the 21st century Concert of Globe. In M. Seker, A. Özer & C. Korkut (Eds.), *Reflections on the pandemic in the future of the world* (pp. 325–350). Turkish Academy of Sciences.

Azoulai, L., Jaquemart, K., & Dubost, J-F. (2023). *Inflation: when speculators profit from the food crisis*. Foodwatch.

Balfour, R., Bomassi, L., & Martinelli, M. (2022). *The southern mirror: reflections on Europe from the global South*. Carnegie Europe.

Bartsch, S. (2023). *Plato goes to China. The Greek classics and Chinese nationalism*. Princeton University Press.

Bekkers, F., Teer, J., Kool, D., Van Geuns, L., Bolder, P., Patrahau, I. & Sarel, M. (2021). *The high value of the North Sea*. The Hague Centre for Strategic Studies (HCSS).

Berkhout, P., & De Steenhuijsen, B. (2022, 27 juni). Oorlog in Oekraïne leert EU belangrijke voedsellessen. *Het Financieele Dagblad*.

Blas, J., & Farchy, J. (2021). *The world for sale: money, power, and the traders who barter the earth's resources*. Oxford University Press.

Blokker, N. (2019). nato as an international organization: ten brief observations. 34 *Emory International Law Review*, 29.

Bohn, T., Ramaekers, P., Wong, K .F., Dahlmans, D. & Visser, C. (2023). Europese Green Deal: cbam, ontbossing en veehouderij-keten nader bekeken. In Centraal Bureau voor de Statistiek, *Internationaliseringsmonitor 2023-II: Duurzame handel?* (pp. 46–77). Centraal Bureau voor de Statistiek.

Bolt W, Van den End, J. W., De Grip, J., Mavromatis, K., Verhoeks, R., & De Vette, N. (2023). *Geo-economische fragmentatie: economische en financiële stabiliteit*. De Nederlandsche Bank (DNB).

Bovens, M., & Wille, A. (2014). *Diploma-democratie. Over de spanning tussen meritocratie en democratie*. Prometheus.

Bradford, A. (2020). *The Brussels effect: how the European Union rules the world*. Oxford University Press.

Braw, E. (2019). *Competitive national service: how the Scandinavian model can be adapted by the UK*. Royal United Services Institute for Defence and Security Studies (RUSI).

Bunde, T., Eisentraut, S., & Schütte, L. (2023). *Munich security report 2024*. Stiftung Münchner Sicherheitskonferenz.

Burtsoff, P. (2021). Be prepared. *Monocle, 140*.
Cancian, M. F. (2021). *Inflicting surprise: gaining competitive advantage in great power conflicts*. Rowman and Littlefield.
Carbone, M. (2024). Beyond the heaven-hell binary and the one-way traffic paradigm: the European Union, Africa and contested human rights in the negotiations of the Samoa agreement. *Journal of Common Market Studies, 2024*, 1–18. https://doi.org/10.1111/jcms.13609.
Centraal Bureau voor de Statistiek (cbs). (2023). *Nederland de grootste importeur van soja, palmolie en cacao van de EU*. Den Haag.
Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). (2024). *De Nederlandse agrarische sector internationaal 2024*. Den Haag.
Centraal Planbureau (CPB). (2024). *Geopolitieke ontkoppelings- en integraties-cenario's voor de wereldhandel*. Den Haag.
Chan, S., Fe, H., Hu, K., & Hu, W. (2021). *Contesting revisionism: China, the United States, and the transformation of international order.* Oxford University Press.
Chimits, F., McCaffrey, C., Mejino Lopez, J., Poitiers, N. F. , Vicard, V., & Wibaux, P. (2024). *European economic security: current practices and further development*. Directorate General for External Policies, European Parliament.
Chua, A. (2018). *Political tribes: group instinct and the fate of nations*. Penguin.
Clingendael & HCSS. (2024). *Barsten en blokken: confrontatie en samenwerking in een wereld van wisselende coalities*. De Strategische Monitor 2023. Den Haag.
Cohen, J. (2023). *The rise of geopolitical swing states*. Goldman Sachs Intelligence.
Coker, Ch. (2019). *Rise of the civilizational state*. Wiley.
Cyber Security Raad (CSR). (2024). *Verkleinen van de cyberweerbaarheidskloof.* Den Haag.
Davenport, C. (2018). *The space barons: Elon Musk, Jeff Bezos, and the quest to colonize the cosmos*. Public Affairs.
Davidsson, J. W. (2006). *The origins of revisionist and status quo states.* Palgrave Macmillan.
De Goede, M., & Westermeier, C. (2022). Infrastructural geopolitics. *International Studies Quarterly*, 66(3). doi:10.1093/isq/sqac033
De Graaff, B. (2022). *Ongekend en onderscheidend. De geheime geschiedenis van de MIVD*. Boom.
De Waal, T., & Duyvendak, J. W. (2022). The majority oppressed? On asymmetrical multiculturalism and majority rights. *Comparative Migration Studies, 10*(42). doi: 10.1186/s40878-022-00319-8
De Wijk R., Bekkers, F., & Sweijs, T. (2020). *Hybride dreigingen en hybride oorlog: consequenties voor de Koninklijke Landmacht*. The Hague Centre for Strategic Studies (HCSS).

