

ARTIKEL

Nederland, geopolitiek en economische kwetsbaarheid

Jan Rood, Minke Meijnders en Frans-Paul van der Putten

Nederland is voor zijn economisch welvaren sterk verbonden met de buitenwereld. Via o.a. handelsstromen, investeringen en financiële transacties, en logistieke netwerken waaronder Schiphol en Rotterdam als mainports, zijn tal van sectoren en bedrijven in meer of mindere mate geïntegreerd met het wereldeconomisch bestel en daarmee kwetsbaar voor politieke ontwikkelingen en gebeurtenissen.^[1]

Opeenvolgende edities van de Clingendael Monitor laten zien dat onder de noemer van geopolitiek het risico van spanningen en conflicten binnen het wereldsysteem toeneemt.^[2] Het gaat daarbij vooral om spanningen en fricties tussen de grote mogendheden en toenemende instabiliteit in een aantal regio's. Deze ontwikkeling vormt (potentieel) een bedreiging voor het functioneren van de wereldeconomie. Als open economie heeft Nederland in die wereld slechts te verliezen. Het heeft belang bij een wereldeconomisch bestel dat gebaseerd is op regels en waarbinnen wederzijdse economische afhankelijkheid en openheid richtinggevend zijn voor internationale samenwerking.

Beweegt het wereldbestel zich in een meer geopolitieke richting? Zo ja, in hoeverre is Nederland kwetsbaar voor zo'n ontwikkeling? En, tot slot, hoe kan het zijn weerbaarheid (*resilience*) vergroten en zo de eigen kwetsbaarheid verkleinen?

De Nederlandse economische afhankelijkheid

De hoge mate van vervlechting van de Nederlandse economie met het wereldeconomisch bestel blijkt o.a. uit de McKinsey's connectedness-index. Deze registreert aan de hand van de in- en uitvoer van goederen, diensten, personen, kapitaal en data de economische openheid van landen en daarmee hun potentiële kwetsbaarheid voor internationale politieke en economische ontwikkelingen. In de index-2016 staat Nederland, gemeten naar het totaal aan variabelen, op de tweede plaats, na Singapore, maar voor de Verenigde Staten en Duitsland.^[3]

Export

Deze openheid betreft een aantal dimensies. Allereerst gaat het om de economische vervlechting van Nederland met het wereldeconomisch bestel via handelsstromen. Nederland is voor zijn economie sterk afhankelijk van export van goederen. Meer dan 30% van het BBP wordt in het buitenland verdiend; een percentage dat al jaren stabiel op dit hoge niveau verkeert. Het overgrote deel van de export gaat naar de EU-partners, met Duitsland als belangrijkste bestemming. Daarnaast zijn de Verenigde Staten ook nog steeds een belangrijke handelspartner.

Meer dan 30% van het Nederlandse BBP wordt in het buitenland verdiend

Opvallend is echter dat, mede als gevolg van de verschuivende mondiale economische verhoudingen, markten buiten de EU/VS steeds belangrijker worden voor Nederlandse export. Hun aandeel is in 10 jaar meer dan verdubbeld, waarbij vooral China als exportbestemming aan betekenis heeft gewonnen.

