

# Europese autonomie in een multipolaire wereld

Dilemma's voor (Nederland in) de Europese Unie  
in een fragmenterende wereldorde

Reinout van der Veer  
Bertjan Verbeek

---

WRR

---

De serie 'Working Papers' omvat studies die in het kader van de werkzaamheden van de WRR tot stand zijn gekomen. De verantwoordelijkheid voor de inhoud en de ingenomen standpunten berust bij de auteurs. Een overzicht van alle Working Papers is te vinden op [www.wrr.nl](http://www.wrr.nl).

**Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid**

Buitenhof 34  
Postbus 20004  
2500 EA Den Haag  
070-356 46 00  
[info@wrr.nl](mailto:info@wrr.nl)  
[wrr.nl](http://wrr.nl)

Vormgeving binnenwerk: DDK, Utrecht  
Working Paper nummer 67

E-ISBN: 978-90-834996-0-4

© 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.

# Europese autonomie in een multipolaire wereld

Dilemma's voor (Nederland in) de Europese Unie  
in een fragmenterende wereldorde

Reinout van der Veer  
Bertjan Verbeek

---

WRR



# Inhoudsopgave

	<b>Ten geleide</b>	<b>6</b>
<b>1.</b>	<b>Probleemstelling</b>	<b>8</b>
<b>2.</b>	<b>Analytische vertrekpunten</b>	<b>10</b>
	Vertrekpunt 1: Het belang van (veranderingen) in structurele machtsverhoudingen	10
	Vertrekpunt 2: De positie van de EU	11
	Vertrekpunt 3: De regionale en mondiale positie van Nederland	13
	Vertrekpunt 4: Het buitenland is ook binnenland, het binnenland is ook buitenland	15
<b>3.</b>	<b>Uitdagingen voor de EU op mondiaal niveau</b>	<b>18</b>
	Uitdaging 1: Kleerscheuren in de Liberale Internationale Orde	18
	Uitdaging 2: Veranderende mondiale machtsverhoudingen	22
	Uitdaging 3: Toenemende militaire spanningen	24
	Uitdaging 4: Toenemende geo-economische spanningen	27
<b>4.</b>	<b>Dilemma's voor EU-politiek en EU-beleid</b>	<b>30</b>
	Dilemma 1: Centralisatie of horizontale samenwerking?	30
	Dilemma 2: Beleidsintegratie of beleidsreductie?	33
	Dilemma 3: Hoe vormgeven aan toenemende fragmentatie binnen de EU?	36
<b>5.</b>	<b>Consequenties voor de Nederlandse positie binnen de EU</b>	<b>39</b>
	Capaciteit voor complexiteit	39
	Noodzaak tot nieuwe allianties	41
	Meer solidariteit in een minder solidaire wereld	43
	Noodzaak tot effectievere internationale wetgeving en representatievere mondiale instituties	44
	Een onzekere trans-Atlantische toekomst	46
<b>6.</b>	<b>Conclusie</b>	<b>49</b>
	<b>Literatuur</b>	<b>51</b>
	<b>Over de auteurs</b>	<b>56</b>

## Ten geleide

In juli 2024 publiceerde de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) het rapport *Nederland in een fragmenterende wereldorde*. De waarneming die daarin centraal stond, was dat de internationale orde in toenemende mate fragmenteert. De tijd waarin Nederland bij het nastreven van welvaart, weerbaarheid en waarden kon uitgaan van voor ons land overwegend gunstige omstandigheden, is daarmee voorbij. Het roerige geopolitieke vaarwater waarin Nederland terecht is gekomen, dringt steeds vaker ook de binnenlandse verhoudingen binnen. Het zal kostbare inspanningen moeten plegen om overeind te blijven in een turbulenter en grimmiger wereld. De overheid zal manieren moeten vinden om keuzes te maken die pijn doen en zal die ook moeten legitimeren. Leren opereren in een fragmenterende wereldorde is niet alleen een opgave voor de klassieke buitenlandpolitieke actoren, maar raakt het hele openbaar bestuur en de hele samenleving.

De handelingsruimte van Nederland wordt bij dat alles in hoge mate bepaald door het optreden van de Europese Unie (EU) als het essentiële platform voor de projectie van waarden en belangen van haar lidstaten. Om die reden hebben we drie auteurs gevraagd om op basis van hun kennis van de literatuur twee Working Papers te schrijven over de Europese Unie in een fragmenterende wereldorde en de rol die Nederland bij de positiebepaling van de Unie zou kunnen spelen. Het hier voorliggende paper is dat van dr. Reinout van der Veer en prof. dr. Bertjan Verbeek (Radboud Universiteit), het andere is geschreven door dr. Sebastiaan Princen (Universiteit Utrecht).<sup>1</sup>

In *Europese autonomie in een multipolaire wereld* concluderen Van der Veer en Verbeek constateren onder meer dat de veranderende geopolitieke context voor Nederland risico's met zich meebrengt, maar ook kansen biedt. In een wereld die wordt gekenmerkt door een toenemende competitie tussen uit eigenbelang handelende supermachten, ontstaat ruimte voor kleinere mogendheden om op te treden als bruggenbouwers. Dat vraagt echter om creativiteit en aanpassingsvermogen. In deze context doet Nederland er goed aan zijn positioneringsstrategieën te herzien en versterken.

De WRR dankt de auteurs voor hun bijdrage, evenals Saskia Hollander en Monika Sie van Instituut Clingendael voor hun opmerkingen bij de conceptversie van dit Working Paper. Namens de WRR hebben prof. dr. Paul 't Hart en prof. dr. Arthur van Riel commentaar geleverd op eerdere versies van de tekst.

De serie 'Working Papers' omvat studies die in het kader van de werkzaamheden van de WRR tot stand zijn gekomen.  
De verantwoordelijkheid voor de inhoud berust bij de auteurs.

Prof dr. Corien Prins  
Voorzitter WRR

Prof dr. Frans Blom  
Secretaris WRR

## 1. Probleemstelling

Binnen de in toenemende mate fragmenterende wereldorde bevindt ook de Europese Unie (EU) – en daarmee Nederland – zich op een kritiek punt in haar geopolitieke geschiedenis. Voor het eerst sinds 1945 woedt er weer een grootschalige oorlog op het Europese continent, waarin de EU – van origine een vredesproject – inmiddels ook zelf een rol van betekenis speelt. Terwijl in Oekraïne wordt gevochten voor de liberaal-democratische kernwaarden waar de EU op is gestoeld, worden deze waarden op andere plaatsen binnen en buiten de EU steeds vaker als overbodig gezien of actief onderen afgebroken. Ook op economisch vlak – het terrein waar de EU traditioneel gezien een grote machtsspeler is – heeft zij het zwaar: de economische groei blijft achter, onder andere op die van de Verenigde Staten (vs), de wereldwijde competitie rond schaarse grondstoffen neemt toe en een aantal grootschalige crises, onder andere op het gebied van het klimaat, voeren de druk op de Europese economie en samenlevingen verder op. Waar de EU van oudsher op de meeste terreinen een voorvechter van internationale vrijhandel was, wordt er in Brussel nu hard gewerkt aan ‘strategische autonomie’: het vergroten van het vermogen van de EU om autonoom en naar Europese waarden op het wereldtoneel te opereren, met name door de Europese afhankelijkheden van (potentieel) vijandige mogelijkheden te verminderen.

Ook de politieke omstandigheden binnen de EU zijn volatiel: verschillende verkiezingsuitslagen, niet alleen binnen lidstaten maar ook voor het Europees Parlement in 2024, laten zien dat Europese kiezers om een andere aanpak vragen van de grote maatschappelijke problemen van deze tijd. De middenpartijen die de Europese integratie al sinds de jaren 50 faciliteren, worden op de politieke flanken ingehaald door radicaal- en extreemlinks en – met name – rechts. Ook in de binnenlandse en Europese politiek spelen geopolitieke ontwikkelingen een steeds grotere rol van betekenis: op thema’s als defensie, migratie, economie en klimaat vloeien binnen- en buitenlandse ontwikkelingen steeds vaker naadloos in elkaar over. Hiermee raken het binnen- en buitenlandbeleid van de EU en haar individuele lidstaten ook steeds nadrukkelijker met elkaar verbonden. EU-actoren, waaronder de nieuwe Europese Commissie, zullen de komende jaren dus steeds meer moeten manoeuvreren binnen het kader van een ‘two-level game’<sup>2</sup> waarbij de volatiliteit van het spel op zowel het binnenlandse als het buitenlandse niveau toeneemt.



In dit working paper nemen wij de toenemende (geo)politieke complexiteit als vertrekpunt om tot een analyse te komen van de uitdagingen die op de middellange termijn op de EU, en daarmee op Nederland, afkomen. Hierbij stellen wij de volgende probleemstelling centraal: (1) welke structurele geopolitieke en geo-economische veranderingen spelen er binnen het internationale systeem; (2) voor welke dilemma's wordt de EU hierdoor gesteld; en (3) wat betekent dit voor de Nederlandse inzet binnen de EU?

Om tot een antwoord op deze probleemstelling te komen, formuleren we eerst beknopt een aantal analytische vertrekpunten (hoofdstuk 2). Hierna schetsen we de belangrijkste mondiale ontwikkelingen op de middellange termijn (hoofdstuk 3), waarbij we ons nadrukkelijk richten op de structurele en systeemverschuivingen die schuilgaan achter de – op de oppervlakte meer grillig ogende – fragmenterende wereldorde die de WRR in zijn rapport *Kantelende wereldorde* beschrijft.<sup>3</sup> Vervolgens bespreken wij de dilemma's die zich hierbij kunnen gaan voordoen rond EU-beleid en -instituties (hoofdstuk 4). Daarbij gaan we slechts beperkt in op het buitenland- en veiligheidsbeleid van de EU en de geopolitisering van het EU-beleid (voor deze onderwerpen en de afwegingen die daarbij komen kijken, verwijzen wij de lezer naar het essay van Princen<sup>4</sup>). Tot slot bespreken wij de implicaties hiervan voor de huidige en toekomstige positie van Nederland (hoofdstuk 5).

Dit *working paper* behelst een analyse van geopolitieke ontwikkelingen en hun implicaties voor de EU (primair) en Nederland (secundair). We sluiten op belangrijke punten aan bij het WRR-rapport *Kantelende Wereldorde*, waarin de EU een bijrol speelt. Tegelijkertijd leggen wij een aantal belangrijke accentverschillen, zowel in onze analyse als in de gevolgtrekking voor de posities van de EU en Nederland. Waar nodig, benoemen we expliciet waar dit *working paper* afwijkt van het WRR-rapport. Waar we specifieke EU-instituties en EU-beleid bespreken, doen wij dat door de consequenties en *trade-offs* van structurele mondiale ontwikkelingen voor deze instituties en het beleid in kaart te brengen. Wij onthouden ons expliciet van concrete aanbevelingen voor de hervorming van instituties en beleid: daar liggen politieke – en dus normatieve en niet analytische – keuzes aan ten grondslag. Waar mogelijk, benoemen we deze waardenconflicten expliciet. We baseren ons daarbij vrijwel uitsluitend op een variëteit aan internationale wetenschappelijke literatuur.<sup>5</sup>

---

3 WRR 2024.

4 Princen 2024.

5 Er is een levendig beleidswetenschappelijk discours over Europese integratie en de rol van de EU op het wereldtoneel. Dat discours stoelt vaak ook impliciet op een Nederlands waardenkader. Waar noodzakelijk, benoemen wij waar onze analyse al dan niet aansluit bij dit discours.

## 2. Analytische vertrekpunten

Onze analyse is geworteld in vier wezenlijke vertrekpunten. Omdat de vrees voor een fragmenterende, kantelende wereldorde de aanleiding vormt voor het WRR-rapport, is het zaak oog te hebben voor de structurele veranderingen in de machtsverhoudingen op het niveau het mondiale politieke systeem en hun mogelijke impact op de positie van de EU en daarmee Nederland. Daarbij letten wij evenzeer op mogelijke structurele veranderingen binnen de EU en Nederland. Alleen een dergelijke systeemanalyse voorkomt dat beleidsdebatten worden beperkt tot begrijpelijke vragen als hoe om te gaan met China of Rusland, of tot simplificaties als: Wat willen Poetin, Trump en Xi? Alleen een systeemanalyse doet recht aan de complexiteit van de huidige mondiale samenleving.

### Vertrekpunt 1: Het belang van (veranderingen) in structurele machtsverhoudingen

Mensen organiseren zich in samenlevingsverbanden die zij zo inrichten dat zij een prioritering aanbrengen tussen fundamentele waarden, vooral vrijheid, veiligheid, rechtvaardigheid en welvaart.<sup>6</sup> In de eenentwintigste eeuw tekent zich een vijfde waarde af: duurzaamheid. In de moderne geschiedenis organiseren de meeste samenlevingen zich als *natiestaten*, die opereren op, en zich moeten verhouden tot, een internationaal toneel waar niet alleen andere natiestaten maar ook andere spelers relevant zijn, met name transnationale ondernemingen, NGO's, en internationale organisaties. De waardenmix kan veranderen door interne of externe gebeurtenissen. Zo heeft de oorlog tussen Oekraïne en Rusland er in veel westerse samenlevingen toe geleid dat veiligheid en vrijheid een hogere prioriteit kregen. Een prioriteit die ten koste ging van welvaart en wellicht ook rechtvaardigheid, bijvoorbeeld voor zover een verhoging van de defensie-uitgaven en de middelen om Oekraïne te ondersteunen de uitgaven voor andere maatschappelijke doeleinden zoals woningbouw en stikstofbeleid bemoeilijkt. Denk daarbij aan het huidige debat over het beschikbaar stellen van grond ten behoeve van defensiedoelinden.<sup>7</sup>

In hoeverre samenlevingen er in die wereld van onderlinge afhankelijkheden in slagen hun specifieke waardenmix te verwezenlijken, is de uitkomst van binnenlandse en mondiale processen van macht en invloed. Het is daarbij

6 Het hier gehanteerde perspectief is gebaseerd op het werk van Susan Strange, in het bijzonder 2015/1988. Voor een overzicht van haar werk, zie Verbeek 2000.

7 Vergelijk [https://magazines.defensie.nl/landmacht/2024/01/10\\_ruimte\\_voor\\_defensie](https://magazines.defensie.nl/landmacht/2024/01/10_ruimte_voor_defensie); <https://vng.nl/artikelen/het-leger-zoekt-ruimte>

essentieel een onderscheid te maken tussen *structurele* en *relationele* macht. Een vergelijking met een kaartspel maakt dit onderscheid duidelijk: structurele macht is de macht om de regels van het spel te bepalen alsook wie een legitieme speler is; relationele macht is de macht om met de kaarten die zijn toebedeeld, een optimaal resultaat te bereiken. Structurele macht kent vier onderling verweven sferen waar beslissingen worden genomen die mondiale gevolgen hebben:

- De *productiesfeer*: beslissingen over waar en hoe goederen en diensten worden geproduceerd;
- De *financiële sfeer*: beslissingen over hoe krediet wordt gecreëerd en tegen welke prijs dat beschikbaar wordt gesteld;
- De *veiligheidsfeer*: beslissingen over hoe veiligheid aan burgers wordt verschaft;
- De *kennissfeer*: beslissingen over hoe kennis wordt geproduceerd en verspreid.

Lange tijd domineerden de machtigste staten het spel in alle vier de structurele machtssferen. Dat beeld veranderde met de intensivering van de globalisering sinds het midden van jaren 80 van de vorige eeuw. Hierdoor was structurele macht niet langer geconcentreerd en waren grote staten niet langer de enige structurele machtsspelers. Zo werd de productiesfeer in steeds belangrijker mate bepaald door transnationale ondernemingen, en de financiële sfeer door individuele of institutionele beleggers. En de kennissfeer was opener door de digitalisering van de informatievoorziening. Alleen de veiligheidsfeer leek nog steeds gedomineerd door enkele grote staten, hoewel ook zij steeds meer taken uitbesteedden aan *private military companies*.<sup>8</sup> Staten proberen via afspraken in internationale instituties deze fragmentering van structurele macht te reguleren, met wisselend succes.<sup>9</sup> Tegelijkertijd weerspiegelen dergelijke afspraken ook de onderliggende, vaak problematische verhoudingen tussen de staten. Onder Amerikaanse leiderschap functioneerde de Liberale Internationale Orde (LIO) bijvoorbeeld als rem op een ongebreidelde globalisering, terwijl opkomende landen een wereldorde prefereren die hun belangen meer behartigt dan voorheen.<sup>10</sup> Deze verandering raakt juist ook de positie en de belangen van de EU.

