

Nederland in een fragmenterende wereldorde

WRR



Nederland in een fragmenterende wereldorde

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

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

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

De huidige zittingsperiode loopt tot 31 december 2027.

De samenstelling van de raad is:

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

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

© Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid,
Den Haag 2024

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

Nederland in een fragmenterende wereldorde

WRR

Deze publicatie is een samenvatting van WRR-rapport 109 *Nederland in een fragmenterende wereldorde*. Voor de onderbouwing van de in deze publicatie gepresenteerde conclusies en aanbevelingen wordt verwezen naar 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

Vormgeving binnenwerk: OSAGE, Utrecht
Omslagafbeelding: Steffie Padmos, Amsterdam

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

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid

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

Samenvatting

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

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

Niet langer de wind mee

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

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

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

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

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

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

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

Drievoudige fragmentatie: machtspolen, tonelen van machtsuitoefening en wereldbeelden

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Wat staat voor Nederland op het spel?

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

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

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

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

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

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

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

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

Aanbeveling I – Maak Nederland geopolitiek robuust

I.1 Ontwikkel en borg de noodzakelijke expertise

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

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

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

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

I.3 Investeer in nationale weerbaarheid

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

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

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

Aanbeveling II – Herijk de Nederlandse inzet in multilaterale samenwerking

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

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

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

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

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

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

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

Aanbeveling III. Mobiliseer en werk met heel de samenleving

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

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

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

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

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

Ten slotte

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

Nederland in een fragmenterende wereldorde

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

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

De WRR komt tot drie centrale aanbevelingen:

1. Maak Nederland geopolitiek robuust
2. Herijk de Nederlandse inzet in multilaterale samenwerking
3. Mobiliseer en werk met heel de samenleving

WRR

WETENSCHAPPELIJKE RAAD VOOR HET REGERINGSBELEID

ISBN 978-90-834300-1-0



9 789083 430010 >