

Geopolitieke macht heeft economische waarde

Bij het ingaan van 2026 is het onmiskenbaar dat we geopolitiek in een andere wereld leven dan een decennium geleden. Het is tijd om economische macht expliciet mee te wegen in economische beleidsafwegingen.

IN HET KORT

- Asymmetrische afhankelijkheden zullen steeds vaker worden ingezet als drukmiddel tegen Nederland en de EU.
- Geo-economische macht moet een grotere rol spelen bij beleid, al gaat dat ten koste van andere welvaartspecten.
- Nederland moet inzetten op offensief beleid, Europese samenwerking en strategische partnerschappen met derde landen.

SANDOR GAASTRA

Secretaris-generaal van het Ministerie van Economische Zaken

De internationale spanningen zijn sterk toegenomen. Niet alleen op militair en diplomatiek vlak, maar ook economisch. Importheffingen, exportrestricties, staatssteun, dumping en sancties ondermijnen het fundament van een open wereldhandel. De banden van de Europese Unie met de Verenigde Staten, China en Rusland zijn fundamenteel veranderd. Niet voor niets spraken Europese leiders over het einde van globalisering toen de VS importheffingen oplegden aan bevriende westerse landen (Reuters, 2025; The Times, 2025). Deze geopolitieke en economische verschuivingen waren tien jaar geleden nauwelijks denkbaar en confronteren ons met de dringende vraag: hoe weerbaar is Nederland tegen deze veranderingen?

Handel verdwijnt niet, maar verandert wel

Hoewel de wereld instabieler is geworden, draait de wereldhandel volop door. Het volume ervan groeide in de periode 2014–2024 met achttien procent en staat op een recordhoogte van 24 biljoen dollar (WTO, 2025a). Van deglobalisering is dus geen sprake (WTO, 2024). Dat is cruciaal, want onze welvaart is sterk afhankelijk van handel: als een van de meest open economieën van de wereld verdiende Nederland in 2024 ruim 375 miljard euro aan export, goed voor 35 procent van het bruto binnenlands product (CBS, 2025).

Hoewel de wereldhandel doorgroeit, verandert de manier waarop handel wordt gedreven. Door toenemende geopolitieke onzekerheid proberen overheden actiever grip te krijgen op handelsstromen en met wie wordt gehandeld. Deze trend is het duidelijkst zichtbaar bij de G20-landen.

Zij hebben gezamenlijk momenteel ruim 4.000 importbeperkende maatregelen in werking (figuur 1). Hierdoor valt maar liefst 22 procent van alle G20-import nu onder een importrestrictie, bijna een vertienvoudiging ten opzichte van 2014. De Amerikaanse importheffingen en de daaropvolgende tegenreacties zijn de belangrijkste oorzaak van de meest recente toename.

De geopolitieke onzekerheid zorgt dus niet voor een daling van wereldwijde handelsvolumes, maar wel voor handelsverlegging (CPB, 2025). De internationale orde verschuift van samenwerking naar concurrentie, waarbij samenwerking binnen machtsblokken de norm is en concurrentie plaatsvindt tussen machtsblokken.

Van samenwerking naar machtsstrijd

Met die toenemende geopolitieke concurrentie verandert ook de rol van handel. Economen hebben decennialang bepleit dat handel de welvaart en stabiliteit bevordert. Door specialisatie en schaalvoordelen mogelijk te maken, levert internationale handel voor alle betrokken landen een win-winsituatie op. Dat is een belangrijke drijfveer van onze economische groei. Bovendien verhoogt handel de drempel voor escalatie tussen landen vanwege hogere kosten van een potentieel conflict. De positieve effecten van handel hebben echter een keerzijde: complexe handelssystemen hebben de neiging asymmetrische onderlinge verhoudingen te creëren (Farrell en Newman, 2019). Een staat kan door handel onevenredig afhankelijk worden van andere staten. Als dat gebeurt, kan een dominante staat deze verhouding gebruiken als drukmiddel tegen een afhankelijke staat (Sheikh, 2021). Hierdoor ontstaat voor een aantal staten geo-economische macht door handel (hierna: economische macht).

We zien nu dat die economische macht steeds vaker ingezet wordt als alternatief voor diplomatie of militaire macht (WRR, 2024a). De diplomatieke route is immers onvoldoende effectief en de militaire route brengt (zeer) hoge kosten met zich mee.