## Vertrekpunt 2: De positie van de EU

Vanuit het perspectief dat zich verschuivingen voordoen binnen de verdeling van de structurele macht, vormt de EU een verdediging van EU-lidstaten tegen

---

8 Kinsey 2006.

9 Coglianese 2000.

10 Börzel & Zürn 2021. Zie voor meer informatie WRR 2024: hoofdstuk 2.4

een ongebreidelde globalisering.<sup>11</sup> Enerzijds maakt de interne markt het mogelijk dat sterke Europese bedrijven mondiaal competitief zijn en dat eisen kunnen worden gesteld aan niet-Europese bedrijven die de interne markt willen betreden. Anderzijds worden bepaalde sectoren door de Europese buitengrenzen beschermd tegen efficiëntere producenten van buiten de EU, zoals (vroeger) de staalindustrie en (nog altijd) de landbouwsector. De kosten om taken en bevoegdheden naar het Europese niveau te delegeren wegen dan op tegen de bescherming die de EU biedt tegen een volledig open mondiale markt. Omdat dergelijke kosten bepaalde groepen in de eigen samenleving treffen en vaak zichtbaar zijn, met name in tijden van crisis<sup>12</sup>, creëert de beschermende functie van de EU haar eigen interne weerstand, met name onder groepen die zich goed weten te organiseren en die electoraal gewicht in de schaal leggen.<sup>13,14</sup>

Ten tweede is de EU een relevante speler op het wereldtoneel. Hoewel zij weinig in de melk te brokkelen heeft als het gaat om de traditionele, meer militaire, veiligheidsstructuur, is de EU vanwege haar interne markt een belangrijke speler in het domein van de productie:<sup>15</sup> vanwege haar bevoegdheden op het terrein van markttoegang en mededingingsbeleid kan zij een sterke positie tegenover transnationale ondernemingen innemen. Op financieel terrein bekleedt de EU een minder sterke positie, zeker sinds het uittreden van het Verenigd Koninkrijk en daarmee van de *City of London* als financieel centrum. Ook speelt de euro nog steeds een relatief beperkte rol als *international reserve currency*<sup>16</sup>, terwijl de EU verwachtte op de langere termijn door zo'n rol aan invloed te winnen op het beleid van de VS en grote internationale financiële instituties als het Internationaal Monetair Fonds (IMF). Op het domein van kennis wordt vaak gekeken naar de uitgaven voor onderzoek en ontwikkeling (R&D) en naar de indiening en toekenning van patenten. De EU is in beide domeinen een grote speler, maar ze loopt ver achter op China en de VS.<sup>17</sup>

Al met al lijkt de EU wellicht nog altijd een reus op lemen voeten. Het is echter niet vreemd dat zij heeft gekozen voor een langetermijnvisie waarmee zij sinds 2013 streeft naar strategische autonomie. In een wereld waarin de structurele macht verschuift, wil de EU een speler zijn en niet een speelbal van anderen. Dit is de achtergrond van de – in Europese kringen langverwachte – rapporten

---

11 Schmidt 2002.  
 12 Genschel & Jachtenfuchs 2018.  
 13 Hooghe & Marks 2009.  
 14 De Vries et al. 2021.  
 15 Meunier & Kalypso 2017.  
 16 Ito & McCauley 2020.  
 17 Rojo & Visintin 2024.

van Enrico Letta over de interne markt (april 2024)<sup>18</sup> en Mario Draghi over het Europese concurrentievermogen (september 2024)<sup>19</sup>, en de speech die Frankrijks president Emmanuel Macron uitsprak aan de Parijse Sorbonne op 26 april 2024 en waarin hij geen andere keuze voor de EU schetst dan deel te nemen aan dit machtsspel.<sup>20</sup>

### Vertrekpunt 3: De regionale en mondiale positie van Nederland

Nederland bevindt zich meestal in een situatie waarin het moet manoeuvreren tussen de mondiale en de Europese verhoudingen. In termen van structurele en relationele macht is Nederland een speler die op het eerste gezicht niet in staat is de spelregels op te stellen, maar het beste moet zien te maken van de kaarten die het krijgt toebedeeld. Tegelijkertijd heeft Nederland op cruciale momenten in de geschiedenis toch structurele macht weten uit te oefenen. Zo is het één van de zes grondleggers van de EU, waarmee het grote invloed heeft gehad op onder andere de ontwikkeling van de Europese regels voor de interne markt en het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid.<sup>21</sup> Inmiddels weten we dat deze regels ook invloed hebben gehad op de wetgeving en het gedrag van andere (grote) spelers op het wereldtoneel.<sup>22</sup>

Cruciaal is dat Nederland zichzelf niet als een kleine mogendheid ziet en ook door anderen niet als zodanig wenst te worden beschouwd. Bekend zijn Joris Voorhoeves vaststelling dat Nederland zich gedraagt als een ‘middelgrote mogendheid in zakformaat’ en de uitspraak van Premier Mark Rutte, toen hij in 2019 op bezoek was in Australië, dat Nederland, net als Australië, een middelgrote mogendheid is.<sup>23</sup> Binnen Europa presenteert Nederland zich als de grootste van de kleine lidstaten.<sup>10</sup> Het Nederlandse streven is niet alleen ingegeven door een specifiek zelfbeeld, maar ook door de wetenschap dat staten die door andere staten als middelgrote mogendheid worden beschouwd, meer mogelijkheden hebben om internationaal en binnen de EU politieke successen te boeken. In deze queeste naar instrumentele status zet Nederland in op het vergroten van zowel *hard power* als *soft power*. Het laatste gaat gepaard met gerichte strategieën van *public diplomacy* en *nation branding*.<sup>24</sup> Mondiaal koestert Nederland bijvoorbeeld een imago als beschermer van het recht, met Den Haag als ‘capital of international law’, en binnen de EU hamerde het tijdens

---

18 Letta 2024.

19 Draghi 2024.

20 <https://geopolitique.eu/en/2024/04/26/macron-europe-it-can-die-a-new-paradigm-at-the-sorbonne/>

21 Van der Veer & Van Esch 2024.

22 Bradford 2020.

23 Voorhoeve 1991. The Guardian 2019.

24 Nye Jr 2008.

de financiële crisis op het beeld van een lidstaat die zich aan de regels houdt. Tegelijkertijd maakt *public diplomacy* een staat kwetsbaar voor het verwijt dat deze zelf niet voldoet aan het beeld dat hij naar buiten wil oproepen. Met name democratiëen worden daarom kwetsbaar, niet alleen voor verwijten van andere staten, maar ook voor die van transnationale en binnenlandse spelers. Het imago van Nederland als voorvechter van rechtsregels staat bijvoorbeeld op gespannen voet met het verwijt (gemaakt door academici,<sup>25</sup> NGO's,<sup>26</sup> EU-instellingen<sup>27</sup> en zelfs voormalig Amerikaans president Barack Obama<sup>28</sup>) dat het koninkrijk voor mondiale bedrijven een belastingparadijs zou zijn waar belastingregels makkelijk worden ontweken, waardoor het de staatskassen van andere landen cruciale belastinginkomsten ontnemt.

Nederland wil daarnaast laten zien dat het ook in hard power een steentje bijdraagt – in het Nederlandse jargon: meedoen ‘in het hoogste echelon’. Dat vraagt om het investeren in, en het regelmatig daadwerkelijk inzetten van, instrumenten van *hard power* om erkenning te krijgen.<sup>29</sup> Nederland investeert daarom in systemen die slagkracht over de grens geven (*projecting power*), met name cybersecurity, jachtbommenwerpers (F-35) en een middelgrote, maar slagvaardige marine. Het is daarom belangrijk te beseffen dat elk inhoudelijk debat over de richting en uitvoering van het Nederlandse buitenlandbeleid ook altijd een – soms verborgen – dimensie in zich heeft over de vraag in hoeverre dat beleid bijdraagt aan het behoud of de versterking van de Nederlandse positie op het Europese en wereldtoneel (om weer effectiever op andere beleidsterreinen te kunnen zijn). Een sterk Nederland en een sterke EU liggen meestal in elkaars verlengde. Het is vooral de Atlantische samenwerking die voor een spanningsveld kan zorgen. De Nederlandse veiligheid is gebaseerd op het Atlantisch bondgenootschap dat wordt geleid door de vs. Waar vs en eu met elkaar botsen, ontstaat ruimte voor wrijving. Voor Nederland lijkt de Atlantische relatie vaak uiteindelijk zwaarder te wegen dan de Europese samenwerking, bijvoorbeeld tijdens de oorlog tegen Irak in 2003,<sup>30</sup> de herhaaldelijke crises in Gaza of de concurrentiestrijd met China.<sup>31</sup>

---

25 Leenders et al. 2023.

26 [https://taxjustice.net/wp-content/uploads/2020/04/Time-for-the-EU-to-close-its-own-tax-havens\\_April-2020\\_Tax-Justice-Network.pdf](https://taxjustice.net/wp-content/uploads/2020/04/Time-for-the-EU-to-close-its-own-tax-havens_April-2020_Tax-Justice-Network.pdf)

27 <https://www.icij.org/investigations/luxembourg-leaks/seven-eu-countries-labeled-tax-havens-in-parliament-report/>

28 <https://www.foreignaffairs.com/articles/bermuda/2019-11-06/how-netherlands-built-one-worlds-worst-tax-havens>

29 Verbeek 2024.

30 Kaarbo & Cantir 2013.

31 Liang 2023.

Op dit moment bevindt de EU zich op een scharniermoment: de oorlog in Oekraïne dwingt de EU zich te heroriënteren op haar posities in het mondiale krachtenveld. De VS oefent druk uit op Europa om geopolitiek zelfstandiger te worden. Dit wordt echter gecompliceerd door het vertrek van de Britten uit de EU en de verdeeldheid tussen lidstaten aangaande het Europese buitenlandbeleid. Voor Nederland zijn deze ontwikkelingen extra saillant: enerzijds heeft Nederland met de Brexit een belangrijke bondgenoot binnen de Europese besluitvorming en een handelspartner op de Europese markt verloren, anderzijds brengt de Brexit ook mogelijkheden voor Nederland met zich mee om een duidelijker stempel te drukken in Brussel. Daarnaast is het spanningsveld tussen Europese integratie en Atlantische alliantie bloot komen te liggen door de Amerikaanse heroriëntatie op Azië en de druk op Europese landen om volwaardig bij te dragen – onder andere financieel – aan de Europese veiligheid. Daarmee is ook de herpositionering van Nederland binnen Europa van groot belang. Wij komen hier in dit essay op verschillende momenten op terug. In de conclusie reflecteren wij kort op de mogelijke consequenties van de recente herverkiezing van President Donald J. Trump in de VS.

#### **Vertrekpunt 4: Het buitenland is ook binnenland, het binnenland is ook buitenland**

Ons vierde vertrekpunt is dat in de eenentwintigste eeuw binnenlandse en internationale politiek inherent met elkaar verweven zijn, maar verschillend per *beleidsdossier*. Allereerst geldt dat de meeste buitenlandpolitieke kwesties binnenlandse dimensies kennen; denk bijvoorbeeld aan het handels- en sanctiebeleid en de impact daarvan op binnenlandse bedrijven,<sup>32</sup> of aan de koppeling tussen internationale ontwikkelingssamenwerking en migratiestromen naar Nederland.<sup>33</sup> Vaak betekent deze verwevenheid dat niet alleen meerdere ministeries betrokken raken bij het beleidsproces, maar ook een veelvoud aan betrokken organisaties, zoals NGO's en bedrijven. Hoewel het ministerie van Buitenlandse Zaken formeel een coördinerende rol heeft, is er in veel gevallen sprake van een kluwen aan spelers die elk andere aspecten en belangen benadrukken. Deze complexiteit is ook geïnstitutionaliseerd: ministeries hebben eigen afdelingen die zich bezighouden met de internationale aspecten van hun beleidsterrein. Daarbij vaardigen zij zelf vertegenwoordigers af naar bijvoorbeeld de Europese besluitvorming in Brussel en internationale conferenties.

Daarnaast speelt de premier een steeds grotere rol op het Europese en wereldtoneel, wat nog eens wordt versterkt door het streven naar behoud van de Nederlands Europese en mondiale status of zelfs verhoging daarvan. Het beleidsproces wordt nog verder gecompliceerd naarmate het steeds grotere aantal relevante spelers ertoe leidt dat ook binnenlandspolitieke overwegingen – in termen van draagvlak, coalitieverhoudingen of electorale calculaties – een rol gaan spelen.

Verder beïnvloeden binnenlandse ontwikkelingen de mogelijkheden voor Nederland om effectief te opereren op de Europese en mondiale speelvelden, met name via hun weerslag op de geloofwaardigheid van Nederland voor internationale partners en concurrenten. Dit speelt met name op het terrein van *soft power*, en loopt via een aantal mechanismen. Een eerste mechanisme is de mate waarin (andere spelers vinden dat) Nederland zich houdt aan Europese en internationale afspraken: hoe minder consistent Nederland in dat opzicht is, hoe meer ruimte er is voor andere spelers om te tornen aan de Nederlandse reputatie.

Ten tweede is *public diplomacy* minder effectief als Nederland zelf niet de waarden waarmaakt die het etaleert om samenwerking met anderen te zoeken. Sterker, het kan andere spelers die er om andere redenen geen belang bij hebben Nederland te steunen, munitie geven om via reputatieschade de Nederlandse diplomatie te verzwakken zonder zich expliciet als tegenstander te profileren. Binnenlandse ontwikkelingen in maatschappij en politiek kunnen er in dat opzicht toe leiden dat Nederland overkomt als een land dat kritisch is op andere landen, terwijl het ook zelf zijn zaken niet op orde heeft. Potentieel ondermijnt dit het klassieke mechanisme van *credible commitment* waar vooral de Europese integratie op gestoeld is. De Nederlandse geloofwaardigheid inzake internationale afspraken rust op de bereidheid om middelen en beslismacht ('soevereiniteit') over te hevelen naar Europa.<sup>34</sup> Wanneer het Europese afspraken en wetgeving vervolgens niet naleeft, of aanstuurt op *opt-outs*, dan ondermijnt dit – volgens de traditionele modellen van Europese integratie – niet alleen de positie van Nederland binnen de EU maar ook de geloofwaardigheid van de Europese integratie als geheel.



Ten slotte raken binnenland en buitenland steeds verder met elkaar verweven door de politisering van diasporagroepen.<sup>35</sup> Soms importeren vluchtelingen of migranten politieke conflicten vanuit hun land van oorsprong. Dit doen deze groeperingen soms opzettelijk zelf, maar is ook vaak het resultaat van de pogingen van autoritaire regimes om 'hun' diaspora ook ver buiten de eigen grenzen onder controle te houden. Denk hierbij aan de Chinese politiebureaus die recentelijk werden ontdekt in Rotterdam en Amsterdam, of de gewelddadige rellen tussen voor- en tegenstanders van het regime van Isaias Afwerki in Eritrea. Daarnaast zijn diasporagroepen vaak politiek gemotiveerd door het buitenlandbeleid ten opzichte van hun land van herkomst. Deze verschijnselen zijn niet nieuw, maar worden versterkt door de enorme impact van nieuwe, gefragmenteerde communicatiekanalen, met name sociale media.

### 3. Uitdagingen voor de EU op mondiaal niveau

In dit hoofdstuk geven wij een overzicht van de vier belangrijkste ontwikkelingen op mondiaal niveau die direct van invloed zijn op de mogelijkheid die de EU heeft om haar belangen te verwezenlijken op mondiaal niveau. Deze ontwikkelingen zijn direct van invloed op de mogelijkheid om strategische autonomie te bereiken.