Import

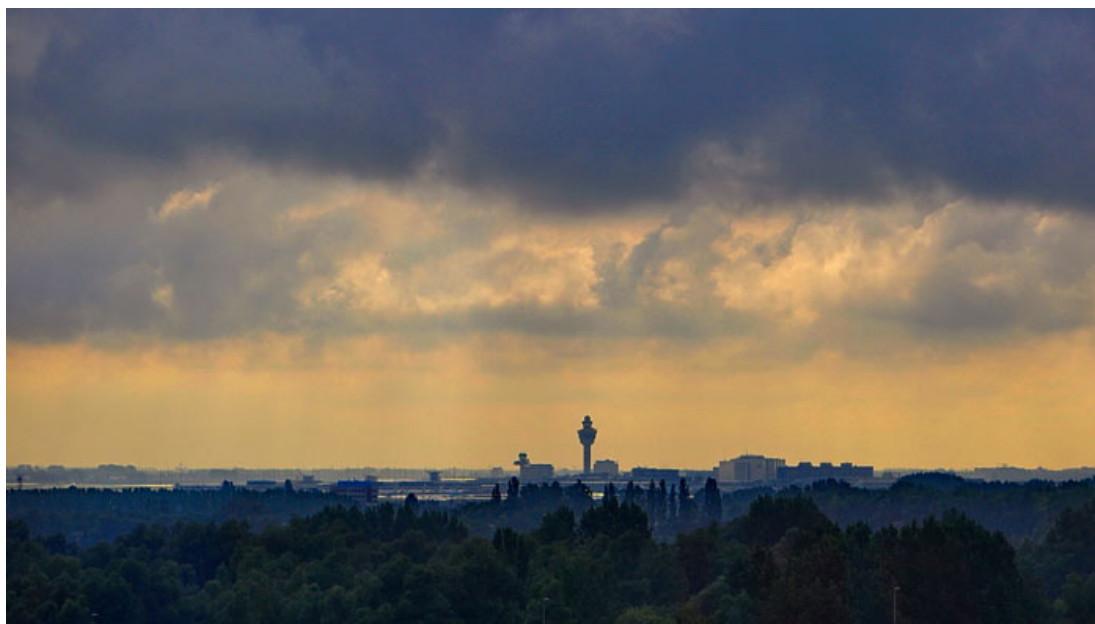
Een vergelijkbaar beeld is waarneembaar bij de importafhankelijkheid, waarbij het met name gaat om de invoer van zogeheten intermediaire goederen; d.w.z. goederen die gebruikt worden voor de productie van andere goederen. Ook bij de importen spelen de EU-partners en de Verenigde Staten een centrale rol. Maar vooral bij de invoer van intermediaire goederen is het aandeel van Azië (China) de afgelopen jaren sterk gestegen.^[4] Eenzelfde afhankelijkheid van niet-westerse landen en regio's als Rusland, het Midden-Oosten, China en delen van Afrika geldt voor de invoer van energie en grondstoffen. Rusland speelt daarbij een belangrijke rol als olie- en gasleverancier en is ook een speler op het vlak van strategische grondstoffen. Dit geldt ook voor China, dat een belangrijke producent is van zeldzame aardmetalen.^[5]

Kapitaal en financiële markten

De internationale verwevenheid van de Nederlandse economie blijkt ook op het vlak van kapitaal en financiële markten. Nederland staat op plaats 9 als het gaat om de grootste mondiale investeerders. Als ontvanger van directe buitenlandse investeringen staat het op plaats 16. Het merendeel van de investeringen is afkomstig uit c.q. gaat naar de EU en de Verenigde Staten. Maar de verwachting is dat in het bijzonder de investeringen vanuit China de komende periode sterk zullen toenemen.^[6] Onder deze noemer valt ook de betekenis van de financiële sector binnen de Nederlandse economie. Deze is als gevolg van de financiële crisis in omvang afgenomen, maar gemeten naar aandeel in het BBP relatief nog steeds groot.

Nederland als fysiek en digitaal knooppunt

Tot slot moet gewezen worden op de functie als mondiaal en regionaal (logistiek) knooppunt. Daarbij gaat het, ten eerste, om de fysieke knooppuntfunctie, met Rotterdam en Schiphol als de belangrijkste schakels in de internationale vervoersstromen. Beide mainports vervullen in directe (werkgelegenheid, vestigingsklimaat, etc.) en indirecte (doorvoerfunctie Europees achterland) zin een cruciale rol binnen de Nederlandse en Europese economie. Beide zijn voor hun functioneren sterk afhankelijk van vrije doorgang over zee en door de lucht, en daarmee gevoelig voor internationale politieke ontwikkelingen.



© Flickr / Jeroen Kraai

‘Rotterdam en Schiphol vervullen als mainport een cruciale rol binnen de Nederlandse en Europese economie.’

Dit geldt, ten tweede, ook voor de positie van Nederland als digitaal knooppunt. Nederland heeft zich ontwikkeld tot een van de belangrijkste internetknooppunten in de wereld. Volgens de eerder genoemde McKinsey-studie staat het, gemeten naar de omvang van datastromen, mondiaal gezien op de eerste plaats. Het ongestoord functioneren van deze vitale digitale infrastructuur is zowel uit economisch als bestuurlijk en maatschappelijk oogpunt cruciaal. Tegelijkertijd is evident dat de toegenomen afhankelijkheid van dergelijke digitale systemen ook het risico van kwetsbaarheid (o.a. cybercriminaliteit) impliceert.

De Nederlandse economische kwetsbaarheid

Het voorgaande onderstreept dat Nederland op tal van manieren economisch verknoopt is met het Europese achterland, maar ook (in toenemende mate) met andere delen van de wereld. Dat geldt voor de Nederlandse economie als geheel, maar ook voor het overgrote deel van de Nederlandse bedrijven. Deze zijn meer en meer onderdeel geworden van mondiaal georganiseerde waardeketens; d.w.z. productieprocessen die als gevolg van specialisatie en ‘outsourcing’ in toenemende mate geïnternationaliseerd zijn. Dit laatste als onderdeel van het proces van globalisering.