De huidige geopolitieke context wordt gedomineerd door een machtsstrijd tussen de VS en China. China heeft zijn economische gewicht in korte tijd verdubbeld en daagt de VS uit. Beide grootmachten proberen nu hun machtspositie te beschermen en uit te breiden. Zo is er een toename in (het dreigen met) economische middelen door zowel de VS als China. Deze zijn ook gericht op landen als Nederland en de EU (SEO, 2022).

In dit soort machtsverschuivingen worden staten gedwongen hun strategische belangen scherper te bewaken, wat bijdraagt aan een vicieuze cirkel waarin machtsdenken

Met dank aan Roderick Bartels en Mike Kleijn

steeds sterker het economische gedrag stuurt (Clayton et al., 2024). Nu de multilaterale coördinatie afbrokkelt, worden verschillen in economische macht belangrijker. Aangezien deze machtsstrijd niet zomaar voorbij is, zal Nederland moeten anticiperen op een toenemend gebruik van machtsinstrumenten (SEO, 2022). Macht is hierbij vooral betekenisvol in relatieve zin, want geopolitieke macht is een *zero-sum game*.

De EU blijft een belangrijke speler in de wereld en kan ook over andere landen invloed uitoefenen, maar ze beschikt over aanmerkelijk minder geopolitieke macht dan de VS of China (HCSS, 2024). De Europese relatie met China is voornamelijk diplomatiek-economisch, terwijl de VS ook militair van belang is.

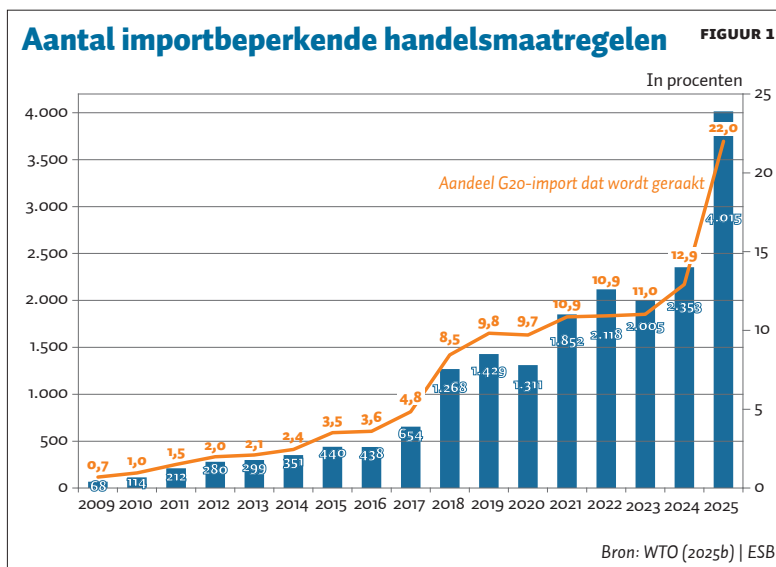
Meer en sterkere economische instrumenten

Rivaliteit tussen mondiale grootmachten is allermist nieuw, maar speelt zich nu af in een wereld waarin landen uit verschillende machtsblokken sterk met elkaar zijn verweven. Deze machtsverschuiving verschilt van eerdere, doordat er meer en sterkere economische machtsinstrumenten zijn.

Economische machtsinstrumenten hebben drie kenmerken. Ten eerste moet het gaan om een goed, dienst of afzetmarkt van cruciaal economisch én maatschappelijk belang – dreigen met exportbeperkingen op dure handtassen lijkt weinig effectief. Ten tweede moet er sprake zijn van (geografische) marktmacht. Oftewel, het moet zeer kostbaar of zelfs onmogelijk zijn om een goed of dienst ergens anders af te nemen of het zelf te produceren. Economische activiteiten met deze twee kenmerken staan ook wel bekend als *control points* (TNO, 2024). Ten derde: een afhankelijkheid wordt pas echt een wapen als het land in kwestie ook daadwerkelijk bereid is om deze in te zetten. De politieke bereidheid om pijn te lijden, de onderlinge relaties tussen landen en de mate waarin die asymmetrisch zijn, zijn ook van belang.

