

Hoe Nederland omgaat met de fragmenterende wereldorde

Van ontwaken uit de geopolitieke slaap naar het ongemakkelijke gesprek

WRR



Deze publicatie is een memo die volgt op WRR-rapport 109 *Nederland in een fragmenterende wereldorde*. Het memo is een verslag van lessen uit de interactieve Geotour, sessies die de WRR het afgelopen jaar heeft georganiseerd bij diverse ministeries en andere stakeholders. Voor de onderbouwing en uitleg van de in deze publicatie gepresenteerde concepten en verwijzingen naar de aanbevelingen zie de uitvoerige analyse van het beleid en de wetenschappelijke literatuur die in dat rapport te vinden zijn.

Het rapport *Nederland in een fragmenterende wereldorde* (ISBN: 978-90-834300-1-0) is op 2 juli 2024 door de raad aangeboden aan de regering. Het rapport kan gratis worden gedownload van wrr.nl.

Redactie: Simone Langeweg, Leiderdorp
Uitgever: WRR
Omslagafbeelding: Public Cinema
ISBN: 978-90-834300-1-0
NUR: 740

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid

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

I. De geopolitieke opgave


Op 2 juli 2024 publiceerde de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) het rapport *Nederland in een fragmenterende wereldorde*. Daarin concludeert de WRR dat “de tijd dat Nederland kon meebewegen op voor ons land gunstige internationale verhoudingen voorbij is. Er zal vaker sprake zijn van spanningen tussen zaken die traditioneel en blijvend van wezenlijk belang voor Nederland zijn”, namelijk: weerbaarheid, waarden en welvaart (ook wel ‘het 3W-raamwerk’). De grote opgave is om een nieuwe balans te vinden die voldoende recht doet aan alle drie de kernbelangen. Sinds de publicatie van het rapport heeft de WRR een reeks interactieve sessies georganiseerd bij ministeries, gemeenten, bedrijven en andere stakeholders om hen aan de hand van het rapport zelf aan de slag te laten gaan met geopolitieke vraagstukken en spanningen binnen hun eigen werkdomein (de ‘Geotour’). Het achterliggende doel was deze partijen inzichten en ‘haakjes’ te bieden om er binnen dat eigen domein werk van te gaan maken om zich aan te passen aan de veranderende mondiale verhoudingen. Dat veel partijen zich voor de Geotour aanmeldden, is een teken dat beleidsmakers doordrongen zijn van de noodzaak zich aan te passen aan een wereld vol geopolitieke turbulentie.

“De grote opgave is om een nieuwe balans te vinden die voldoende recht doet aan alle drie de kernbelangen.”

Een jaar na het verschijnen van het rapport hebben de geopolitieke ontwikkelingen bepaald niet stilgestaan. De dynamiek van de afgelopen twaalf maanden past naadloos binnen de geschetste analyse van drievoudige mondiale fragmentatie, namelijk langs machtspolen, machtstonelen en wereldbeelden. Het Amerikaanse beleid onder het tweede presidentschap van Trump heeft markten en overheden wereldwijd op hun grondvesten doen schudden. De NAVO-landen hebben onder grote druk besloten hun defensiebudgetten te verhogen naar 5 procent. Een aantal grote en gewelddadige conflicten (Oekraïne, Gaza) is allesbehalve beëindigd. Het gebruik van geweld heeft zich juist uitgebreid (Iran) en Rusland lijkt zijn programma van hybride oorlogvoering tegen het Westen onverminderd voort te zetten.

In de tussentijd is er ook een kabinetsreactie verschenen waarin het kabinet de analyse van het WRR-rapport omarmt. Ook zijn de afgelopen periode tal van initiatieven opgezet om met de nieuwe dynamiek op het wereldtoneel om te gaan, waaronder de weerbaarheidsopgave onder leiding van de NCTV, de defensienota en de Denk Vooruit Campagne. Er is dus beweging, maar de prangende vraag is of Nederland zich – na te zijn ontwaakt uit zijn diepe geopolitieke slaap – evenwichtig, snel en doeltreffend genoeg weet aan te passen aan de nieuwe wereldorde.

De afronding van de Geotour biedt ons de gelegenheid om op die vraag te reflecteren. Dat doen we hieronder. We delen een aantal observaties en sluiten af met een pleidooi om de aanpassing aan de nieuwe wereldorde te verdiepen en versnellen.



De prangende vraag is of Nederland zich evenwichtig, snel en doeltreffend genoeg weet aan te passen aan de nieuwe wereldorde.