Debre, M. J., & Dijkstra, H. (2021). Institutional design for a post-liberal order: why some international organizations live longer than others. *European Journal of International Relations*, 27(1), 311–339. https://doi.org/10.1177/1354066120962183.

Department for Science, Innovation and Technology (DSIT). (2024). *International scientific report on the safety of advanced ai: interim report*. UK Government.

Diesen, G. (2018). *Russia's geo-economic strategy for a greater Eurasia*. Routledge.

Diesen, G. (2024). *The Ukrainian war and the Eurasian world order*. Clarity Press.

Dijkstra, H. (2017). Collusion in international organizations: how states benefit from the authority of secretariats, *Global Governance 23*(4), 601–618.

Dijkstra, H. (2024). Multilateralism amid geopolitics: rethinking international cooperation in the 21st century. Universiteit Maastricht.

Dijkstra, H., Von Allwörden, L., Schütte, L., & Zaccaria, G. (2024). Donald Trump and the survival strategies of international organizations: when can institutional actors counter existential challenges? *Cambridge Review of International Affairs, 37*(2), 182–205.

Dikötter, F. (2022). *China na Mao: de opkomst van een supermacht*. Spectrum.

Drinhausen, K., & Legarda, H. (2022). *'Comprehensive national security' unleashed: how Xi's approach shapes China's policies at home and abroad*. Mercator Institute for China Studies (MERICS).

Dugin, A. (2012). *The fourth political theory*. Eurasian Movement.

Dugin, A. (2014). *Eurasian mission. An introduction to neo-Eurasianism*. Arktos Media.

Elstrup-Sangiovanni, M. (2021). What kills international organizations? When and why international organizations terminate. *European Journal of International Relations, 27*(2). doi:10.1177/1354066120932976.

Engelke, P., Agachi, A., & Bayoumi, I. (2023). *The future of multilateral peacebuilding and conflict prevention*. Atlantic Council.

Eski, Y., Boelens, M., & Kok, B. (2023). *Tussen uitschakeling en inschakeling. Een verkennende studie naar bewustzijn over statelijke dreiging tegen de Nederlandse haven- en kennissectoren*. Vrije Universiteit Amsterdam, in opdracht van het WODC.

Faloyin, D. (2022). *Africa is not a country. Breaking stereotypes of modern Africa*. Harvill Secker.

Farrell, H., & Newman, A. L. (2019). Weaponized interdependence: how global economic networks shape state coercion. *International Security, 44*(1), 42–79. doi: https://doi.org/10.1162/isec_a_00351.

Farrell, H., & Newman, A .L. (2020, 4 juli). This is what the future of globalization will look like. *Foreign Policy*.

Farrell, H., & Newman, A. (2023). *Underground empire: how America weaponized the world economy*. Allen Lane.

Fernandez Villaverde, J., Mineyama, T., & Song, D. (2024). *Are we fragmented yet? Measuring geopolitical fragmentation and its causal effects*. University of Pennsylvania en IMF.

Ferreiro Gomes, A., & Okano-Heijmans, M. (2023). *Dutch niches for global gateway in the digital domain*. Clingendael.

Ferry, J. P, Weder di Mauro, B., & Zettelmeyer, J. (2024). *How to de-risk: European economic security in a world of interdependence*. Bruegel.

Finance Asia (2018, 30 april). Chinese gene bank wants to do for biotech what Elon Musk did for space.

Firat D., & Jackson, V. (2024). The *global South in an era of great power competition*. Security in Context.

Flockhart, T. (2018). A multi-order world? *RSA Journal, 164*(3), 26–31.

Flockhart, T. (2021). *NATO in the multi-order world. International Affairs, 100*(2), 471–489.

Francken, T., Bogaart, H., & Buysrogge, P. (2021). *NAVO. Hersendood of klaar voor de toekomst?* Doorbraak.

Frevert, U. (2020). *The politics of humiliation: a modern history*. Oxford University Press.

Fukuyama, F. (1992). *The end of history and the last man*. Free Press.

Galeotti, M. (2022). *The weaponization of everything: a field guide to the new way of war*. Yale University Press.