Een indicatie dat er meer economische machtsinstrumenten zijn, wordt zichtbaar in de data over importconcentraties. Handel faciliteert specialisatie en vergroot daarom de kans dat aanbod zich concentreert. In 2020 was het aantal producten waarvoor staten afhankelijk zijn van een beperkt aantal leveranciers bijna vijftig procent hoger dan eind jaren negentig (OESO, 2025). Hierbij is vooral de afhankelijkheid van niet-westerse staten van China gestegen. Maar ook de EU is in 2019 voor meer grondstoffen en producten afhankelijk van een klein aantal leveranciers dan in 2001 (Bruegel, 2024), waarbij met name de VS een belangrijke bron van afhankelijkheid is voor de EU (CPB, 2024). Dit is een indicatie dat de VS en China potentieel meer economische machtsinstrumenten in handen hebben gekregen.

Daarnaast zijn er met de opkomst van digitale technologieën nieuwe, zeer krachtige machtsinstrumenten ontstaan. Zo is de economische en maatschappelijke impact van technologieën in de loop der jaren groter geworden, omdat technologieën diep in waardeketens, overheidsfuncties en privéleven verankerd zijn (Clingendael, 2025). Bovendien vergroten de eigenschappen van deze technologieën de mogelijkheden om ze in te zetten als machts-



instrument; hoge complexiteit, lage marginale kosten en sterke netwerkeffecten produceren een ‘winner-takes-all’-dynamiek (Dialogic, 2025). Dit leidt bij open handel tot sterke concentratie en marktmacht. Bedrijven die vroeg groot worden, kunnen toetreders langdurig op afstand houden, waardoor substitutie beperkt wordt. En staten die deze bedrijven huisvesten, beschikken over (geografische) marktmacht, verkrijgen daarmee indirect invloed over mondiale waardeketens en kunnen deze macht vervolgens aanwenden voor strategische doeleinden (Farrell en Newman, 2019).

Naast digitale technologieën kennen ook kritieke grondstoffen eenzelfde soort hefboom. Terwijl deze echter vaak locatiegebonden zijn, geldt dat minder voor technologieën. Dat maakt overheidsingrijpen om technologieën te controleren gemakkelijker om zo de eigen machtspositie te bevorderen. Met name China, maar ook zeker de VS, is zich hiervan bewust en handelt hiernaar (HCSS, 2024).

Economische macht als collectief goed

Al met al ontstaat er dus steeds meer een wereld waarin economische besluitvorming wordt gestuurd door strategische (machts)overwegingen. Daarom is het belangrijk economische macht explicieter mee te nemen in het economisch denken. Dit kan door *economische macht* als een collectief goed te benaderen: een niet-uitsluitbare bescherming voor economische stabiliteit waarvan alle burgers en bedrijven profiteren, ongeacht hun bijdrage.

Economische macht als collectief goed is atypisch, omdat het grotendeels door private bedrijven wordt voortgebracht (Kooi, 2025). In een markteconomie zijn het immers grotendeels de bedrijven die beslissen waar de productie, innovatie of verkoop moet plaatsvinden. Bedrijfsbeslissingen hebben daarmee externe effecten die de mate van economische macht mede bepalen. Dit effect is positief als Nederlandse bedrijven producten of diensten leveren waar andere staten strategisch afhankelijk van zijn, zoals de meest geavanceerde ASML-machines. Het effect is negatief als bedrijven risicovolle strategische afhankelijkheden opbouwen vanuit andere staten, bijvoorbeeld wanneer bedrijven afhankelijk worden van Amerikaanse cloudaanbieders.

Een bedrijf heeft zelf een verantwoordelijkheid om bijvoorbeeld de risico's van leveringsonderbreking af te wegen tegen een hoger rendement, maar kan hierbij niet de bredere maatschappelijke kosten meewegen. Geopolitieke implicaties tellen daarom onvoldoende mee en dus is er sprake van marktfalen: de markt produceert niet automatisch de gewenste hoeveelheid economische macht. Hieruit volgt dat er een rol voor de overheid kan zijn. De overheid kan een tekort aan economische macht bijsturen door bedrijfsactiviteiten met positieve externe effecten te stimuleren (offensief beleid) of door bedrijfsbeslissingen met negatieve externe effecten te beperken (defensief beleid). Beide strategieën zijn noodzakelijk, maar hebben een prijs voor burgers (koopkracht), bedrijven (winstgevendheid) of de overheid zelf (verdringing publieke middelen). Een zorgvuldige en integrale afweging van offensief en defensief beleid is daarom noodzakelijk (Kooi, 2025), inclusief wie de kosten draagt en welke verantwoordelijkheden bedrijven zelf hebben.

