

EEN KOMPAS VOOR EEN WERELD IN BEWEGING

DE ROL VAN BUITENLANDSE ZAKEN IN HET
BORGEN VAN NEDERLANDSE BELANGEN





**EEN KOMPAS VOOR EEN WERELD IN BEWEGING
DE ROL VAN BUITENLANDSE ZAKEN IN HET BORGEN VAN NEDERLANDSE BELANGEN**

The Hague Centre for Strategic Studies (HCSS)

ISBN/EAN: 978-94-92102-45-4

Auteurs: Rob de Wijk
Paul Sinning
Willem Oosterveld
Tim Sweijts
Joost Kraak
Laura Granek
Willem Bloem
Myrthe van der Gaast

© 2017 *The Hague* Centre for Strategic Studies behoudt zich alle rechten voor. Geen enkel onderdeel van dit rapport mag gereproduceerd of gepubliceerd worden in welke vorm dan ook, in print, microfilm, fotografie, of op enig andere manier zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van HCSS. De rechten van alle foto's zijn voorbehouden aan hun respectievelijke eigenaars.

The Hague Centre for Strategic Studies

Lange Voorhout 16
2514 EE The Hague
The Netherlands

info@hcss.nl
HCSS.NL



HCSS helps governments, non-governmental organizations and the private sector to understand the fast-changing environment and seeks to anticipate the challenges of the future with practical policy solutions and advice.

This report is from the HCSS theme GLOBAL TRENDS. Our other themes are SECURITY and GEO-ECONOMICS.

 GLOBAL TRENDS

HCSS explores the complex dynamics of a globalized world, and examines future developments of strategic importance. Where do these developments originate, how will they evolve over time, and how can they affect interests and decisions for governments, businesses, and citizens?

HCSS helps to understand global strategic trends, and to develop strategies aimed at building resilience against future shocks and uncertainties.

Een kompas voor een wereld in beweging: de rol van Buitenlandse Zaken in het borgen van Nederlandse belangen

Inhoudsopgave

Management Samenvatting.....	3
Waar hebben we het over?.....	4
Hoe nu verder?	10
Hoofdstuk 1: Uitgangspunten beginselen en belangen	11
De ontwikkeling van de beleidsconstanten van het buitenlandbeleid	12
Buitenlandbeleid in theoretisch perspectief	15
Logica van de studie	16
De aanslag op de Nederlandse beleidsconstanten sinds de jaren negentig	19
Zijn de Nederlandse beleidsconstanten nog houdbaar?	21
Hoofdstuk 2: Trendbeschrijvingen.....	23
Trend 1: Multipolariteit en de veranderende aard van multilateralisme	23
Trend 2: Opkomst van Soevereïnisme.....	26
Trend 3: Assertiviteit.....	30
Trend 4: De ‘Rise of the Rest’	34
Trend 5: Individual Empowerment.....	39
Trend 6: Instabiliteit in de Europese periferie	42
Trend 7: Ongelijkheid: Mondiaal en Lokaal	46
Trend 8: Vierde Industriële Revolutie	50
Trend 9: Governance van Klimaat.....	54
Trend 10: Opkomst Niet-Statelijke Actoren	57
Trend 11: Complexiteit en onzekerheid	61
Trend 12: Aanval op de Interdependenties	64
Hoofdstuk 3: Implicaties voor het Nederlandse Buitenlandbeleid.....	70
Veiligheid	70
Ontwikkelingssamenwerking.....	72
Economische diplomatie.....	74
Strategische rol van het Ministerie.....	76
Hoofdstuk 4: Waar gaan we naartoe?	79
Nieuwe handelingsbeginselen.....	79
Van handelingsbeginselen naar uitvoering in de praktijk	82
Tenslotte.....	85
Literatuur	88

Management Samenvatting

Drastische veranderingen in de wereld zetten grote druk op de houdbaarheid van de constanten van het Nederlands buitenlandbeleid. Geopolitieke veranderingen hebben geleid tot de aantasting van het multilateralisme en het internationaal recht als ordenende principes; de Brexit en de veranderende Trans-Atlantische betrekkingen verzwakken de positie van Nederland in het machtspolitieke spel. Opkomend soevereinisme in Nederland wordt versterkt door de verkiezing van Donald Trump tot president van de Verenigde Staten. Ook de alomtegenwoordige sociale media beïnvloeden de mogelijkheid om een consistent en effectief buitenlandbeleid te realiseren.

Als gevolg van deze ingrijpende internationale ontwikkelingen is het onontkoombaar een discussie te voeren over vereiste aanpassingen van het Nederlandse buitenlandbeleid. Dit is een lastige discussie, niet in het minst omdat ingrijpende veranderingen een wijziging van de *mindset* en de ontwikkeling van nieuwe vaardigheden kunnen vereisen.

Dat de *modus operandi* van de diplomatieke dienst evolueert wordt reeds breed onderkend.¹ Ook op uitvoerend vlak hebben er de afgelopen jaren belangrijke aanpassingen plaatsgevonden, zoals bijvoorbeeld de hantering van een breder begrip van veiligheid en de totstandkoming van een meer geïntegreerd ontwikkelingsbeleid waarin veiligheid centraal staat. Maar een beperkter inzicht bestaat in de mogelijke inhoud en richting van een daarbij passend, effectief en toekomstbestendig Nederlands buitenlandbeleid. Daarvoor is het nodig om eerst inzicht in de fundamenteën van het beleid te krijgen. Deze studie is bedoeld als startpunt voor een discussie over de houdbaarheid van de beleidsconstanten en daarmee de handelingsbeginselen voor het Nederlandse buitenlandbeleid.

Niet alles verandert natuurlijk. Belangrijke uitgangspunten blijven het beschermen van onze nationale (vitale) belangen en het uitdragen van waarden op basis van een visie op

¹ Zoals bijvoorbeeld verwoord in het Rapport van de Commissie Docters van Leeuwen, zie Ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ). "Slotrapport Adviescommissie Modernisering Diplomatie." Rapport, Mei 22, 2014. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2014/05/22/slotrapport-adviescommissie-modernisering-diplomatie>. en zie ook de brief aan de Tweede Kamer stuk 32 734, nr 20, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2014/07/09/kamerbrief-reactie-slotrapport-adviescommissie-modernisering-diplomatie>. Herziening van bestaand buitenlandbeleid heeft in de afgelopen jaren ook in andere landen plaatsgevonden. Zie bijvoorbeeld, Bureau of Public Affairs, Department Of State. The Office of Website Management, 'The Quadrennial Diplomacy and Development Review', 28 April 2015, <http://www.state.gov/s/dmr/qddr/2015/>.

de beoogde rol van Nederland op het wereldtoneel. Geredeneerd vanuit de nationale belangen en waarden, wordt in deze studie een eerste set van handelingsbeginselen geformuleerd. Op basis van deze handelingsbeginselen kan het ministerie van Buitenlandse Zaken beleid ontwikkelen dat de Nederlandse belangen en waarden effectief behartigt in de wereld van vandaag én die van morgen. Tevens wordt er een eerste voorschot genomen op wat deze handelingsbeginselen kunnen betekenen voor de capaciteiten waarover het Ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ) moet beschikken.

Waar hebben we het over?

In de strategische discussie over de toekomst van het Nederlands buitenlandbeleid stellen wij voor om op grond van de bestaande wetenschappelijke literatuur de volgende vijf begrippen te hanteren: vitale belangen, waarden, strategische opgaven, beleidsconstanten en handelingsbeginselen.

- Uitgangspunt zijn de **vitale belangen** van Nederland. Hieronder wordt verstaan: het handhaven en bevorderen van de veiligheid, welvaart en het welzijn van allen die zich in Nederland bevinden en van de Nederlanders buiten onze landsgrenzen. Onze vitale belangen, waaronder de bescherming van het grondgebied van het Koninkrijk, kunnen onder druk komen te staan door trends en omstandigheden, maar niet worden gewijzigd daar het om existentiële belangen gaat.
- **Waarden** spelen een belangrijke rol als kader voor het formuleren van handelingsbeginselen. Tegelijkertijd kan worden geconstateerd dat waarden wel als een moreel kompas voor het eigen handelen kunnen gelden, maar ten opzichte van derden niet langer afdwingbaar zijn. Met waarden worden bedoeld de beginselen die door de maatschappij worden gehuldigd om de waardigheid van het individu in stand te houden en deze de mogelijkheid te geven om op een vrije manier interactie met anderen binnen de maatschappij te kunnen aangaan. Deze beginselen komen tot uitdrukking in ons denken over mensenrechten, democratie en rechtsstaat.
- Vitale belangen, gekaderd door waarden, resulteren in een aantal **strategische opgaven** voor het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Dit zijn doelstellingen die richting geven aan het beleid om onze vitale belangen zo goed mogelijk te kunnen behartigen. Deze strategische opgaven, oftewel de doelstellingen van het beleid, liggen ook min of meer vast. Ten eerste omdat deze aan de vitale belangen zijn gekoppeld, en ten tweede omdat deze betrekking hebben op het traditionele takenpakket van BZ. Mocht dit takenpakket aan verandering onderhevig raken, dan zullen ook de strategische opgaven veranderen. Onder deze opgaven worden verstaan:
 - Bevorderen van de veiligheid van het territorium van het Koninkrijk en haar ingezetenen.

- Bevorderen van de internationale handels- en investeringspositie van Nederland;
- Uitdragen van kernwaarden betreffende de internationale rechtsorde en mensenrechten.
- Inzet van diplomatie om mondiale problemen aan te pakken.
- De uitvoering van deze strategische opgaven gebeurt op basis van historisch ontwikkelde **beleidsconstanten** of **benaderingen** die het Nederlandse buitenlandbeleid sinds de Tweede Wereldoorlog hebben gevormd: de *legalistische, institutionele, Trans-Atlantische* en *antimilitaristische* benadering. Het zijn deze op waarden gefundeerde benaderingen die ons buitenlandbeleid tot ‘Nederlands’ buitenlandbeleid maken, en deze zijn ook als zodanig herkenbaar:
 - Een **legalistische benadering** die tot uitdrukking komt in de *ethische en de normatieve gerichtheid* van het beleid. Deze benadering wordt tegenwoordig ook wel samengevat onder de noemer *solidariteit* en tot uitdrukking komt in de bevordering van mensenrechten, vredesoperaties en ontwikkelings-samenwerkingsbeleid (OS). Daarnaast vindt deze benadering ook een plechtanker in Art. 90 en 97 van de Nederlandse Grondwet. De legalistische benadering verklaart tevens waarom Nederland voorop loopt bij het afsluiten van internationale verdragen, streeft naar de vestiging van zo veel mogelijk internationale gerechtshoven en tribunalen in Den Haag en waarom Nederland zich actief inzet voor de ontwikkeling van de *Responsibility to Protect*² en VN-resolutie 1325 over vrouwen in conflictgebieden. Deze constante staat onder druk doordat opkomende spelers zoals Rusland en China het internationale recht herinterpreteren.
 - Een **institutionele benadering** versterkt de legalistische benadering. Deze is gericht op het versterken en handhaven van de *internationale rechtsorde* en *internationale instituties*. Dit beleid is gericht op stabiliteit en de inperking van de vrijheid van handelen van grootmachten, en dient mede om een goed klimaat voor internationale handel te creëren. Nederland loopt sinds de Tweede Wereldoorlog voorop bij het oprichten en versterken van internationale instituties. In deze benadering staat vooral de Europese integratie centraal, maar ook de Wereldbank en de WTO zijn hierin belangrijk. De institutionele benadering is ook van belang voor het oplossen van nieuwe beleidsthema’s, zoals energie, duurzaamheid en klimaatverandering, die de afgelopen jaren tot de prioriteiten van het buitenlandbeleid zijn gaan behoren.
 - Een *maritieme, anti continentale benadering* die na de Tweede Wereldoorlog leidde tot prioritering van de **Trans-Atlantische**