García, S. C. (2024). Digital expansionism and big tech companies: consequences in democracies of the European Union. *Humanities and Social Sciences Communications 11*. https://doi.org/10.1057/s41599-024-02924-7

Gavari-Starki, E., Casado-Claro, M. F., & Navarro-Gonzalez, I. (2021). The Japanese educational system as an international model for urban resilience. *International Journal of Environmental Research and Public Health, 18*(11), 5794. doi:10.3390/ijerph18115794

Gehrke, T., & Ringhof, J. (2023). *Indispensable leverage: How the EU can build its technological edge*. European Council on Foreign Relations.

Getachew, A. (2019). *Worldmaking after empire: the rise and fall of self-determination*. Princeton University Press.

Global Compliance News. (2022). Japan: new act on the promotion of Japan's economic security enacted. https://www.globalcompliancenews.com/2022/07/10/new-act-on-the-promotion-of-japans-economic-security-enacted240622/.

Guriev, S., & Treisman, D. (2022). *Spin dictators: the changing face of tyranny in the 21st century*. Princeton University Press.

Habets, I. (2015). Liberal democracy: the threat of counter-narratives. *European View, 14*, 145–154. https://doi.org/10.1007/s12290-015-0369-z

Hajer, M., & Uitermark, J. (2008). Performing authority: discursive politics after the assassination of Theo van Gogh. *Public Administration, 86*(1), 5–19. https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2007.00701.x.

Hamilton, C. (2018). *Silent invasion. China's influence in Australia*. Hardie Grant.

Hall, P. A., & Soskice, D. (2001). *Varieties of Capitalism. The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford University Press.

Hannas, W. C, & Tatlow, D. K. (2020). *China's quest for foreign technology. Beyond espionage*. Routledge.

Hansen P., & Jonsson, S. (2014). *Eurafrica: the untold history of European integration and colonialism*. Bloomsbury Academic.

Hegre, H. (2014). Democracy and Armed Conflict. *Journal of Peace Research, 51*(2), 159–172. https://doi.org/10.1177/00223433135128

Heimovaara, S. (2023, 18 december). Het grootste gevaar voor ons voedsel is instabiliteit. *Het Financieele Dagblad*.

Henrar, T., & Feij, G. (2024). Nederlandse opstelling in Europa ondermijnt positie eigen industrie. *ESB*, 30 januari.

Hijink, M. (2023). Focus – *De wereld van* ASML. *Het machtsspel om de meest complexe machine op aarde*. Balans.

Hijzen, C., Jacobs, B., Jansen, R., & Van Kampen, F. (2024). *Uiterst vertrouwelijk. Achter de schermen van de Nederlandse geheime diensten*. Querido Facto.

Hill, C. (1993). The capability-expectations gap or conceptualizing Europe's international role. *Journal of Common Market Studies, 31*(3), 305–328.

Hillman, J. E. (2021). *The digital silk road: China's quest to wire the world and win the future*. Harper Business.

Hirsch Ballin, E. (2022). *Waakzaam burgerschap. Vertrouwen in democratie en rechtsstaat herwinnen*. Querido Facto.

HM Government. (2023). *Integrated review refresh 2023. Responding to a more contested and volatile world*. His Majesty's Stationery Office.

Høvring, R. (2022). *The war in Ukraine is bad news for the world's refugees*. Norwegian Refugee Council.

Howorth, J. (2015). Implications of the us rebalance toward Asia: European security and nato. In H. Meijer (Ed.) *Origins and evolution of the US rebalance toward Asia* (pp. 197–222). Palgrave Macmillan.

Howse, R., & Langille, J. (2023). *Continuity and change in the World Trade Organization: pluralism past, present and future*. Cambridge University Press.

Huntington, S. P. (1991). The third wave: democratization in the late twentieth century. *The Journal of Democracy, 2*(2), 12–34.

Huntington, S. P. (1996). *The clash of civilizations and the remaking of world order*. Simon and Schuster.

Hurrelmann, A., & Wendler, F. (2023). How does politicization affect the ratification of mixed EU trade agreements? The case of CETA. *Journal of European Public Policy, 31*(2), 1–25.

Immerwahr, D. (2019). *How to hide an empire: a history of the greater United States*. Farrar, Straus and Giroux.

Inspectie Justitie en Veiligheid (IJV). (2023). *Politieoptreden bij de demonstratie van Kick Out Zwarte Piet in Staphorst*. Ministerie van Justitie en Veiligheid.

International Panel of Experts on Sustainable Food Systems (IPES). (2022). *Another perfect storm? How the failure to reform food systems has allowed the war in Ukraine to spark a third global food price crisis in 15 years, and what can be done to prevent the next one*. Special Report IPES-Food.

Japan Times (2021, 5 oktober). Japan's new economic security minister sets out agenda amid global supply chain woes.

