

Verstandig geo-economisch beleid doorsnijdt de hele economie

De wereld gaat van samenwerking naar keiharde geo-economische competitie. Een opdeling in vijf dimensies toont waar en hoe beleid ingezet kan worden om in deze wereld economisch te floreren.

IN HET KORT

- Landen zijn afhankelijk van elkaar wat betreft financiën, data, productie, logistiek en kennis.
- Defensief beleid maakt eigen keuzes mogelijk, terwijl offensief beleid een plek aan de onderhandelingstafel op kan leveren.
- Voor zowel verdedigen als aanvallen is kennis nodig die er nu niet is. Nederland en Europa moeten die opbouwen.

ARNOLD TUKKER

Principal scientist bij TNO Vector, universiteitshoogleraar aan de Universiteit Leiden

JORIS

VIERTHOUT

Econoom bij TNO Vector

WIMAR

BOLHUIS

Directeur productiviteit en arbeidsmarkttransitie bij TNO

Onderlinge afhankelijkheden bevorderen samenwerking en vrijhandel. Op basis van deze veronderstelling werd de wereld na de Tweede Wereldoorlog geordend, met de oprichting van de Verenigde Naties, het Internationaal Monetair Fonds, de Wereldbank en uiteindelijk de Wereldhandelsorganisatie.

Lange tijd werkte deze ordening goed. De snelle globalisering en wereldwijde specialisatie vanaf de jaren zeventig leidden in lijn met Ricardo's theorie van comparatieve kostenvoordelen tot een sterke wereldwijde economische groei, en een grote toename van de welvaart. Nog maar een paar jaar geleden was de verwachting dat deze ontwikkeling voor altijd door zou gaan. Fukuyama (1992) sprak over 'the end of history' en voorzag een wereldorde op basis van democratie, de rechtsstaat, de vrije markt en vrijhandel.

Helaas zijn deze verwachtingen niet uitgekomen. In een multipolaire wereld, waar nu vooral de rivali-

teit tussen de VS en China groeit, vormen onderlinge afhankelijkheden geen reden voor samenwerking, maar worden ze juist ingezet als wapen. China gebruikt haar dominantie in productie van zeldzame aardmetalen als politiek drukmiddel en landen als Iran, Rusland en Noord-Korea worden uit het internationale betalingsstelsel SWIFT geweerd. Er ontstaat, in de woorden van Farrell en Newman (2019), 'weaponized interdependence'. Economische instrumenten hebben daarbij een hoofdrol, kader 1 duidt de belangrijkste begrippen.

Bij deze nieuwe wereldorde hoort ook een ander economisch beleid dan tot dusver is gevoerd. Wie zijn beleid louter op basis van de oude ideeën over rechtsstaat, vrije markt en vrijhandel invult, krijgt het vel over de oren getrokken. Tegelijkertijd geldt dat wie vol inzet op soevereiniteit, veel waarde vernietigt. Economische machtsblokken zijn immers meer dan ooit onlosmakelijk met elkaars financiële, digitale en fysieke infrastructuur verbonden.

Verstandig geo-economisch beleid start daarom vanuit de bestaande 'balans van afhankelijkheden'. Het is vervolgens zaak afhankelijkheid van anderen te verminderen en invloed op anderen te vergroten. Dit artikel draagt aan de ontwikkeling van deze balans van afhankelijkheden bij door vijf dimensies in kaart te brengen waarop geo-economisch beleid gevoerd kan worden en door daarna het op die dimensies te voeren beleid te schetsen.

Dimensies voor geo-economisch beleid

Farrell en Newman (2019) noemen een drietal afhankelijkheidsdimensies: stromen van geld, informatie en goederen. Wij stellen een wat verfijndere indeling van vijf dimensies voor: 1. financieel en kapitaal; 2. informatie en data; 3. goederen en productiecapaciteit; 4. logis-

tiek en infrastructuur; 5. kennis, innovatie en technologie. Choke points in handelscorridors bepalen immers ook wie afhankelijk is van wie als het om internationale handelsstromen gaat. Ten slotte vormen kennis, innovatie en technologie de basis voor het ontwikkelen van control points in bijvoorbeeld het digitale en fysieke productiedomein. We nemen hier de vijf dimensies nader onder de loep.