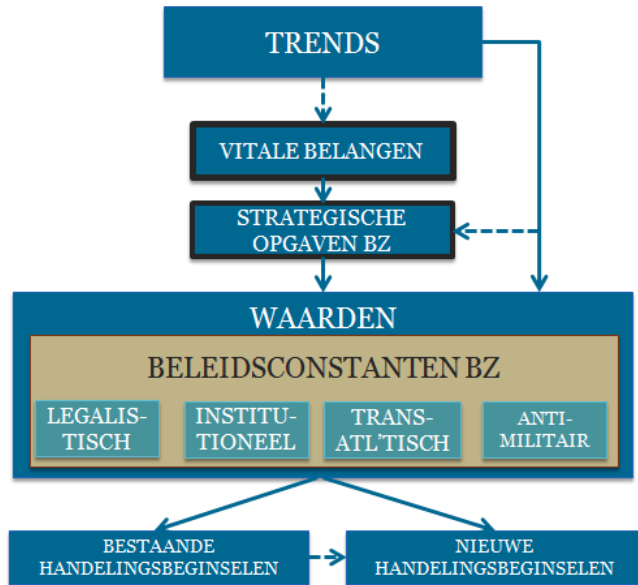
² Zie Ministerie van Buitenlandse Zaken. “Veilige wereld, veilig Nederland - Internationale Veiligheidsstrategie.” Rapport, juni 21, 2013. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2013/06/21/veilige-wereld-veilig-nederland-internationale-veiligheidsstrategie>.

benadering met de NAVO als belangrijkste exponent. Dit is een klassiek voorbeeld van *counter-balancing*, gericht op het indammen van de invloed van de continentale grootmachten en een voorbeeld van politiek gericht op het bevorderen van het eigenbelang. Het gevolg was dat het Nederlandse buitenlandbeleid veelal in de slipstream van die van de Verenigde Staten tot stand kwam. Zoals Fred van Staten constateerde in zijn dissertatie was Nederland *Een Trouwe Bondgenoot*.

- Een **antimilitaristische benadering**, die een gevolg is van het feit dat Nederland momenteel een *middle power* is: enerzijds bereid om militair bij te dragen aan de vrede en veiligheid in de wereld, maar zich anderzijds niet inlaat met het projecteren van geweldsuitoefening om daarmee nationale belangen na te streven. Artikel 97 van de Grondwet is hierover expliciet en stelt dat de krijgsmacht er is ten behoeve van de verdediging, ter bescherming van de belangen van het Koninkrijk en voor de handhaving en de bevordering van de internationale rechtsorde. De inzet van militaire macht wordt gedreven door waarden, niet door belangen. Deze constante staat onder druk door de herwaardering van militaire macht in de interstatelijke betrekkingen door opkomende spelers als China en Rusland.

Deze beleidsconstanten of benaderingen hoeven elkaar noch uit te sluiten, noch zijn zij permanent. Nieuwe ontwikkelingen kunnen ertoe leiden dat één of meerdere benaderingen minder relevant worden, of dat er zelfs nieuwe benaderingen bij moeten komen.

- Op basis van de belangen, waarden en de beleidsconstanten worden **handelingsbeginselen** geformuleerd, oftewel operationele beginselen om handen en voeten te geven aan het uitvoeren van de strategische opgaves om zo onze vitale belangen te kunnen borgen. Uiteindelijk kunnen handelingsbeginselen uitgroeien tot constanten van het buitenlandbeleid. De druk die op de beleidsconstanten staat leidt ertoe dat ook de toereikendheid van handelingsbeginselen moet worden geëvalueerd.



Figuur 1 Logica van de studie

Zoals aangegeven worden de Nederlandse vitale belangen voortdurend beïnvloed door mondiale ontwikkelingen, maar deze belangen wijzigen op zichzelf niet. Echter, het vermogen van BZ om deze vitale belangen te beschermen is wel aan verandering onderhevig. Het gaat daarbij om de vraag hoe BZ deze belangen op de beste en meest effectieve wijze kan borgen.

Waar gaan we naar toe?

De houdbaarheid van de constanten staat dus onder druk. Door de Brexit, de geopolitieke veranderingen en de politieke en demografische veranderingen in de Verenigde Staten komen beleidsconstanten onder druk te staan die, soms eeuwenlang, de hoekstenen van het buitenlandbeleid zijn geweest. Dit lijkt een structurele verandering. Een conjuncturele verandering is het soevereinisme waardoor BZ geconfronteerd wordt met maatschappelijke en politieke sentimenten die zich bijvoorbeeld afzetten tegen het multilateralisme. Soevereinisme vindt ook zijn weerslag in de wijze waarop de Nederlandse bevolking de waarde-propositie van BZ inschat. De versmelting van *high* en *low politics* heeft zo directe consequenties zowel voor de handelingsvrijheid als voor de toewijzing van middelen (budget) van BZ. Nog eens goed uitleggen waarom handelsverdragen en instituties belangrijk zijn, helpt hier niet.

Op de punten waar deze constanten onder druk staan is er een noodzaak om op zoek te gaan naar nieuwe handelingsbeginselen die BZ in staat stellen om haar strategische doelstellingen te (blijven) realiseren. De uitgebreidere argumentatie op basis van een trendanalyse treft u in de onderliggende studie aan.

Uit onze studie komen de volgende handelingsbeginselen, in willekeurige volgorde, naar voren. Een aantal hiervan wordt al in meer of mindere mate door BZ uitgedragen, terwijl andere meer aandacht behoeven of zelfs nieuw zijn:

Visie-gedreven pragmatisme is vermoedelijk het belangrijkste nieuwe handelingsbeginsel van het buitenlandbeleid. Dit pragmatisme betreft het bereiken van doelen die passen in een visie op de rol van Nederland als grote *small power* in de huidige gespannen internationale verhoudingen. Deze visie is richtinggevend voor de formulering van het beleid en is van belang voor de herkenbaarheid voor partners en het eigen publiek. Pragmatisme als handelingsbeginsel is het directe gevolg van de Brexit, de geopolitieke veranderingen en de politieke en demografische veranderingen in de Verenigde Staten.

Waarden als afwegingskader. Macht en waarden zijn twee kanten van dezelfde medaille. In tijden van Westerse machtsafkalving staan waarden als beleidsdoelstelling onder druk. Waarden blijven echter van belang als kader voor het bepalen van beleidsprioriteiten en de wijze waarop invulling aan het beleid wordt gegeven.

Stabiliteit. In het licht van de toenemende assertiviteit van grootmachten en het verhoogde risico op crisis-escalatie wordt het nastreven van stabiliteit een kernelement van het beleid. De situatie aan de zuidflank van Europa en het risico op besmetting, stapeling en *spillover* van conflicten vanuit de Europese periferie, onderstreept het belang van het vergroten van de stabiliteit om de Nederlandse vitale belangen te beschermen.

Weerbaarheidsvergroting, kwetsbaarheidsreductie en diversificatie. Weerbaarheidsvergroting in gepolariseerde internationale verhoudingen is noodzakelijk om de steun van de bevolking voor het te voeren beleid te winnen. Kwetsbaarheidsreductie is hier een pendant van. Diversificatie ter vermindering van afhankelijkheden (bijvoorbeeld op het terrein van energie en grondstoffen) wordt een strategische noodzaak.

Wisselende coalities, flexibele partnerschappen. In een omgeving waarin het multilateralisme ter discussie staat is het aangaan van wisselende gelegenheidscoalities met partners om beleidsdoelen te realiseren een voorwaarde voor succes. Gelegenheidspartners dragen specifieke capaciteiten en kwaliteiten bij aan verschillende missies. Een hechtere samenwerking met betrouwbare partners wordt dan instrumenteel: sorteer voor op kerngroepen binnen de EU en de NAVO die per onderwerp kunnen verschillen en zet in op nieuwe bilaterale relaties. Dit betekent dat er een groter accent op Nederlandse vertegenwoordiging in bilaterale verbanden moet komen te liggen. De ontwikkeling van protocollen en beleidskaders voor actieve

samenwerking met niet-statelijke actoren past hier ook in. Dit geldt ook voor de acceptatie dat er soms samenwerking gezocht moet worden met landen die niet per se onze normen en waarden delen (Turkije, China, India, Brazilië en andere landen).

Instrumentele kijk op verdragen en instituties. Als gevolg van de geopolitieke veranderingen zullen verdragen en instituties continu geëvalueerd moeten worden op de mate waarin ze instrumenteel zijn in het behalen van de door BZ geformuleerde strategische doelstellingen. Bestaande verdragen en instituties, zoals de Europese Unie, zullen in voorkomende gevallen grote instrumentele waarde hebben voor het behalen van strategische doelstellingen, bijvoorbeeld op het vlak van vrijhandel, de aanpak van het vluchtelingenprobleem en het tegengaan van terroristische aanslagen. Sommigen zullen de instrumentele kijk met opportunisme verwarren of hierin het propageren van een nauw opgevat nationaal belang zien.

Multi-level diplomacy. Nieuwe kansen voor Nederland liggen niet alleen in interstatelijke diplomatie of genetwerkte interactie met niet-statelijke actoren, maar ook in contacten met *super empowered individuals* (Gates), religieuze leiders (de Paus), opkomende regio's, steden en transnationale initiatieven zoals het Chinese *One Belt, One Road* initiatief.

Cross-domein coördinatie en de strategische comprehensive approach. In een wereld waarin relatief zwakke landen zoals Rusland de beschikking hebben over machtsinstrumenten waarmee zij asymmetrisch kunnen reageren is het essentieel om een rijksbrede strategische *comprehensive approach* te ontwikkelen. Dit vermogen is bepalend voor de wijze (en daarmee de effectiviteit) waarop sancties, militaire macht en bijvoorbeeld cyber-operaties gelijktijdig en samenhangend door verschillende ministeries, centraal gecoördineerd kunnen worden ingezet.

Dynamisch beleid: flexibel, adaptief en robuust. In de beleidsplanning worden slechts generieke en voorlopige doelen geformuleerd. *Steady state planning* past niet bij doelen die altijd in beweging zijn. Concreet betekent dit dat meerjarige plannen continue gewijzigd en geüpdate worden naar gelang zich andere ontwikkelingen, dreigingen en mogelijkheden voordoen. Budgetten voor specifieke projecten en programma's worden flexibel en voor kortere periodes toegewezen. Flexibele, adaptieve en robuuste beleidsopties en capaciteiten zijn hiervoor noodzakelijk.