Nieuwe beleidsafwegingen

De waarde van economische macht kan worden gezien als een collectieve bescherming tegen de inzet van asymmetrische afhankelijkheden vanuit andere landen. In de huidige veranderende wereldorde is er een verhoogde behoefte aan deze bescherming, waardoor economische beleidsafwegingen nu anders kunnen uitvallen dan in het verleden.

Primair moeten we nog altijd inzetten op een sterke economie, omdat deze fungeert als noodzakelijke buffer om eventuele geopolitieke verschuivingen op te vangen, zoals we hebben gedaan tijdens de gascrisis in 2022. Aanvullend licht ik drie concrete beleidsterreinen uit waar die afwegingen nu anders liggen. Zowel nationaal, in Europa als richting de rest van de wereld zijn andere keuzes nodig om onze weerbaarheid te bestendigen.

Offensief (technologie)beleid

Hoewel het afbouwen van risicovolle strategische afhankelijkheden nodig is, is volledige risicobeperking onbetaalbaar en onhaalbaar (Javorcik et al., 2022; Bolhuis et al., 2023). Om onze economische macht verder te vergroten, is daarom een additionele, offensieve inzet nodig, in de vorm van het verwerven van *control points*. Het voorspellen van toekomstige control points is complex en brengt risico's op overheidsfalen met zich mee. Toch botst deze terughoudendheid ten aanzien van overheidsingrijpen nu met de geopolitieke realiteit (Garretsen, 2024). De waarde van meer economische macht weegt in bepaalde gevallen op tegen de risico's op overheidsfalen.

Beschikken over technologieën is een belangrijk middel voor economische macht. Dit vraagt, naast generiek innovatiebeleid, om gerichte inzet op strategische technologieën. Hiervoor is een strategisch kader nodig dat vaststelt waar Nederland, op basis van sterktes én schaarstes, onmisbare capaciteiten kan opbouwen. De Nationale Technologiestrategie biedt met tien sleuteltechnologieën die aansluiten op onze comparatieve voordelen een mooi startpunt. Het rapport van Wennink (2025) heeft daarnaast in kaart gebracht op welke van deze technologieën Nederland op dit moment een leiderschapsrol heeft. Ook

is weerbaarheid meegewogen in de totstandkoming van het toetsingskader van het nieuwe industriebeleid (Rijksoverheid, 2025). Alle bieden aanknopingspunten om sterker in te zetten op offensief technologiebeleid.

Strategisch sturen vertaalt zich nu echter vaak in te brede steun voor specifieke sectoren, in plaats van op specifieke goederen of diensten (Mehlbaum en Heerma van Voss, 2025; in dit nummer). Daarnaast bestaat ook een risico op overheidsfalen wanneer ondersteuning zich richt op één bedrijf. De sleutel ligt daarom in een gerichte aanpak waarbij de overheid de randvoorwaarden creëert die groepspijn rond strategische producten of technologieën wegneemt. Denk aan investeringen in talentontwikkeling, start-ups en (energie)infrastructuur, zoals in Project Beethoven. Door niet hele sectoren of één bedrijf, maar het relevante ecosysteem te versterken, vergroten we de kans op het bestendigen van control points en beperken we de risico's van overheidsfalen.

Europese slagkracht

Nederland kan op zichzelf beperkt handelen op het geopolitieke toneel. De EU heeft deze mogelijkheid wel, maar mist momenteel het vereiste handelingsvermogen om die potentie te benutten (WRR, 2024b). De EU heeft met de nieuwe economische veiligheidsstrategie een belangrijke stap gezet (Europese Commissie, 2025), maar het is in het Nederlandse belang om dit verder te brengen. Terwijl Nederland nu aandringt op (financiële) soevereiniteit en lage afdrachten, groeit de kwetsbaarheid. We moeten daarom bereid zijn nationale middelen en competenties in te ruilen voor collectieve slagkracht om de EU én Nederland weerbaar te maken. Daarvoor zijn twee concrete acties nodig: meer Europese investeringen en harmonisatie.