#### **Uitdaging 1: Kleerscheuren in de Liberale Internationale Orde**

Al sinds het begin van de eenentwintigste eeuw debatteren opiniemakers, beleidsmakers en wetenschappers over het einde van de leidende positie van de vs in het internationale systeem en over de waarschijnlijkheid van een strijd om die leidende positie tussen de vs en de opkomende machten. Het debat spitst zich vaak toe op twee vragen: zal zo'n leiderschapstransitie gepaard gaan met escalaties tot militair geweld, en kunnen twee of meer grootmachten het leiderschap ook delen? Daarbij worden op dit moment, naast de vs, China en India als de belangrijkste spelers gezien. Uiteindelijk voert dit terug op de vraag wat de werkelijke doeleinden van deze grootmachten zijn. Vooral over China woeden verhitte discussies. Deze komen voort uit de fundamentele onzekerheid over intenties die elk mondiaal veiligheidsdebat kenmerkt: is China erop uit om de internationale status quo omver te werpen of te behouden? Helaas lijkt onzekerheid over de intenties en doeleinden van andere staten nooit volledig uit te bannen in de internationale politiek (zie ook verderop). Europa kon decennialang haar welvaart vergroten in de schaduw van de Amerikaanse hegemonie, maar voelt nu zich meer en meer gedwongen een eigen positie te definiëren in het licht van de verschuivende mondiale verhoudingen. Daarvan getuigt het streven naar strategische autonomie. Zoals we aangaven in de vertrekpunten in hoofdstuk 2, vormen internationale instituties een instrument waarmee staten gemeenschappelijke problemen aan kunnen pakken. Het geheel van internationale instituties, alsmede het ontwerp en de mandatering van individuele instituties, weerspiegelt in zekere mate ook de internationale machtsverhoudingen. Grootmachten zijn op zich bereid om binnen zo'n kader concessies te doen aan kleinere staten omdat dergelijke compromissen goedkoper zijn dan het afdwingen van gehoorzaamheid, of omdat de steun van bredere coalities legitimering biedt aan hun handelen. Tegelijkertijd zullen zij ervoor waken dat hun wezenlijke belangen in het geding komen. Sinds 1945 weerspiegelde de wereldorde dan ook in grote mate de kernbelangen van de leidende staat in die orde – de vs. Instellingen als de Wereldbank, het IMF, de GATT/WTO, en later de G7 ondersteunden de economische uitgangspunten van de vs, die werden geschraagd door een narratief van vrijheid en democratie en waren ingebed in een veiligheidsregime

van multilaterale veiligheidsorganisaties, zoals de NAVO. Deze wereldorde ontwikkelde zich echter tot een op regels gestoelde, (neo)liberale internationale orde (de *Liberal International Order*, LIO) waarin intergouvernementele en supranationale organisaties steeds meer invloed wisten uit te oefenen op de traditionele kerncompetenties van natiestaten. In het geval van de EU zijn dergelijke competenties – denk aan grensbewaking, monetair beleid en zelfs de zorg (via de Europese Gezondheidsunie) – zelfs geheel of gedeeltelijk geëuropeaniseerd.<sup>36</sup>

Zoals de WRR in zijn rapport stelt<sup>37</sup>, heeft deze wereldorde de lidstaten van de EU, met handelsland Nederland voorop, de afgelopen decennia geen windeieren gelegd. Hierbij is het belangrijk te benoemen dat er in de loop der jaren door internationale concurrentie echter wel hele bedrijfstakken uit Nederland, en in mindere mate uit de EU, zijn verdwenen (denk aan textiel). Economische integratie leverde in totaal meer welvaart op, maar tegelijkertijd werden de kosten en baten van deze integratie ongelijk over verschillende groepen verdeeld, zowel nationaal als Europees en mondiaal.<sup>38</sup> Juist daarom is er, lokaal, regionaal en mondiaal, sprake van een toenemende mate van frustratie met, en weerstand tegen, de structuren van deze orde.<sup>39</sup>

De LIO bereikte haar toppunt toen, nadat eerder steeds meer landen uit het mondiale Zuiden en het voormalige communistische blok zich hadden aangesloten, ook het economisch snelgroeiende China in 2001 toetrad tot de Wereldhandelsorganisatie (WTO) en daarmee de beginselen van de LIO leek te omarmen. Van meet af aan worstelt de LIO echter al met de klacht dat de belangen en perspectieven van de nieuw toegetrede landen maar matig worden bediend.<sup>15</sup> Het is in die zin dus maar de vraag of de fragmentatie in wereldbeelden die de WRR beschrijft, inderdaad toeneemt of louter zichtbaarder wordt doordat de positie van de VS afbrokkelt.

De weerstand tegen de LIO neemt verschillende vormen aan. Constructieve vormen van weerstand zijn te herkennen in pogingen van het mondiale Zuiden om hervormingen door te voeren, bijvoorbeeld in het geval van de mondiale besluitvormingsstructuren zoals de VN-Veiligheidsraad. Andere vormen van weerstand uiten zich in het optuigen van alternatieve structuren van samenwerking door niet-westerse landen, zoals de BRICS-groep (genoemd naar de *founding fathers*: Brazilië, Rusland, India en China), China's Aziatische

---

36 Genschel & Jachtenfuchs 2013.

37 WRR 2024

38 Heimberger 2020.

39 Börzel & Zürn 2021.

Infrastructuurinvesteringsbank (AIIB) en de *Shanghai Cooperation Organization* (SCO) of in het feit dat landen zich volledig of gedeeltelijk onttrekken aan de LIO. In andere gevallen wordt de LIO actief ondermijnd. Denk bijvoorbeeld aan Noord-Korea, Islamitische Staat en Rusland, maar ook aan de ondermijnende praktijken van voormalig, en terugkerend, president van de vs Donald Trump en diens Republikeinse Partij.<sup>40</sup>

Deze weerstand loopt parallel aan een problematisering van het dominante discours dat onder de LIO ligt: vrijheid en liberale democratie. De liberale democratie staat als ideaalbeeld al langer onder druk vanwege het verval van traditionele middenpartijen en het daaraan gekoppelde succes van links- en rechts-populistische partijen en bewegingen die voortbouwen op onvrede over het functioneren ervan.<sup>41</sup> Dit verval van de wereldwijde steun voor de liberale democratie als politiek systeem versterkt de positie van staten die toch al minder geporteerd waren voor dit ideaal. Sommige opinieleiders spreken over een propagandaoorlog die democratieën dreigen te verliezen.<sup>42</sup> Ook over de betekenis van vrijheid wordt sinds de diepgaande discussie over het koloniale verleden steeds meer gedebatteerd. Het leidt ertoe dat westerse staten met minder gezag optreden in de instituties van de LIO. Denk bijvoorbeeld aan de verzwakking van de Franse mondiale positie doordat het mondiale Zuiden weerstand biedt tegen vooral zijn houding ten opzichte van de voormalige koloniën in Afrika.

Ook in Nederland tekenen de contouren van deze weerstand tegen de LIO zich steeds duidelijker af, met name tijdens momenten van mondiale crisis, wanneer de invloed – of het gebrek daaraan – van internationale instituties zichtbaar wordt. Op de rechterflank ageren partijen als de Partij voor de Vrijheid (PVV) en Forum voor Democratie (FvD) met regelmaat tegen mondiale instituties, bijvoorbeeld toen FvD-leider Thierry Baudet op het hoogtepunt van de coronacrisis in maart 2021 de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) én Verenigde Naties (VN) in één adem als corrupt bestempelde.<sup>43</sup> Aan de linkerflank zijn het partijen als de Socialistische Partij (SP) en de Partij voor de Dieren (PvdD) die een kritisch geluid laten horen over het mondiale kapitalisme en de internationale organisaties die dat ongebreidelde kapitalisme onvoldoende beteugelen of zelfs aanwakkeren. Daarnaast nemen critici van de LIO deel aan (vaak transnationale) sociale bewegingen die op mondiaal, Europees en

---

40 Van der Veer & Meibauer 2024.

41 Mounk 2018.

42 Applebaum 2024.

43 <https://www.ad.nl/videos/productie/baudet-who-en-vn-zijn-corrupte-organisaties-202452?prefeerrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F>

nationaal niveau van zich laten horen, zoals de *Occupy*-beweging en de gele hesjes.<sup>44</sup>

Hierbij is het belangrijk te benadrukken dat een dergelijke weerstand tegen de LIO niet louter als een gevaar moet worden gezien. Zo heeft juist het activisme van dergelijke bewegingen ervoor gezorgd dat andere perspectieven een vaste plaats vonden in de tot dan gesloten onderhandelingscircuits binnen de LIO. Zo heeft de Wereldhandelsorganisatie (WTO) zich mede door de felle protesten in Genua (2001) en Seattle (1999) opengesteld voor bijvoorbeeld NGO's die wijzen op de gevolgen van vrijhandelsafspraken voor het klimaat of de kinderrechten. Ook heeft de opkomst van nieuwe electorale uitdagers op links en rechts geleid tot een voorzichtige democratisering van internationale organisaties.<sup>45</sup> Daarmee voelen nu ook andere, vooral maatschappelijke, stakeholders zich beter vertegenwoordigd in sommige instituties. Tegelijkertijd maakt dat het een stuk gecompliceerder om alomvattende akkoorden te bereiken.

Eenzelfde dynamiek is al langer terug te zien rond wat in de wetenschap de 'politisering' van de EU genoemd wordt.<sup>46</sup> Van oudsher waren de Europese politiek en het EU-beleid een aangelegenheid die de interesse had van 'insiders': Eurocraten in de Brusselse bubbel, ministers, een handjevol geïnteresseerde parlementariërs en ambtenaren en een aantal goed georganiseerde, maar minder zichtbare, belangenorganisaties. Vanaf de jaren 90 nam de invloed van de EU op de levens van de EU-burgers zichtbaar toe, en met die zichtbaarheid ook de weerstand tegen Brussel. Langzaam veranderde de politieke dynamiek aangaande EU-zaken op het nationale niveau van *policy without politics* in *politics against policy*<sup>47</sup>; denk hierbij aan de afwijzing van een verdere Europese integratie in de EU-referenda in 2005 (Europees Constitutioneel Verdrag) en 2016 (Associatieverdrag Oekraïne)<sup>48</sup>, aan de toenemende Euro-sceptische geluiden in de Tweede Kamer en aan de steeds grotere groep Nederlanders die zich afkeert van liberale en kosmopolitische waarden ten faveure van chauvinisme en nationalisme. Maar ook aangaande de EU kunnen we stellen dat electorale verschuivingen naar (radicaal-)rechts ook daadwerkelijk tot een heroverweging van de beleidsprioriteiten leiden.

---

44 Azedi & Schofer 2023.

45 Dingwerth et al. 2020.

46 De Wilde et al. 2016.

47 Schmidt 2018.

48 Abts et al. 2023.

De gevolgen van deze vormen van weerstand tegen de LIO en de EU zijn even veelvoudig. De vanzelfsprekendheid van internationale samenwerking is verdwenen en het door Nederland geprefereerde liberale model van internationale vrijhandel staat onder druk.<sup>49</sup> De EU slaagt er nog maar beperkt in om internationale handelsverdragen te sluiten – denk aan de weerstand tegen de handelsverdragen tussen de EU en Canada (CETA) en tussen de EU en Zuid-Amerika (het EU-Mercosur akkoord) – en tegelijkertijd werpt ze steeds vaker handelsbarrières op (in de vorm van importrestricties of -heffingen) als antwoord op als oneerlijk beoordeelde Chinese en Amerikaanse concurrentie.

## **Uitdaging 2: Veranderende mondiale machtsverhoudingen**

De scheuren in het bouwwerk van de LIO weerspiegelen daarmee de veranderende machtsverhoudingen op mondiaal niveau. Enerzijds proberen de grote westerse landen de representativiteit van het bouwwerk te vergroten. Dit gebeurt met name in het kader van de G20, waarbinnen de G7 proberen een groot aantal van de opkomende machten blijvend te binden aan de LIO, zoals Brazilië, Indonesië, Mexico en Zuid-Korea. Dit biedt ook Nederland een mogelijkheid om toegang te krijgen tot de ‘eredivisiespelers’ van de LIO. Tot zijn verdriet is Nederland geen permanent lid van de G20, maar het wordt regelmatig als deelnemer uitgenodigd. Dat vereist echter een stevige lobby die niet altijd succesvol is; gastheer voor 2024 Brazilië heeft bijvoorbeeld besloten Nederland niet uit te nodigen.<sup>50</sup>

Anderzijds blijft met name een hervorming van de VN al decennialang uit. Dit leidt er niet toe dat landen het VN-systeem verlaten – daarvoor is de functie van de VN als ontmoetings- en overlegorgaan te belangrijk; het leidt er wel toe dat landen die hun rol en status niet afdoende weerspiegeld zien in het VN-systeem, alternatieven oprichten, zoals de BRICS-organisatie (in 2024 uitgebreid met Egypte, Ethiopië, Iran, Saoedi-Arabië en de Verenigde Arabische Emiraten) en de parallelle financieel-economische structuren die China in Azië optuigt. De EU is standaard deelnemer aan G7- en G20-bijeenkomsten, maar is nauwelijks structureel betrokken bij de alternatieve instituties. Wel zijn sommige EU-lidstaten, waaronder Nederland, lid van de Asian International Investment Bank (AIIB).

---

49 Leblond & Viju-Miljusevic 2019.

50 <https://www.nrc.nl/nieuws/2024/05/24/nederland-loopt-felbegeerde-plek-aan-g20-leiderstafel-mis-a4199867>

Op de langere termijn zullen de EU en Nederland zich moeten verhouden tot de veranderingen in de mondiale machtsverhoudingen. Op dit moment lijken zij vooral een vrees te hebben voor het toenemende mondiale gewicht van China. Dit is begrijpelijk vanwege de historische en ideële verbondenheid met de trans-Atlantische gemeenschap in het algemeen, en de Verenigde Staten in het bijzonder. Tegelijkertijd moet Nederland zich ervan bewust zijn dat die verbondenheid kosten met zich mee kan brengen: de Amerikaanse druk in 2023 om de verkoop van zogeheten EUV-machines door ASML tegen te houden<sup>51</sup>, droeg bijvoorbeeld bij aan de waarschuwing die het bedrijf in 2024 afgaf dat het de productie en ontwikkeling ook naar het buitenland kan verplaatsen.<sup>52</sup>

Doordat het beeld domineert dat de VS en China bijna onvermijdelijk op een conflict afstevnen, lijdt het publieke debat aan tunnelvisie. Hoewel een dergelijk conflict zeker niet valt uit te sluiten, blijft het zaak alternatieve scenario's te onderzoeken. Twee potentiële mispercepties zijn daarbij van belang. Ten eerste de misperceptie dat president Xi China's beleid tot in detail zou bepalen. Ontegengesteld heeft Xi een onbetwiste positie als leider van het autocratische China. Desalniettemin is het van belang om open te staan voor de mogelijkheid dat buitenlandbeleid, ook in China, het product is van vele politieke krachten met soms identieke en soms uiteenlopende belangen. Daarnaast geldt dat ook een autocratische leider verschillende belangen kan nastreven. De Nieuwe Zijderoute (BRI) is allereerst een programma om de aanvoer van grondstoffen en afzetmarkten veilig te stellen en zo de groeiende Chinese middenklasse tevreden te houden; dat verschilt in wezen niet van de Amerikaanse doelstellingen na de Tweede Wereldoorlog. De BRI omvat vele spelers, zoals Chinese regio's, die hun eigen doelstellingen nastreven.<sup>53</sup> Zelfs veiligheidskwesaties komen soms voort uit dergelijke belangen. Zo leidde de lobby van de Chinese regio Hainan om het toerisme te bevorderen tot de bouw van een toeristische infrastructuur in de Zuid-Chinese Zee, waarmee die lobby bijdroeg aan een conflict met Vietnam. Het is dus belangrijk oog te blijven houden voor de veelvoud aan belanghebbende spelers in China.

Ten tweede blijft het onzeker of China in eerste instantie naar regionaal leiderschap of eigenlijk naar mondiale hegemonie streeft en in hoeverre het bereid is daarvoor militaire macht in te zetten (zie ook hieronder). China lijkt vooral gevoelig voor zaken die het onder Chinese soevereiniteit schaarst, zoals

---

51 <https://businessam.be/nederlandse-chipmachinefabrikant-asml-kreeg-gedeeltelijk-uitvoerverbod-naar-china-vs-kwamen-tussenbeide/>

52 <https://fd.nl/bedrijfsleven/1504199/asml-houdt-vast-aan-conservatieve-vooruitzichten-voor-2024>

53 Wong 2018.

de relatie tot Taiwan, de positie van Tibet, en de belangen in de Zuid-Chinese Zee. Territoriale disputen met buurlanden lijkt China vaak via diplomatieke compromissen te beslechten, met uitzondering van zijn conflicten met India over posities in de Himalaya, waarbij het gaat om de controle over waterbronnen. China's militaire macht lijkt dus vooral een middel om soevereiniteitskwesaties te beïnvloeden en handelsroutes te beschermen, zoals ook Groot-Brittannië deed in zijn hoogtijdagen, en de vs nog altijd doen. Daarvoor zetten deze landen hun militaire macht in. Ook Nederland en de EU leveren daaraan een bijdrage; denk aan de inzet van de Koninklijke Marine tegen piraterij rondom de Hoorn van Afrika en tegen de aanvallen van Houthis-rebellen op schepen in de Rode Zee, of aan de EU-missie naar onder andere Libië, Niger en Somalië. Het is derhalve van belang om China's beleid niet automatisch te interpreteren vanuit een idee van een strijd om de wereldhegemonie. De Nederlandse bijdrage aan de internationale scheepsformatie die de Zuid-Chinese Zee en de Straat van Taiwan doorkruiste om de status van deze wateren als internationaal te benadrukken, weerspiegelt de onzekerheid over China's intenties op de lange termijn.