Jervis, R. (2011). *Why intelligence fails: lessons from the Iranian revolution and the Iraq war*. Cornell University Press.

Jones, L., & Hameira, S. (2020). *Debunking the myth of 'death-trap diplomacy': how recipient countries shape China's Belt and Road initiative*. Chatham House.

Jones, L., & Hameira, S. (2021). *Fractured China: how state transformation is shaping China's rise*. Cambridge University Press

Juwitasari, R. (2022). *Saving lives through education for disaster preparedness and awareness: lessons from Japan, Indonesia, and Thailand*. Heinrich Böll Stiftung.

Kam, E. (1988). *Surprise attack. The victim's perspective*. Harvard University Press.

Kamerstuk II (2023/4a). *Gewijzigde motie van het lid Dassen c.s. over in Europees- en Navo-verband oproepen tot een worst case scenario met bijbehorende strategie*, 21501 02 nr. 2825, 6 februari.

Kamerstuk II (2023/4b). *Motie van het lid Bikker c.s. over bij de voorbereiding van mogelijke scenario's ook plannen opstellen voor de communicatie hiervan richting de bevolking*, 21501 20, nr. 2039, 14 maart.

Kamerstuk II (2023/4c). *Motie van het lid Tuinman c.s. bij de vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Defensie voor het jaar 2024*, 36 410 X nr. 54, 7 februari.

Kamerstuk II (2023/4d). *Plenair verslag*, 2024D22269 (ongecorrigeerd stenogram), 30 mei 2024.

Kamerstukken II (2023/24). *Fiche: Mededeling Europese Defensie-Industrie Strategie en Verordening Europees Defensie-industrie Programma*, 22112, nr. 3919, 28 maart 2024.

Keane, J. (2020a). *The new despotism*. Harvard University Press.
Keane, J. (2020b, 22 juni). Don't underestimate resilience of the smart new despotisms. *Democracy Digest*.
Kennedy, P. (1987). *The rise and fall of the great powers: economic change and military conflict from 1500 to 2000*. Random House.
Kim, E.-J. (2022, 30 mei). Foreign ministry launches in-house economic security center. *Yonhap News Agency*.
Kleistra, Y. (2002). *Hollen of stilstaan: beleidsverandering bij het Nederlandse Ministerie van Buitenlandse Zaken*. Eburon.
Kloks, A. (2024). De toekomst van Europa. *Liberale Reflecties*, april, 6–15.
Kluft, S., & Wilms, P. (2020). *Versterking internationale kennisfunctie. Internationale ontwikkelingen op het beleidsterrein van Justitie en Veiligheid*. Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum (WODC).
Koch, D. J. (2023). *Foreign aid and its unintended consequences*. Routledge.
Koninklijke Nederlandse Academie van Wetenschappen (KNAW). (2023). Kennisveiligheid – *KNAW position paper*. Amsterdam.
Koop, P. (2018). De Snowden-onthullingen en ongerichte interceptie onder de Wiv 2017. *Justitiële verkenningen*, 1, 133–147. doi: 10.5553/JV/016758502018044001009
Kothari, R. K., & Khan, E. (2017). *India becoming a global power in the twenty-first century: rising challenges and newer opportunities*. Atlantic.
Krauthammer, C. (1990). The unipolar moment. *Foreign Affairs*, 70(1), 23–33.
Kushi, S., & Toft, M. (2023). Introducing the military intervention project: a new dataset on us military interventions, 1776-2019. *Journal of Conflict Resolution, 67*(4), 752–779. https://doi.org/10.1177/00220027221117546.
Lake, D. A., Martin, L. L., & Risse, M. (2021). Challenges to the liberal order: reflections on international organization. International Organization, 75(2), 225–257. doi: https://doi.org/10.1017/S0020818320000636
Lang, V., & Mendes Tavares, M. (2018). The global distribution of gains from globalization. *Journal of Economic Inequality*, 22(2), 357–381. doi: 10.1007/s10888-023-09593-7.
Lavrelashvili, T., & Van Hecke, S. (2022). The end of enlargement? The EU's struggle with the western Balkans and eastern partnership countries. In T. Lavrelashvili et al. (Eds.), *The EU political system after the 2019 European elections* (pp.433–454). Palgrave Studies in European Union Politics. Springer.
Leonard, M. (2018, 24 juli). Europe for itself. *Project Syndicate*.
Leonard, M. (2021). *The age of unpeace: how connectivitiy causes conflict*. Bantam Press.
Lesaffer, R. (2024). *De rechtsstaat. Een geschiedenis van het Westen*. owl Press.