Strategische communicatie. Soevereïnisme en desinformatie door tegenstanders vereist een (inter)nationaal antwoord. *Framing* en uitleg van beleid en beleidsdoelen zijn van doorslaggevend belang in een complexe wereld waarin een steeds grotere verscheidenheid aan actoren (en hun deelbelangen) actief is. Actieve StratCom is

essentieel voor het bereiken van strategische doelstellingen van het buitenlandbeleid en voor het bewerkstelligen van duidelijkheid én acceptatie daarvan in eigen land.

Technologie als een effect multiplier. Ontwikkelingen leiden niet alleen tot risico's maar bieden ook kansen voor BZ om haar strategische doelstellingen te realiseren. Technologie kan daarbij een veel centralere rol krijgen in de implementatie, de monitoring en de evaluatie van de mate van effectiviteit van het buitenlandbeleid: van een digitaal (Bloomberg) dashboard waarin de verschillende posten tussentijdse rapportages invoeren, tot directe *end-consumer-delivery* van buitenlandbeleid door middel van mobiele apparaten.

Hoe nu verder?

Deze handelingsbeginselen zullen niet van de ene dag op de andere centraal komen te staan in het Nederlandse buitenlandbeleid. Dat vergt allereerst een verandering in *mindset*. Deze verandering kan alleen gerealiseerd worden door een strategische dialoog aan te gaan, interdepartementaal én binnen de BZ-organisatie. Daarnaast is het nodig om een verdere doorvertaling van deze beginselen naar de specifieke beleidsterreinen van BZ te maken. Daartoe dienen ook de benodigde financiële, materiële en personele middelen te worden toegewezen. In de laatste sectie van deze studie wordt daarom een vijftal initiatieven aangereikt dat als basis kan dienen om de beginselen nader te concretiseren en de strategische dialoog richting te geven.

Hoofdstuk 1: Uitgangspunten beginselen en belangen

Meer dan ooit sinds de Tweede Wereldoorlog staat het Nederlandse buitenlandbeleid onder druk door grote ontwikkelingen in de internationale politiek. Zo is het vertrek van het Verenigd Koninkrijk uit de Europese Unie (EU) een ingrijpende gebeurtenis met verstrekende gevolgen voor ons buitenlandbeleid. Ook de verkiezing van Donald Trump tot president van de VS kan grote gevolgen gaan hebben voor de plaats van Europa en Nederland in de wereld. Maar de verschuivende geopolitieke verhoudingen, de toegenomen aandacht van de Verenigde Staten voor Azië, de nieuwe assertiviteit van spelers als China en Rusland en de aanhoudende problemen in het Midden-Oosten en het noorden van Afrika dwongen ons al tot nadenken over de uitgangspunten van het buitenlandbeleid.

Als klein land heeft Nederland veel buitenland, wordt vaak gekscherend gezegd. Zeker is dat Nederland door zijn economische en sociale verwevenheid met het buitenland een van de meest internationaal georiënteerde landen is. Volgens de KOF *Index of Globalisation* is Nederland zelfs het meest gemondialiseerde land ter wereld.³ Dat dit een actief buitenlandbeleid vereist, behoeft geen toelichting. De inrichting van dit buitenlandbeleid wordt in belangrijke mate bepaald door externe ontwikkelingen.

Als gevolg van deze ingrijpende internationale ontwikkelingen is het onontkoombaar een discussie te voeren over vereiste aanpassingen van het Nederlandse buitenlandbeleid. Dat is lastig, omdat ingrijpende veranderingen een wijziging van *mindset* en nieuwe vaardigheden kunnen eisen. Deze studie is bedoeld om een discussie te starten over de houdbaarheid van de handelingsbeginselen voor het Nederlands buitenlandbeleid.

Niet alles verandert. Belangrijke uitgangspunten blijven het beschermen van onze nationale (vitale) belangen en het uitdragen van waarden op basis van een visie op de beoogde rol van Nederland op het wereldtoneel. Dat de *modus operandi* van de diplomatieke dienst evolueert wordt reeds breed onderkend.⁴ Ook op uitvoerend vlak hebben er de afgelopen jaren belangrijke aanpassingen plaatsgevonden, bijvoorbeeld door een breder begrip van veiligheid te hanteren in het buitenlandbeleid. Een

³ KOF Index of Globalization, “KOF Index of Globalisation: Detailed Rankings 2016”, April 2, 2016, http://globalization.kof.ethz.ch/media/filer_public/2016/03/03/rankings_2016.pdf.

⁴ Zoals bijvoorbeeld ook verwoord in het Rapport van de Commissie Docters van Leeuwen, zie BZ. “Slotrapport Adviescommissie Modernisering Diplomatie.” Zie ook de brief aan de Tweede Kamer stuk 32 734, nr 20, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2014/07/09/kamerbrief-reactie-slotrapport-adviescommissie-modernisering-diplomatie>. Herziening van staand buitenlandbeleid heeft in de afgelopen jaren ook in andere landen plaatsgevonden. Zie bijvoorbeeld, Bureau of Public Affairs, Department Of State. The Office of Website Management, ‘The Quadrennial Diplomacy and Development Review.’, 28 April 2015.

beperkter inzicht bestaat in de mogelijke inhoud en richting van een daarbij passend effectief en toekomstbestendig Nederlands buitenlandbeleid. Naast het *hoe* moet dus ook het *wat* van het beleid onder de loep worden genomen. Hiervoor is inzicht nodig in de ontwikkelingen die de fundamenteën van het beleid aantasten.

Geredeneerd vanuit de nationale belangen en waarden en op basis van het veranderende *Umfeld* wordt in deze studie een eerste set van handelingsbeginselen geformuleerd. Op basis van deze handelingsbeginselen kan het Ministerie van Buitenlandse Zaken beleid ontwikkelen dat de Nederlandse belangen en waarden effectief behartigt in de wereld van vandaag én die van morgen. De kern hiervan is dat Nederland het best gediend zal zijn met beleid dat op *visie-gedreven pragmatisme* is gestoeld. Dit is de beste leidraad om te kunnen handelen in een wereld van multipolariteit, waarin buitenlandbeleid sentimenten en reflexen van soevereïnisme moet kunnen pareren en kanaliseren.

Tenslotte is het belangrijk dat een pragmatische benadering haar beslag vindt in een *visie* die de lijnen uitzet voor waar Nederland internationaal voor staat en waarmee dus de contouren voor het buitenlandbeleid worden geschetst. Waar ligt de unieke toegevoegde waarde van Nederland op het internationale toneel? Het promoten van vrede en recht -vooral het volkenrecht- is een belangrijke pijler, maar Nederland kan ook inzetten op conflictbemiddeling; zeker als de klassieke diplomatie hierbij gepaard gaat met door data ondersteunde conflictanalyse. Dit draagt bij aan de 'herkenbaarheid' van Nederland in het buitenland en maakt ons land tot een erkende speler op deze dossiers.

De ontwikkeling van de beleidsconstanten van het buitenlandbeleid

De hoofdlijnen van het Nederlandse buitenlandbeleid zijn niet slechts een reflectie van de naoorlogse wereldorde. Zij vinden ook hun oorsprong in onze geschiedenis en geografie. Tegen het einde van de achttiende eeuw had Nederland de Gouden Eeuw definitief achter zich gelaten en was het duidelijk dat die episode een eenmalige in de Nederlandse geschiedenis was. Na de Franse inval in 1795 werd er feitelijk geen buitenlandbeleid meer gevoerd, terwijl na de Franse tijd koopman-koning Willem I de koers bepaalde. Even leek het er op dat de oude glorieën weer zouden kunnen herleven, maar na de Belgische opstand zakte Nederland weg tot het niveau van een middelgrote mogendheid, met weinig speelruimte ten opzichte van de grootmachten. Dit leidde tot een onthoudingspolitiek waarvan de basis al na de Gouden Eeuw was gelegd. Deze politiek bleek tijdens de Eerste Wereldoorlog succesvol, maar faalde tijdens de Tweede Wereldoorlog. Deze oorlog maakte bovendien een einde aan Nederland als een niet onbelangrijke, middelgrote koloniale macht.

Na de oorlog werd gekozen voor een politiek van actief multilateralisme. De Sovjetdreiging eiste veiligheidssamenwerking met NAVO partners. Alleen zo kon Nederland zijn onafhankelijkheid waarborgen. Europese economische samenwerking en integratie werden gezien als voorwaarden om oorlog voorgoed uit het continent te bannen. Dit leidde uiteindelijk tot de Europese Unie. Multilateralisme, dat tot uitdrukking kwam in een grote nadruk op de rol van internationale instituties en het internationaal recht, was voor Nederland een logisch uitgangspunt. Deze benadering paste binnen de eeuwenlange preoccupatie met het volkenrecht, waarvan Hugo de Groot één van de grondleggers was. Het Nederlandse *Mare Liberum* stond lange tijd tegenover het Engelse *Mare Clausum*, maar uiteindelijk won de Nederlandse visie. Handelsnatie Nederland had immers belang bij mondiale stabiliteit en wist als middelgrote mogendheid dat belangen nooit met militaire macht alleen konden worden beschermd, maar wel met actief multilateralisme, effectieve instituties en goed functionerend internationaal recht.

De onthoudingspolitiek leidde tot een ongemakkelijke relatie met de krijgsmacht. Deze werd gezien als een noodzakelijk kwaad, niet als zelfstandig inzetbaar machtsinstrument. Tijdens de koloniale periode was de krijgsmacht er thuis voor het behoud van neutraliteit, en daarbuiten voor het beschermen van handelsbelangen en het onderdrukken van opstanden in de kolonies. Na de Tweede Wereldoorlog diende de krijgsmacht primair ter afschrikking van de Sovjet-Unie.



In de tijd van minister Joseph Luns ontwikkelde Nederland zich definitief van een koloniale macht tot een Atlantische bondgenoot.

Na de ondergang van het communistisch systeem in 1989 was er sprake van een voortdurende richtingenstrijd, waarbij partijen in het linkerdeel van het politieke spectrum voor een *vredesmacht* pleitten en de partijen in het rechterdeel van het spectrum voor een *krijgsmacht*. Die richtingenstrijd gaat tot op de dag van vandaag door. De vraag die daarbij centraal staat is of het buitenlandbeleid, en daarmee de inzet van de krijgsmacht, bedoeld is voor het beschermen van belangen, waaronder economische, voor het uitvoeren van militaire operaties met een primair humanitair doel, of voor beide, bijvoorbeeld omdat het behouden van vrede en het bevorderen van stabiliteit ook het Nederlandse belang dienen

Opmerkelijk is dat Nederland sinds de oprichting van het Koninkrijk zijn handelingsvrijheid heeft weten te bewaren. Vóór de Tweede Wereldoorlog geschiedde dat door onthoudingspolitiek met warme banden met Duitsland, gekoppeld aan de Pax Britannica; na de oorlog door multilateralisme en de Pax Americana. De relatie met het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten is altijd de kern geweest van een impliciete *balance of power*-politiek waarbij Nederland zijn onafhankelijkheid ten opzichte van de grote continentale machten Duitsland en Frankrijk heeft weten te bewaren, ook al ontwikkelde Duitsland zich tot grootste handelspartner, was de gulden gekoppeld aan de Duitse-mark en werd de militaire samenwerking innig. Maar politiek en cultureel blijft Nederland tot op de dag van vandaag gericht op de Angelsaksische wereld.