### **Uitdaging 3: Toenemende militaire spanningen**

Wanneer we tien jaar vooruitkijken, worden onder de oppervlakte potentieel gevaarlijke ontwikkelingen zichtbaar. Nadrukkelijk gaat het daarbij om wapenwedlopen die in verschillende regio's aan de orde zijn. Daarnaast gaat het bij deze ontwikkelingen om lopende grootschalige gewapende conflicten. Ten slotte verdienen militair-technologische ontwikkelingen onze aandacht.

#### *Wapenwedlopen*

Drie regio's springen in het oog als het gaat om wapenwedlopen:

1. Oost-Azië: Japan heeft, ingegeven door de ontwikkeling van Noord-Koreaanse langeafstandsraketten, zijn terughoudendheid ten aanzien van militaire capaciteit laten varen. Daardoor compliceerde Japan de toch al ingewikkelde veiligheidsrelaties tussen Noord-Korea, Zuid-Korea, China en de vs, mede omdat de (steeds weer benadrukte) herinneringen aan de Japanse agressie in de jaren 30 en 40 van de vorige eeuw Noord-Korea en China tot voordeel zijn.
2. Zuidoost-Azië: hier investeren landen als de Filippijnen, Indonesië, Maleisië, Singapore en Vietnam, evenals het door China tot een afvallige provincie bestempelde Taiwan, steeds meer in militaire capaciteit in reactie op China's beleid in de Zuid-Chinese Zee en de Straat van Taiwan. Het komt in deze regio regelmatig tot schermutselingen tussen patrouillevaartuigen van landen in de regio. Rondom Taiwan voert China door middel van militaire oefeningen de druk op om politieke krachten op Taiwan die pleiten



voor formele onafhankelijkheid van China, op andere gedachten te brengen. Nederland was in 2024 actief in de regio; toen name een marineschip (het fregat Zr. Ms. Tromp) deel aan een oefening die het door de Zuid-Chinese Zee, de Straat van Taiwan en de Oost-Chinese Zee voerde, tot ongenoegen van China.

3. Het Midden-Oosten, waar met name Saudi Arabië, de Verenigde Arabische Emiraten (VAE) en Iran in een wapenwedloop verwickeld zijn in reactie op de sterkere positie van Iran in het Midden-Oosten; dit in de nasleep van de strijd tegen ISIS. Deze wedloop wordt verder gecompliceerd door de vijandschap tussen Iran en Israël. Deze vijandschap droeg recentelijk bij aan normalisering van de relaties tussen Israël, Saudi Arabië en de VAE middels de Abraham-akkoorden (2020), maar bracht daardoor Hamas tot de fatale aanval in oktober 2023 (zie hieronder).

De wapenwedlopen in Zuidoost-Azië en het Midden-Oosten staan steeds meer met elkaar in verband: in feite vindt er de afgelopen jaren in de Indische Oceaan steeds meer militarisering plaats. Gedreven door zijn belang om de zee- en landroutes van de Nieuwe Zijderoute veilig te stellen, zoekt China toegang voor zijn vloot in de regio, bijvoorbeeld in Bangladesh, Pakistan en Djibouti. Dit verontrust landen als India en Australië, die in reactie daarop hun investeringen in marinecapaciteit hebben opgevoerd. Omdat Nederland een (weliswaar bescheiden) rol wil spelen met zijn marine, zal het onvermijdelijk met dergelijke spanningen te maken krijgen. Naarmate economische relaties met China voor Nederland belangrijker worden, is het zaak een heldere politieke koers te doordenken, waarbij een inschatting moet worden gemaakt van mogelijke spanningen met China, zoals recent in de Zuid-Chinese Zee.

### *Grootschalige gewapende conflicten*

Twee grootschalige conflicten raken de EU, en daarbinnen Nederland, direct: de oorlog in Oekraïne en de geëscaleerde conflicten in het Midden-Oosten.

1. Oekraïne: op dit moment lijken de NAVO en Rusland in Oekraïne een weg van verdere escalatie in te zijn ingeslagen. De gerapporteerde aanwezigheid van Noord-Koreaanse troepen aan Russische zijde en de daarop volgende steun van Zuid-Korea aan Oekraïne geven die escalatie een mondiale dimensie. Daartegenover staat dat, naar verluidt, Rusland en de VS er op de achtergrond alles aan doen om een nucleaire escalatie te voorkomen. Uiteindelijk zullen het Westen en Rusland zich opnieuw tot elkaar moeten verhouden. Welke vorm die verhouding krijgt, zal in belangrijke mate afhangen van de oorlogsdoeleinden die beide partijen nastreven en de mate waarin zij bereid zijn compromissen te sluiten. Een nieuwe verhouding tussen het Westen en Rusland zal ook de veiligheidssituatie in de Kaukasus

moeten omvatten. Op dit moment lijken de doeleinden van alle betrokken partijen onverenigbaar. Een eventuele impasse in de situatie aan het front, in conflicten vaak een conditie die onderhandelingen dichterbij kan brengen, kan een *frozen conflict* creëren dat vooralsnog in het voordeel van Rusland zou zijn.

2. Het Midden-Oosten: de aanval van Hamas op 7 oktober 2023 en Israël's reactie daarop luidden een verdere escalatie in door de aanvallen die Hezbollah uitvoerde vanuit Libanon en de Houthi's vanuit Jemen: aanvallen die op hun beurt verdere stappen van Israël en Iran uitlokten. Daarnaast veroorzaakte het conflict, mede door de ongekende aantallen burgerslachtoffers (aan beide kanten), een scherpe, gepolitiseerde verdeeldheid onder de bevolking binnen de Europese lidstaten (en daarbuiten). Meer dan vroeger hebben daarbij het lot van de Palestijnse bevolking sinds 1948 en de noodzaak om dat recht te doen, de aandacht van delen van de publieke opinie. Echter, noch op korte, noch op lange termijn ligt een de-escalatie, laat staan een oplossing, in het verschiep, ook omdat gematigder krachten weinig ruimte krijgen. Effectieve externe druk kan in wezen alleen komen van de vs (ten aanzien van Israël) en van Iran (ten aanzien van Hamas, Houthi's en Hezbollah). Gezien de vijandschap tussen Iran en de vs lijkt zulke externe druk ver weg; eerder lijkt een direct conflict met Iran een reële mogelijkheid te zijn geworden.

### *Militair-technologische ontwikkelingen*

Daarnaast is het zaak de vinger aan de pols te houden bij nieuwe militair-technologische ontwikkelingen. Eén daarvan is wat wel de nieuwe wedren om de ruimte wordt genoemd. Ruim tachtig landen hebben op de een of andere wijze toegang tot de ruimte. Met name satellieten zijn essentieel in deze wedren, niet alleen voor de wereldeconomie, maar ook voor het effectief opereren van moderne wapensystemen. De vs, Rusland en China zijn de grootmachten als het gaat om de militarisering van de ruimte.

China heeft een eigen ruimtestation gebouwd nadat het was buitengesloten van het *International Space Station*. Ook India presenteert zich nadrukkelijk als een staat met een ruimtebeleid. Daarnaast zijn private spelers nadrukkelijk aanwezig zoals SpaceX, het ruimtebedrijf van de eigenzinnige Amerikaanse ondernemer Elon Musk, dat de Starlink-satelliettechnologie produceert. Juist SpaceX speelde een belangrijke rol in de oorlog tussen Oekraïne en Rusland toen Musk Starlink dagen na de Russische inval in 2022 aan Oekraïne ter beschikking stelde.<sup>54</sup>

De belangrijkste uitdaging is de ontwikkeling van wapensystemen die in staat zijn satellieten uit de ruimte te schieten of van koers te veranderen en die op deze wijze potentieel grote economische en maatschappelijke ontwrichting kunnen veroorzaken.

Daarnaast wordt gevreesd dat landen territoriale claims zullen formuleren om in de toekomst grondstoffen in de ruimte te kunnen ontginnen (*space mining*).<sup>55</sup> Regulering van het gebruik van de ruimte is daarom van groot belang, juist ook voor de EU en Nederland. Niet alleen vanwege de militaire ontwikkelingen, maar ook vanwege de toename van ruimteafval.

Een tweede ontwikkeling betreft de militaire toepassing van kunstmatige intelligentie (*artificial intelligence*, AI). Deze ontwikkeling is al een tijdje aan de gang, zowel op het slagveld (zoals in de oorlog tussen Rusland en Oekraïne) als bij het uittesten van dergelijke wapens. Toch willen militairen weinig kwijt over de vraag of automatische wapensystemen effectiever zijn dan door de mens aangestuurde systemen. Er is veel debat over het risico dat *Lethal Automatic Weapons* fouten maken, evenals over de verantwoordelijkheid voor de inzet van deze wapens. Wel bestaat er overeenstemming over het feit dat het moeilijk zal zijn eventuele afspraken over de inzet van dergelijke wapens te verifiëren, terwijl dat voor kernwapens bijvoorbeeld wel mogelijk is gebleken.<sup>56</sup> Ook hier hebben de EU en Nederland er belang bij om mee te praten over de regulering van deze wapensystemen.

#### **Uitdaging 4: Toenemende geo-economische spanningen**

De hierboven besproken belangstelling voor space mining staat niet op zichzelf. In het algemeen neemt de behoefte aan grondstoffen sterk toe: een behoefte die op gespannen voet staat met het Nederlandse streven, ook in zijn internationale optreden, naar een duurzame planeet. Deze toenemende belangstelling voor space mining heeft voor een groot deel te maken met de competitie om die grondstoffen. Hierbij gaat het niet alleen om grondstoffen die essentieel zijn voor de hedendaagse, in belangrijke mate, digitale economie, maar ook om grondstoffen die nodig zijn om de energietransitie naar batterijen en zonne- en windenergie mogelijk te maken. Deze ontwikkelingen brengen een enorme vraag naar lithium, kobalt, nikkel en zogeheten zeldzame metalen met zich mee en maken landen die ruim over dergelijke grondstoffen beschikken (bijvoorbeeld Australië, Chili en de Democratische Republiek Congo), onderdeel van de competitie tussen grootmachten.

Deze ontwikkelingen leggen een gevaarlijk spanningsveld bloot: de energietransitie vraagt om nieuwe grondstoffen die onderdeel worden van een mondiale competitie en tegelijkertijd leidt het ontginnen van die grondstoffen tot een verdere exploitatie van de regenwouden en andere waardevolle natuurgebieden, hetgeen de klimaatproblematiek verder vergroot. *Last but not least*, versterken deze ontwikkelingen ook conflicten, niet alleen tussen de lokale bevolking enerzijds en overheid en bedrijven anderzijds, maar ook tussen landen in het noorden en in het mondiale Zuiden.<sup>57</sup> Hier raken we een rode draad door deze notitie: de EU, en in het verlengde daarvan Nederland, doet er goed aan om de bezwaren serieus te nemen van die landen die hun perspectieven en belangen niet afdoende gepresenteerd zien in de huidige, in hun ogen door het Westen gedomineerde, wereldorde en haar instituties. Alleen dan is het mogelijk evenwichtige, op de lange termijn gerichte keuzes binnen dit spanningsveld te verwezenlijken.

Een tweede spanningsveld komt langzaam naar voren in het gebied van de Noordelijke IJszee. Door de opwarming van de aarde smelt de noordelijke ijskap. Daardoor zal het economisch rendabel worden om producten via de noordelijke vaarroute tussen Azië, Europa en Noord-Amerika te vervoeren; een vaarroute die korter is dan de huidige route. Bovendien wordt het mogelijk om grondstoffen die in de bodem van de Noordelijke IJszee liggen, te delven. Recentelijk heeft Noorwegen hiervoor inderdaad licenties uitgevaardigd.<sup>58</sup> Hoewel de verwezenlijking van deze economische mogelijkheden technisch nog ver weg is, bereiden spelers zich voor op geopolitieke spanningen in dit gebied (bijvoorbeeld door ijsbrekers te bouwen). Dat geldt juist voor de VS, die relatief weinig investeerde in de veiligheid in deze regio.<sup>59</sup> Ook hier staan verschillende dimensies haaks op elkaar: het bekorten van de vaarroute maakt producten goedkoper en eerder leverbaar; het winnen van gas en olie brengt het risico van milieuschade met zich mee en maakt het sommige spelers mogelijk te pleiten voor uitstel van de energietransitie; en doorgaans milieubewuste landen aan de Noordelijke IJszee als Canada, Denemarken en Noorwegen zullen voor de afweging komen te staan om voorrang te geven aan economisch gewin of aan natuurbescherming. Een toename van binnenlandse en internationale protesten ligt in het verschiet. Ook hier is het noodzakelijk dat Nederland, uiteindelijk ook economisch belanghebbende gezien de positie van de Rotterdamse haven, internationale regulering nastreeft.

---

57 Kalantzakos 2020.

58 <https://www.reuters.com/business/energy/norway-increases-number-new-oil-gas-drilling-permits-including-arctic-2024-01-16/>

59 Heiserman 2024; Teixeira & Tavares-Lehmann 2022.

Een derde geo-economisch spanningsveld komt voort uit verschillende verschijnselen die met elkaar gemeen hebben dat zij overheden aanzetten tot meer protectionistische, nationalistische of Europese oriëntaties die remmend werken op de economische globalisering. Allereerst is dat het besef dat zoönoses – infectieziektes die van dier op mens kunnen overgaan – zich om verschillende redenen in de toekomst vaker zullen voordoen, en door de globalisering sneller het karakter van een pandemie zullen hebben. Met name de COVID-19-pandemie leidde ertoe dat veel staten betreurden dat zij niet langer beschikken over een serieuze farmaceutische industrie, waardoor zij afhankelijk zijn van andere landen. Daarnaast leidde de oorlog tussen Rusland en Oekraïne binnen de EU tot het besef dat een gezamenlijke wapenindustrie van belang kan zijn om de veiligheid te garanderen. Ten slotte is een afbrokkeling van het vrijhandelsregime terug te zien in de – ook geopolitiek geïnspireerde – handelsoorlogen tussen de VS, de EU en China en in de pleidooien binnen de EU voor een industriepolitiek die Europese bedrijven ondersteunt.<sup>60</sup>

## 4. Dilemma's voor EU-politiek en EU-beleid

De mondiale structurele veranderingen die wij hierboven uiteen hebben gezet, werken ook door op de interne dynamiek van de EU, bijvoorbeeld in de verhoudingen tussen lidstaten onderling alsmede in die tussen lidstaten en Europese instellingen. In dit hoofdstuk schetsen wij de belangrijkste ontwikkelingen op dit vlak aan de hand van de dilemma's die zij met zich meebrengen voor de EU, en daarmee voor Nederland.