Liang, Q., & Xiangshui W. (1999). *Unrestricted warfare*. People's Liberation Army Arts and Publishing House.
Liao, R. (2015, 27 juli). Out of the Bretton Woods. How the AIIB is different. *Foreign Affairs*.
Van der Linde, I. (2013, 20 maart). De lange arm van Ankara: eens een Turk, altijd een Turk. *De Groene Amsterdammer*, 137(12).
Mackinder, H. J. (1904). The geopolitical pivot of history. *The Geographical Journal*, 23(4), 421–437.
Maersheimer, J. J. (2001). *The tragedy of great power politics*. W. W. Norton.
Mahan, A. T. (1890). *The influence of sea power upon history: 1660-1783*. Little-Brown.
Mahbubani, K. (2018). *Has the West lost it? A provocation*. Allen Lane.
Mankoff, J. (2022). *Empires of Eurasia. How imperial legacies shape international security*. Yale University Press.
Maor, M. (2021). Policy persistence, risk estimation and policy underreaction. *Policy Sciences*, 47(4), 425–443. http://www.jstor.org/stable/44113980.
Mariani, B. (2024). *China's global security vision in a changing world*. PeaceRep, University of Edinburgh.
Masson-Zwaan, T. L. (2017). Ruimtemijnbouw: mag dat wel?, *Ars Aequi*, september.
Masson-Zwaan, T. L. (2024). Hoe staat het met de regulering van ruimtemijnbouw? Een update. *Ars Aequi*, 66(9), 740–746.
McConnell, A., & 't Hart, P. (2019). Inaction and public policy: understanding why policymakers 'do nothing'. *Policy Sciences*, 52(4), 645–661. https://doi.org/10.1007/s11077-019-09362-2
Mees H. (2024, 8 mei). Duits model voor strategische autonomie verdient NAVOlging. *ESB*.
Meijerink, G. W., Shutes, K., Herder, A., & Gelder, J. W. (2012). *Voedselprijzen en speculatie op agrarische termijnmarkten: literatuurstudie en interviews*. Wageningen University and Research.
Metcalf, M. (2020). The national humiliation narrative: dealing with the present by fixating on the past. *Education about Asia*, 25(2), 43–50.
Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (MIVD). (2024). *Openbaar Jaarverslag Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst 2023*. Ministerie van Defensie.
Miller, Ch. (2022). *Chip war: the fight for the world's most critical technology*. Simon and Schuster.
Min, K. (2022, 27 mei). A world obsessed with Ukraine must not forget the Rohingya. *The Statesman*.
Ministerie van Buitenlandse Zaken. (1995). *Herijking van het buitenlands beleid*. Den Haag.

Ministerie van Buitenlandse Zaken. (2013). *Voor Nederland, wereldwijd. Samen werken aan toonaangevende diplomatie*. Den Haag.
Ministerie van Buitenlandse Zaken. (2021). *Tactisch en praktisch. Naar een toekomstbestendige coördinatie van het Nederlandse Europabeleid*. Directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB).
Ministerie van Buitenlandse Zaken. (2022). *Gedeelde belangen wederzijds profijt – Beleidsdoorlichting BHOS artikel 1*. Directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB).
Ministerie van Buitenlandse Zaken. (2023a). *Inconvenient realities. An evaluation of Dutch contributions to stability, security and rule of law in fragile and conflict-affected context*. Directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB).
Ministerie van Buitenlandse Zaken.(2023b). *De Nederlandse Afrikastrategie 2023-2032*. Den Haag.
Ministerie van Defensie. (2023). *Defensie strategie data science en AI 2023-2027*. Den Haag.
Mishra, P. (2013). From the *ruins of empire: the revolt against the West and the remaking of Asia*. Picador.
Mody, A. (2023). *India is broken. A people betrayed, independence to today*. Stanford University Press.
Mokry, S. (2023). *The construction of China's national interest: Between top-down rule and societal ideas*. Universiteit Leiden.
Mouffe, Ch. (2018). *For a left populism*. Verso Books.
Mounk, Y. (2019). *The people versus democracy. Why our freedom is in danger and howe to save it*. Harvard University Press.
Mudde, C. (2004). The populist zeitgeist. *Government and Opposition,* 39(4), 541–563.
Needham, K., & Baldwin, C. (2021, 7 juli). China's gene giant harvests data from millions of women. *Reuters*.
O'Malley, A. M., & Thakur, V. (2022). Introduction: shaping a global horizon, new histories of the Global South and the UN. *Humanity, 13*(1), 55–65. doi:10.1353/hum.2022.0003.
O'Neill, S. K. (2022). *The globalization myth: why regions matter.* Yale University Press.
Obermeier, A. M., & Rustad, S. A. (2023). *Conflict trends: a global overview, 1946–2022*. Oxford University Press.
Okano-Heijmans, M., Gomes, A., & Dekker, B. (2024). *Balancing openness, economic security and national security. The future of export controls on quantum technologies*. Clingendael.
Olsthoorn, S. (2024, 7 mei). De stilte rond de Chinese eigenaar van chipmaker Ampleon. *Het Financieele Dagblad*.