Ten eerste moet Nederland de wijze waarop en waaraan Europese middelen worden besteed prioriteren boven het beperken van de stijging van de Nederlandse afdrachten. Meer Europese slagkracht vereist politiek gezien onvermijdelijk meer middelen voor de Europese begroting. Toch kiest Nederland ervoor om vast te houden aan de inzet op het verlagen van de afdrachten aan de Europese begroting. Hierdoor verliest ons land invloed op de besteding van deze middelen (WRR, 2024b). Nederland moet in plaats daarvan erop inzetten dat de extra Europese middelen besteed worden aan innovatie, strategische investeringen en technologische capaciteiten. Alleen dan bestendigen we onze welvaart op de lange termijn.

Ten tweede vormt de fragmentatie van de interne markt momenteel de grootste geopolitieke belemmering voor de EU. Belemmeringen op de interne markt zorgen voor extra kosten die vergelijkbaar zijn met importtarieven van 44 procent op goederen en 110 procent op diensten (IMF, 2024). Daardoor slagen Europese bedrijven er zelden in om op te schalen en is de Europese afzetmarkt minder aantrekkelijk. De analyses van Draghi (2024) en Letta (2024) laten ook zien dat Europa het aflegt in de wereldwijde concurrentiestrijd en dat hervormingen nodig zijn. Toch stokt de uitvoering door nationale fragmentatie, trage besluitvorming en gebrekkige financiering (HCSS, 2025; Politico, 2025). Ook Nederland vertraagt Europese voortgang, bijvoorbeeld met weerstand tegen de harmoni-

satie van faillissementswetgeving. Mede hierdoor wordt het realiseren van een sterke en goed functionerende interne kapitaalmarkt bemoeilijkt. Een dergelijke interne markt is noodzakelijk om de EU in staat te stellen geopolitiek een vuist te maken.

Strategische partnerschappen

Onze kwetsbaarheid ontstaat doordat de EU voor essentiële goederen, technologieën of grondstoffen te afhankelijk is van een beperkte groep landen. Omdat we niet alles zelf kunnen produceren, zijn strategische partnerschappen met opkomende economieën uit het Mondiale Zuiden, zoals India, Brazilië, Indonesië en Mexico, onmisbaar (AIV, 2025). Handelsakkoorden zijn hiervoor de eerste noodzakelijke stap: zo diversifiëren we en bouwen we afhankelijkheden zonder te vervallen in protectionisme (Brakman et al., 2025). Daarnaast vergt het ook investeringen in partnerlanden in bijvoorbeeld lokale mijnbouw, industrieën of technologieën (AIV, 2025). Gelijkwaardigheid en een open houding voor samenwerking moeten daarbij het Europese alternatief zijn op de huidige geopolitieke verhoudingen.

De EU heeft echter de afgelopen jaren moeite gehad nieuwe handelsakkoorden te sluiten. Voor succesvolle partnerschappen moeten lidstaten nationale sectorale belangen ondergeschikt maken aan het gemeenschappelijke strategische belang. Tegelijkertijd is het belangrijk dat de Europese markt beperkt wordt afgeschermd van derde landen, zoals met een Europees voorkeursprincipe. Dit is enkel verstandig om kritieke afhankelijkheden te voorkomen. Een florierende open economie is immers juist óók een weerbare economie.

Conclusie

De wereld is fundamenteel anders dan een decennium geleden. Asymmetrische afhankelijkheden worden steeds vaker als economisch wapen ingezet en dat maakt Nederland en de EU kwetsbaar. Daarom moet economische macht expliciet onderdeel worden van onze economische beleidsafweging. We moeten niet enkel sturen op efficiëntie, maar ook bereid zijn te betalen voor bescherming. Dat kan door meer in te zetten op offensief (technologie)beleid, meer in Europees verband op te trekken en actief een samenwerking op te zoeken met derde landen.