De tijd dat de wereldeconomie draaide om de Transatlantische as, is als gevolg van de mondiale economische machtsverschuivingen voorgoed voorbij

Een logische implicatie hiervan is dat de Nederlandse economie gevoelig is voor ‘autonome’ internationaal conjuncturele ontwikkelingen als groeivertragingen en financiële crises en schokken. De vraag is nu of en in hoeverre Nederland gegeven de economische verwevenheid als gevolg van geopolitieke ontwikkelingen economisch kwetsbaar is. Het begrip kwetsbaarheid raakt hierbij direct aan het concept van economische veiligheid, zoals onder de noemer van ‘nationaal veiligheidsbelang’ gedefinieerd in de Nationale Veiligheidsstrategie. Daarin wordt economische veiligheid omschreven als “het ongestoord functioneren van de Nederlandse economie als een effectieve en efficiënte economie”.^[7]

Deze kwetsbaarheid kan het indirecte gevolg zijn van geopolitieke ontwikkelingen, bijvoorbeeld in de vorm van conflict in een voor de Nederlandse economie belangrijke regio, dan wel een direct effect zijn in de vorm van tegen Nederland (en zijn partners) gerichte politieke handelingen, die tot doel hebben de Nederlandse economie te schaden. De kans dat dergelijke effecten optreden is groter naarmate sprake is van een sterkere asymmetrische economische afhankelijkheidsrelatie.

De onder druk staande mondiale economische orde

Als eerste in meer algemene zin waar het de inrichting van de mondiale economische orde betreft. Nederland heeft belang bij een op regels gebaseerd internationaal economisch bestel, waarbinnen economische openheid en transparantie gewaarborgd zijn en conflicten via vaste procedures worden beslecht. Invloed op die orde heeft het vooral in EG/EU-verband proberen uit te oefenen, waarbij in het verleden gold dat de Trans-Atlantische as toch het verband was waaromheen het binnen de wereldeconomie draaide. Die tijd is als gevolg van de mondiale economische machtsverschuiving voorbij. Opkomende economische machten als China, India, Brazilië, etc. eisen ook zeggenschap op en delen niet op voorhand de Nederlandse c.q. Europese belangen of opvattingen. Evident is dan ook dat bijv. het op regels gebaseerde WTO-regime inzake internationale handel onder druk staat.

Spanningen tussen mogendheden

In het verlengde hiervan is er als tweede het gevaar dat, waar de gaande machtsverschuiving het risico in zich draagt van toenemende spanningen en rivaliteit tussen mogendheden, dit gepaard gaat met inzet van een strategisch-economisch beleid, gericht op het veiligstellen van economische belangen c.q. het versterken van de eigen economische machtspositie. Protectionistische maatregelen van diverse aard, waaronder staatssteun, wisselkoersmanipulatie, economische blokvorming, het ‘opkopen’ van grondstoffen, kennis en technologie, economische spionage; het zijn instrumenten die in dit kader passen en die in de wereld van vandaag vooral door landen met een sterke economische staatsbemoediening worden toegepast (o.a. Rusland en China).



© Flickr / Gage Skidmore

Donald Trump tijdens de 'Conservative Political Action Conference' (CPAC) in 2014.

Gebruik van dergelijke middelen heeft een direct negatief effect op de groei van de internationale handel en het proces van economische globalisering.^[8] Een belangrijke vraag hierbij is ook wat het economisch beleid van de Verenigde Staten zal zijn onder het leiderschap van president Donald Trump. Tijdens de verkiezingscampagne heeft hij zich niet bepaald een voorstander van vrijhandel getoond.

Inzet c.q. dreiging van economische sancties

Ten derde is er in een meer geopolitieke wereld het risico van de inzet van economische sancties c.q. de dreiging daarmee. Het risico daarvan is groter indien spanningen leiden tot openlijk conflict, zoals nu het geval is in de relatie tussen de EU en Rusland naar aanleiding van o.a. de Russische annexatie van de Krim. De kans hierdoor getroffen te worden, is daarbij groter indien binnen een politiek gevoelige relatie sprake is van een meer asymmetrische afhankelijkheid.

Overloopeffecten van regionale conflicten

Als vierde zijn er de potentiële 'overloopeffecten' van regionale conflicten, waarbij al dan niet de grote mogendheden direct of indirect betrokken zijn. In de huidige wereld doen die risico's zich in drie regio's in het bijzonder voor:

- Zuidoost-/Oost-Azië, waar zich een machtspolitieke wedijver aftekent tussen de Verenigde Staten en China, in een gebied dat voor de wereldeconomie zowel qua productie als verbindingen (zeeroutes) van cruciale betekenis is;
- De gordel bestaande uit het Midden-Oosten/Arabisch Schiereiland-Noord-Afrika en de Sahel-regio, waar sprake is van een ernstige instabiliteit in een gebied met belangrijke concentraties aan energievoorraden en grondstoffen en waar zich belangrijke doorvaarroutes bevinden; en

- Het Oosten van Europa, waar het Westen verwickeld is geraakt in een geopolitiek conflict met een assertief Rusland en dat, zoals hierboven aangegeven, al tot de inzet van sancties heeft geleid.