Onderzoeksraad voor Veiligheid (ovv). (2023). *Aanpak Coronacrisis deel 3*. Den Haag.

Oud, M., & Drinhausen, K. (2021). *The decoding China dictionary*. Lund University.

Park, J. (2023). *Semiconductors in key European and Indo-Pacific economies geopolitical risk in the supply chains into 2030 and beyond*. The Hague Center for Strategic Studies (HCSS).

Pelkmans, J. (2020). Linking "values" to EU trade policy – a good idea? *European Law Journal, 26*(5-6), 391–400. https://doi.org/10.1111/eulj.12409.

Pisani-Ferry, J., Weder di Mauro, B., & Zettelmeyer, J. (2024). *How to de-risk: European economic security in a world of interdependence*. Centre for European Policy Reform (CEPR).

Pitron, G. (2020). *The rare metals war: the dark side of clean energy and digital technologies*. Scribe US.

Polyakova, A., & Meserole, Ch. (2019). *Exporting digital authoritarianism: The Russian and Chinese models*. Brookings Institution.

Prashad, V. (2007). *The darker nations: a people's history of the third world*. The New Press.

Princen, S. (2024, te verschijnen). *De herontdekking van de geopolitiek in de Europese Unie*. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR).

Prins, J. E. J. (2024a). *Een internationale rechtsorde voor cyberspionage en intelligence. Nederlands Juristenblad 2024*(8), 507.

Prins, J. E. J. (2024b). Oorlogsrechtsstaat. *Nederlands Juristenblad* 2024 (22).

Pye, L.W. (1992). Social science theories in search of Chinese realities. *The China Quarterly*, 132, 1161-1170.

Rachman, G. (2019, 4 maart). China, India and the rise of the 'civilization state'. *Financial Times*.

Richardson, S. (2020). China's influence on the global human rights system. *Global China. Assessing China's growing role in the world*. Brookings Institute.

Rijksoverheid (2023). *De veiligheidsstrategie voor het Koninkrijk der Nederlanden*. Den Haag.

Ringhof, J., & Torreblanca, I. (2022). *The geopolitics of technology: how the EU can become a global player*. European Council on Foreign Relations.

Rotundo, J. L., Marshall, R., McCormick, R., Truong, S. K., Styles, D., Gerde, J. A., Gonzalez-Escobar, E., Carmo-Silva, E., Janes-Bassett, V., Logue, J., Annicchiarico, P., De Visser, Ch., Dind, A., Dodd, I. C., Dye, L., Long, S. P., Lopes, M. S., Pannecoucque, J., Reckling, M., Rushton, J., Schmid, N., Shield, I., Signor, M., Messina, C. D., & Rufino, M. C. (2024). European soybean to benefit people and the environment. Scientific Reports, 14(1), 7612. https://doi.org/10.1038/s41598-024-57522-z.

Rühlig, T. (2021). *Technical standards: a new realm of China's international influence?* European Institute for Chinese Studies.

Salah, A. (2022). Why does some of the Arab public support Putin's war in Ukraine? *Sada*. Washington: Carnegie Endowment for International Peace. https://carnegieendowment.org/sada/2022/06/why-does-some-of-the-arab-public-support-putins-war-in-ukraine?lang=en

Scheyder, E. (2024). *The war below: lithium, copper, and the global battle to power our lives*. Atria One Signal Publishers.

Schinkel, M. (2024, 15 februari). Vredesdividend: het afknijpen van defensie leverde 135 miljard op. *NRC*.

Schivelbusch, W. (2004). *The culture of defeat: on national trauma, mourning, and recovery*. Picador.

Schütte, L. (2023). io survival politics: international organizations amid the crisis of multilateralism. *Journal of European Public Policy*, 1–27. https://doi.org/10.1080/13501763.2023.2276757

Sectoragenda Maritieme Maakindustrie. (2023). *No guts, no Hollands Glorie! In actie voor een veilig, duurzaam en welvarend Nederland*. Den Haag.

Segers, M. (2012). *Reis naar het continent: Nederland en de Europese integratie, 1950 tot heden*. Prometheus.

Segers, M. (2016). *Europa en de terugkeer van de geschiedenis*. Prometheus.

Sheikh, H. (2019a). *Hydropolitiek. Samenwerking en conflict op zeven zeeën*. Boom.

Sheikh, H. (2019b, 11 januari). Hoe Oman en Chili Nederland sterker kunnen maken. *NRC*.

