

Strategisch handelen

Beleid voor een geopolitieke economie

WRR



Strategisch handelen

Beleid voor een geopolitieke economie

Strategisch handelen: Beleid voor een geopolitieke economie is een advies aan de regering uit naam van de voltallige Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

WRR-Rapport 115 is voorbereid en geschreven door:
Prof. dr. A. (Ab) Klink (raadslid en voorzitter projectgroep),
Prof. dr. M. (Maarten) Lindeboom (raadslid),
Mr. drs. J.R. (Josta) de Hoog (projectcoördinator),
Dr. B.J.P. (Bart) Stellinga (projectmedewerker),
Prof. dr. H. (Haroon) Sheikh (projectmedewerker).

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

De huidige zittingsperiode loopt tot 31 december 2027.
De samenstelling van de raad is:

Prof. dr. mr. C.C.J.H. (Catrien) Bijleveld,
Prof. dr. A. (Andrea) Evers †,
Prof. dr. P. (Paul) 't Hart,
Prof. dr. S.J.M.H. (Suzanne) Hulscher,
Prof. dr. A. (Ab) Klink,
Prof. dr. M. (Maarten) Lindeboom,
Prof. dr. T. (Tanja) van der Lippe,
Prof. dr. J. (Judi) Mesman,
Prof. dr. mr. J.E.J. (Corien) Prins (voorzitter),
Prof. dr. M.L.L. (Mathieu) Segers †,
Prof. dr. C.G. (Casper) de Vries.

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

© Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid,
Den Haag 2026

De inhoud van deze publicatie mag (gedeeltelijk) worden gebruikt en overgenomen voor niet-commerciële doeleinden. De inhoud mag daarbij niet veranderen. Citaten moeten altijd aangegeven zijn, bij voorkeur als: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2026). *Strategisch handelen: Beleid voor een geopolitieke economie*. WRR-rapport 115, Den Haag: WRR.

Strategisch handelen

Beleid voor een geopolitieke economie

WRR

WETENSCHAPPELIJKE RAAD VOOR HET REGERINGSBELEID

Redactie: Paul van Vliet, Utrecht
Uitgever: WRR

Vormgeving binnenwerk: Things To Make And Do. Den Haag
Omslagafbeelding: Steffie Padmos, Amsterdam
Figuren en tabellen: Things To Make And Do. Den Haag
ISBN: 9789083499697
NUR: 740

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

Samenvatting

Economische relaties zijn geopolitiek geworden – we leven steeds meer in een geopolitieke economie. Waar wederzijdse economische afhankelijkheden eerder vooral als positief werden gezien, worden zij nu evenzeer ingezet voor macht op het internationale toneel. De Europese Unie, en daarmee Nederland, is in deze situatie in het bijzonder kwetsbaar, omdat Europa op belangrijke gebieden afhankelijk is van de VS en China, terwijl deze vitale afhankelijkheden omgekeerd veel kleiner zijn. Hoewel de urgentie van deze problematiek gevoeld wordt, worden de afhankelijkheden van Europa niet kleiner. Dit komt door twee achterliggende dynamieken: (1) de internationale innovatierace en (2) de scheeftrekking van de internationale handel.

Internationale innovatierace

Er is wereldwijd een innovatierace gaande waarin niet alleen bedrijven, maar ook landen met hun innovatiesystemen met elkaar concurreren. Dit speelt vooral rond kritieke technologieën die van vitaal belang zijn voor de samenleving, zoals op het gebied van digitale diensten en energie. Voor veel van deze technologieën geldt dat de schaalvoordelen immens zijn, vanwege hoge R&D-kosten, hoge opstartkosten en de benodigde kennis en vaardigheden. Dit betekent dat behaalde voorsprongen niet zo gemakkelijk kunnen worden ingehaald en bedrijven en landen er veel aan is gelegen om voorop te blijven of te komen.

De VS was de voorloper op technologisch gebied, maar is inmiddels op verschillende terreinen ingehaald door China. Beide landen hebben krachtige innovatiesystemen, die uiteraard van elkaar verschillen maar ook een aantal belangrijke overeenkomsten hebben. Ten eerste is dat de combinatie van regie en competitie, waarbij de overheid bedrijven continu uitdaagt om te innoveren.

Ten tweede is er aandacht voor de gehele keten, van de toeleveringsketen tot de afzetmarkt, en het ecosysteem daaromheen, zoals grondstoffen, energie en infrastructuur. Ten derde gaan de landen strategisch om met buitenlandse bedrijven.