### Dilemma 1: Centralisatie of horizontale samenwerking?

De EU wordt door velen – met name in Nederland – van oudsher voornamelijk als een handelsblok gezien, maar was allereerst een politiek project. De voorloper van de EU, de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (EGKS), had tot voornaamste doel om de eeuwenoude rivaliteit tussen Frankrijk en Duitsland op een vreedzame manier in te dammen door de kolen- en staalindustrieën van beide landen onder een supranationale autoriteit te plaatsen.<sup>61</sup> De regeringsleiders van de zes oorspronkelijke lidstaten van de EGKS tekenden in 1951 in Parijs nog een tweede verdrag: dat voor de oprichting van een Europese Defensiegemeenschap, waarbij alle lidstaten divisies zouden leveren aan een leger dat zijn orders zou ontvangen van een supranationaal orgaan. Dit verdrag sneuvelde op het laatste moment door weerstand in het Franse parlement.<sup>62</sup> Over het spektakelstuk van economische integratie in de EU, de Economische en Monetaire Unie (EMU), werd pas overeenstemming bereikt nadat veranderingen in de geopolitieke omstandigheden – met name de Duitse hereniging en het einde van de Koude Oorlog – daar voldoende druk voor creëerden.<sup>63</sup> Voor de oostelijke lidstaten die in de uitbreidingsgolven van 2004 en 2007 tot de EU toetraden, zijn economische motieven ook altijd ondergeschikt geweest aan de wens om bij een andere, meer democratische politieke gemeenschap aan te sluiten.<sup>64</sup>

Anno 2024 is de externe, *functionele* druk – de door ons in hoofdstuk 1 geschetste structurele veranderingen – op Europese landen om samenwerking op het gebied van het defensie- en buitenlandbeleid te intensiveren, onverbiddelijk teruggekeerd in het hart van de Europese politiek. Vanwege verhoogde geopolitieke spanningen, toenemende mondiale concurrentie om schaarse

---

61 Milward 2003. Zie ook [https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu/1945-59/schuman-declaration-may-1950\\_en#:~:text=The%20Schuman%20Declaration%20was%20presented,pool%20coal%20and%20steel%20production.](https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu/1945-59/schuman-declaration-may-1950_en#:~:text=The%20Schuman%20Declaration%20was%20presented,pool%20coal%20and%20steel%20production.)

62 Dwan 2001.

63 Baun 1995.

64 Schlenker 2012.

grondstoffen en een aantal *focusing events* (waaronder de coronacrisis) is onder Europese politici de wens ontstaan dat Europa niet te afhankelijk is van mondiale productieketens, met name waar het strategisch belangrijke goederen als medicijnen en munitie betreft. Hiermee is ‘strategische autonomie’ (zie ook hoofdstuk 1) – het vergroten van het vermogen van de EU om autonoom en naar Europese waarden op het wereldtoneel te opereren, met name door de Europese afhankelijkheden van (potentieel) vijandige mogendheden terug te brengen – een speerpunt geworden binnen de Europese positionering op internationaal toneel. Tevens is er sprake van een zogenoemde *geopolitisering* van Europese instellingen en worden ontwikkelingen op andere beleidsterreinen ook steeds vaker gezien door een geopolitieke bril.

Ondanks deze functionele druk worden bewegingen om de Europese samenwerking op terreinen van ‘hoge politiek’ te verdiepen, vooralsnog geremd door het bestaan van parallele Europese structuren als de NAVO (bijvoorbeeld defensie) of door onderling conflict tussen lidstaten (bijvoorbeeld over energie en fiscaal beleid).<sup>65</sup> Maar ook de politieke weerstand tegen integratie die de Europese Defensiegemeenschap destijds parten speelde, is teruggekeerd, zowel in vrijwel alle EU-lidstaten als op het Europese niveau. Deze weerstand wordt voornamelijk gedreven door een electorale verschuiving naar (radicaal-)rechts die deels wortelt in een afkeer van de LIO: partijen als de *Fratelli d’Italia* van de Italiaanse premier Georgia Meloni, *Rassemblement National* van Marine Le Pen in Frankrijk en de PVV van Geert Wilders in Nederland zijn inmiddels aan de macht of lijken een reële kans te hebben om op nationaal niveau politieke invloed uit te gaan oefenen. Ook in het Europees Parlement is deze trend zichtbaar: sinds de Europese verkiezingen van 2024 vormt een rechts-radicaal blok hier het op twee na grootste blok.

Deze conflicterende bewegingen – meer functionele druk voor én politieke weerstand tegen verdere integratie – stellen Europese lidstaten voor een moeilijke keuze. Om op geopolitiek vlak een rol van betekenis te spelen, moet de EU resoluut en eendrachtig kunnen optreden. Het intergouvernementele karakter van het Gemeenschappelijk Buitenland- en Veiligheidsbeleid (GBVB) leidt echter tot trage, op consensus georiënteerde besluitvorming op dat terrein; en de unanimitetsvereiste in de Raad Buitenlandse Zaken (RBZ) maakt besluitvorming daar vatbaar voor een ‘joint decision trap’ waarbij beleid vastroest op het niveau van de kleinste gemene deler<sup>66</sup>, of waarbij – zoals in het geval van sancties – iedere zes maanden het risico bestaat dat één lidstaat het raamwerk torpedeert. Het is ook moeilijk denkbaar dat een eventueel Europees

leger slagvaardig zal zijn wanneer het alleen op voorwaarde van unanimiteit wordt gemobiliseerd (zie ook de discussie over *EU battlegroups* in het essay van Sebastiaan Princen<sup>67</sup>). Een mogelijke oplossing is hervorming, bijvoorbeeld door de unanimiteitsregel in de RBZ af te schaffen en de positie van de Europese Commissie binnen het GBVB te versterken. Dergelijke stappen zijn juridisch mogelijk<sup>68</sup>, maar vergen op lange termijn een verdragwijziging en zullen altijd een verdere supranationalisering vereisen en daarmee binnenlandse weerstand zal oproepen.

We moeten echter niet vergeten dat politieke integratie altijd primair een expressie van *gemeenschap* behelst.<sup>69</sup> De wens om een Europese gemeenschap te vormen, of daarbij aan te sluiten, is – zoals eerder besproken – de doorslaggevende motivatie geweest voor nationale gemeenschappen om hun ‘sovereiniteit’ over te dragen aan Brussel. En juist hier zijn twijfels te plaatsen: driekwart van de Nederlanders wil bijvoorbeeld dat de EU ‘meer soeverein’ wordt en de helft is bereid om te vechten voor het vaderland, maar bereid om een *andere EU-lidstaat* te verdedigen, is maar een kwart.<sup>70</sup> Het is daarom ook moeilijk in te denken dat EU-lidstaten bereid zijn controle over hun buitenlandbeleid, en zeker defensiebeleid, over te hevelen naar een supranationale instelling als de Europese Commissie. Andere analisten zien een alternatief in meer horizontale samenwerkingsverbanden tussen EU-lidstaten op basis van zelfsturend vermogen.<sup>71</sup> Hoewel dit werkbaar is bij ‘lage politiek’<sup>72</sup>, is dit *de facto* het sturingsmechanisme achter het huidige, in hoge mate vrijblijvende, GBVB. Uit wetenschappelijk onderzoek blijkt dat dit model slechts beperkt in staat tot effectief internationaal beleid<sup>73</sup> en legitimiteitsproblemen ondervindt omdat bestuur maar in beperkte mate gekoppeld wordt aan (de Europese) *gemeenschap*.<sup>74</sup>

Daarbij zijn beide modellen vatbaar voor de politieke weerstand tegen samenwerking, zoals hierboven beschreven: centralisatie ontmoet weerstand vanwege het risico op politieke onhaalbaarheid in de huidige context van weerstand tegen de LIO, maar is effectiever als oplossing voor Europese beleidsproblemen dan decentralisatie; decentralisatie is makkelijker te

---

67 Princen 2024.

68 <https://carnegieendowment.org/research/2022/04/making-eu-foreign-policy-fit-for-a-geopolitical-world?lang=en&center=europe>

69 Hooghe et al. 2019.

70 Clingendael Instituut 2024.

71 Zie bijvoorbeeld het werk van Schout 2024.

72 Zie ook Princen 2024.

73 Coen et al. 2022.

74 Keohane & Nye 2001.



verwezenlijken dan centralisatie, maar is minder effectief vanwege de hoge mate van fragiliteit en vatbaarheid voor sabotage door een dwarsliggende lidstaat. Daar komt bij dat de opkomst van radicaal-rechts gedeeltelijk wordt gedreven door de hybride oorlogsvoeringpraktijken vanuit met name Rusland: het Kremlin financiert extreem- en radicaal-rechts partijen in de EU en voert desinformatiecampagnes die gericht zijn op Europese burgers.<sup>75</sup> Ook China poogt actief Europese partijen te beïnvloeden.<sup>76</sup> Hiermee is ook het debat over meer Europese samenwerking op het terrein van buitenland- en veiligheidsbeleid zelf strijdtoneel geworden van geopolitieke conflicten.

## Dilemma 2: Beleidsintegratie of beleidsreductie?

De geopolitieke onzekerheid aan de grenzen van de EU, alsmede de opkomst en professionalisering van radicaal-rechts, heeft grote gevolgen voor de beleidsprioritering binnen de EU. Dit wordt direct zichtbaar in de nieuwe Strategische Agenda 2024-2029 die de Europese Raad in juni 2024 heeft vastgesteld.<sup>77</sup> De Europese prioriteiten verschuiven van zorg, klimaatbeleid en rechtstaatbescherming allereerst naar veiligheid en defensie. Op dat terrein is vooral een intensivering van het debat over bestaand en nieuw beleid te verwachten: in het kader van het Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid is via instrumenten als het Strategisch Kompas en PESCO (Permanente Gestructureerde Samenwerking) al een begin gemaakt met het aanjagen van een pan-Europese defensie-industrie die de fragmentatie van Europese legers en hun materialen moet verminderen. Daarnaast steekt ook de discussie over de noodzaak van een Europees leger de kop weer op.

Verder is de EU haar eerdergenoemde strategische autonomie aan het vergroten door haar afhankelijkheden van globale productieketens terug te brengen voor strategische goederen die niet in Europese handen zijn. Denk hierbij aan afhankelijkheden in het geval van grondstoffen en medische goederen van China (bijvoorbeeld mondkapjes tijdens de coronacrisis), energie (bijvoorbeeld Russisch gas na de Russische inval in Oekraïne), maar ook aan de afhankelijkheid van Amerikaanse wapensystemen. Zo tracht de EU als onderdeel van haar strategische visie op autonomie toegang te krijgen tot essentiële nieuwe grondstoffen, zowel binnen EU-lidstaten (zoals lithium in Portugal) als bij staten die een EU-lidmaatschap ambiëren (zoals nikkel in Noord-Macedonië).

---

75 <https://www.politico.eu/article/voice-of-europe-russia-influence-scandal-election/>  
76 <https://www.ftm.nl/artikelen/chinese-invloed-op-nederlandse-partij-eu-verkiezingen>  
77 <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/strategic-agenda-2024-2029/>

De ontginning van deze grondstoffen roept veel weerstand op onder de bevolking, die vreest voor ernstige milieuschade.<sup>78</sup>

Op al deze terreinen probeert de EU nu stappen te zetten om bepaalde strategische industrieën te beschermen. In die zin heeft het mantra van een liberale economie gebaseerd op vrijhandel plaatsgemaakt voor een industriepolitiek die tien jaar geleden nog als verwerpelijk werd gezien.<sup>79</sup> Elke stap richting strategische autonomie komt in feite neer op een geopolitisering van beleidsterreinen die eerder niet als dusdanig werden beschouwd.<sup>80</sup> De eerder besproken toename van competitie tussen grootmachten in de ruimte is hier een goed voorbeeld van: de EU is op dit punt in militair opzicht geen grote speler, maar op civiel vlak is zij dat wel. Alleen de VS brengt meer satellieten in een baan rond de aarde, en de EU is, onder andere via haar Copernicus-programma, wereldwijd koploper op het gebied van Earth Observation-technologie. Ook is het Europese Ruimteagentschap nauw betrokken bij baanbrekend wetenschappelijk onderzoek, bijvoorbeeld via deelname aan de *James Webb Space Telescope*. De kwetsbaarheid van deze civiele goederen in het geval van een militaire overmacht van andere grote machten in de ruimte heeft ertoe geleid dat de EU in versneld tempo heeft gewerkt aan een vervanger voor de Europese Ariane 5-raket. Daarnaast heeft zij in 2022 haar ruimtestrategie voor veiligheid en defensie gelanceerd, waarbinnen veel aandacht uitgaat naar de bescherming van Europese objecten in de ruimte tegen vijandige mogelijkheden.

De geopolitisering van bestaand beleid is geen nieuw fenomeen, maar een specifieke variant van een bestuurlijke ontwikkeling waar de EU – en met name de Europese Commissie – al langer mee experimenteert: *beleidsintegratie*, ofwel de integratie van secundaire doelen in EU-beleid.

Zo zette de Commissie al eerder in op een ‘vergroening’ van beleidsterreinen als landbouw, industrie en transport<sup>81</sup>, en een ‘socialisering’ van de macro-economische coördinatie in het kader van het Europees Semester.<sup>82</sup> De achterliggende gedachte is dat beleidsintegratie negatieve externaliteiten tussen beleidsterreinen minimaliseert, zodat beleidsdoelen op het ene terrein (voedselzekerheid) beleidsdoelen op een ander terrein (verduurzaming) niet langer ondermijnen. Hiermee doet nieuw beleid recht aan de complexiteit

78 <https://balkaninsight.com/2024/08/13/serbia-frees-activists-arrested-at-anti-lithium-mining-demonstration/>.

79 McNamara 2024.

80 Zie ook Princen 2024.

81 Wilkinson 1997.

82 Zeitlin & Vanhercke 2018.

van maatschappelijke problemen, die zich vaak slecht laten vatten in gerationaliseerde ‘beleidsterreinen’. Ook hier ontstaan echter twee dilemma’s. Allereerst een beleidsmatig dilemma: de hoge mate van complexiteit die gepaard gaat met geïntegreerd beleid vereist sterke horizontale coördinatie binnen een bestuurlijke organisatie die zich vaak kenmerkt door een onderlinge territoriumstrijd.<sup>83</sup> Ook valt geïntegreerd beleid – zoals Princen beargumenteert<sup>84</sup> – moeilijk te vatten in algemene richtlijnen en vereist het een grote hoeveelheid expertise bij beleidsambtenaren. Daarbij toont recent onderzoek aan dat juist beleid dat een veelvoud van doelen probeert te bereiken, vaak *minder of zelfs contraproductief* is ten opzichte van ‘simpeler’ beleid met minder complexe doelen.<sup>85</sup> Deze bevinding wordt bevestigd in onderzoek naar de effectiviteit van sancties in het kader van het GBVB: hoe breder de achterliggende doelen, des te lager de effectiviteit.<sup>86</sup> Dit dilemma reikt dus verder dan de bemoeilijking van *relatieve* waardenafwegingen, zoals de WRR optekent (de 3W’s)<sup>87</sup>; ook de *absolute* effectiviteit van beleid neemt af wanneer beleidsintegratie te ver wordt doorgevoerd.

Ten tweede ontstaat een politiek dilemma: hoewel geïntegreerd beleid meer recht kan doen aan de complexiteit die gepaard gaat met een fragmenterende wereldorde, botst deze bestuurlijke trend op de nieuwe politieke realiteit. Want populistische politici bagatelliseren niet alleen de pluraliteit binnen de samenleving, in tijden van crisis neigen zij er ook naar eenvoudige oplossingen te presenteren voor complexe problemen.<sup>88</sup>

Zo willen verschillende populistische regeringen binnen de EU migratie aan banden leggen én gelijktijdig bezuinigen op ontwikkelingshulp, terwijl er direct wetenschappelijk bewijs bestaat voor de nauwe verbondenheid van beide zaken.<sup>89</sup> Complex beleid is vatbaar voor populistische revoltes; zie bijvoorbeeld de weerstand van boeren tegen de vergroening van het Europese landbouwbeleid, of de weerstand onder fruittelers in onder andere Polen en Nederland tegen EU-sancties tegen Rusland.<sup>90</sup>

---

83 Senninger et al. 2021.

84 Princen 2024.

85 Browne et al. 2023.

86 Van Bergeijk & Biersteker 2015.

87 WRR 2024.

88 Moffitt 2015.

89 Zie bijvoorbeeld Bermeo & Leblang 2015; Gamso & Yuldashev 2018.

90 Portela et al. 2021.

De tegenstrijdigheid van beleidsdoelen in geïntegreerd beleid kan daarbij ook leiden tot een beperkte (politieke bereidheid tot) handhaving van EU-beleid, wanneer belanghebbende groepen binnen de maatschappij zich tegen secundaire beleidsdoelen keren.<sup>91</sup> De geopolitisering van bestaand beleid verlaagt dus niet alleen de uitvoerbaarheid van het beleid, maar ook de legitimering van Europees beleid richting Europese burgers.