Financieel en kapitaal

Toegang tot kapitaalmarkten en financiële stromen is een belangrijke dimensie van geo-economische macht (DNB, 2025). Deze macht ligt bij de VS. De VS kan met de dollar als reservevaluta goedkoper geld lenen dan andere landen en heeft vooralsnog tijdens crises een zeer beperkte risico-opslag voor de rente op staatsobligaties (Siripurapu en Berman, 2023). De euro is een relatief veilige belegging, maar eurolanden hebben weinig gedeelde eigen kredietwaardigheid en de hoeveelheid schuldpapier en integratie van de kapitaalmarkt is beperkt ten opzichte van de Amerikaanse dollar (18 versus 46 procent van de wereldwijde deviezenreserves). De VS heeft ook controle over betalingen in dollars via SWIFT. Dit systeem staat in België, en samen met westerse partners kan de VS bedrijven of landen uitsluiten van internationale betalingen in dollars (WRR, 2024), zoals bij de sancties tegen Rusland en Iran of het bevriezen van assets van individuen.

De laatste financiële invloedsrelatie is de politieke invloed die komt door afhankelijkheid van investeringen uit andere landen. Hier is de macht meer gespreid. Voorbeelden zijn de leningen van het IMF die vaak gepaard gaan met stringente eisen aan het economische en begrotingsbeleid van een land, en de investeringen uit het Chinese *Belt and Road*-initiatief dat landen opzadelt met een *debt trap* (WRR, 2024). Chinese financiële instellingen blijken recent nog het meest geïnvesteerd te hebben in rijke westerse landen, zoals de VS, en in tech-bedrijven en strategische industrieën.

Informatie en data

In het informatiedomein gaat het over toegang tot gegevens die anderen niet kunnen inzien, en het blokkeren van het gebruik van informatiesystemen (Pisa et al., 2025). Ook hier ligt de macht bij de VS. De digitale posities en netwerken van Amerika zijn een bron van wereldwijde macht en invloed geworden (Farrell en Newman, 2024). Zo had de hoofdaanklager van het Internationaal Strafhof na Amerikaanse sancties geen

Definities in relatie tot geo-economie

KADER 1

Verschillende definities en beleidsgebieden raken aan elkaar, maar zijn toch net anders:

Geo-economie is de analyse van hoe geografische, economische en geopolitieke factoren elkaar beïnvloeden, en hoe staten door inzet van economische middelen geopolitieke en strategische doelen kunnen bereiken.

Choke points of control points (Pisa et al., 2024) zijn stappen in waardeketens waar anderen van afhankelijk zijn en hier geen goed alternatief voor hebben. Het betreft bijvoorbeeld bedrijven of nationale sectoren met een dominant wereldwijd marktaandeel of unieke technologie, zoals de Amerikaanse big tech of de 'lithografiemachines van ASML. Het kan ook gaan om macht over geografische knooppunten, zoals het Suez- of Panamakanaal.

Bij *strategische autonomie* gaat het om 'het realiseren van zelfstandigheid op

strategische capaciteiten'. Deze realisatie vraagt vooral om verdedigende maatregelen – waar wil men zelfstandig op blijven?

Bij *economische veiligheid* gaat het om 'het voorkómen van externe schokken'. Dit vraagt om verdedigende maatregelen (afbouwen van afhankelijkheden) en aanvallende maatregelen (afschrikking).

Bij *economische weerbaarheid* gaat het om 'het detecteren van, reageren op en herstellen na externe schokken'. Naast verdedigen moet men dus ook kunnen aanvallen voor een sterke reactie en afschrikkende werking.