In de loop van de eeuwen ontstond een politieke en strategische cultuur die ook kenmerkend is voor andere hoog ontwikkelde, geïndustrialiseerde democratieën als Canada en de Scandinavische landen: een kosmopolitische blik en een morele en ethische houding ten opzichte van de grote wereldproblemen. Hierdoor ligt de nadruk eerder op ontwikkelingssamenwerking dan op defensie. Als de krijgsmacht dan toch moet worden ingezet, dan moet dat vooral voor vredesmissies of interventies met een humanitair doel. Dit past ook in de invulling die het begrip 'veiligheid' in het postmoderne Europa van de Europese Unie heeft gekregen. Als gevolg van de 'demilitarisering' van de betrekkingen tussen de lidstaten van de Europese Unie wordt veiligheid niet langer gedefinieerd in territoriale termen, maar in humanitaire termen. Daardoor werd aan de bondgenootschappelijke verdediging vanaf het einde van de Koude Oorlog in Nederland steeds minder aandacht geschonken.

Het buitenlandbeleid van Nederland als middelgrote, hoogontwikkelde democratie werd volgens Voorhoeve het liefst in positieve termen beschreven: aandacht voor de zwakkeren en onderdrukten, vredelievend, een voorkeur voor internationale samenwerking, consensus zoeken en het vervullen van een brugfunctie tussen grotere

landen en een preoccupatie met het internationale recht.⁵ Bij dit altruïstische beeld kunnen kanttekeningen worden geplaatst. In belangrijke mate was het eigenbelang om te streven naar een stabiele wereld omdat instabiliteit onze handelsbelangen, dus onze welvaart zou bedreigen. De Internationale Veiligheidsstrategie van 2013 formuleerde het als volgt: “Onze welvaart en welzijn zijn gebaat bij een beter welbevinden van anderen”.⁶ Bovendien bedreef Nederland via de Pax Britannica en de Pax Americana dus wel degelijk machtspolitiek. Dat kwam tot uitdrukking in de zo geroemde brugfunctie die in de vorm van het concept *enabling state* door de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) in een nieuw jasje werd gestoken. De WRR stelde voor dat de overheid “zich inspant om andere partijen zo goed mogelijk in staat te stellen activiteiten te ontplooiën die zowel in het belang zijn van andere partijen als van Nederland zelf”.⁷ Daarmee kan worden gesteld dat naast de koopman en de dominee, de staatsman, na de Tweede Wereldoorlog ook een plaats heeft verworven, symbool staande voor de versterkte samenwerking die Nederland met omringende landen en met de VS is aangegaan.

Buitenlandbeleid in theoretisch perspectief

Veel van de opvattingen over het Nederlands buitenlandbeleid zijn gezaghebbend geformuleerd in de studie van Joris Voorhoeve uit 1979, *Peace, Profit and Principles*. Uit de titel blijkt ook het duale karakter van het buitenlandbeleid: koopman en dominee; eigenbelang en normatieve opvattingen. Voorhoeve’s studie kwam echter tot stand in een tijd waarin de wereld er anders uitzag. De Koude Oorlog was in volle gang en de wereld was overzichtelijk verdeeld in een kapitalistisch, communistisch en niet-gebonden kamp. Buitenlandbeleid was *high politics* en daarmee een zaak van de buitenlandbeleid-elite. Het doel van het beleid was het beschermen van de territoriale integriteit en de economische veiligheid.

Tegenwoordig zijn we twee fases verder. Na de bipolariteit van de Koude Oorlog, volgde een kortstondige unipolaire fase waarin de Verenigde Staten als enige overgebleven supermacht de onbetwiste leider van de wereld was en de regels van het spel bepaalde. Inmiddels ontwikkelt zich een multipolaire wereld met meerdere machtscentra waarin geen land echt dominant is. Zo bepalen niet-gouvernementele organisaties als Greenpeace de buitenlandbeleid-agenda mede; voeren ministeries en overheidsagentschappen hun eigen buitenlandbeleid als gevolg van de Europese integratie; en voeren ook steden en regio’s hun eigen, op het buitenland gerichte, beleid

⁵ Het standaardwerk over het Nederlandse buitenlandse beleid is J.J.C. Voorhoeve. *Peace, Profits and Principles: A Study of Dutch Foreign Policy*. Den Haag: Marinus Nijhoff, 1979.

⁶ Tweede Kamer der Staten-Generaal, “Internationale Veiligheidsstrategie”, Vergaderjaar 2012–2013, december 21, 2015.

https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2015Z25127&did=2015D50823. Zie hoofdstuk III: Beleidsimplicaties.

⁷ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR). “Aan Het Buitenland Gehecht: Over Verankering En Strategie van Nederlands Buitenlandbeleid.” Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2010.

http://www.wrr.nl/fileadmin/nl/publicaties/PDF-Rapporten/Aan_het_buitenland_gehecht.pdf.

als gevolg van het feit dat de economische ontwikkeling steeds meer een zaak van regio's en steden is geworden (bijvoorbeeld in de vorm van handelsmissies). Door de toegenomen verwevenheid tussen binnen- en buitenlandbeleid en de toenemende democratisering van het buitenlandbeleid, is het onderscheid tussen high en low politics vervaagd. High politics hebben betrekking op het overleven van de staat, zoals het buitenland- en veiligheidsbeleid; low politics op het sociaal economisch beleid en bijvoorbeeld de zorg. De WRR constateerde in 2010 dat er sprake was van een 'netwerkwereid' waarin feitelijk geen sprake meer was van 'het buitenlandbeleid van de staat, maar van vele uitingen van buitenlandbeleid in een "gedesaggregeerde staat".⁸

Logica van de studie

In het licht van deze ontwikkelingen kan het zicht op waar Buitenlandse Zaken (BZ) voor staat – of voor zou moeten staan – vertroebeld raken. En in een wereld van *known unknowns* en misschien zelfs *unknown unknowns* is het vaststellen van prioriteiten en hoe te handelen geen sinecure. Vandaar dat in deze studie vanuit bepaalde zekerheden naar de onzekerheden in de wereld toe wordt geredeneerd.

- Uitgangspunt hierin zijn de **vitale belangen** van Nederland. Hieronder wordt verstaan het handhaven en bevorderen van de veiligheid, welvaart en welzijn van allen die zich in Nederland bevinden, en van de Nederlanders buiten onze landsgrenzen. Onze vitale belangen, waaronder de bescherming van het grondgebied van het Koninkrijk, kunnen onder druk komen te staan door trends en omstandigheden, maar niet worden gewijzigd daar het om existentiële belangen gaat.
- **Waarden** spelen een belangrijke rol als kader voor het formuleren van handelingsbeginselen.⁹ Tegelijkertijd kan worden geconstateerd dat waarden wel als een moreel kompas voor het eigen handelen kunnen gelden maar ten opzichte van derden niet afdwingbaar zijn. Met waarden worden bedoeld de beginselen die door de maatschappij worden gehuldigd om de waardigheid van het individu in stand te houden en deze de mogelijkheid te geven om op een vrije manier interactie met anderen binnen de maatschappij te kunnen aangaan. Deze beginselen komen tot uitdrukking in ons denken over mensenrechten, democratie en rechtsstaat.

⁸ Ibid., 9, Zie ook A.M. Slaughter. *A New World Order*. Princeton NJ: Princeton University Press, 2005.

⁹ De beginselen die door de maatschappij worden gehuldigd om de waardigheid van het individu in stand te kunnen houden en deze de mogelijkheid te geven om op een vrije manier met andere individuen in de maatschappij te kunnen interacteren. In ons deel van de wereld wordt in verband daarmee de notie gedeeld dat dit het beste bereikt kan worden door respect voor (individuele) mensenrechten en een politiek bestel dat op democratische waarden is gesteld. Voor de maatschappelijke cohesie bestaat tevens een set van gedeelde waarden die vormgeven aan de Nederlandse identiteit.

- Vitale belangen gekaderd door waarden resulteren in een aantal **strategische opgaven** voor het Ministerie van Buitenlandse Zaken.¹⁰ Dit zijn doelstellingen die richting geven aan het beleid om onze vitale belangen zo goed mogelijk te kunnen behartigen. Deze strategische opgaven, oftewel de doelstellingen van het beleid, liggen ook min of meer vast. Ten eerste omdat deze aan de vitale belangen zijn gekoppeld, en ten tweede omdat deze betrekking hebben op het traditionele takenpakket van BZ. Mocht dit takenpakket aan verandering onderhevig raken, dan zullen ook de strategische opgaven veranderen. Onder deze opgaven worden verstaan:
 - Bevorderen van de veiligheid van het territorium van het Koninkrijk en haar ingezetenen.
 - Bevorderen van de internationale handels- en investeringspositie van Nederland;
 - Uitdragen van kernwaarden betreffende de internationale rechtsorde en mensenrechten.
 - Inzet van diplomatie om mondiale problemen aan te pakken.
- De uitvoering van deze strategische opgaven gebeurt op basis van historisch ontwikkelde **beleidsconstanten** of **benaderingen** die het Nederlandse buitenlandbeleid sinds de Tweede Wereldoorlog hebben gevormd¹¹: de *legalistische*, *institutionele*, *Trans-Atlantische* en *anti-militaristische* benadering. Het zijn deze, op waarden gefundeerde benaderingen, die ons buitenlandbeleid tot ‘Nederlands’ buitenlandbeleid maken, en als zodanig herkenbaar:
 - Een **legalistische benadering** die tot uitdrukking komt in de *ethische en de normatieve gerichtheid* van het beleid. Deze benadering wordt tegenwoordig ook wel samengevat onder de noemer *solidariteit* en komt tot uitdrukking in de bevordering van mensenrechten, vredesoperaties en het ontwikkelings-samenwerkingsbeleid (OS). Ook vindt het een plechtanker in Art. 90 en 97 van de Nederlandse Grondwet. De legalistische benadering verklaart tevens waarom Nederland voorop loopt bij het sluiten van internationale verdragen, streeft naar de vestiging van zo veel mogelijk internationale gerechtshoven en tribunalen in Den Haag en waarom Nederland zich volgens de Internationale Veiligheidsstrategie van 2013 actief inzet voor de ontwikkeling van de *Responsibility to*

¹⁰ Deze opgaven zijn deels gebaseerd op de strategische belangen zoals geformuleerd in de huidige Internationale Veiligheidsstrategie (IVS), en aangevuld met doelstellingen zoals die bijvoorbeeld in de Amerikaanse, Britse en Zweedse beleidsstrategieën zijn uiteengezet. Zie bijvoorbeeld voor de VS: U.S. Department of State, and USAID. “Strategic Plan FY 2014-2017.” U.S. Department of State & USAID, n.d. <http://www.state.gov/documents/organization/223997.pdf> het VK: Foreign & Commonwealth Office. “Single Departmental Plan: 2015 to 2020.” Foreign & Commonwealth Office, Februari 19, 2016. <https://www.gov.uk/government/publications/fco-single-departmental-plan-2015-to-2020/single-departmental-plan-2015-to-2020> en Zweden: M. Wallström. “Statement of Government Policy in the Parliamentary Debate on Foreign Affairs 2016.” Ministry of Foreign Affairs, Februari 24, 2016. <http://www.government.se/speeches/2016/02/statement-of-government-policy-in-the-parliamentary-debate-on-foreign-affairs-2016>.