### **Dilemma 3: Hoe vormgeven aan toenemende fragmentatie binnen de EU?**

De structurele verschuivingen die wij in hoofdstuk 2 signaleerden, hebben ook hun weerslag op de onderlinge relaties tussen lidstaten van de EU, en tussen de EU en aspirant-lidstaten. Allereerst heeft de oorlog in Oekraïne geleid tot een verschuiving in de relatie tussen de twee van oudsher machtigste lidstaten: Frankrijk en Duitsland. In het tijdperk-Merkel was Duitsland leidend in Europa, onder andere tijdens de financiële crisis in de Eurozone (2008-2015), de migratiecrisis (2015) en de coronapandemie (2020-2021). De Russische aanval op Oekraïne heeft, ondanks de Duitse *Zeitenwende*, Frankrijk weer op gelijke voet gesteld met Duitsland. Binnen de EU is Frankrijk – zeker na het vertrek van de Britten – de lidstaat met de grootste militaire slagkracht, de enige kernmacht en lidstaat met een permanente zetel in de VN-Veiligheidsraad. Dit geeft de Fransen een bepalende stem in kwesties die over het veiligheids- en defensiebeleid in de EU gaan.

Het vertrek van de Britten uit de EU in 2020 heeft niet alleen geleid tot een verschuiving in de relatie tussen de ‘grote twee’, maar ook tot een relatieve verschuiving van het geografische en politieke middelpunt van Europa richting het oosten. Deze ontwikkeling is versterkt door de oorlog in Oekraïne. Oost-Europese lidstaten, zoals als de Baltische staten, Slovenië en Roemenië, eisen steeds duidelijker hun plaats op. Met name Polen wordt een steeds belangrijkere speler op het Europese toneel, zeker nu er in Warschau een meer pro-Europese regering zetelt. Vanwege de dreiging van buurland Rusland en een sterke economische ontwikkeling is Polen goed op weg om het machtigste conventionele leger in de EU op te tuigen.<sup>92</sup> Daarnaast heeft het de op-vier-na grootste populatie van de EU. Het is daarmee geen toeval dat Frankrijk, Duitsland en Polen recent het Weimar-format – een informele overlegstructuur tussen de drie landen gericht op Europese zaken – opnieuw leven in hebben geblazen.

Tegelijkertijd wakkert een grotere Poolse rol ook een groter assertiviteit van Zweden aan, dat zichzelf als leidende macht in de Baltische regio ziet en militair-strategisch een cruciale positie inneemt in de oplopende spanningen met Rusland; spanningen die worden versterkt door de Zweedse toetreding tot de NAVO in 2024. In het zuiden van de EU heeft met name Spanje aan gewicht gewonnen, terwijl op dit moment de regering-Meloni erin lijkt te slagen het imago van Italië als essentiële speler te herstellen, na de problematische jaren onder Berlusconi en, in mindere mate, Conte.

Tot slot is er ook een reële kans dat het middelpunt van de EU in de komende decennia nog verder naar het oosten zal verschuiven: een aantal landen op de Balkan, alsmede Oekraïne, Moldavië en Georgië, zijn inmiddels kandidaat-lidstaat van de EU. Voorzitter van de Europese Commissie Von Der Leyen heeft van uitbreiding een speerpunt gemaakt. In het geval van een oostwaartse uitbreiding lijkt het onvermijdelijk dat de EU-verdragen moeten worden gewijzigd, om de besluitvaardigheid en slagkracht van de EU te kunnen vergroten, ook al zal zo'n wijziging weerstand oproepen bij verschillende van de huidige regeringsleiders.

Met deze verschuivingen – de relatieve afname van het belang van de Frans-Duitse as, de opkomst van nieuwe lidstaten en de mogelijk verdere uitbreiding van de EU – valt naast een fragmentatie op mondiaal niveau ook een fragmentatie van het politieke landschap binnen de EU op te tekenen. Deze ontwikkeling wordt verder kracht bijgezet door de politieke verbroekeling in het Europees Parlement en door de fragmentatie van wereldbeelden binnen lidstaten die de WRR beschrijft: een steeds grotere groep lidstaten en politieke partijen keert zich af van de liberaal-democratische waarden die ooit het normatieve fundament vormden voor geopolitieke en economische Europese samenwerking.

Daarmee kunnen de vele mogelijkheden voor lidstaten om selectief deel te nemen aan Europese samenwerkingsverbanden een probleem worden. Dankzij een groot netwerk aan *opt-ins* en *opt-outs* is de EU notoir om de grote variëteit aan horizontale differentiatie.<sup>93</sup> Zo doen dertig Europese landen mee aan de Europese Economische Gemeenschap, maar hebben slechts twintig Europese landen de euro als gemeenschappelijke munt. Op het terrein van Europees defensiebeleid leidt een beperkte mate van centralisatie tot een complex speelveld van overlappende, concurrerende structuren als PESCO en het *European Intervention Initiative*. De grote variëteit aan samenwerkingsverbanden in het kader van het GBVB biedt lidstaten niet

alleen flexibiliteit in de samenwerking, maar verhoogt ook de bestuurlijke complexiteit en maakt het nadrukkelijk gemakkelijker voor lidstaten om *niet* deel te nemen.<sup>94</sup>

De fragmentatie van machtscentra binnen de EU heeft hiermee als belangrijk voordeel dat zij de EU een kans biedt om tot territoriaal representatievere besluitvorming te komen. Dat oostelijke lidstaten steeds beter hun stempel weten te drukken op de Brusselse besluitvorming, is een belangrijke verbetering ten opzichte van voorgaande decennia, waarin besluitvorming gedomineerd werd door – met name – noordwestelijke lidstaten.<sup>95</sup> Een verdere oostelijke uitbreiding van de EU vergroot ook de invloed van de Unie op de Balkan en rond de Zwarte Zee. En een heterogeen lidmaatschap vergroot de overlevingskansen van internationale organisaties<sup>96</sup>, maar leidt tegelijkertijd – bij gebrek aan een sterke centrale coördinerende instantie (met andere woorden een supranationaal bestuur) – tot beperkte effectiviteit: een bevinding die overigens ook voor netwerken in algemene zin geldt.<sup>97</sup>

Hiermee komen wij tot ons laatste dilemma: een verdere uitbreiding en interne fragmentatie van de EU verhoogt de representativiteit van de EU op mondiaal niveau, maar verlaagt de Europese slagvaardigheid. Verschillende oplossingen, die alle politieke complexiteit met zich mee brengen, worden hier in het publieke debat voor aangedragen. Zo is er het voorstel tot verdragswijziging – een proces dat unanimititeit vereist onder alle (oude en toetredende) lidstaten. En het Europees Parlement roept op tot afschaffing van de unanimiteitsregel op meerdere beleidsterreinen, waaronder het GBVB, en tot hervorming van de Europese bestuurslaag door bijvoorbeeld het aantal Eurocommissarissen te beperken.<sup>98</sup> Hoewel dergelijke hervormingen de slagvaardigheid van het buitenlandbeleid van de EU kunnen verhogen, tasten zij ook de legitimiteit van Europese besluiten op dit terrein aan – zowel voor de binnenlandse als de buitenlandse politiek.<sup>99</sup> Populaire oplossingen in de richting van flexibeler samenwerkingsverbanden, zoals *Multispeed Europe* of *Europe à la carte*, dreigen bijvoorbeeld tweederangslidstaten te maken van landen die niet deelnemen aan de voorhoede.<sup>100</sup>

---

94 Groenendijk 2019.

95 Schild 2020.

96 Eilstrup-Sangiovanni 2020.

97 Raab et al. 2015.

98 <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20231117IPR12217/future-of-the-eu-parliament-s-proposals-to-amend-the-treaties>

99 <https://www.politico.eu/article/no-quick-fix-eu-foreign-policy-unanimity-rule/>

100 Telle et al. 2021.

## 5. Consequenties voor de Nederlandse positie binnen de EU

De in hoofdstuk 2 geschetste mondiale ontwikkelingen en de dilemma's die daaruit voortkomen op EU-niveau, dwingen Nederland (en andere EU-lidstaten) tot lastige keuzes die ingrijpende consequenties kunnen hebben. In dit hoofdstuk beschrijven we wat dit betekent voor de positionering van Nederland als lidstaat van de EU.

### Capaciteit voor complexiteit

Uit onze analyse volgt dat internationale – en Europese – maatschappelijke problemen bij uitstek complexe zaken zijn. Het grote scala aan elkaar kruisende beleidsdimensies die zich voordoen bij internationale problematieken alsmede de grote diversiteit aan betrokken actoren met uiteenlopende belangen vragen om een Europees buitenlandbeleid dat daar recht aan doet. Daarbij horen ook de personele en materiële middelen die dat Europese buitenlandbeleid mogelijk kunnen maken; dezelfde middelen hebben recent nog ter discussie gestaan in de aanloop naar het kabinet-Schoof.<sup>101</sup> Daarbij komt dat internationale samenwerking vele bestuurslagen raakt en de diversiteit aan tonelen (*venues*) waar Nederland kan optreden, en dus middelen kan inzetten, zeer groot is. Alleen al de twee belangrijkste internationale organisaties waarvan Nederland lid is, de VN en EU, kennen beide een veelvoud aan 'routes' en fora waarlangs Nederland kan proberen zijn belangen te behartigen.

Deze grote mate van complexiteit van problematiek en governance vraagt om een overheid die deze complexiteit serieus neemt in haar beleidsvorming en beleidsuitvoering (zie ook het WRR-rapport, waarin wordt gewaarschuwd voor 'simplificatie'<sup>102</sup>). Capaciteit is daarbij het sleutelwoord. Zo blijkt uit recent onderzoek bijvoorbeeld dat diplomaten van groot belang zijn bij het voorkomen van conflicten en het bevorderen van handel met derde landen.<sup>103</sup> Deze capaciteit betreft niet alleen diplomaten maar bijvoorbeeld ook het optreden van mede door de overheid gefinancierde NGO's op terreinen als ontwikkelingssamenwerking.

Ten tweede betekent een meer fragmenterende Europese politiek in een kantelende wereldorde dat de positionering van andere actoren op het internationale toneel minder voorspelbaar wordt. Daarmee wordt ook samenwerking binnen en buiten de EU-context minder voorspelbaar. Om de Europese en internationale ontwikkelingen te kunnen volgen,

en de posities en strategieën van andere actoren te doorgronden, heeft Nederland meer capaciteit nodig. Hierbij is het in het bijzonder belangrijk om voldoende aandacht te hebben voor de toename van andere (lees: niet-westerse) perspectieven die een diversifiëring van wereldbeelden met zich meebrengt (zie ook het WRR-rapport voor een uitgebreid overzicht). Verschillen in waardenmixen tussen Nederland en actoren uit met name andere regio's dan Europa leiden al snel tot andere interpretaties van regionale en mondiale ontwikkelingen, en van verschillende percepties van problemen en de wenselijkheid van oplossingen.

Vanwege zijn positie in een groep van noordwesterse, gelijkgestemde, ontwikkelde landen heeft Nederland zich in het verleden met regelmaat richting Europese en internationale partners opgesteld met een houding die andere landen als neerbuigend zien. Zo moest oud-Eurogroep voorzitter Jeroen Dijstelbloem ooit excuses maken voor een 'drank en vrouwen'-opmerking die in Zuid-Europa tot veel woedde leidde.<sup>104</sup> Hierin schuilt allereerst het gevaar dat belangrijke signalen over de belangen en legitieme grieven van Europese en internationale partners worden gemist. Een pijnlijk voorbeeld in dit opzicht zijn de vele gemiste signalen uit Oost-Europa over Russische agressie van het afgelopen decennium.<sup>105</sup> Wanneer dergelijke signalen worden genegeerd, verlaagt dit de kans op wederzijds begrip en daarmee op het vinden van gemeenschappelijke oplossingen.

Ten derde leidt een gebrek aan sensitiviteit voor andere perspectieven dan het Nederlandse ook tot ondermijning van de Nederlandse reputatie, en daarmee van de capaciteit van Nederland om internationaal zijn belangen effectief te behartigen. Dit uit zich vooral onder politieke spelers die binnenlandse doelgroepen willen bedienen, en zo de taak van Nederlandse diplomaten ter plaatse kunnen compliceren. Met name het dubbelzinnige optreden van Nederland met betrekking tot het conflict in Gaza heeft het beeld van Nederland als constructieve en waardengedreven internationale speler recentelijk beschadigd. Maar ook worden westerse pogingen om actoren in het mondiale Zuiden te mobiliseren tegen de Russische agressie ondermijnd door de aanwezigheid van perspectieven van andere landen zoals Brazilië, Zuid-Afrika en Vietnam: deze landen zien het conflict in Oekraïne vooral als probleem van het Westen, en zijn minder vatbaar voor het westerse narratief dat zich hier een conflict afspeelt tussen de vrije, democratische (en daarmee

---

104 <https://nos.nl/artikel/2166481-dijsselbloem-wilde-niet-beledigen-met-drank-en-vrouwen-opmerking>

105 <https://www.euronews.com/my-europe/2022/03/03/ukraine-war-did-eastern-europe-s-russia-warnings-fall-on-deaf-ears>



moreel-superieure) wereld en een autocratisch regime dat die wereld wil ondermijnen. Zij zien een Westen dat met twee maten meet – bijvoorbeeld in vergelijking met de conflicten in Gaza en Soedan – en zijn vatbaar voor het Russische narratief dat Ruslands acties een reactie zijn op een ongebreidelde NAVO-uitbreiding. Eenzelfde dynamiek is zichtbaar rond wat Nederland ziet als het versterken van zijn veiligheid; niet-westerse landen zien investeringen in de Europese defensie makkelijker als provocatie.

Uiteraard heeft Nederland een morele plicht om Oekraïne te steunen. Bovendien ligt het gevaar van reputatieschade op de loer wanneer het Nederland op dit punt zou verzaken: dit ondermijnt het narratief dat Nederland al decennia uitdraagt dat de liberale democratie wereldwijd moet worden verdedigd en de schending van internationaal recht moet worden bestreden. Het gaat hier om een ingewikkelde balans die allereerst vraagt om consistentie en proactief optreden als het erom gaat het Nederlandse handelen op het internationale niveau te legitimeren richting internationale partners. Ten tweede houdt sensitiviteit hier in dat Nederland zich, naast militaire oplossingen, óók actiever moet inzetten voor politieke oplossingen voor conflicten.

### **Noodzaak tot nieuwe allianties**

Het is voor Nederland belangrijk om te erkennen dat het in een fragmenterende wereldorde zijn doelen op internationaal niveau niet enkel kan bereiken door samen te werken met traditionele, westerse bondgenoten (of middels ‘verschansing’, zie ook WRR-rapport<sup>106</sup>). Op mondiaal niveau was Nederland in de regel vaak deelnemer aan veelal door de vs geleide initiatieven. Zo nam Nederland op Amerikaans verzoek deel aan missies in Irak en Afghanistan, en leverde het recent nog één stafchef aan een Amerikaans-Britse aanval op Houthi-raketten in Jemen. In een meer instabiele en gefragmenteerde wereld blijft de trans-Atlantische alliantie uiteraard van waarde, maar is het des te belangrijker dat Nederland ook bondgenoten vindt buiten de gebruikelijke pool van westerse partners. Dit heeft twee redenen.

Allereerst is duidelijk geworden dat de vs en de EU vaker uiteenlopende doelen en belangen kunnen hebben op mondiaal niveau. Dit heeft te maken met de structurele mondiale veranderingen die wij in hoofdstuk 2 schetsten. Op langere termijn zal de aandacht van de vs, die nu gericht is op Rusland, weer verschuiven naar zijn relaties in de Indo-Pacific. Dat is waar de vs bouwt aan nieuwe allianties in die regio, zoals AUKUS (Australië, vs en Verenigd Koninkrijk) en SQUAD (vs, Australië, Japan en de Filipijnen). Deze divergentie

wordt versterkt door grillige politieke dynamieken binnen EU en VS, waaronder opkomend nationalisme en – in het geval van de VS – toenemend isolationisme. Als op export georiënteerde kleine middelmacht is Nederland in grote mate afhankelijk van een voorspelbaar, vredig en stabiel internationaal systeem. Nederland doet er dus goed aan zich hiervoor te blijven inzetten, ook wanneer machtiger bondgenoten dit minder doen. Dat vergt een constructieve houding en een helder eigen normatief kader op basis waarvan Nederland internationaal optreedt.