Sheikh, H. (2020, 14 augustus). Na de natiestaat komt nu de onbegrensde civilisatiestaat. *NRC*.

Shifrinson, J., Slaughter, A., Kausikan, B., Keohane, R., Brooks, S. G., & Wohlforth, W. C. (2023, november/december). The long unipolar moment? Debating American dominance. *Foreign Affairs*.

Sie Dhian Ho, M., Van der Putten, F-P., & Van Middelaar, L. (2021, 3 februari). Speler of speelbal? Nederland en de wending naar Europese geopolitiek. *De Groene Amsterdammer, 145*(5).

Sie Dhian Ho, M., & Wijnkoop, M. (2022). The Instrumentalization of Migration: A Geopolitical Toolbox. Clingendael.

Simpson, B. (2024, februari). Scandinavia Is Preparing for War. As NATO expands, Europe's far north is tangibly shifting to combat footing. *Foreign Policy*.

Snow, R. (2023). *China and Russia: four centuries of conflict and concord*. Yale University Press.

Sobczyk, M. (2012, 27 juni). Kissinger still lacks a number to call Europe. *Wall Street Journal*.

Sociaal Cultureel Planbureau (scp). (2024). *Burgerperspectieven 2024. Bericht 1*. Den Haag.

Soldatov, A., & Borogan, I. (2015). *The red web. The struggle between Russia's digital dictators and the new online revolutionaries*. Public Affairs.

Splidsboel Hansen, F. (2021). When Russia wages war in the cognitive domain. *The Journal of Slavic Military Studies*, 34(2), 181–201.

Spykman, N. J. (1942). *America's strategy in world politics. The United States and the balance of power*. Transaction Publishers.

Staatscommissie demografische ontwikkelingen 2050 (2024). *Gematigde groei – Rapport van de Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050*. Den Haag.

Stevens, F. (2023). *Chinese assertiveness and the rise of Xi Jinping: ideational mobilization, elite contestation, and the struggle over regional order*. Universiteit Leiden.

Stolwijk, S., Punter, M., Timmers, P., Rabbie, J., Regeczi, D., & Dalmolen, S. (2024). *Towards a sovereign digital future – the Netherlands in Europe*. TNO Vector.

The Economist (2024, 2 mei). Emmanuel Macron on how to rescue Europe. The French president on grave risks to the continent, and what to do about them.

The Hague Center for Strategic Studies (hcss). (2021). *Strategic alert: towards a space security Strategy*. Den Haag.

The White House. (2023). *United States government national standards strategy for critical and emerging technology*. Washington.

Tinyang, Z. (2020). *Alles unter dem Himmel. Vergangenheit und Zukunft der Weltordnung*. Suhrkamp.

Tjepkema, M., Smeulders C., & Pijnenburg, A. (2024). Staatsaansprakelijkheid voor het buitenlands en veiligheidsbeleid. *Nederlands Juristenblad* 16.

Urych, I., & Matyasik, G. (2022). Preparing youth for defence: socialisation, education, and training of young people in Europe for national security. *Security and Defence Quarterly,* 38(2), 1–15. DOI:10.35467/sdq/149891.

Uzlaner, D., & Stoeckl, K. (2022). *The moralist international: Russia in the global culture wars*. Fordham University Press.

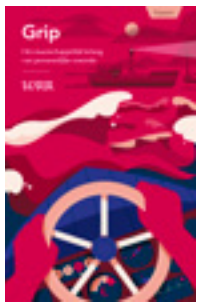
Van der Putten, F-P., & Kranenburg, V. (2022). *Constraints for engagement with China: Dutch ports and the BRI*. Clingendael.

Voorhoeve, J. (1979). *Peace, profit and principles: a study in Dutch foreign policy*. Nijhoff.