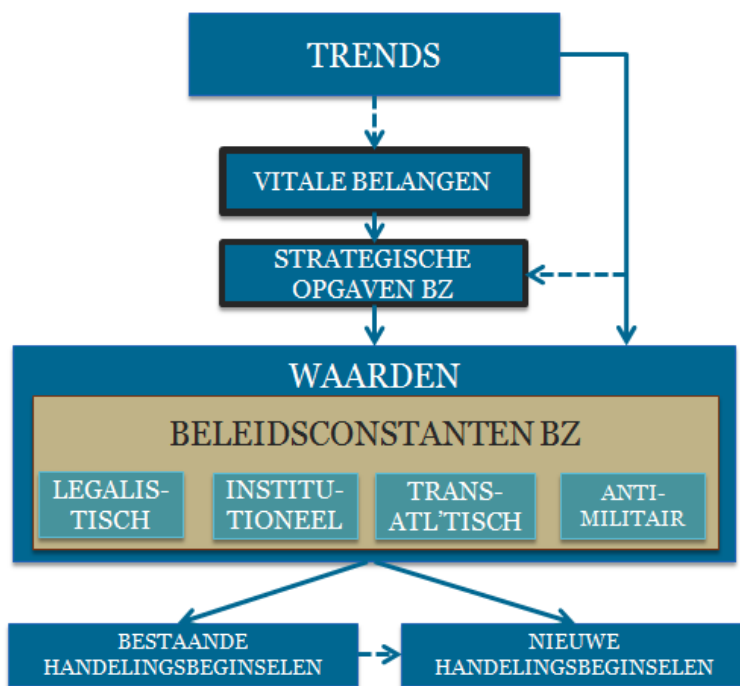
¹¹ Deze constanten zijn ook grotendeels gebaseerd op de constanten zoals uiteengezet in de huidige IVS. Hier is op basis van het historische overzicht ook de legalistische benadering aan toegevoegd.

Protect: de bescherming van de burgerbevolking en VN-resolutie 1325 over vrouwen in conflictgebieden. Deze constante staat onder druk doordat opkomende spelers zoals Rusland en China het internationale recht herinterpreteren.

- Een ***institutionele benadering*** die de legalistische benadering versterkt. Deze is gericht op het versterken en handhaven van de *internationale rechtsorde* en *internationale instituties*. Dit beleid is gericht op stabiliteit en het inperken van de vrijheid van handelen van grootmachten, en dient mede om een goed klimaat voor internationale handel te creëren. Nederland heeft sinds de Tweede Wereldoorlog voorop gelopen bij het oprichten en versterken van internationale instituties. In deze benadering staat vooral de Europese integratie centraal, maar ook de Wereldbank en de WTO. De institutionele benadering is ook van belang voor het oplossen van nieuwe beleidsthema's zoals energie, duurzaamheid en klimaatverandering die de afgelopen jaren tot de prioriteiten van het buitenlandbeleid zijn gaan horen.
- Een *maritieme, anti continentale benadering* die na de Tweede Wereldoorlog leidde tot prioriteit voor de ***Trans-Atlantische benadering*** met de NAVO als belangrijkste exponent. Dit is een klassiek voorbeeld van *counter-balancing*, gericht op het indammen van de invloed van de continentale grootmachten en een voorbeeld van politiek gericht op het bevorderen van het eigenbelang. Het gevolg was dat het Nederlandse buitenlandbeleid veelal in de slipstream van die van de Verenigde Staten tot stand kwam. Zoals Fred van Staten constateerde in zijn dissertatie was Nederland *Een Trouwe Bondgenoot*.
- Een ***antimilitaristische benadering*** die een gevolg is van het feit dat Nederland momenteel een *middle power* is: enerzijds bereid om militair bij te dragen aan de vrede en veiligheid in de wereld, maar zich niet inlaat met het projecteren van geweldsuitoefening om daarmee nationale belangen na te streven. Artikel 97 van de grondwet is hierover expliciet en stelt dat de krijgsmacht er is ten behoeve van de verdediging en ter bescherming van de belangen van het Koninkrijk en de handhaving en de bevordering van de internationale rechtsorde. De inzet van militaire macht wordt gedreven door waarden, niet door belangen. Deze constante staat onder druk door de herwaardering van militaire macht in de interstatelijke betrekkingen door opkomende spelers zoals China en Rusland.

Deze beleidsconstanten of benaderingen hoeven elkaar noch uit te sluiten, noch zijn zij permanent. Nieuwe ontwikkelingen kunnen ertoe leiden dat één of meerdere benaderingen minder relevant worden, of dat er zelfs nieuwe benaderingen bij moeten komen. Op basis van de belangen, waarden en de beleidsconstanten worden **handelingsbeginselen** geformuleerd, oftewel

operationele beginselen om handen en voeten te geven aan het uitvoeren van de strategische opgaves om zo onze vitale belangen te kunnen borgen. Uiteindelijk kunnen handelingsbeginselen uitgroeien tot constanten van het buitenlandbeleid. De druk die op de beleidsconstanten staat leidt ertoe dat ook naar de toereikendheid van handelingsbeginselen moet worden gekeken.



Figuur 2 De logica van de studie

De aanslag op de Nederlandse beleidsconstanten sinds de jaren negentig

Ondanks dat de Nederlandse beleidsconstanten prominent in de Veiligheidsstrategie van 2013 genoemd zijn, zijn deze door de overgang van de bipolaire naar de unipolaire orde in de jaren negentig al onder druk komen te staan.

De *legalistische benadering* kwam onder druk te staan omdat het brengen en handhaven van de vrede in bijvoorbeeld in het voormalige Joegoslavië, Irak en Afghanistan geen eenvoudige opgave bleek. Hoewel de legalistische benadering uiteindelijk in zekere mate succesvol is gebleken – zie bijvoorbeeld de oprichting van de verschillende tribunalen en de adoptie van R2P door de VN – zijn juist deze nieuwe ontwikkelingen onder vuur komen te liggen, met name vanuit China en Rusland.

De *institutionele benadering* kwam onder druk te staan toen de Verenigde Staten in het midden van de jaren negentig steeds meer nadruk legden op unilateraal handelen en

minder belang hechtten aan internationale instituties.¹² Dit werd versterkt onder President George W. Bush en kan onder de nieuwe president Trump zelfs nog toenemen. Door de afkalvende relatieve macht van het Westen als gevolg van de financiële crisis en de opkomst van China kon Amerika zijn leidende rol als (relatief) verzwakte hegemoniale macht eveneens steeds minder waarmaken. Daarnaast kwam sinds 2000 de EU ook onder druk te staan, waarvan de afwijzing van de voorgestelde Europese Grondwet door Nederland en Frankrijk in 2005 het meest illustratief is.

De Trans-Atlantische benadering kwam al in de jaren negentig onder druk te staan als gevolg van de strategische heroriëntatie van het Amerikaanse buitenland- en veiligheidsbeleid naar andere delen van de wereld, in het bijzonder Azië. Bovendien was de EU, in Amerikaanse ogen, nu de eerst verantwoordelijke voor veiligheid en stabiliteit op het continent. De terreuraanslagen van 11 september 2001 hebben deze opvatting versterkt. Begin 2003 leidde de oorlog in Irak tot de diepste Trans-Atlantische crisis uit de geschiedenis. Toen werd duidelijk dat de Verenigde Staten tot unilateraal handelen bereid was, zo nodig met een beperkt aantal bondgenoten, als de belangrijke continentale machten de Amerikaanse lijn niet wilden steunen. Door deze ontwikkelingen werd Nederland in zekere mate gedwongen om te kiezen tussen haar Trans-Atlantische en Europese partners, waarbij het pleit ten faveure van de Trans-Atlantische bondgenoten werd beslecht. Niettemin werd de Trans-Atlantische relatie als gevolg van deze crisis minder instrumenteel voor Nederland. Met president Obama's 'pivot naar Azië' bleek dat de Trans-Atlantische relatie voor de VS ook relatief minder belangrijk werd. Onder aankomend president Trump kan deze tendens zelfs nog geprononceerder worden.

De antimilitaristische benadering komt onder druk te staan vanwege de toenemende assertiviteit in de internationale betrekkingen die maakt dat het uitoefenen van invloed in de wereld zich niet langer kan beperken tot *soft power* en vredesmissies, zij het in VN-verband, dan wel middels CSDP. De dreiging vanuit Rusland maakt bijvoorbeeld dat de NAVO wordt geherwaardeerd. En als 'trouwe bondgenoot' kan Nederland niet achter blijven in haar militaire bijdragen. Nederland is natuurlijk al actief in de strijd tegen ISIS en heeft in het verleden ook bijgedragen aan missies in Afghanistan en Irak. Dergelijke meer interventionistische missies zullen in de toekomst meer aan de orde komen, zeker zolang de onrust in de periferie van Europa voortduurt. Gezien de scepsis die dergelijke missies bij het publiek soms oproepen is een juiste diplomatieke inkadering van dergelijke missies belangrijker dan ooit.

¹² R. de Wijk. "Hegemonic Power and the Demise of Multilateralism." *Acta Politica* 37, no. 3 (2002): 262–82.

Zijn de Nederlandse beleidsconstanten nog houdbaar?

De WRR merkt op dat het in memories van toelichting over het buitenlandbeleid steevast gaat over het tegengaan van klimaatverandering, het beschermen van de mensenrechten overal ter wereld, een goed functionerende rechtsorde, regionale stabiliteit en goed bestuur. Daarin vormen deze complexe, dynamische, wereldwijde problemen niet alleen het beginpunt, maar is het oplossen ervan tevens het eindpunt van het beleid. Omdat wij onze doelstellingen niet eigenhandig kunnen bereiken, doen wij van alles een beetje.¹³ Deze constatering doen het ergste vrezen.

Over de doelstellingen en beginselen van het Nederlandse buitenlandbeleid bestaat verwarring. Zijn het *Peace, Profit and Principles*? Gaat het om het beginsel *Trouwe Bondgenoot*, waarvan het buitenlandbeleid van de Verenigde Staten afhangt? Is het de brugfunctie en diens moderne incarnatie, de *enabling state*? Zijn het de door de WRR voorgestelde beginselen: behartiging van *vitale-* en *niet-vitale belangen* en de ontwikkeling van *niches* waarin Nederland als *enabling state* een verschil kan maken? Zijn het beleidsaccenten die in de Internationale Veiligheidsstrategie worden genoemd: meer Europese verantwoordelijkheid; focus op instabiele regio's in de nabijheid van Europa; preventie; ontwapening en wapenbeheersing; geïntegreerde benadering; en samenwerking met de private sector? Of zijn het juist de strategische belangen die in diezelfde strategie worden genoemd: de verdediging van het eigen en bondgenootschappelijke grondgebied; een goed functionerende internationale rechtsorde en economische veiligheid. Of zijn het de *beleidsconstanten* van het buitenlandbeleid zelf?