II. Ontwaken uit de geopolitieke slaap

1. **Nederland is 'wakker geworden' op weerbaarheid**

Er bestaat inmiddels een breed gedeeld besef dat de nieuwe wereldorde ook voor het Westen veel instabieler en onveiliger is dan die van het post-Koude Oorlogtijdperk. Beleidsmakers concluderen daaruit dat investeringen in en overwegingen van weerbaarheid meer gewicht moeten krijgen, daar waar weerbaarheid in het voorbije tijdperk een verre derde vormde ten opzichte van welvaart en waarden. Het 3W-kader bleek een bruikbaar instrument om de uitdagingen die zij daarbij ondervinden in kaart te brengen. Dit geldt niet alleen voor de traditionele departementen die zich op het buitenland richten, maar ook breder.

Hoe nemen we beslissingen over ruimte voor de krijgsmacht versus ruimte voor landbouw en natuur? Op welke terreinen moeten we investeren in onze 'strategische autonomie'? Kan dat eigenlijk wel op nationaal niveau, of moeten we vol inzetten op Europese antwoorden? Ook gemeenten komen in actie. Doordat de afstand tot de burger daar kleiner is dan bij het Rijk, leidt dit tot een concretere en praktijk-gerichte benadering van de implicaties van de nieuwe dynamiek op het wereldtoneel. Neem de gemeente Rotterdam. Zij kijkt naar hoe geopolitiek gerelateerde incidenten in de haven ook zullen leiden tot economische en sociale spanningen in de stad. De gemeente staat daarbij onder andere voor de vraag hoe zij iets kan doen voor de weerbaarheid van groepen burgers die nu al kwetsbaar zijn en weinig reserves hebben.

“Hoe nemen we beslissingen over ruimte voor de krijgsmacht versus ruimte voor landbouw en natuur? Op welke terreinen moeten we investeren in onze 'strategische autonomie'? Kan dat eigenlijk wel op nationaal niveau?”

2. **De focus ligt vooral op directe risico's en kortetermijnantwoorden**

Er is inmiddels wel aandacht voor vragen als: Hoe bereiden we ons voor op een tijdelijke stroomuitval? Hoe gaan we om met cyber-aanvallen of met het uitvallen van het betalingssysteem? Deze directe risico's zijn belangrijk en staan gelukkig op het netvlies. Dat is echter iets anders dan de weerbaarheid op de langere termijn structureel te versterken. Het ontbreekt nog aan de aandacht en middelen om Nederland fundamenteel weerbaarder te maken in een situatie waarin onderbrekingen van het dagelijkse leven ingrijpender en frequenter worden. Alhoewel Nederland over het algemeen prima in staat is om kortstondige verstoringen op te vangen, is ons huidige vermogen om langdurige of opeengestapelde crises het hoofd te bieden uiterst twijfelachtig. De verantwoordelijkheidsverdeling in tijden van crisis is weliswaar formeel vastgelegd, maar de afspraken daarover zijn vaak

abstract of sluiten niet meer aan bij de huidige realiteit. Ten slotte ligt de focus bij weerbaarheid vaak op fysieke zaken: harde infrastructuur en noodpakketten. Minstens zo belangrijk is de minder tastbare maatschappelijke weerbaarheid, die hangt op een sterk sociaal weefsel en op een ‘bijgeschakeld’ maatschappelijk middenveld.

“Alhoewel Nederland prima in staat is om kortstondige verstoringen op te vangen, is ons vermogen om langdurige of opeengestapelde crises het hoofd te bieden twijfelachtig.

3. De eerste concrete stappen op weerbaarheid zijn gezet, maar het bredere ‘omdenken’ moet nog beginnen

Naarmate afhankelijkheden en kwetsbaarheden beter in kaart worden gebracht, worden op allerlei terreinen concrete stappen gezet om Nederland weerbaarder te maken. Denk aan het opstellen van een nationaal crisisplan voor voedselzekerheid en het aanleggen van strategische voorraden. Maar doordat weerbaarheid slechts één van de vele verantwoordelijkheden van ministeries is, ontbreekt regelmatig een gerichte en consistente aandacht voor dit vraagstuk. De afdelingen die zijn belast met weerbaarheid, zijn vaak bijzonder klein. Bovendien bestaat er een aanzienlijke kennislacune: brede expertise op het gebied van landen en regio’s, technologieën, waardeketens en afhankelijkheden is niet (langer) structureel aanwezig. Hierdoor is er nog maar sporadisch sprake van het dringend noodzakelijke bredere ‘omdenken’ en ‘doorwerken’ van de implicaties die de ontluikende nieuwe

wereldorde heeft voor de Nederlandse economie, samenleving en beleidsprioriteiten. Oplossingen worden nog vaak vooral gezocht binnen vertrouwde beleidsinstrumenten en incrementeel ingezet. Denk aan het top-down inventariseren: wat doen we al, wat doen anderen en hoe kunnen wij dat inpassen binnen het huidige beleid?