Bij *strategisch onmisbaarheid* gaat het om 'een onmisbare rol in internationale waardeketens verkrijgen'. Als men een onmisbare rol wil krijgen, vraagt dit om doelbewuste, aanvallende maatregelen.

toegang meer tot zijn e-mail, omdat deze op Microsoft-systemen draaide (AP, 2025). Musks Starlink is belangrijk voor de Oekraïense oorlogspanning, en op zeker moment gebruikte de VS toegang tot Starlink als politiek drukmiddel. Daarnaast bestaat er grote zorg dat veel data beheerd worden door grote Amerikaanse techbedrijven, die gedwongen kunnen worden die open te stellen voor de regering van de VS. Tot slot kan in producten gebruikte IT die door derden op afstand beheerst wordt, kwetsbaarheid veroorzaken. Om dit te voorkomen heeft Israël bedongen dat bij de aanschaf van het F-35 gevechtsvliegtuig zij hun eigen *command and control* en *electronic warfare*-systemen in konden bouwen. Dit maakt het vliegtuig minder kwetsbaar voor het niet beschikbaar komen van software-updates.

Goederen en productiecapaciteit

Het blokkeren of monopoliseren van toegang tot bepaalde grondstoffen of goederen is al eeuwenlang een gebruikt wapen. Denk aan de olieboycot van de OPEC uit 1973 richting Nederland en de VS, of recenter het deels stopzetten van de gas- en olie-export vanuit Rusland naar Europese landen. De vergaande internationale arbeidsverdeling en technologische verfijning maakt het aantal onderlinge afhankelijkheden veel groter dan voorheen.

Vijf dimensies van geo-economische afhankelijkheden en hieraan gerelateerde defensieve en offensieve maatregelen

TABEL 1

	Afhankelijkheden	Defensieve maatregelen (voor strategische autonomie)	Offensieve maatregelen (voor strategische onmisbaarheid)
1. Financieel en kapitaal	Buitenlandse directe investeringen, financiële transacties, staatsobligaties in buitenlandse handen	Defensieve handelsmaatregelen, mededingingsmaatregelen, versterk investeringstoets buitenlandse investeerders, versterk interne kapitaalmarkt EU, bevorder binnenlands investeringsklimaat	Bevorder strategische buitenlandse investeringen, onderhandel financiële openheid van buitenland, internationalisering euro, vergroot EU-schuldpapier, sluit landen uit van SWIFT
2. Informatie en data	Afhankelijkheid buitenlandse datacenters, IT-infrastructuur, internationale internetkabels, cybersecurity, navigatiesystemen	Investeer in eigen digitale ecosysteem, alleen EU-/bevriende providers voor overheids- en vitale diensten, verplichting modulariteit, versterk AIVD MIVD, vergroot aansprakelijkheid softwarebedrijven, samenwerking overheid en vitale sectoren	Trek datacenters en internationale verbindingen aan (met lokale-eigendomseis), bevorder strategische buitenlandse investeringen, stimuleer bedrijven met onmisbare posities in leveringsketens
3. Goederen en productiecapaciteit	Voormalige import Russisch gas, lng uit VS of Qatar, zeldzame aardmetalen uit China en Afrika	Exportcontrole dual-use technologie, import- of exportbelasting, strengere importstandaarden en reguleringen, eigen productiecapaciteit of meerdere (betrouwbare) leveranciers, voorraden	Versterk EU-energiemarkt, bevorder strategische buitenlandse investeringen (mijnbouw, verwerking, energie)
4. Logistiek en infrastructuur	Rotterdamse haven-terminals in bezit van Chinese staatsbedrijven, EU-aandeel internationale scheepsvaart (33%) en verzekering	Inspecties Rotterdam, gerichte containerbelasting scheepvaart, logistiek/infra alleen in lokaal eigendom	Bevorder strategische buitenlandse investeringen (havens, spoor- en weggennetwerken, vliegvelden), bevorder Nederland als logistiek centrum
5. Kennis, innovatie en technologie	Afhankelijkheid buitenlandse kennis, patenten, groene technologie (China), digitale technologie (VS)	R&D-samenwerking bevriende landen, beperk kennisexport/exportcontrole, screening bij onderzoek en onderwijs	Investeer in sleuteltechnologieën, bevorder strategische buitenlandse investeringen, subsidieer onmisbare posities in Nederland