Wij hebben, zoals aangegeven, een duidelijke keuze willen maken. Het startpunt bestaat uit de vitale belangen en waarden die leiden tot een aantal strategische opgaven. De uitvoering van de strategische opgaven gebeurt op basis van beleidsconstanten die op hun beurt de handelingsbeginselen medebepalen.

Om te bepalen hoe de vigerende beleidsconstanten worden beïnvloed door huidige en toekomstige ontwikkelingen wordt hieronder een aantal grote trendbewegingen onder de loep genomen. De belangrijkste trends hierbij zijn **multipolariteit** en **soevereinisme**. Multipolariteit is structureel van aard en komt voort uit het ontstaan van meerdere machtscentra; soevereinisme is conjunctureel van aard en is een variant op het nationalisme en een reactie op mondialisering. Momenteel zijn deze twee tegengestelde krachten binnen veel Westerse landen aan het werk. Deze maken het lastig om een coherent en consistent buitenlandbeleid te ontwikkelen.

¹³ De WRR wijst op tk 2005-2006, 30 300 v, nr. 2; tk 2006-2007, 30 800 v, nr. 2; tk 2007-2008, 30 800 v, nr. 2; tk 2008-2009, 31 700 v, nr. 2; tk 2009-2010, 32 123 v, nr. 2. Zie WRR. "Aan Het Buitenland Gehecht", p. 47.

De trends zijn op onderdelen onderling samenhangend en kunnen niet los van elkaar worden gezien. Ook belangrijk is dat de trendbeschrijvingen over *trends* gaan, en niet over *thema's*. Dit wil zeggen dat we willen kijken naar *ontwikkelingen* die ons buitenlandbeleid de komende jaren gaan beïnvloeden, en niet zozeer naar kwesties van blijvende zorg. Vandaar dat er geen specifieke beschrijving is over terrorisme, religie of migratie, maar dat deze in de context van trends worden besproken.

Hoofdstuk 2: Trendbeschrijvingen

Trend 1: Multipolariteit en de veranderende aard van multilateralisme

Multilateralisme is vanouds een van de belangrijkste naoorlogse ankerpunten van een land zoals Nederland. Middelgrote, hoog ontwikkelde democratieën hebben een gebrek aan *shaping power* om de mondiale regels voor het gedrag van staten met militaire macht af te dwingen. Daarom hebben deze landen belang bij functionerend internationaal recht en internationale instituties die gezamenlijke belangen dienen. Een probleem hiervan is dat de huidige internationale ordening in belangrijke mate een afspiegeling is van de positie en de waarden van het Westen. De opkomst van nieuwe hegemoniale machten maakt dat bestaande geopolitieke verhoudingen onder druk komen te staan.

Kenmerken en manifestaties

- Nieuwe opkomende grootmachten eisen een belangrijkere plaats op in bestaande internationale gremia, of creëren zelf nieuwe samenwerkingsverbanden, zoals de Shanghai Cooperation Organization, de Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB) en het BRICS platform (Brazilië, Rusland, India, China en Zuid-Afrika).
- Landen als China, India en Rusland laten zich nu meer gelden dan voorheen; ten eerste door zich assertiever op te stellen (Zuid-Chinese Zee, oorlog in Oekraïne), en ten tweede door nieuwe geopolitieke connecties aan te gaan (China/India in Afrika, Rusland richting het Midden-Oosten).
- Tegelijkertijd stellen scharnierstaten (*pivot states*) zich onafhankelijker op, zoeken nieuwe partners, en nemen meer risico in hun buitenlandbeleid. Voorbeelden zijn: Turkije, Iran, Saoedi-Arabië en India.
- In de transitie van een unipolair systeem naar een multipolair systeem ontstaan nieuwe regels voor het onderlinge gedrag van staten. De tijdelijke afwezigheid van nieuwe regels en de ondeugdelijkheid van de oude, vergroot de instabiliteit.
- Bestaande ankerpunten van regionale veiligheidsordes komen onder druk te staan. Zo is er met de annexatie van de Krim een einde gekomen aan de orde zoals overeengekomen in het Handvest van Parijs van november 1990. Daarin verklaarden alle Europese en Noord-Amerikaanse landen dat het tijdperk van tegenstelling en verdeeldheid in Europa beëindigd was, en dat de betrekkingen in de toekomst gebaseerd zouden moeten zijn op respect en samenwerking. Daarnaast werden de deelnemende landen verplicht democratie als het enige regeringsstelsel te bevestigen en te versterken.
- De nieuwe multipolariteit heeft een grote invloed op ontwikkelingssamenwerking. De hegemonie van de Wereldbank wordt gebroken,

met name door opkomst van nieuwe ontwikkelingsbanken zoals de BRICS-bank. Landen zoals India worden nu zelf donorlanden.

Narratief

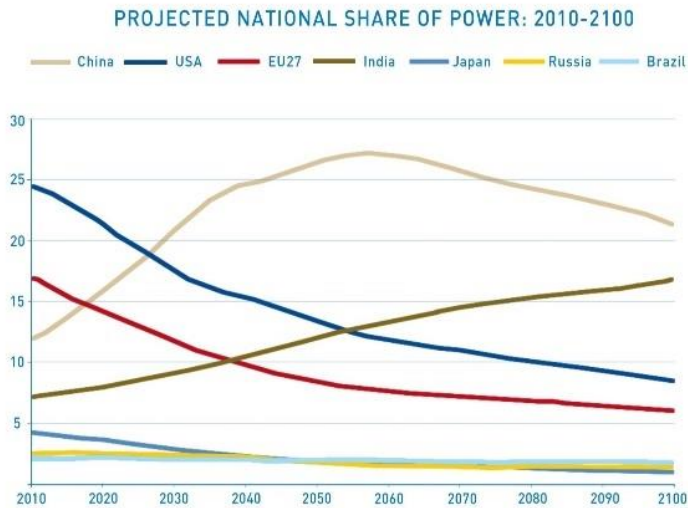
De annexatie van de Krim en de daarop volgende Oekraïne-crisis tussen de EU en NAVO enerzijds en Rusland anderzijds was wederom een bewijs dat het denken in termen van invloedssferen weer terug is. De crisis bevestigde een trend die al langer gaande was, ook elders in de wereld. De nieuwe deling is essentieel anders dan die van de Koude Oorlog, toen er sprake was van twee onverzoenlijke blokken, elk met hun eigen politiek-ideologische en economische systeem. De nieuwe deling is er een van staatskapitalistische autocratieën versus democratieën, die binnen hetzelfde mondiale kapitalistisch systeem functioneren. Er is hierbij geen sprake van ideologische blokken die zich economisch afscheiden van de rest van de wereld, maar van landen met een vergelijkbaar politiek systeem die samenwerking zoeken en zich mogelijk afzetten tegen de rest van de wereld, of door gebruik van economische middelen politieke tegenstanders trachten te beïnvloeden. Competitie en partnerschappen lopen in dit systeem door elkaar heen en kunnen als gevolg van het klassieke *balance of power politics* snel veranderen.

De huidige leiders van het staatskapitalisme en autocratische model zijn Rusland en China; de Verenigde Staten en de EU zijn de leiders van het liberale kapitalisme. Binnen het liberaal-kapitalistische kamp zijn echter scheuringen zichtbaar. EU-lidstaten als Hongarije en Polen voelen zich aangetrokken tot het staatskapitalistische en autocratische model. Dit past in een bredere trend van machtsverschuivingen (zie figuur 3 onder) en de teloorgang van vrijheid in de wereld. *Freedom House* constateerde voor het tiende achtereenvolgende jaar een achteruitgang van de vrijheid.¹⁴ In 2015 werden 72 landen onvrijer en werden slechts bij 43 landen vorderingen geconstateerd.

Rusland heeft de afgelopen decennia planmatig aan het herstel van de oude invloedssfeer van de Sovjet-Unie gewerkt. In 2007 pleitte de Russische president Vladimir Poetin voor een multipolaire wereldorde om de door Amerika gedomineerde orde te vervangen.¹⁵ Met de oprichting van de Collectieve Veiligheidsverdragsorganisatie in het begin van de jaren negentig en de Euraziatische Unie die op 1 januari 2016 in het leven werd geroepen, trachtte Moskou equivalenten van de NAVO en de EU op te richten. Deze activiteiten waren geen overweldigend succes, maar passen wel in een consequent streven naar herstel van oude invloedssferen door het gebruik van machtspolitiek.

¹⁴ Freedom House, "Freedom in the World 2016", 2016, <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2016>.

¹⁵ Vladimir Poetin tijdens de Veiligheidsconferentie van München, 10 februari 2007.



Figuur 3 Ontwikkeling van de machtsverdeling in de wereld (% van totale wereldmacht)

In het 'Globale Zuiden' ontstond in 2003 een forum voor dialoog tussen India, Brazilië en Zuid Afrika (IBSA). Het doel daarvan was het tegengaan van marginalisatie ten opzichte van het Westen. Hieruit is het BRICS platform voortgekomen. De BRICS-ontwikkelingsbank van Brazilië, Rusland, India, China en Zuid-Afrika moet een alternatief gaan vormen voor de, door het Westen gedomineerde, Wereldbank.

China zelf is afkerig van multilateralisme en zet in op bilaterale verdragen en door China gedomineerde internationale organisaties. China heeft zoals gezegd de Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB) opgericht, die bilaterale infrastructuurprojecten moet gaan financieren. In reactie op het Trans-Atlantic Trade and Investment Pact (TTIP) kwam de Chinese president Xi Jinping met het idee van een vrijhandelszone voor de Aziatische staten in de oostelijke Pacific (de Free Trade Area of the Asian Pacific: FTAAP). Ook zijn idee voor een nieuwe Zijderoute kan in deze geopolitieke context worden geplaatst. Dit plan voorziet in bilaterale afspraken met landen langs de route.

Gevolgen voor de beleidsconstanten

Als gevolg van deze ontwikkelingen komen vrijwel alle traditionele ankerpunten van het Nederlandse buitenlandbeleid onder druk te staan.

- De *legalistische benadering* blijft weliswaar van kardinaal belang, maar wordt uitgehold door andere opvattingen over het internationale recht en waarden van opkomende spelers. Zo bleek er onder de BRICS landen steun te bestaan voor de annexatie van de Krim. Ook onuitgesproken regels en regimes veranderen. Nederland kan weinig invloed uitoefenen op deze ontwikkelingen, omdat de belangrijkste bondgenoot, de Verenigde Staten, het internationale recht en de internationale instituties niet als ordeningsmiddel voor de internationale

betrekkingen beschouwt, en een klassiekere opvatting over veiligheid hanteert. Dit geldt ook voor staatskapitalistische autocratieën. Bovendien zijn het bevorderen van waarden en het beschermen van belangen twee zijden van dezelfde medaille.