Scheeftrekking van de internationale handel

Er is sprake van grote onevenwichtigheden in de internationale handel. De VS heeft een enorm handelstekort, terwijl China op het gebied van goederen juist een enorm exportoverschot heeft. Dat enorme overschot is geen toeval, maar het resultaat van een bewuste strategie. Er zijn drie achterliggende factoren die dit enorme exportoverschot mede verklaren.

- Een lage binnenlandse vraag. Die is mede zo laag door lage lonen en het feit dat huishoudens, door beperkte publieke voorzieningen voor ziekte en ouderdom, relatief veel sparen.
- Hoge staatssubsidies. Volgens de OECD krijgen Chinese bedrijven – in een naar eigen zeggen conservatieve schatting – drie tot acht keer zoveel overheidssteun als bedrijven binnen OECD-landen. Deze staatssubsidies kunnen een groot deel van de groei in het mondiale marktaandeel van Chinese bedrijven verklaren.
- Een ondergewaardeerde yuan. De onderwaardering van de yuan wordt geschat op 12 tot meer dan 30%. Dit levert China een groot concurrentievoordeel op. Het managen van de wisselkoers gebeurt door de Chinese centrale bank en de grote staatsbanken.

Als gevolg hiervan staat een groot deel van de Europese industrie onder druk. Studies laten zien dat de producten van Chinese bedrijven meer dan 30% goedkoper zijn dan dezelfde producten van Europese bedrijven. Dat maakt het haast onmogelijk voor Europese bedrijven om met Chinese bedrijven op de wereldmarkt te concurreren. Economische afhankelijkheden dreigen hierdoor alleen maar groter te worden.

De opgave voor Europa en Nederland

Europa en Nederland staan dus voor een grote opgave. De vs en China, de twee grootste economieën van de wereld, zetten economische afhankelijkheden in toenemende mate in als geopolitiek machtsmiddel. Europa is in het bijzonder kwetsbaar, vanwege de vitale afhankelijkheden van deze twee landen. Hoewel het besef hierover doordringt, nemen onze afhankelijkheden vooralsnog niet af, maar eerder toe. Een krachtig antwoord is dus nodig.

Dat is geen eenvoudige opgave; feitelijk is er sprake van een opgave op vier niveaus:

- Een opgave op het niveau van aannames: we moeten ons wereldbeeld aanpassen.
- Een opgave op het niveau van instituties: we hebben instituties nodig die zowel een sterkere regie kunnen voeren als responsief zijn.
- Een opgave op het niveau van internationale samenwerking: hoe kiezen we in deze fragmenterende wereldorde onze partners en hoe gaan we om met een multilaterale handelsorde die steeds minder goed functioneert?
- Een opgave op het niveau van instrumenten: we hebben niet alle beleidsinstrumenten om goed met deze situatie om te kunnen gaan. Op internationaal niveau niet en evenmin op Europees en nationaal niveau.

Hoofdboodschappen

Omdat het een vraagstuk is dat zoveel van onze fundamenten – in denken en in instituties – aan het wankelen brengt, is een pasklaar antwoord niet mogelijk. Het antwoord zal stap voor stap gezocht moeten worden, in samenwerking met andere landen. In het slothoofdstuk van dit rapport bespreken we mogelijke routes en de aandachtspunten daarbij. Hieruit komen vier hoofdboodschappen naar voren.

- 1. Industriebeleid is belangrijk, maar onvoldoende om een antwoord te zijn op het vraagstuk van strategische afhankelijkheden. Formuleer een inzet op én de scheefgetrokken handel én op innovatie.**

In de Europese en Nederlandse beleidsdiscussie is terecht veel aandacht voor de internationale innovatierace. Maar wanneer er vol wordt ingezet op een industriebeleid en concurrentievermogen om mee kunnen te doen met de internationale innovatierace, zonder de dynamiek van scheefgetrokken handel te beschouwen, lopen we het risico veel geld uit te geven én allerlei Europese verworvenheden en ambities op het gebied van bijvoorbeeld privacy, arbeidsvoorwaarden en klimaat op het spel te zetten. Dit zonder dat het daadwerkelijk leidt tot een vermindering van onze vitale afhankelijkheden. Tegelijkertijd is een stevig industriebeleid van cruciaal belang. China en de VS lopen in technologisch opzicht uit en hebben sterke innovatiesystemen. In een toenemend geopolitieke wereld, waarin economische afhankelijkheden vaker als machtsinstrument worden ingezet, is het belangrijk om een grotere rol te spelen in kritieke technologieën. De eerste hoofdboodschap van dit rapport is nadrukkelijk dat beide nodig zijn: én een antwoord op de scheeftrekking van de handel én inzet op een sterk Europees innovatiesysteem.