Ten tweede komt een diversifiëring van Nederlandse bondgenootschappen en samenwerkingen ook de legitimiteit en effectiviteit van Nederland als internationale speler ten goede. De Nederlandse inzet op thema's als veiligheid, economische ontwikkeling en natuurbehoud zijn nu eenmaal geloofwaardiger wanneer het land optreedt als onderdeel van bredere coalities van eensgezinde staten; lokale partners zijn noodzakelijk om deze inzet om te zetten in concrete uitkomsten. Dit kan ook betekenen dat Nederland soms samenwerking zoekt met de groeiende groep niet-democratieën wereldwijd. Wanneer dergelijke samenwerking gebeurt op basis van heldere afspraken en er zorg voor wordt gedragen dat een beperkte samenwerking geen negatieve gevolgen heeft op terreinen die voor Nederland van fundamenteel belang zijn (zoals mensenrechten, internationale rechtsorde of duurzaamheid), kan dergelijke samenwerking de Nederlandse positie in de wereld versterken.

Een goed voorbeeld van de meerwaarde van nieuwe coalities komt de laatste jaren van Europees niveau. Met het vertrek van de Britten uit de EU was Nederland regelmatig onderdeel van een slinkende Noord-Europese coalitie van lidstaten die vergaande integratie-initiatieven een halt poogde toe te roepen. Recenter lijkt Nederland zijn EU-strategie te hebben aangepast: het wierp zich recent vaker publiekelijk op als voorvechter van controversiële nieuwe Europese initiatieven en doet dit steeds vaker met opvallende partners. Denk hierbij aan de samenwerking met Spanje aan een *non-paper* over vergaande hervormingen van EU-beleid en -instituties, inclusief de door Nederland zo gewaardeerde begrotingsregels.<sup>107</sup>

Opvallenderwijs ging het hier om een alliantie tussen de aanvoerder van de ‘Hanzeliga’ (later de ‘zuinige vier’) en een zuidelijke lidstaat die in Nederland bekend staat als een structurele overtreder van die Europese begrotingsregels. Vergelijkbare opvallende en constructieve samenwerkingen volgden, onder andere met Albanië over de Europese Politieke Gemeenschap<sup>108</sup> en met Frankrijk en Roemenië op het terrein van EU-migratiebeleid<sup>109</sup>.

Er zijn voldoende kanttekeningen te plaatsen bij het idee dat deze opvallende samenwerkingsverbanden van Nederland op Europees toneel ook daadwerkelijk een trendbreuk zijn als het om positionering gaat, omdat ze ook strategisch kunnen worden ingezet om voor Nederland onwenselijke hervormingen op EU-niveau te vertragen.<sup>110</sup> Toch lijkt de strategie om die Nederlandse positie te verdedigen *wel* te zijn aangepast. Openlijk obstructionisme is voor Nederland in Brussel regelmatig een verliezende strategie gebleken, en het is door de verschuivende (geo-)politieke dynamieken genoodzaakt om nieuwe partners te zoeken op Europees en mondiaal niveau. In die zin betaalt de nadrukkelijke steun van Nederland aan Oekraïne zich later wellicht politiek uit binnen een vergrote EU.

### Meer solidariteit in een minder solidaire wereld

De veranderende dynamiek op Europees en mondiaal niveau zal er ook toe leiden dat de internationale partners en delen van de samenleving Nederland vaker gaan vragen om solidariteit met Europa en de wereld. Denk hierbij aan de clausules die Nederland ertoe verplichten een minimaal aantal migranten op te nemen in het kader van het migratiebeleid van de EU, aan een mogelijke vraag om een hogere Nederlandse bijdrage aan de Europese (meerjarige) begroting om de Europese gemeenschappelijke doelen te realiseren, aan het leveren van Nederlands personeel aan militaire operaties elders in Europa of aan geldelijke bijdragen aan fondsen als een VN-klimaatfonds, dat vooral bedoeld is voor het mondiale Zuiden. Nederland is van oudsher terughoudend met dergelijke solidariteit, met name in financiële zin: tijdens de Eurocrisis was het Nederland dat, samen met Duitsland, de Zuid-Europese lidstaten tot zeer ingrijpende bezuinigingen dwong; bezuinigingen die grote maatschappelijke gevolgen met zich meebrachten. Het Europese coronaherstelplan, waarvan naast leningen

---

108 <https://www.politico.eu/article/albanian-and-dutch-pms-the-european-political-community-is-a-good-idea/>

109 <https://www.government.nl/binaries/government/documenten/diplomatic-statements/2023/01/27/bucharest-declaration-on-foreign-and-security-cooperation-between-romania-the-french-republic-and-the-netherlands/Bucharest+Declaration+on+Foreign+and+Security+trilateral+cooperation+between+RO-FR-NL.pdf>

110 [https://www.montesquieu-instituut.nl/id/vlxjbb1zav9/nieuws/een\\_nieuwe\\_haagse\\_vriendjespolitiek\\_in?colctx=vlnindhvk1pqr](https://www.montesquieu-instituut.nl/id/vlxjbb1zav9/nieuws/een_nieuwe_haagse_vriendjespolitiek_in?colctx=vlnindhvk1pqr)

ook giften aan zwaar getroffen lidstaten onderdeel uitmaken, werd door Nederland pas geaccepteerd na een moeizame onderhandeling waarin het vaak alleen leek te staan, maar wel cruciale amendementen wist af te dwingen op het terrein van rechtstaatsbescherming. Dergelijke solidariteit is belangrijk voor een rijk land als Nederland, waar welvaart in grote mate voortkomt uit export, om bondgenoten te behouden binnen en buiten Europa. Nederland profiteert sterk van internationale instituties en samenwerking. Dat betekent dat het een morele plicht heeft om ook verantwoording te nemen voor de economische en ecologische schade die ons verdienmodel in andere delen van de wereld aanricht. Terwijl in Den Haag vaak wordt gesproken over de gebrekkige begrotingsdiscipline in Italië, leeft in Rome frustratie over het feit dat het dankzij de vrije Europese markt naar schatting 5 tot 8 miljard euro misloopt aan belastinginkomsten, omdat de hoofdkantoren van grote Italiaanse bedrijven zich vestigen in drie Europese belastingparadijzen: Nederland, Luxemburg en Ierland.<sup>111</sup>

Anderzijds maken de electorale verschuivingen binnen Nederland en Europa een scenario waarin Nederland dergelijke solidariteit de komende jaren op structurele basis zal opbrengen, een stuk minder waarschijnlijk. Deze duale ontwikkeling (meer internationale vraag, minder politieke wil) is een van de ingewikkelde balanceeracts die Den Haag zal moeten opvoeren, zeker als het serieus wil worden genomen binnen Europa en daarbuiten. Het optrekken van spreekwoordelijke, en soms ook letterlijke, muren rond Europa en (in mindere mate) Nederland is daarmee ondermijnend beleid voor een land dat naar vrede, welvaart, gerechtigheid en duurzaamheid streeft. Dergelijk beleid ondermijnt immers direct de bereidwilligheid van buitenlandse actoren om tot gezamenlijke oplossingen te komen.

### **Noodzaak tot effectievere internationale wetgeving en representatievere mondiale instituties**

Tot slot is het voor Nederland van groot belang dat internationale wetgeving een pilaar blijft van de multilaterale wereldorde: een wereld waar internationale afspraken steeds vaker worden geschonden, is een grillige en onvoorspelbare wereld van het recht van de sterkste. Om dat te bewerkstelligen moet deze wetgeving effectiever worden en moet de representativiteit van de instituties die deze wetgeving voortbrengen, worden vergroot. Dit was het sterkst zichtbaar onder vs-president Trump (2017-2021). Zijn beleid ten aanzien van de internationale instituties (het beëindigen van het Amerikaanse lidmaatschap van de WHO en UNESCO, het verlaten van de klimaatakkoorden van Parijs en het bemoeilijken van de benoeming van rechters bij het dispuutmechanisme

van de WTO) maakte duidelijk dat het internationale bouwwerk broos is en afhankelijk van de wil om terug te keren tot een waarlijk multilateralisme waarin het streven naar een collectief goed centraal staat en grootmachten grootmoedig zijn en bereid om een belangrijk deel van de kosten van dat goed te dragen. Een ander fenomeen dat de effectiviteit van de internationale wetgeving ondermijnt, is het vaak rigide karakter ervan wanneer deze eenmaal is vastgesteld en een klein aantal landen – soms een enkel land als Nederland – hervorming kan tegenhouden. Dit speelt bij uitstek op onderwerpen die worden gereguleerd door internationale verdragen die unanimititeit vereisen.

Niet alleen is het van belang dat Nederland zich constructief opstelt inzake de hervorming van internationale wetgeving, het is minstens zo belangrijk dat Nederland zich ook welwillend opstelt ten opzichte van de hervorming van internationale organisaties. Zoals eerder besproken, voelen grote delen van de wereld zich slechts beperkt vertegenwoordigd in internationale organisaties, of hebben zij de indruk dat besluitvorming stelselmatig in het voordeel uitvalt van rijkere, westerse landen. De gebrekkige representativiteit van de permanente leden van de VN-Veiligheidsraad ondermijnt zo de legitimiteit van zijn resoluties. Ook is het tekenend dat in het mondiale Zuiden het beeld heerst dat het Internationaal Strafhof (ICC) in Den Haag disproportioneel aandacht heeft voor zaken in Afrika: sinds zijn oprichting heeft het ICC 50 individuen aangeklaagd, waarvan 47 uit Afrika. De sterk negatieve westerse reactie op de recente arrestatiebevelen die het ICC uitvaardigde tegen Israëls premier Benjamin Netanyahu en minister van defensie Yoav Gallant ondermijnen niet alleen de onpartijdigheid van het Hof en de geloofwaardigheid van het internationaal strafrecht, maar zijn ook koren op de molen van landen die al langer van mening zijn dat het Hof een westerse stok is om Afrikaanse landen mee te slaan.

Nederland, en in het verlengde daarvan de EU, doet er dus goed aan om de bezwaren serieus te nemen van die landen die hun perspectieven en belangen niet afdoende gepresenteerd zien in de huidige, in hun ogen door het Westen gedomineerde, wereldorde en haar instituties. Alleen dan kunnen evenwichtige, op de lange termijn gerichte keuzes binnen dit spanningsveld worden verwezenlijkt. Alleen dan voorkomen die keuzes dat andere landen de EU en Nederland zien als onderdeel van een in hun ogen niet representatieve orde, waardoor zij minder open staan voor Europese en Nederlandse perspectieven en belangen.

## Een onzekere trans-Atlantische toekomst

De uitslag van de verkiezingen voor het Amerikaanse presidentschap en het Amerikaanse Congres is voedingsbodem voor onzekerheid over de toekomst van de Amerikaanse rol in de wereld in het algemeen en van de trans-Atlantische betrekkingen in het bijzonder. Vanuit het langetermijnperspectief van dit working paper is eerst toch enige relativering op haar plaats. Ten eerste is Trumps tweede termijn ook zijn laatste. Dat betekent dat het Nederlandse vizier gericht moet zijn op het post-Trump-tijdperk vanaf 2029. Dat vereist allereerst dat Nederland de ontwikkelingen binnen de Democratische en Republikeinse partij monitort. Het is van belang binnen beide partijen die krachten te volgen en te steunen die polarisatie rondom het Amerikaanse buitenlandbeleid kunnen verminderen. Daarbinnen is het essentieel om te observeren in hoeverre de Republikeinse Partij, die vanaf 2025 de meerderheid in zowel het Huis van Afgevaardigden als de Senaat bezit, meer ruimte biedt aan de traditionele krachten die gericht waren op een *bipartisan* buitenlandbeleid. Het is nu zaak om contacten op te bouwen met een nieuwe generatie Amerikaanse politici die opkomen bij de volgende tussentijdse (*midterms*) en presidentsverkiezingen.

Ten tweede moeten we de continuïteit in het Amerikaanse buitenlandbeleid niet onderschatten. De verminderde focus op multilateralisme is al zichtbaar sinds Obama's presidentschap; dat geldt ook voor de onvrede over de bijdrage van westerse bondgenoten aan de Europese veiligheid. En de fundamentele koerswijziging in de zogeheten *Asian pivot* is misschien minder zichtbaar door de oorlog in Oekraïne maar stuurt nog altijd het Amerikaanse langetermijndenken. Onder Bidens presidentschap zijn bijvoorbeeld de Amerikaans-Chinese betrekkingen verder op scherp komen te staan. Al deze overwegingen versterken het belang van een duidelijke koers van de EU en vragen om een fundamenteel debat over de toekomst van de trans-Atlantische betrekkingen.

Dat laat onverlet dat de komende vier jaar onzekerheid met zich meebrengen, zeker als de vs onder Trump de plannen van de *Heritage Foundation* omarmt (project 2025) en meer ruimte biedt aan loyale politiek benoemde personen (*political appointees*) ten koste van beroepsdiplomaten (*career diplomats*). Dit geldt allereerst voor het klimaatbeleid, waarvoor de Amerikaanse steun onontbeerlijk is.

Daarnaast geldt het voor de precieze omvang en vorm van de Amerikaanse steun aan Oekraïne, de Amerikaanse opstelling ten aanzien van Iran, en de algemene houding van de Verenigde Staten ten opzichte van internationale instellingen en in het bijzonder de hervorming van de Verenigde Naties. Het risico bestaat dat opkomende machten, zoals de BRICS, en landen in het mondiale Zuiden zich de komende jaren nog minder vertegenwoordigd voelen in de Liberale Internationale Orde. Dat kan zelfs betekenen dat de EU, en daarmee Nederland, in de ogen van deze landen aan gezag inboet.

Het is daarom verstandig de betrekkingen met deze landen te versterken, ook door ontwikkelingssamenwerking. Daarnaast is een nauw contact met de gematigde krachten binnen het Amerikaanse Congres gewenst om intern tegenwicht te kunnen bieden aan de onzekerheid op de korte termijn.

## 6. Conclusie

Het internationale klimaat van de afgelopen 75 jaar is zeer gunstig is geweest voor Nederland. De Liberale Internationale Orde (LIO) bood exportland Nederland via wereldwijde economische liberalisering en globalisering ongeëvenaarde kansen om wereldwijd handel te drijven en zo zijn welvaart te vergroten. De belangrijke rol die internationale wetgeving binnen dat systeem speelde, alsmede de hegemonie van de VS als voornaamste handhaver van deze regelgeving, zorgde voor de relatief kleine middelmacht Nederland voor voldoende bescherming tegen de grillen van grotere machten.

Die tijd is voorbij. De verdeling van structurele macht, zoals tot dan belichaamd in de LIO, verschuift naar andere landen, regio's en private actoren. De LIO en haar onderliggende waarden brokkelen af en worden uitgedaagd door een reeks alternatieve wereldbeelden (zie ook het WRR-rapport<sup>112</sup>). Ook de liberale democratie als politiek systeem verliest wereldwijd aan terrein. De weerstand tegen internationale samenwerking en autoriteit neemt toe, ook binnen onze eigen grenzen, en daarmee neemt de bereidheid af om zich te committeren aan nieuwe internationale afspraken en om bestaande afspraken te handhaven. Nu geopolitieke spanningen en concurrentie om schaarse grondstoffen toenemen, staat de internationale gemeenschap voor aanzienlijke uitdagingen om stabiliteit en samenwerking te handhaven.

De structurele veranderingen in de wereld hebben invloed op de EU en de relaties tussen de lidstaten en de Europese instellingen. Terwijl de externe druk op Europese landen om intensiever samen te werken toeneemt, wordt de Europese integratie bemoeilijkt door onderlinge conflicten en de opkomst van radicaal-rechtse krachten die sceptisch tegenover die integratie staan. Deze veranderende context brengt risico's met zich mee voor EU-lidstaat Nederland, maar biedt ook kansen: in een wereld die wordt gekenmerkt door toenemende competitie tussen uit eigenbelang handelende supermachten, ontstaat ruimte voor kleinere mogendheden om op te treden als bruggenbouwers en morele toonzetters. Dat vraagt echter wel om creativiteit en aanpassingsvermogen. In deze context doet Nederland er goed aan zijn positioneringsstrategieën te herzien en versterken.