- De *institutionele benadering* komt onder druk te staan omdat macht verschuift naar fora waar Nederland geen zeggenschap in heeft. Nederland moet moeite doen om af en toe aan te schuiven bij de G20, maar heeft geen enkele invloed op activiteiten van de BRICS of die van China en Rusland afzonderlijk. De VN blijft belangrijk, maar tegelijkertijd zien we dat de politieke besluitvorming deels verschuift naar gremia als de G20 of de G7, waar Nederland geen deel van uitmaakt. Voor opkomende landen domineert het klassieke territoriale veiligheidsbeginsel boven het Westerse beginsel van humanitaire veiligheid.
- De *Trans-Atlantische band* is uit machtspolitieke overwegingen essentieel, maar de nieuwe blokvorming maakt het voor Nederland soms lastig om een positie te kiezen. Een goed voorbeeld is het Nederlandse besluit om medeoprichter van de AIIB te worden. De Verenigde Staten was standvastig tegen elke betrokkenheid bij de bank.
- De *antimilitaristische benadering* komt onder druk te staan doordat meerdere machtspolen zich manifesteren, die zich ook minder geknecht voelen door het verbod op geweldsuitoefening. Dit vraagt mogelijk ook om een grotere bereidheid om proactief militaire middelen in te zetten wanneer vitale Nederlandse belangen in het geding zijn.

Trend 2: Opkomst van Soevereïnisme

Soevereïnisme is een vorm van nationalisme dat zich afzet tegen elke vorm van federalisme en supranationalisme, en is in bepaalde opzichten de keerzijde van de beweging richting *individual empowerment*. Aanhangers van deze stroming pleiten voor herstel van soevereiniteit, zelfbeschikking en de terugkeer van de natiestaat. Soevereïnisme is in heel Europa zichtbaar en komt tot uiting in de opkomst van links- en rechts-radicalen partijen die zich afzetten tegen de Europese Unie en streven naar het terughalen van bevoegdheden uit 'Brussel', of het volledig uiteenvallen van de Europese Unie. De Brexit, waartoe de Britse kiezer op 23 juni 2016 in een referendum besloot, is tot nu toe de meest dramatische uitdrukking van deze trend.

Kenmerken en manifestaties

- Soevereïnisme is een reactie op globalisering en komt tot uitdrukking in het afwijzen van handelsverdragen, verdenkingen van het bestaan van ongewenste invloed van multinationale ondernemingen op supranationale organisaties zoals de EU.

- Sinds de financiële crisis van 2008 en 2009 is deze trend versterkt en gedeeltelijk gevoed door de ineffectiviteit van het bezuinigingsbeleid waarvoor de Europese Unie grotendeels verantwoordelijk werd gehouden. Dit bleek bij grote groepen burgers het gevoel te versterken dat hun economische veiligheid was aangetast. Inmiddels spreken economen over *secular stagnation*: een langdurige periode met geen of lage economische groei.
- Het jaar 2015 werd hierin een kantelpunt. In dit jaar brak de vluchtelingen crisis uit en vond een serie van terroristische aanslagen in Frankrijk en België plaats. Naast het gevoel van verlies aan economische veiligheid, werd onder grote groepen burgers nu ook een verlies van de fysieke veiligheid ondervonden.
- Daarmee kwam het sociale contract tussen burgers en staat onder druk te staan. Grote groepen burgers geloven niet dat de zorg voor welvaart en veiligheid bij de huidige politiek-bestuurlijke klasse in goede handen is.

Narratief

Soevereïnisme is het directe gevolg van de nieuwe fase waarin de mondialisering is gekomen. Er lijkt sprake te zijn van een *perfect storm*. Een aantal ontwikkelingen komt samen waardoor de wereld in hoog tempo verandert: verschuiving van de economische, en daarmee ook politieke, macht naar het oosten, een financiële crisis en langdurige economische stagnatie, opstanden en ontwijking in het Midden-Oosten en Noord-Afrika die terrorisme en vluchtelingenstromen tot gevolg hadden, een conflict met Rusland naar aanleiding van de annexatie van de Krim en de Russische steun aan de rebellen in het oosten van Oekraïne, toenemende spanningen in de Zuid-Chinese Zee, afnemende voorzieningszekerheid, sterk fluctuerende prijzen van grondstoffen en energie, klimaatverandering en een nieuwe industriële revolutie van *internet of things* die de industriële productie ingrijpend verandert en banen overbodig kan maken.

Door deze *perfect storm* raken grote groepen mensen, de lager opgeleiden en ouderen in het bijzonder, hun vertrouwen in het bestaan kwijt. Zij hebben het gevoel dat welvaart, veiligheid en identiteit op het spel staan. Welvaart heeft met het gevoel te maken dat het economisch goed gaat of dat er minimaal zicht is op een beter leven in materiële zin; veiligheid is een subjectiever begrip. Rationeel is veiligheid in het geding als oorlog dreigt, er sprake is van terrorisme of toenemende misdaad. Subjectief is veiligheid in het geding als het gevoel van veiligheid afneemt, bijvoorbeeld omdat vluchtelingen uit andere culturen zich in een land vestigen. Het veiligheidsgevoel en identiteit liggen daarom dicht bij elkaar.

Als door grote mondiale veranderingen welvaart, veiligheid en identiteit op het spel staan, worden delen van de bevolking gevoeliger voor nationalisme, protectionisme en xenofobie en kan uiteindelijk het sociale contract tussen leiders en volk overal worden

verbroken. Dit kan leiden tot maatschappelijke en politieke onrust en tast de effectiviteit van het buitenlandbeleid aan.



Nigel Farage spreekt in Volendam.

Het meest dramatische gevolg van deze trend is de Brexit. Dit besluit heeft vergaande gevolgen voor de Europese orde. De Brexit:

- versterkt de trend van machtsverval die in het Verenigd Koninkrijk al een eeuw gaande is.
- versterkt de trend van Westers machtsverval, en ontketent een langdurige periode van onzekerheid. Europese leiders moeten allereerst oplossingen vinden voor hun eigen problemen. Dit leidt de aandacht af van de noodzakelijke aanpassingen in het buitenlandbeleid die door de geopolitieke veranderingen worden afgedwongen. Assertiever wordende spelers zoals Rusland maken hier gebruik van.
- heeft ingrijpende gevolgen voor de machtsverhoudingen in Europa. Zolang de Unie blijft bestaan zal de macht verschuiven naar Frankrijk en vooral Duitsland. Dit werkt de vorming van blokken, zoals de Visegradgroep, en gelegenheidscoalities binnen de EU in de hand.
- heeft fundamentele gevolgen voor de Trans-Atlantische relaties. Een verzwakt Verenigd Koninkrijk kan geen rol van betekenis spelen in de *counter-balancing* tussen de continentale machten Frankrijk en Duitsland enerzijds en de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk anderzijds.

Een ander gevolg van soevereïnisme is dat burgers interdependenties afwijzen. In Europa wordt massaal tegen vrijhandelsakkoorden als TTIP geprotesteerd. In Nederland is een referendum gehouden over het associatieverdrag tussen de EU en Oekraïne. In het debat staan twee visies tegenover elkaar. Aan de ene kant staan

degenen die pleiten voor internationale samenwerking en meer economische en politieke integratie of interdependentie, om welvaart en veiligheid te garanderen. Aan de andere kant staan degenen die vinden dat regeringen zich minder met het buitenland moeten bemoeien en eerst in eigen land orde op zaken moeten stellen. Deze visies, die de oude links-rechtstegenstelling vervangen en ten koste gaan van middenpartijen (zie tabel 1), neutraliseren elkaar, terwijl de aanval op interdependenties wordt ingezet door groeperingen met een nationalistische en protectionistische agenda.

Partij	1995	2000	2005	2010	2015
CDA	100.442	82.000	73.000	67.592	53.107
PvdA	64.523	58.426	61.111	54.504	49.155
VVD	53.465	48.092	41.861	36.371	30.895

Tabel 1 lidmaatschap van traditionele politieke partijen

De rijkste landen en de snelste groeiers van de wereld zijn landen die het meest open staan voor samenwerking met andere landen en bereid zijn die samenwerking te institutionaliseren. Aanvallen op interdependenties en integratie, door het blokkeren van bijvoorbeeld handelsverdragen en het inzetten van protectionistische maatregelen, zullen daarom een averechts effect op de welvaart hebben.

In tijden van mondiale economische groei is de groei van de wereldhandel groter dan de groei van het wereldwijde BBP. Als gevolg van de crisis van 2009 is hier verandering in gekomen. Toen zakte de wereldhandel in en raakten de landen in een crisis. Daarna schoot de wereldhandel omhoog, om vervolgens weer in te zakken. De afgelopen jaren is de groei van de wereldhandel wederom ingezakt en is vervolgens gelijk gebleven aan de groei van het mondiale bbp.¹⁶ Dit proces wordt versterkt door protectionistische maatregelen.

Stagnatie in de mondiale handel levert per definitie een stagnerende economie op. Protectionistische maatregelen lijken dan intuïtief goed, maar leiden historisch gezien tot een depressie. In het jaarrapport 2016 waarschuwt het IMF dat door de steeds luidere afwijzing van de economische integratie en het opkomend nationalisme, het herstel van de wereldeconomie gevaar loopt.¹⁷ Dit betekent dat landen die onder druk

¹⁶ The Wall Street Journal, "Making Depressions Great Again", Februari 29, 2016, <http://www.wsj.com/articles/making-depressions-great-again-1456790200>.

¹⁷ International Monetary Fund, "World Economic Outlook 2016: Too Slow for Too Long", April 2016, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2016/01/pdf/text.pdf>.

van nationalistische politici en protectionistische sentimenten, grenzen aan de openheid willen, rekening moeten houden met teruglopende economische groei. Voor Europa komt dit vooral hard aan omdat diens welvaart in belangrijke mate gebaseerd is op het vrije verkeer van personen, goederen en diensten.

Gevolgen voor de beleidsconstanten

Soevereïnisme tast de volgende beleidsconstanten aan:

- Door het afwijzen van supranationalisme en multilaterale verdragen worden zowel de *institutionele* als *internationaal rechtelijke* (legalistische) beginselen van het buitenlandbeleid uitgehold. Daardoor wordt het lastig om verdere invulling te geven aan een op regels gebaseerde liberale internationale orde. Hiermee eroderen twee pijlers onder de welvaart en veiligheid van ons land. Als gevolg van de Brexit, de mogelijke afwijzing van TTIP en het ontluikend Amerikaans isolationisme komt Europa – en daarmee Nederland – in een geïsoleerde positie.
- Oefent ook druk uit op de *Trans-Atlantische* benadering. Door de Brexit lijkt een einde te zijn gekomen aan de traditionele, eeuwenoude *balance of power politics* die Nederland eeuwenlang voerde, gebaseerd op de Pax Britannica en vervolgens op de Pax Americana. De verkiezing van Donald Trump tot president van de VS kan deze ontwikkeling versterken. De *antimilitaristische* benadering kan door deze beweging juist worden versterkt. Soevereïnisme leidt tot minder steun voor militaire interventies elders, zeker als er geen duidelijke rechtvaardiging is gekoppeld aan Nederlandse belangen waarvan burgers overtuigd zijn.