Literatuur

- AIV (2025) *Nederland, Europa en het mondiale Zuiden in een veranderende wereldorde*. Adviesraad Internationale Vraagstukken, Advies, 10 september.
- Bolhuis, M.A., J. Chen en B. Kett (2023) *The costs of geoeconomic fragmentation*. IMF Finance & Development, juni.
- Brakman, S., H. Garretsen en C. van Marrewijk (2025) Nut en noodzaak van een open economie. In: R. de Haas, M. Timmer en B. Rijkers (red.), *Openheid in tijden van geopolitieke fragmentatie: Preadviezen 2025*. Amsterdam: Koninklijke Vereninging voor de Staathuishoudkunde, p. 65–77.
- Bruegel (2024) *Instruments of economic security*. Bruegel Working Paper, 12/2024.
- CBS (2025) *Nederland Handelsland 2025: Export, import en investeringen*. CBS Publicatie.
- Clayton, C., M. Maggiori en J. Schreger (2024) *A theory of economic coercion and fragmentation*. NBER Working Paper, 33309.
- Clingendael (2025) *Strategische Monitor 2025–2030: Geopolitiek changement op het wereldtoneel*. Clingendael Publicatie, 16 januari.
- CPB (2024) *Kansen en kwetsbaarheden: Economische verwevenheid met de VS*. CPB Publicatie, oktober.
- CPB (2025) *De Trump-handelsschok die (nog) niet kwam*. CPB Column, 25 september.
- Dialogic (2025) *Concurrentie op de digitale markten: een handzaam beoordelings- en marktordeningskader*. Dialogic & e-Economics Rapport, 2024.125-2506.
- Draghi, M. (2024) *The future of European competitiveness*. Europese Commissie Rapport, september. Te vinden op commission.europa.eu.
- Europese Commissie (2025) *Commission announces strategic approach to strengthen Europe's economic security*. Europese Commissie, Persbericht, 3 december. Te vinden op ec.europa.eu.
- Rijksoverheid (2025) *Industriebeleid met focus*. Kamerbrief, DGBI / 101636279.
- Farrell, H. en A.L. Newman (2019) *Weaponized interdependence: How global economic networks shape state coercion*. *International Security*, 44(1), 42–79.
- Garretsen, H. (2024) *Gevestigde kritiek op industriebeleid botst met nieuwe realiteit*. *ESB*, 109(48375), 8–9.
- HCSS (2024) *Chaos, orde en machtspolitiek: Strategische Monitor 2025*. The Hague Centre for Strategic Studies, Rapport, december.
- HCSS (2025) *HCSS Draghi Report Series*. The Hague Centre for Strategic Studies, Paper, november.
- IMF (2024) *Industrial policy in Europe: A single market perspective*. IMF Working Paper, WP/24/249.
- Javorcik, B.S., L. Kitzmueller, H. Schweiger en M.A. Yildirim (2022) *Economic costs of friend-shoring*. EBRD Working Paper, 274.
- Kooi, O. (2025) *Overheid moet voortouw nemen bij organiseren weerbaarheid*. *ESB*, 110(4848), 150–152.
- 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*. Europese Raad, Rapport, april. Te vinden op www.consilium.europa.eu.
- Mehlbaum, C. en B. Heerma van Voss (2025) *Kijk voor strategische afhankelijkheden naar goederen, niet sectoren*. *ESB*, te verschijnen.
- OESO (2025) *OECD supply chain resilience review*. Parijs: OECD Publishing.
- Politico (2025) *Draghi observatory & implementation index*. Bericht op www.politico.eu.
- Reuters (2025) *Tusk puts Poland first but comments on energy profits hit stocks*. Reuters Nieuwsbericht, 15 april.
- SEO (2022) *Geo-economische monitor*. SEO Rapport, 2022-109.
- Sheikh, H. (2021) *Aanbevelingen voor een geo-economische wereld*. *ESB*, 106(4801), 407–409.
- The Times (2025) *Keir Starmer to admit globalisation has failed as tariff war rages*. *The Times*, 6 april.
- TNO (2024) *Grip op control points: een verkenning van de literatuur*. TNO Rapport, 2024 Rn1817.
- Wennink, P. (2025) *De route naar toekomstige vervoer: Een sterk Nederland in een relevant Europa*. Rapport Wennink, december.
- WRR (2024a) *Nederland in een fragmenterende wereldorde*. WRR Rapport, 109.
- WRR (2024b) *De herontdekking van de geopolitiek in de Europese Unie*. WRR Working Paper, 66.
- WTO (2024) *WTO Trade monitoring report*. WTO Rapport, 20 november.
- WTO (2025a) *Evolution of trade under the WTO: Handy statistics*. WTO Statistiek.
- WTO (2025b) *Report on G20 Trade Measures*. WTO Rapport, 13 november.