Data: MinFin (2020); Rühlig (2024); Gehrke (2025); aanvullingen van de auteurs. | ESB

Hier ligt veel macht bij China, en dat heeft de rest van de wereld laten gebeuren. Rond 2011 beperkte China de uitvoer van bepaalde kritieke materialen waarvoor dat land vrijwel een monopolie op winning en opwerking had. Een voorbeeld betrof neodymium en sterke neodymium-borium-dysprosium-magneten. Dit dreigde grote gevolgen te hebben voor de productie van hightechproducten elders, zoals elektrische auto's, hogesnelheidstreinen en windturbines. Nadat rond 2014 de exportrestricties door China werden verzacht, verzuimden de EU en de VS werk te maken van het opzetten van alternatieve handelsketens. China en de EU hebben inmiddels lijsten met strategische technologieën en producten opgesteld, waarvan ze de productie of in eigen hand of qua toeleveranciers gediversifieerd willen heb-

ben om afhankelijkheid te voorkomen.

De EU moet constateren dat ze vrijwel geen rol speelt in de productie van kritieke technologieën – zoals batterijen, zonnepanelen, dataopslag en servers – en smartphones, tablets and laptops (Carrara et al., 2023). China gebruikt sinds april 2025 het middel van exportvergunningen voor kritieke materialen opnieuw, als geo-economisch drukmiddel in de heffingenoorlog die de VS na het aantreden van Trump heeft ontketend. Ook hier spelen eigenaarschap en investeringen een rol: cruciale productiecapaciteit in buitenlandse handen kan nog steeds kwetsbaar zijn, ook al staat die op eigen bodem.

Logistiek en infrastructuur

Wereldwijde handel vereist open internationale trans-

portroutes en ook daar ontstaan *choke points*. Choke points kunnen geografisch zijn, zoals de Straat van Hormuz en de Straat van Bab el Mandeb. Iran en de Houthis' blijken in staat om het internationale handelsverkeer daar stil te leggen. Maar ook het Panama-kanaal, het Suezkanaal, de Straat van Malakka en in de toekomst mogelijk de Noordelijke IJszee vormen zulke choke points. Choke points kunnen ook organisatorisch zijn. Bedrijven zoals Maersk en Evergreen zijn grote spelers in het internationale handelsverkeer ter zee. Indien zij onder overheidstoezicht geplaatst worden, kan hun transportcapaciteit politiek worden ingezet. Datzelfde geldt voor de invloed die China verwerft in havens onder zijn *Belt and Road*-initiatief. Ook dat kan politiek ingezet worden.

Kennis, innovatie en technologie

Kennis, innovatie en technologie zijn de laatste categorie van geo-economische macht. Deze factoren vormen de basis voor het ontwikkelen van control points ten aanzien van de meeste hiervoor genoemde punten. Een sterke basis op kennis, innovatie en technologie is belangrijk omdat moderne control points vaak liggen op de rand van wat technisch mogelijk, zoals duidelijk wordt uit de lijst van 35 *'stranglehold' technologies* waarvan China afhankelijk is (CEST, 2021). Daardoor bestaat een sterke afhankelijkheid van hoogwaardige ecosystemen met sterke sociale en fysieke infrastructuur. Denk aan elektrische auto's, groene-energieproductie, cloud, AI – waar de kennis voor productie in Europa ontbreekt. De sterke verbrandingsmotor-industrie kan wellicht een doorstart maken richting elektrisch – dit is een nog grotere uitdaging op het technologiegebied waarop Europa zeer beperkte aanverwante kennis en bestaande industrie heeft. Daarom is het belangrijk een sterke kennisbasis te hebben, en ook ecosystemen waarin technologieën schaalvoordelen hebben.