4. Beleidsaanpassingen vinden vooralsnog plaats binnen bestaande kokers en kaders

De aanpassingen die wel al in gang zijn gezet, hebben zeker buiten het defensiedomein veelal een incrementeel karakter, terwijl de wereld, en dus ook Nederland, te maken heeft met een aantal radicale ontwikkelingen. De respons op de geopolitieke realiteit is bovendien sterk verkokerd. Digitale en fysieke weerbaarheid worden bijvoorbeeld als gescheiden domeinen benaderd, terwijl in beide sferen tegelijkertijd ontwrichting kan optreden. Dat is problematisch, want een stapeling van crises is geen hypothetisch scenario maar een reële uitdaging: in een hyperverbonden samenleving kunnen verschillende domeinen tegelijk onder druk komen te staan. Een ander voorbeeld van een verkokerde aanpak is de omgang met het bedrijfsleven. Hoewel bedrijven over cruciale expertise beschikken, worden zij daarvoor maar incidenteel door overheden benaderd. Ook ontbreekt het aan een gecoördineerde vorm van samenwerking tussen overheden en private partijen.

“**Hoewel er een brede overeenstemming bestaat over het vergroten van de weerbaarheid en het verminderen van afhankelijkheden, wordt nog maar weinig erkend dat deze strategieën kosten en ‘veranderingspijn’ met zich mee gaan brengen.**

5. De kosten van de ‘heringroei’ van weerbaarheid worden nog maar sporadisch onderkend of ingecalculeerd

Hoewel er een brede overeenstemming bestaat over het vergroten van de weerbaarheid en het verminderen van afhankelijkheden, wordt nog maar weinig erkend dat deze strategieën grote kosten en andere vormen van ‘veranderingspijn’ met zich mee gaan brengen. Als we de productie van medicijnen naar Europa halen, zal de kostprijs hiervan bijvoorbeeld omhoog gaan. Dat gaan alle partijen in de gezondheidszorg merken. De hogere uitgaven aan defensie moeten ergens vandaan komen, bijvoorbeeld uit besparingen op de sociale zekerheid, de zorg of het onderwijs. Noodzakelijk onderhoud en investeringen aan infrastructuur leiden bovendien tot opstoppingen en andere vormen van maatschappelijk ongemak. En het vliegverkeer moet op plekken wijken voor militaire oefeningen. Het vermogen om een eventueel langdurig militair conflict voort te zetten zal de inzet vergen van veel mensen en van middelen uit bedrijven en de publieke sector. Het veilig stellen van grondstoffenleveranties dwingt Nederland mogelijk om zaken te doen met regeringen waarvan het beleid haaks staat op onze waarden. Er zijn nog veel meer voorbeelden te benoemen, maar de

boodschap uit het WRR-rapport is helder: 3W-afwegingen worden steeds moeilijker, vereisen offers en brengen kosten met zich mee. Het gesprek daarover is nog maar amper begonnen. Laten we het aan de markt over om weerbaarheid te beprijzen, of voert de overheid daarop een prudent en strategisch beleid? Een open dialoog is nodig, binnen de overheid en met de samenleving, over hoe beslissingen te nemen, wat de bijbehorende kosten zijn, hoe die gedragen gaan worden en door wie.

“**Met name waarden delven het onderspit als ze op gespannen voet komen te staan met de andere twee W’s: weerbaarheid en welvaart.**

- 6. De ‘securitisering van alles’ ligt ook in Nederland op de loer**
- Lange tijd inde Nederland het vredesdividend. Daardoor werd er maar beperkt geïnvesteerd in weerbaarheid. Het is goed dat Nederland dit been nu bijtrekt. Tegelijkertijd dreigt nu wel het gevaar van ‘securitisering’, waarbij de fragmenterende wereldorde eerst en alleen vanuit een veiligheidslens wordt begrepen. Als de weerbaarheidsoptiek de Nederlandse beleidsreactie geheel gaat domineren, leidt dat ertoe dat de verschuivingen in het economisch domein, die eveneens cruciaal zijn, en de implicaties daarvan voor onze (brede) welvaart worden onderschat. Datzelfde geldt voor de druk die komt te staan op de Nederlandse waardenpreferenties. Met name deze kernwaarde delft het onderspit als ze op gespannen voet komt te staan met de andere twee W’s: weerbaarheid en welvaart. Dat zien we op Europees niveau waar grote ambities op het gebied van klimaat en duurzaamheid

plaatsmaken voor een nadruk op weerbaarheid en competitiviteit (zie de rapporten van Draghi, Letta en Niinisto en de ambities als ReArm Europe). Om te waken voor securitisering is het daarom belangrijk dat aan de beleidstafels een veelheid aan perspectieven tot uiting komt en dat daarbij ook de lange termijn niet uit het oog wordt verloren.