VNO-NCW. (2024). *Naar een sterker Nederland. Een agenda voor*

hernieuwd vertrouwen in de toekomst en een weerbaar Nederland. Den Haag.
Weiwei, Z. (2012). *The China wave: rise of a civilizational state*. World Century Publication Corporation.
Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR). (2017a). *Veiligheid in een Wereld van Verbindingen*. Den Haag.
Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR). (2017b). *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid*. Den Haag.
Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR). (2018). *Europese Variaties*. Den Haag.
Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR). (2019). *Voorbereiden op digitale ontwrichting*. Den Haag.
Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR). (2021). *Opgave AI, de nieuwe systeemtechnologie*. Den Haag.
Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR). (2022). *Coronascenario's doordacht: handreiking voor noodzakelijke keuzes*. Den Haag.
Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR). (2023a). *Verslag Hollands Spoor 'De geopolitiek van voedsel'*. Den Haag.
Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR). (2023b) *Grip. Het maatschappelijke belang van persoonlijke controle*. Den Haag.
Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR). (2024). *Discussienotitie deskundige overheid*. Den Haag.
Winther, I. N., & Østhagen, A. (2024). *The big picture of arctic geopolitics: an actor-oriented analysis*. Fridtjof Nansen Institute.
Xuetong, Y. (2019). *Leadership and the Rise of Great Powers*. Princeton University Press.
Wright, T. J. (2018). *All measures short of war. The contest for the 21st century & the future of American power*. Yale University Press.
Yang, L. (2016, 14 augustus). Exploring the future of life economy with BGI co-founder Wang Jian. Forbes.
Yonhap News Agency. (2022, 30 mei). Foreign ministry launches in-house economic security center. https://en.yna.co.kr/view/AEN20220530007500325.
Zakaria, F. (1997, 1 november). The Rise of Illiberal Democracy. *Foreign Affairs*.
Zeng, J. (2020). *Slogan politics. Understanding Chinese foreign policy concepts*. Springer.

Rapporten aan de regering



***Grip. Het maatschappelijk belang van persoonlijke controle* (WRR-rapport nr. 108, 2023)**
Veel burgers hebben te maken met grote onzekerheden en een beperkte controle over hun bestaan. In dit rapport laat de WRR zien dat de combinatie van onzekerheid en gebrek aan grip kan leiden tot een slechtere gezondheid, een bron is van maatschappelijk onbehagen en samenhangt met beelden en overtuigingen die op gespannen voet kunnen staan met de democratische rechtsstaat.



***Goede zaken. Naar een grotere maatschappelijke bijdrage van ondernemingen* (WRR-rapport nr. 107, 2023)**
Nederland staat voor grote opgaven op het gebied van onder meer klimaat, gezondheid, arbeidsmarkt en het toekomstige verdienvermogen. Om die opgaven succesvol aan te pakken zijn ondernemingen onmisbaar. Maar hun inventiviteit blijft onderbenut. Het is te gemakkelijk voor ondernemingen om – bewust of onbewust – kosten af te wentelen op de samenleving. Goede zaken en goed ondernemerschap gaan samen als er heldere grenzen zijn. De overheid vervult daarbij een sleutelrol.



***Rechtvaardigheid in klimaatbeleid. Over de verdeling van klimaatkosten* (WRR-rapport nr. 106, 2023)**
Rechtvaardigheid moet, net als doelmatigheid en rechtmatigheid, een belangrijke pijler zijn van het Nederlandse klimaatbeleid. Het klimaat en het klimaatbeleid zullen de komende decennia veranderen. Niet alleen moet de CO_2-uitstoot in 2050 teruggebracht zijn tot netto nul, ook zal Nederland steeds meer te maken krijgen met een stijgende zeespiegel en extreem weer. Deze opgaven gaan gepaard met hoge kosten. Als de verdeling van de klimaatkosten niet als rechtvaardig wordt ervaren, dan komt het draagvlak voor het klimaatbeleid onder druk.

Alle *Rapporten aan de Regering* en publicaties in de reeksen *Policy Briefs*, *Verkenningen* en *Working Papers* zijn beschikbaar via: www.wrr.nl/publicaties.

Nederland in een fragmenterende wereldorde

De tijd dat Nederland kon meebewegen op voor ons land gunstige internationale verhoudingen is voorbij. Er zal vaker sprake zijn van spanningen tussen zaken die traditioneel en blijvend van wezenlijk belang voor Nederland zijn. Deze Nederlandse kernbelangen worden in dit rapport samengevat middels een 3W-raamwerk: weerbaarheid, welvaart en waarden.

In dit rapport analyseert de WRR de belangrijkste geopolitieke verschuivingen aan de hand van drie assen van fragmentatie: machtspolen, tonelen van machtsuitoefening en wereldbeelden. Aan de hand van het 3W-raamwerk beargumenteert de Raad dat deze verschuivingen ook voor Nederland ingrijpende consequenties hebben. De internationale verhoudingen zijn complexer, turbulenter en grimmiger geworden. Dat noopt Nederland tot verstrekkende en soms pijnlijke keuzes in de behartiging van zijn kernbelangen. Dat beperkt zich niet tot het buitenlands beleid in traditionele zin, maar strekt zich uit tot een breed scala aan beleidsterreinen en de binnenlandse maatschappelijke verhoudingen.

De WRR komt tot drie centrale aanbevelingen:
1. Maak Nederland geopolitiek robuust
2. Herijk de Nederlandse inzet in multilaterale samenwerking
3. Mobiliseer en werk met heel de samenleving

ISBN 978-90-834300-1-0

WRR

WETENSCHAPPELIJKE RAAD VOOR HET REGERINGSBELEID