- 2. Niets doen heeft ook een hoge prijs. Durf daarom alle opties rond de scheefgetrokken handel te overwegen, ook als deze pijnlijk zijn.**

Grote delen van de Europese industrie staan onder druk. In Duitsland is al sprake van grootschalig banenverlies. Niets doen in deze situatie heeft dus ook een hoge prijs. Dan zullen onze afhankelijkheden toenemen en zullen we economisch hard geraakt worden. Een stevige reactie heeft eveneens een prijs. Er zal overheidssteun nodig zijn, handelspartners zullen reageren, prijzen kunnen omhoog gaan. Deze nadelen weerhouden de EU en haar lidstaten tot

op heden van het formuleren van een stevig antwoord. Maar de kosten moeten ook afgewogen worden tegen de potentiële schade van geo-economische machtsuitoefening, onverwachte handelsschokken en de economische kosten op de lange termijn. Daarom zullen alle opties daadwerkelijk overwogen moeten worden, ook als deze pijnlijk zijn.

3. Europa loopt achter waar het gaat om het toepassen en opschalen van technologische innovaties. Zet in op een samenhangend Europees innovatiesysteem.

Om risicovolle afhankelijkheden te beperken, is een sterk Europees innovatiesysteem onontbeerlijk. Waar China en de VS samenhangende innovatiesystemen hebben, is het Europese systeem nog gefragmenteerd en loopt het achter op het gebied van opschaling en het naar de markt brengen van technologische innovaties. Er is een consistent beleid voor de verschillende fasen van de innovatiecyclus nodig, vanaf het stadium van baanbrekende innovaties tot aan de marktintroductie. Waarbij de overheid ambitieuze doelen stelt, zodat er daadwerkelijk stappen gezet kunnen worden. Op dit moment is er sprake van een wederzijdse begrenzing tussen de Europese Unie en haar lidstaten. Lidstaten zijn begrensd in de schaal die zij hebben, de steun die zij mogen geven en de voorwaarden die zij mogen stellen. Maar ook de Europese Unie is beperkt in haar budget en bevoegdheden, waardoor een volwaardig Europees industriebeleid niet van de grond komt. Het is zaak om deze patstelling te doorbreken.

4. De wereld zoals we die kenden bestaat niet meer. Durf buiten de bestaande kaders te denken.

Als relatief klein en welvarend handelsland heeft Nederland veel baat gehad bij een wereld van vrijhandel volgens internationale afspraken. De pijlers van deze naoorloge, multilaterale handelsorde zijn aan het afbrokkelen. Voor die veranderende realiteit mogen wij niet blind zijn. Nu de wereld fundamenteel is veranderd, is het van belang ingesloten posities over handelsbeleid, industriebeleid, overheidsregie en competitie te heroverwegen. Doen we dat niet, te weinig of wachten we er te lang mee, dan lopen we grote risico's. Alleen door onorthodox te durven denken, kunnen we bouwen aan een welvarende toekomst voor Europa en Nederland.

Strategisch handelen

Beleid voor een geopolitieke economie

Er is wereldwijd sprake van een geopolitisering van economische relaties. Wederzijdse economische afhankelijkheden worden steeds vaker ingezet voor geopolitieke macht. Europa is in deze situatie kwetsbaar. Hoewel de urgentie van deze problematiek gevoeld wordt, worden de Europese afhankelijkheden niet kleiner. Dit komt door twee achterliggende dynamieken: de internationale innovatierace en de scheefgetrokken internationale handel.

In de Europese en Nederlandse beleidsdiscussie is terecht veel aandacht voor de internationale innovatierace. Een daadwerkelijk effectief industriebeleid met voldoende richting en schaal zal grote inspanningen vergen. Maar wanneer niet ook een oplossing wordt gevonden voor de scheefgetrokken handel, lopen we het risico veel geld uit te geven én allerlei Europese verworvenheden en ambities op het gebied van bijvoorbeeld privacy, arbeidsvoorwaarden en klimaat op het spel te zetten – zonder dat dit daadwerkelijk leidt tot een vermindering van onze vitale afhankelijkheden. De centrale boodschap van dit rapport is dan ook nadrukkelijk dat beide antwoorden in combinatie nodig zijn: zowel een antwoord op de scheeftrekking van de handel als de inzet op een sterk innovatiesysteem.

WRR