7. Nederland investeert beperkt in strategisch essentiële partnerschappen en verbanden

Naast vol inzetten op revitalisering van de Europese defensie moet Nederland ook om andere redenen investeren in vormen van internationale samenwerking die onmisbaar zijn voor onze kernbelangen, inclusief nieuwe partnerschappen met opkomende landen en cruciale ‘middle powers’. Daarvan is in het afgelopen jaar nog niet veel zichtbaar geworden. De traditioneel sceptische houding van Nederland ten opzichte van een diepere Europese samenwerking, industriepolitiek en grotere gemeenschappelijke uitgaven (en de financiering daarvan) zit ons nog in de weg. Dat maakt het moeilijk voor ons land om in dat proces een invloedrijke rol te vervullen binnen de Europese Unie. De forse korting van het budget voor ontwikkelings-samenwerking, de inkringing van het postennetwerk en de beperkte inspanning om tot andere relaties met cruciale Afrikaanse landen te komen, staan eveneens haaks op wat nodig is om onze internationale partnerschappen doeltreffend aan te passen aan de veranderde omstandigheden.

“De traditioneel sceptische houding van Nederland ten opzichte van een diepere Europese samenwerking, industriepolitiek en grotere gemeenschappelijke uitgaven zit ons nog in de weg.

III. Op weg naar het ongemakkelijke gesprek

De Geotoursessies hebben laten zien dat het besef groeiende is dat geopolitiek impact heeft op vrijwel elk domein van het overheidsbeleid. Dat Nederland momenteel meer doet dan in het verleden, betekent nog niet dat wij voldoende doen om een antwoord te bieden op de fundamentele veranderingen en verschuivingen die zich nu voordoen. De huidige koerswijziging richting weerbaarheid maakt het ook noodzakelijk om de balans met welvaart en waarden net zo serieus opnieuw te wegen en expliciete keuzes te maken die op voldoende draagvlak kunnen rekenen in de samenleving. Alleen zo kan Nederland geopolitiek robuust worden, multilaterale samenwerking versterken en heel de samenleving betrekken zonder zijn normatieve kern te verliezen.

Wij bemerken echter een handelingsverlegenheid en een gebrek aan bereidheid om het gesprek aan te gaan over de kosten en veranderingspijn die noodzakelijk zijn om tot een weloverwogen nieuwe balans tussen weerbaarheid, waarden en welvaart te komen. Met de toezegging op de NAVO-top om 5 procent van het bruto binnenlands product (BBP) aan defensie en brede weerbaarheid te besteden, zal dit probleem alleen maar acuter worden. Als wij zoveel investeren in de W van weerbaarheid, zal dat binnen de huidige begrotingsregels onvermijdelijk leiden tot bezuinigingen in andere domeinen. En daarmee ten koste gaan van de W's van welvaart en waarden.

“Dat Nederland momenteel meer doet dan in het verleden, betekent nog niet dat wij *voldoende* doen om een antwoord te bieden op de fundamentele veranderingen in de wereldorde.

Er zijn hier geen gemakkelijke keuzes. Wat wel duidelijk is, is dat de huidige ontwikkelingen niet volgens vertrouwde procedures en kaders het hoofd geboden kunnen worden. Een nieuwe balans tussen de 3W's is nodig. Nederland moet nu echt het ongemakkelijke gesprek gaan voeren over welke kosten op welvaart en waarden het land bereid is te nemen om de weerbaarheid die in dit nieuwe geopolitieke tijdperk noodzakelijk is, (opnieuw) op te kunnen bouwen.

Hoe Nederland omgaat met de fragmenterende wereldorde

Van ontwaken uit de geopolitieke slaap naar het ongemakkelijke gesprek

Deze publicatie is een memo die volgt op WRR-rapport 109 *Nederland in een fragmenterende wereldorde*. Het memo is een verslag van lessen uit de interactieve Geotour, sessies die de WRR het afgelopen jaar heeft georganiseerd bij diverse ministeries en andere stakeholders. Voor de onderbouwing en uitleg van de in deze publicatie gepresenteerde concepten en verwijzingen naar de aanbevelingen zie de uitvoerige analyse van het beleid en de wetenschappelijke literatuur die in dat rapport te vinden zijn.

Het rapport *Nederland in een fragmenterende wereldorde* (ISBN: 978-90-834300-1-0) is op 2 juli 2024 door de raad aangeboden aan de regering. Het rapport kan gratis worden gedownload van wrr.nl.

WRR

WETENSCHAPPELIJKE RAAD VOOR HET REGERINGSBELEID