Aanvallende en verdedigende strategieën

Net als in traditionele oorlogsvoering kent geo-economische oorlogsvoering zowel een verdedigende strategie (het realiseren van 'strategische autonomie') als een aanvallende strategie ('strategische onmisbaarheid': de capaciteit om een buitenlandse economie te beïnvloeden). De Chinese president Xi Jinping verwoordt het zo: *"We should increase the dependence of international supply chains on China and establish powerful retaliatory and menacing capabilities against foreign powers that would try to cut supplies."* (NikkeiAsia, 2021)

Tabel 1 geeft voorbeelden van afhankelijkheden en verdedigende en aanvallende strategieën op de vijf genoemde dimensies. Verdedigende strategieën worden daarbij voornamelijk ingezet op het realiseren van strategische autonomie. Dit betekent eigenaar worden van de nationale productiecapaciteit, zowel fysiek als digitaal en financieel. Dit betekent het diversifiëren van toeleveringsketens, het creëren van voorraden van kritieke grondstoffen en producten, en het zorgen voor alternatieven hiervoor.

Aanvallende strategieën worden daarentegen ingezet op het realiseren van strategische onmisbaarheid. Dit betekent toegang tot buitenlandse markten om strategische posities in internationale productie- en handelsnetwerken te bemachtigen, het beschermen van die posities en het bouwen van een ecosysteem dat een unieke eigen productiecapaciteit rond sleuteltechnologieën creëert. Een goed voorbeeld is de halfgeleiderstrategie van Japan. Die is gegrond in geopolitiek denken en zet het in op strategische onmisbaarheid (Kleinhans, 2024). Het doel van dit beleid is dat Japanse bedrijven een onmisbare rol spelen in internationale waardeketens, en control points innemen. Met deze strategische onmisbaarheid versterkt de Japanse overheid haar capaciteit om buitenlandse beïnvloeding te weerstaan.

Implicaties voor beleid

Het aantal onderlinge afhankelijkheden en daarmee de opties tot aanval en verdediging is enorm. Overzicht is daarmee essentieel: een land kan op verschillende dimensies troefkaarten en zwakheden hebben, waarbij de combinatie van troeven bepaalt hoe sterk je staat in het geo-economische spel. Dat vergt dus naast overzicht ook gedetailleerde kennis over sterktes en zwaktes per dimensie. Maar ook speltheorie is onmisbaar: via welke doctrine of strategie speelt een land de beschikbare kaarten het beste uit? Welke tegenzetten zijn te verwachten? Bestaan er opties voor asymmetrische escalatie? Kan er gedreigd worden met *mutual assured destruction*? Helaas zijn het overzicht, de kennis en de strategie nu nog onvoldoende beschikbaar. Om dit bij elkaar te krijgen is een *geo-economic strategic intelligence unit* noodzakelijk die data over technologie, innovatie, bedrijfskundig beleid, (geo-)economie en (geo)politiek combineert en op basis hiervan strategieën en beleidsadviezen ontwikkelt. In Europees verband kan Nederland daarbij voorop lopen, het Nederlands Materialen Observatorium kan als voorbeeld dienen.

Met die kennis kan geo-economisch beleid gemaakt worden. Belangrijk daarbij is dat terwijl het oude economische beleid in hoge mate uniform is, geo-economisch beleid van geval tot geval om een andere aanpak vraagt. Zo dreigde het wegvallen van Russisch gas Europa in de winter van 2022 letterlijk in de kou te zetten, wat op stel en sprong de aanleg van dure lng-terminals vergde. Terwijl bij de blokkade van de Straat van Bab el Mandeb een beperkte beleidsinspanning volstond. De containerschepen moesten omvaren via de Kaap de Goede Hoop wat vooral voor Europa extra kosten met zich meebracht.

Aanvallend en verdedigend beleid zijn beide nodig. Strategische autonomie maakt minder kwetsbaar, maar het is de *dreiging* van aanvallende macht die een plek aan de internationale onderhandelingstafel verzekert (Kooi, 2025).