Tot slot moet deze ontwikkeling gezien worden tegen de achtergrond van de inzet van meer hybride en diffuse dreigingen, waarbij niet op voorhand duidelijk is welke partij daar achter zit. Dit geldt vooral het cyberdomein, waar sprake is van een mix aan criminaliteit, ondermijning en spionage.

De Nederlandse weerbaarheid

In een wereld waarin de machtsverhoudingen verschuiven en het risico van oplopende mondiale en regionale spanningen toeneemt, is er voor Nederland een groter gevaar van economische kwetsbaarheid. Op een aantal vlakken (Russische sancties, economische spionage, cyber) manifesteert dit zich zal.

Hoe kan het zich daartegen wapenen? Een kanttekening hierbij is dat het risico van toenemende economische kwetsbaarheid, zoals reeds opgemerkt, groter is indien sprake is van een meer eenzijdige afhankelijkheidsrelatie. In veel gevallen zal echter sprake zijn van wederzijdse afhankelijkheid, wat de kans op kwaadwillend politiek gebruik van de onderlinge relatie reduceert. Om dit risico zo klein mogelijk te maken, heeft Nederland als relatief kleine speler er alle belang bij om samen met andere landen op te trekken, èn om het functioneren van een 'rule-based order' te verzekeren, èn om tegenwicht te kunnen bieden aan de druk van kwaadwillende partijen. Dit zal vooral in EU-verband moeten gebeuren.

Meer specifiek kan de weerbaarheid vergroot worden door een breed scala aan maatregelen, al dan niet in afstemming met partners. Dan gaat het om diversificatie van leveranciers (o.a. van grondstoffen) en markten om zo eenzijdige afhankelijkheid te voorkomen, het reduceren van afhankelijkheid door o.a. recycling en substitutie, de aanleg van strategische voorraden, toetsing van buitenlandse investering op hun geopolitieke risico's en infrastructurele maatregelen met het oog op bescherming van vitale infrastructuur. Maar het verhaal begint met bewustwording van de geopolitieke risico's in de wereld van vandaag en morgen.

Noten

[1] Dit artikel is mede gebaseerd op een eerder verschenen studie. Zie: Peter van Bergeijk, Frans-Paul van der Putten, Minke Meijnders & Jan Rood, *Geopolitiek en economische kwetsbaarheid; verdiegingsstudie Clingendael Monitor 2015*, Den Haag: Instituut Clingendael, september 2015 (ook als webpub verschenen).

[2] Zie o.a.: Frans-Paul van der Putten, Jan Rood & Minke Meijnders, *Grootmachten en mondiale stabiliteit; Clingendael Monitor 2016*, Den Haag: Instituut Clingendael, mei 2016 (ook als webpub verschenen).

[3] Zie: McKinsey Global Institute, *Digital globalization: the new era of global flows*, maart 2016, p. 12.

[4] Zie o.a.: CBS, *Internationaliseringsmonitor 2015; eerste kwartaal*, Den Haag/Heerlen, januari 2015, pp. 16-18.

[5] Zie o.a.: Tom Bastein, Elmer Rietveld & Stephan van Zyl, *Eindrapport materialen in de Nederlandse economie – een beoordeling van de kwetsbaarheid*, Delft: TNO, 2014.

[6] Zie o.a.: Thilo Hanemann & Mikko Huotari, *Chinese FDI in Europe and Germany: preparing for a new era of Chinese capital*, Berlijn: Mercator Institute for Chinese Studies & Rhodium Group, juni 2015.

[7] Zie. NCTV, 'Nationale veiligheid'. (<https://www.nctv.nl/onderwerpen/nv/>)

[8] Zie o.a.: Simon J. Evenett & Johannes Fritz, *The tide turns?; Trade, Protectionism and slowing global growth*, Londen: CEPR, 2015 (The 18th global trade alert report); ook: WEF, *Geo-economics: seven challenges to globalization*, januari 2015.

Auteurs



Jan Rood

Senior Research Fellow bij Instituut Clingendael en hoofdredacteur van de Internationale Spectator ▶

(<https://www.clingendael.nl/person/jan-rood>)



Minke Meijnders

Research Fellow bij Instituut Clingendael ▶

(<https://www.clingendael.nl/person/minke-meijnders>)



Frans-Paul van der Putten

Senior Research Fellow bij Instituut Clingendael ▶

(<https://www.clingendael.nl/person/frans-paul-van-der-putten>)