De toenemende complexiteit van internationale problemen vraagt om een overheid die over voldoende capaciteit beschikt om deze complexiteit serieus te nemen en effectief aan te pakken. Daarnaast is een open en constructieve houding ten opzichte van internationale partners – met aandacht voor hun legitieme zorgen en belangen – een belangrijke voorwaarde voor een succesvol buitenlandbeleid. Ook is het cruciaal dat Nederland solidariteit toont in een steeds minder solidaire wereld. Dit houdt in dat Nederland zijn verantwoordelijkheid neemt voor de economische en ecologische gevolgen van de eigen welvaart. Alleen door dergelijke solidariteit kan Nederland zijn geloofwaardigheid en effectiviteit als internationale speler behouden. Tot slot is het van groot belang dat internationale afspraken worden nageleefd en dat de instituties die deze afspraken handhaven, representatief en legitiem zijn. Om dit te bewerkstelligen zal Nederland zich constructief moeten opstellen bij de hervorming van deze instituties en moeten ontstaan voor de perspectieven en zorgen van niet-westerse landen.

In dit opzicht is het van belang om te benadrukken dat er in een nieuwe, gefragmenteerde wereldorde misschien wel méér kansen liggen voor Nederland om invloed uit te oefenen op het wereldtoneel en zich hard te maken voor een rechtvaardige, veilige en duurzame wereld. In een wereld waarin coalities steeds vaker ad hoc worden samengebracht en het geheel aan perspectieven en argumenten toeneemt doordat niet-westerse landen beter zijn vertegenwoordigd, ontstaat ruimte voor een middelkleine mogendheid als Nederland om een constructieve en stabiliserende rol te spelen. Gezien zijn sterke inbedding in bestaande multilaterale instituties, zijn gunstige handelspositie en zijn reputatie als betrouwbare partner, is Nederland goed gepositioneerd om zo'n rol naar zich toe te trekken. Maar dat vergt capaciteit, sensitiviteit en een open en verwelkomende blik naar de wereld achter onze dijken.

## Literatuur

- Abts, K., Etienne, T., Kutiyski, Y., & Krouwel, A. (2023). EU-sentiment predicts the 2016 Dutch referendum vote on the EU's association with Ukraine better than concerns about Russia or national discontent. *European Union Politics*, 24(3), 494–515. <https://doi.org/10.1177/14651165231157612>
- Adam, D. (2024, 23 april). Lethal AI weapons are here: How can we control them? *Nature*. Beschikbaar via <https://www.nature.com/articles/d41586-024-01029-0>
- Aggestam, L., Schierenbeck, I., & Wackenhut, A. (2023). Sweden, NATO and the role of diasporas in foreign policy. *International Affairs*, 99(6), 2367–2385.
- Applebaum, A. (2024). Democracy is losing the propaganda war. *The Atlantic*, 333(5), 30–40.
- Azedi, A., & Schofer, E. (2023). Assessing the anti-globalization movement: Protest against the WTO, IMF, and World Bank in cross-national perspective. *The Sociological Quarterly*, 64(3), 445–470.
- Baun, M. J. (1995). The Maastricht Treaty as high politics: Germany, France, and European integration. *Political Science Quarterly*, 110(4), 605–624.
- Bermeo, S. B., & Leblang, D. (2015). Migration and foreign aid. *International Organization*, 69(3), 627–657.
- Börzel, T. A., & Zürn, M. (2021). Contestations of the liberal international order: From liberal multilateralism to postnational liberalism. *International Organization*, 75(2), 282–305.
- Boylan, B. M., McBeath, J., & Wang, B. (2021). US–China relations: Nationalism, the trade war, and COVID-19. *Fudan Journal of the Humanities and Social Sciences*, 14(1), 23–40.
- Bradford, A. (2020). *The Brussels effect: How the European Union rules the world*. Oxford University Press
- Browne, K., Dzebo, A., Iacobuta, G., Faus Onbargi, A., Shawoo, Z., Dombrowsky, I., Fridahl, M., Gottenhuber, S., & Persson, Å. (2023). How does policy coherence shape effectiveness and inequality? Implications for sustainable development and the 2030 Agenda. *Sustainable Development*, 31(5), 3161–3174.
- Clingendael Instituut. (2024). Clingendael Barometer: Europa moet meer soeverein worden. Clingendael. Geraadpleegd op 23 juli 2024, op <https://www.clingendael.org/publication/clingendael-barometer-europa-moet-meer-soeverein-worden>

- Coen, D., Kreienkamp, J., Tokhi, A., & Pegram, T. (2022). Making global public policy work: A survey of international organization effectiveness. *Global Policy*, 13(5), 656–668. <https://doi.org/10.1111/1758-5899.13125>
- Coglianesi, C. (2000). Globalization and the design of international institutions. In Joseph S. Nye, Jr., & John D. Donahue (eds.), *Governance in a globalizing world* (pp. 297–318). Washington DC: Brookings.
- De Lange, S., Louwerse, T., 't Hart, P., & van Ham, C. (eds.) (2024). *The Oxford Handbook of Dutch Politics*. Oxford University Press.
- De Vries, C. E., Hobolt, S. B., & Walter, S. (2021). Politicizing international cooperation: The mass public, political entrepreneurs, and political opportunity structures. *International Organization*, 75(2), 306–332.
- De Wilde, P., Leupold, A., & Schmidtke, H. (2016). Introduction: the differentiated politicisation of European governance. *West European Politics*, 39(1), 3–22.
- Dingwerth, K., Schmidtke, H., & Weise, T. (2020). The rise of democratic legitimation: why international organizations speak the language of democracy. *European Journal of International Relations*, 26(3), 714–741.
- Draghi, M. (2024). *The future of European competitiveness*. Brussels.
- Dwan, R. (2001). Jean Monnet and the European Defence Community, 1950–54. *Cold War History*, 1(3), 141–160. <https://doi.org/10.1080/713999932>
- Eilstrup-Sangiovanni, M. (2020). Death of international organizations. The organizational ecology of intergovernmental organizations, 1815–2015. *The Review of International Organizations*, 15(2), 339–370. <https://doi.org/10.1007/s11558-018-9340-5>
- Gamso, J., & Yuldashev, F. (2018). Does rural development aid reduce international migration? *World Development*, 110, 268–282.
- Genschel, P., & Jachtenfuchs, M. (eds.) (2013). *Beyond the regulatory polity? The European integration of core state powers*. Oxford University Press.
- Genschel, P., & Jachtenfuchs, M. (2018). From market integration to core state powers: The Eurozone crisis, the refugee crisis and integration theory. *Journal of Common Market Studies*, 56(1), 178–196.
- Genschel, P., Leek, L., & Weyns, J. (2023). War and integration. The Russian attack on Ukraine and the institutional development of the EU. *Journal of European Integration*, 45(3), 343–360.
- Groenendijk, N. (2019). Flexibility and differentiated integration in European defence policy. *L'Europe en Formation*, 389(2), 105–120. <https://doi.org/10.3917/eufor.389.0105>
- Heimberger, P. (2020). Does economic globalisation affect income inequality? A meta-analysis. *The World Economy*, 43(11), 2960–2982.
- Heiserman, K. (2024). Snowblind: Investing in logistical infrastructure in the Arctic to support the Indo-Pacific and the North Atlantic Treaty Organization. *Journal of Indo-Pacific Affairs*, 7(4), 34–52;.

- Hooghe, L., & Marks, G. (2009). A postfunctionalist theory of European integration: From permissive consensus to constraining dissensus. *British Journal of Political Science*, 39(1), 1–23.
- Hooghe, L., Lenz, T., & Marks, G. (2019). *A theory of international organization*. Oxford University Press.
- Ito, H., & McCauley, R. N. (2020). Currency composition of foreign exchange reserves. *Journal of International Money and Finance*, 102, 102104. <https://doi.org/10.1016/j.jimonfin.2019.102104>
- Jayanti, A. (2023, 9 maart). Starlink and the Russia-Ukraine War: A case of commercial technology and public purpose?. Belfer Center for Science and International Affairs, Harvard Kennedy School. Beschikbaar via <https://www.belfercenter.org/publication/starlink-and-russia-ukraine-war-case-commercial-technology-and-public-purpose>
- Kaarbo, J., & Cantir, C. (2013). Role conflict in recent wars: Danish and Dutch debates over Iraq and Afghanistan. *Cooperation and Conflict*, 48(4), 465–483.
- Kalantzakos, S. (2020). The race for critical minerals in an era of geopolitical realignments. *The International Spectator*, 55(3), 1–16.
- Keohane, R., & Nye, J. S. (2001). Between centralization and fragmentation: The Club model of multilateral cooperation and problems of democratic legitimacy. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=262175>
- Kinsey, C. (2006). *Corporate soldiers and international security: The rise of private military companies*. Routledge.
- Lanati, M., & Thiele, R. (2018). The impact of foreign aid on migration revisited. *World Development*, 111, 59–74. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2018.06.021>
- Leblond, P., & Viju-Miljusevic, C. (2019). EU trade policy in the twenty-first century: Change, continuity and challenges. *Journal of European Public Policy*, 26(12), 1836–1846
- Leenders, W., Lejour, A., Rabaté, S., & Van 't Riet, M. (2023). Offshore tax evasion and wealth inequality: Evidence from a tax amnesty in the Netherlands. *Journal of Public Economics*, 217, 104785. <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2022.104785>
- Letta, E. (2024). *Much more than a market – Speed, security, solidarity. Empowering the Single Market to deliver a sustainable future and prosperity for all EU Citizens*. Brussels.
- Liang, A. (2023, 9 maart). US-China Chip War: Netherlands moves to restrict some tech exports. Beschikbaar op <https://www.bbc.com/news/business-64897794>
- Majone, G. (1996). *Regulating Europe*. Routledge.
- Malis, M. (2021). Conflict, cooperation, and delegated diplomacy. *International Organization*, 75(4), 1018–1057.
- McNamara, K. R. (2023). Transforming Europe? The EU's industrial policy and

- geopolitical turn. *Journal of European Public Policy*, 31(9), 2371–2396. <https://doi.org/10.1080/13501763.2023.2230247>.
- Meunier, S., & Kalypso, N. (2017). The European Union as a trade power. *International Relations and the European Union*, 12, 247–269.
- Milward, A. S. (2003). *The reconstruction of western Europe, 1945–51*. London: Routledge.
- Moffitt, B. (2015). How to perform crisis: A model for understanding the key role of crisis in contemporary populism. *Government and Opposition*, 50(2), 189–217.
- Mounk, Y. (2018). *The people vs. democracy: Why our freedom is in danger and how to save it*. Harvard University Press.
- Moravcsik, A. (1998). *The choice for Europe. Social purpose and state power from Messina to Maastricht*. Routledge.
- Nye Jr, J. S. (2008). Public diplomacy and soft power. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 616(1), 94–109.
- Onderco, M., & Van der Veer, R. A. (2021). No more Gouda in Moscow? Distributive effects of the imposition of sanctions. *Journal of Common Market Studies*, 59(6), 1345–1363. <https://doi.org/10.1111/jcms.13185>
- Portela, C., Pospieszna, P., Skrzypczynska, J., & Walentek, D. (2021). Consensus against all odds: Explaining the persistence of eu sanctions on Russia. *Journal of European Integration*, 43(6), 683–699.
- Princen, S. (2024). *De herontdekking van de geopolitiek in de Europese Unie*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- Putnam, R. D. (1988). Diplomacy and domestic politics: The logic of two-level games. *International Organization*, 42(3), 427–460.
- Raab, J., Mannak, R. S., & Cambré, B. (2015). Combining structure, governance, and context: A configurational approach to network effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25(2), 479–511. <https://doi.org/10.1093/jopart/mut039>
- Rajo, J. V., & Visintin, S. (2024). The US–China race for technological centrality: A network perspective. *Structural Change and Economic Dynamics* 71, 68–83.
- Scharpf, F. W. (1988). The joint-decision trap: Lessons from German federalism and European integration. *Public Administration*, 66(3), 239–278.
- Schild, J. (2020). The myth of German hegemony in the euro area revisited. *West European Politics*, 43(5), 1072–1094. <https://doi.org/10.1080/01402382.2019.1625013>
- Schimmelfennig, F., Leuffen, D., & Rittberger, B. (2015). The European Union as a system of differentiated integration: Interdependence, politicization and differentiation. *Journal of European Public Policy*, 22(6), 764–782.
- Schlenker, A. (2012). Support for the European Union in Central and Eastern Europe before and after accession. Comparing different reasons.

- Politique européenne, 38(3), 94–121.
- Schmidt, V. A. (2002). *The futures of European capitalism*. Oxford: Oxford University Press.
- Schmidt, V. A. (2018). Rethinking EU governance: From ‘old’ to ‘new’ approaches to who steers integration. *Journal of Common Market Studies*, 56: 1544–1561.
- Schout, A. (2024). Europese integratie en Europese samenwerking: Als meer van hetzelfde niet werkt (oratie). Radboud Universiteit Nijmegen. Beschikbaar op [https://www.clingendael.org/sites/default/files/2021-03/Oratie\\_bw\\_Adriaan\\_Schout\\_compleet.pdf](https://www.clingendael.org/sites/default/files/2021-03/Oratie_bw_Adriaan_Schout_compleet.pdf)
- Senninger, R., Finke, D., & Blom-Hansen, J. (2021). Coordination inside government administrations: Lessons from the EU Commission. *Governance*, 34(3), 707–726.
- Shain, Y., & Barth, A. (2003). Diasporas and international relations theory. *International Organization*, 57(3), 449–479;
- Strange, S. (2015/1988). *States and markets. An introduction to international political economy*. Bloomsbury.
- Teixeira, J. E., & Tavares-Lehmann, A. T. (2022). Industry 4.0 in the European Union: Policies and national strategies. *Technological Forecasting and Social Change*, 180, 121664.
- Telle, S., Badulescu, C. & Fernandez, D. A. (2021). *Differentiated integration in the EU – What do the member states think about it?* Robert Schuman Centre for Advanced Studies Research.
- The Guardian. (2019, 10 oktober). Dutch pm urges middle powers to help fix ‘flawed’ international order. Beschikbaar op <https://www.theguardian.com/world/2019/oct/10/dutch-pm-urges-middle-powers-to-help-fix-flawed-international-order>
- Van Bergeijk, P. A. G., & Biersteker, T. (2015). When and why do sanctions work? The evidence. In *On target?: EU sanctions as security policy tools*. Publications Office of the European Union. <https://data.europa.eu/doi/10.2815/710375>
- Van der Veer, R. A., & Meibauer, G. (2024). Technocracy, populism, and the (de)legitimation of international organizations. *European Journal of International Relations*, 13540661241278208. <https://doi.org/10.1177/13540661241278208>
- Van Ham, P. (2008). Place branding: The state of the art. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* 616(1), 126–149
- Verbeek, B. (2000). Susan Strange als wegbereider van de Internationale Politieke Economie. *Vrede en Veiligheid*, (29)2, 2000, 211–227.
- Voorhoeve, J. (1991). Nederland: een middelgrote mogendheid in zakformaat. *Internationale Spectator* (45)2, 54–61.

- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR). (2024). Nederland in een fragmenterende wereldorde (WRR-rapport nr. 109). Den Haag.
- Wilkinson, D. (1997). Towards sustainability in the European Union? Steps within the European commission towards integrating the environment into other European Union policy sectors. *Environmental Politics*, 6(1), 153–173.
- Wong, A. (2018). More than peripheral: How provinces influence China's foreign policy. *The China Quarterly*, 235, 735–757.
- Zeitlin, J., & Vanhercke, B. (2018). Socializing the European Semester: EU social and economic policy co-ordination in crisis and beyond. *Journal of European Public Policy*, 25(2), 149–174.

## Over de auteurs

Reinout van der Veer is universitair docent Internationale betrekkingen bij de afdeling Politicologie van de Radboud Universiteit Nijmegen. Zijn onderzoek richt zich op het functioneren en de legitimiteit van internationale organisaties, de eu in het bijzonder. Zo verrichtte hij onder andere onderzoek naar het sanctiebeleid van de EU.

Zie ook: <https://www.ru.nl/personen/veer-r-a-van-der>

Bertjan Verbeek is hoogleraar Internationale betrekkingen aan de afdeling Politicologie van de Radboud Universiteit Nijmegen. Zijn onderzoek gaat onder andere over de rol van internationale organisaties in de hedendaagse wereld-politiek en de impact van populisme op buitenlands beleid.

Zie ook: <https://www.ru.nl/personen/verbeek-j>



# Europese autonomie in een multipolaire wereld

Dilemma's voor (Nederland in) de Europese Unie in een fragmenterende wereldorde

Reinout van der Veer

Bertjan Verbeek

---

WRR