Om capaciteiten op te bouwen doet de bedrijfseconomische realiteit ertoe. Volgens Kooi (2025) kan economische industriepolitiek politieke en economische waarde opleveren als investeringskeuzes van bedrijven in lijn komen met nationale veiligheidsexternaliteiten. Daarnaast is het in een tijd van escalerende handelsmaatregelen belangrijk om er rekening mee te houden dat nieuwe afhankelijkheden alleen zullen ontstaan als het voor de ander goedkoper is om af te nemen dan om voor eigen productie de capaciteit op te bouwen.

Hierbij valt op dat veel verdedigende en aanvallende strategieën het best op EU-niveau zouden werken, mede wegens het EU-primaat op handelspolitiek. Nu neemt de EU in zowel geo-economisch als geopolitiek opzicht een zwakke positie in, maar de EU heeft wel de economische massa om zich te ontwikkelen tot een derde grootmacht met politieke invloed (Draghi, 2024; Letta, 2024; Niinistö, 2024; WRR 2024).

Literatuur

- AP (2025) *AP exclusive exposed how Trump sanctions have halted the work of the International Criminal Court*. The Associated Press, Nieuwsbericht, 23 mei.
- Carrara, S., S. Bobba, D. Blagoeva et al. (2023) *Supply chain analysis and material demand forecast in strategic technologies and sectors in the EU: A foresight study*. Joint Research Centre, Europese Commissie, 16 maart. Te vinden op publications.jrc.ec.europa.eu.
- CEST (2021) *Translation: 35 Key 'stranglehold' technologies*. Center for Security and Emerging Technology, 16 augustus. Te vinden op cset.georgetown.edu.
- DNB (2025) *Geen kogels maar sancties: hoe de financiële sector een onmisbare schakel werd in de internationale diplomatie*. De Nederlandsche Bank, Achtergrond, 9 januari.
- Draghi, M. (2024) *The future of European competitiveness*. Europese Commissie, Rapport, september. Te vinden op commission.europa.eu.
- Farrell, H. en A.L. Newman (2019) *Weaponized interdependence: How global economic networks shape state coercion*. *International Security*, 44(1), 42–79.
- Farrell, H. en A. Newman (2024) *Underground empire: How America weaponized the world economy*. Londen: Penguin.
- Fukuyama, F. (1992) *The end of history and the last man*. New York: The Free Press.
- Gehrke, T. (2025) *Brussels hold'em: European cards against Trumpian coercion*. European Council on Foreign Relations, Policy Brief, 20 maart. Te vinden op ecfr.eu.
- Kleinhans, J.-P. (2024) *The missing strategy in Europe's chip ambitions*. Interface Artikel, 30 juli. Te vinden op www.interface-eu.org.
- Kooi, O. (2025) *Overheid moet voortouw nemen bij organiseren weerbaarheid*. ESB, 110(4844), 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.
- MinFin (2020) *Speelbal of spelverdelers? Concurrentiekracht en nationale veiligheid in een open economie*. Ministerie van Financien, 20 april. Te vinden op archieef.rijksfinancien.nl.
- Niinistö, S. (2024) *Safer together: Strengthening Europe's civilian and military preparedness and readiness*. Europese Commissie, Rapport. Te vinden op commission.europa.eu.
- NikkeiAsia (2021) *Comment: Chinese Communist Party to mark 100th anniversary in isolation*. NikkeiAsia Comment, 7 januari. Te vinden op asia.nikkei.com.
- Pisa, D., J. Vierhout, A. Geurts, T. van Bree (2024) *Grip op control points. Een verkenning van de literatuur*. TNO R11817, 18 november.
- Pisa, D., V. Zuurdeeg, A. Geurts (2025) *Van containers tot de cloud: Hoe control points in chokepoints kunnen uitmonden*. Insight paper TNO Vector, September.
- Rühlig, T. (2024) *Reverse Dependency: Making Europe's digital technological strengths indispensable to China*. Digital Power China Report, 3. Te vinden op dgap.org.
- Siripurapu, A. en N. Berman (2023) *The dollar: The world's reserve currency*. Council on Foreign Relations, Backgrounder, 29 september. Te vinden op www.cfr.org.
- WRR (2024) *Nederland in een fragmenterende wereldorde*. WRR Rapport, 109.