Trend 3: Assertiviteit

De opkomst van een multipolair systeem leidt tot een herschikking van de internationale verhoudingen waarbij opkomende landen zich willen laten gelden. Dit zijn in veel gevallen autoritaire democratieën (*illiberal democracies*) of autocratieën die zich ook van militaire middelen bedienen. Daarnaast maken nieuwe mogelijkheden om conflict te bedrijven, bijvoorbeeld op het terrein van cyber en informatieverbreiding, de kansen op gewapend conflict groter.

Kenmerken en manifestaties

- Met de annexatie van de Krim en de Chinese landwinnings-operaties in de Zuid-Chinese Zee lijkt het taboe op territoriale verovering gebroken.
- In Oost-Europa en Zuidoost Azië is sprake van de opkomst van hybride oorlogsvoering gericht op het behalen van politiek en militair-strategische doelen.

- NAVO landen worden onder druk gezet om de defensiebudgetten op te voeren, en voorts is er een wapenwedloop gaande in Azië.
- Het taboe op de discussie over de mogelijke inzet van nucleaire wapens is weggevallen. Landen lijken minder voor 'brinkmanship' terug te schrikken. Een voorbeeld is de activiteit van China rond de Oost- en Zuid-Chinese Zee.
- Regionale (opkomende) machten stellen zich assertiever op. Dit leidt tot spanningen in de regio en tot militaire inzet of andere vormen van agressief optreden. Voorbeelden zijn Turkije in Syrië; Iran in Syrië en Jemen; en Egypte in Libië.

Narratief

Het tijdperk van Amerikaanse hegemonie is voorbij. Dit is deels een gevolg van het feit dat de Verenigde Staten een liberale (economische) wereldorde heeft bevorderd sinds de Tweede Wereldoorlog met een hoogtepunt in de jaren '90. Hierdoor konden de nieuwe machten opkomen die nu hun plaats zoeken in het internationale bestel. Tegelijk met de opkomst van deze nieuwe machten raakte de VS zelf relatief gezien enigszins in verval, en kwam er een wereldorde tot stand die als 'post-American' of 'G-o' te boek staat. De belangrijkste nieuwe grootmacht is China, dat zich voor het eerst in 500 jaar lijkt te ontwikkelen tot een land met niet alleen regionale, maar zelfs mondiale ambities.



Een Chinees fregat van het Type 054A. Credit: Reuters

Rusland heeft de economische, noch militaire macht om zelfstandig zijn positie als supermacht te herwinnen, maar speelt in op het relatieve machtsverval van het Westen en de daaruit voortvloeiende geopolitieke turbulentie, om zijn positie te verstevigen.

Een overeenkomst tussen China en Rusland is dat deze beide traditionele, territoriale en imperiale grootmachten zijn met een glorieus verleden dat in hun visie teloor is gegaan door Westers handelen. Rusland en China hebben vanouds een beleid van expansie gevoerd en dat gaat tot op de dag van vandaag door. Dit blijkt uit de activiteiten van China in de Zuid- en Oost-Chinese Zeeën en van Rusland in Oekraïne, waaronder de annexatie van de Krim. De overeenkomsten in assertiviteit zijn opmerkelijk, zoals uit de onderstaande samenvatting blijkt (tabel 2).

	China	Rusland
Territoriale component	Claim op Senkaku/ Diaoyu eilanden op Japan en claim op de gehele Zuid-Chinese Zee.	Annexatie van de Krim, en het creëren van bevroren conflicten in Oost-Oekraïne, Zuid-Ossetië, Transnistrië en mogelijk West-Syrië.
Militaire component	Militair machtsvertoon, het oprichten van militaire bases, en de nadruk op A2/AD capaciteiten.	Idem.
Economische component	Toegang tot grondstoffen en visserijgronden, uitbreiding EEZ, bescherming en beheersing van handelsroutes en SLOCS door de Indische Oceaan en de Zuid- en Oost-Chinese Zeeën.	Toegang tot gasvelden in de Zwarte Zee, uitbreiding EEZ, beheersen van handelsroutes en SLOCS door Middellandse Zee, Zwarte Zee, Oostzee en Noordelijke Zeeroute.

Tabel 2 Chinese en Russische assertiviteit

Maar het zijn niet alleen de nieuwe grootmachten die zich aandienen, ook een aantal scharnierstaten bedienen zich van agressieve retoriek of bewapenen zich. Dit geldt met name voor Saoedi-Arabië en Pakistan, maar ook voor Iran en Turkije. Een multipolaire wereld biedt deze landen kansen om grootmachten hun macht te laten vergroten, en zo hun regionale positie te verstevigen, of om meer risico te kunnen nemen ten opzichte van rivaliserende regionale machten. Dit komt nog het duidelijkst naar voren in de Golfregio.

De toegenomen assertiviteit komt goed tot uitdrukking in de stijgende lijn die defensie-uitgaven en wapendeals vertonen. Sinds 2002 zijn de wereldwijde uitgaven in wapenhandel gestaag gestegen, met een uitschieter naar boven in 2011. Op het gebied van defensie-uitgaven is een soortgelijke trend zichtbaar sinds 1996, alhoewel de uitgaven sinds 2010 relatief gelijk zijn gebleven. Met name de uitgaven van landen als

China, Saoedi-Arabië en Rusland stijgen daarentegen sterk. Ook in Europa is na een jarenlange daling nu een stijgende lijn waargenomen, met name gedreven door de Europese landen die direct grenzen aan Rusland en Oekraïne. In deze landen zijn de uitgaven in 2015 met 13 procent gestegen (zie ook tabel 3).¹⁸

Staten	2005	2010	2015
China	79.890	144.383	214.485
India	35.548	48.470	51.116
Zuid-Korea	27.283	33.730	38.640
Rusland	43.010	60.940	91.081
Saoedi-Arabië	38.008	52.350	85.354
Verenigde Staten	610,176	757.992	595.472

Tabel 3 defensie-uitgaven (gefixeerde (2014) USD (\$) in mln.)

Brinkmanship wordt niet alleen in de hand gewerkt door de mogelijkheden die een instabiel internationaal bestel met zich meebrengt. Ook een breder arsenaal aan militair-strategische middelen om indirecte militaire confrontaties aan te gaan wordt meer dan ooit gebruikt. Zo wordt de crisisstabiliteit tussen de NAVO en Rusland ondermijnd door veelvuldige *snap exercises* aan beide kanten. Het meest ernstig is nog *nuclear signalling* dat wordt gekenmerkt door retoriek en het plaatsen van *dual capable* wapens door Rusland in bijvoorbeeld Kaliningrad, alsmede de modernisering van nucleaire arsenalen.

De discussie over de toegang tot zeegebieden heeft door de ontwikkeling van capaciteiten *Anti Access* en *Area Denial (A2/AD)* een nieuwe dimensie gekregen. De discussie startte in de Verenigde Staten toen werd geconcludeerd dat China bezig was met de ontwikkeling van een expeditieaire marine. Op basis van het strategische vlootplan ontwikkelt de Chinese marine zich van een marine voor *sea control* (bescherming van het kustwater) naar een marine voor *sea denial* (het ontzeggen van toegang tot de zeegebieden nabij China). Onderdeel van deze ontwikkeling is een A2/AD capaciteit om vijandelijke schepen te beletten de Zuid- en Oost-Chinese Zeeën in te varen.¹⁹ De grootste zorg werd de DF21D, de eerste ballistische antischepsraket waarmee in één klap een Amerikaans vliegdekschip tot zinken kan worden gebracht.

¹⁸ Stockholm International Peace Research Institute, "SIPRI Military Expenditure Database", accessed Juli 21, 2016, <https://www.sipri.org/databases/milex>.

¹⁹ Anti-access/Area denial, oftewel de mogelijkheid om andere landen uit te sluiten om een bepaald gebied in te gaan of door te gaan met militaire dan wel andere middelen.

Een laatste belangrijke ontwikkeling is die van hybride oorlogvoering, oftewel de mogelijkheid om met een mix van middelen confrontatie te initiëren zonder dat dit tot oorlog hoeft te leiden. Hier kunnen militaire middelen bij worden ingezet, heimelijk of niet. Maar ook cyber, economische middelen, verdeel-en-heersdiplomatie en *information warfare* kunnen hier deel van uitmaken. Met name de Westerse landen die een transparante en op democratische waarden gestoeld buitenlandbeleid voorstaan, kunnen kwetsbaar zijn voor hybride dreigingen en conflict.

Gevolgen voor de beleidsconstanten

Afgezien van de antimilitaristische benadering komen de beleidsconstanten van het Nederlands buitenlandbeleid niet onder druk door deze ontwikkeling. Wel zijn zij voor het tegengaan of neutraliseren van deze dreigingen van onverminderd belang voor:

- het *internationale recht* om de integriteit van het (bondgenootschappelijk) grondgebied te waarborgen, het beginsel van *mare liberum* en vrijhandel overeind te houden en als ankerpunt voor het gedrag van staten.
- de *internationale instituties* gericht op internationale geschillenbeslechting, de institutionalisering van het internationale recht.
- de *Trans-Atlantische verhouding* en de NAVO die noodzakelijk blijft om de dreiging van Rusland te pareren.
- De *antimilitaristische* benadering komt onder druk te staan doordat meer assertieve staten ook een robuustere benadering behoeven. Dit wil niet zeggen dat er per se militair moet worden opgetreden, maar ook voor afschrikking is een geloofwaardige *military posture* nodig, gesteund door de juiste diplomatieke taal.

Trend 4: De ‘Rise of the Rest’

De opkomst van ‘de rest’, oftewel de niet-Westerse wereld, is op weg om een einde te maken aan de Westers georiënteerde economische verhoudingen en leidt naar een multipolaire orde. *Emerging middle income economies* (EMEs) zullen in toenemende mate gebruik maken van alternatieve (niet-Westerse) samenwerkingsverbanden, waardoor de *Liberal International Economic Order* (Washington Consensus) verder onder druk zal komen te staan. Ook wordt het risico op conflicten over grondstoffen of territorium groter.

Kenmerken en manifestaties

- Nieuwe economische spelers (EME's) komen op. Daardoor ontstaat een multipolaire wereldeconomie waarbij macht niet langer geconcentreerd is in een handvol Westerse landen.
- De opkomst van niet-Westerse multinationals (Tata Motors, Sun Pharma, Tencent Holdings, Avago) illustreert de verschuiving van economische macht en invloed richting Azië.

- Er is sprake van groeiende competitie tussen de huidige dominante internationale financiële instituties (de zogenoemde Bretton Woods instituties; IMF en de Wereldbank) en nieuwe financiële instituties (New Development Bank (NDB) en AIIB).
- De zuid-zuid relaties worden versterkt: Er is sprake van toenemende samenwerking en kennisuitwisseling tussen (voormalige) ontwikkelingslanden. Het aandeel van de zuid-zuid handel (\$4.7 biljoen) is in de periode tussen 1995 en 2012 verdubbeld tot een kwart van de totale wereldhandel (\$18 biljoen).²⁰
- Potentiële en bestaande conflicten in ‘Global South’ nemen toe in betekenis: zie de grote aandacht voor kwestie van de Zuid-Chinese Zee, piraterij in de Golf van Aden, terrorisme in Afrika (oprichting van AFRICOM) en de geopolitiek van Centraal-Azië.

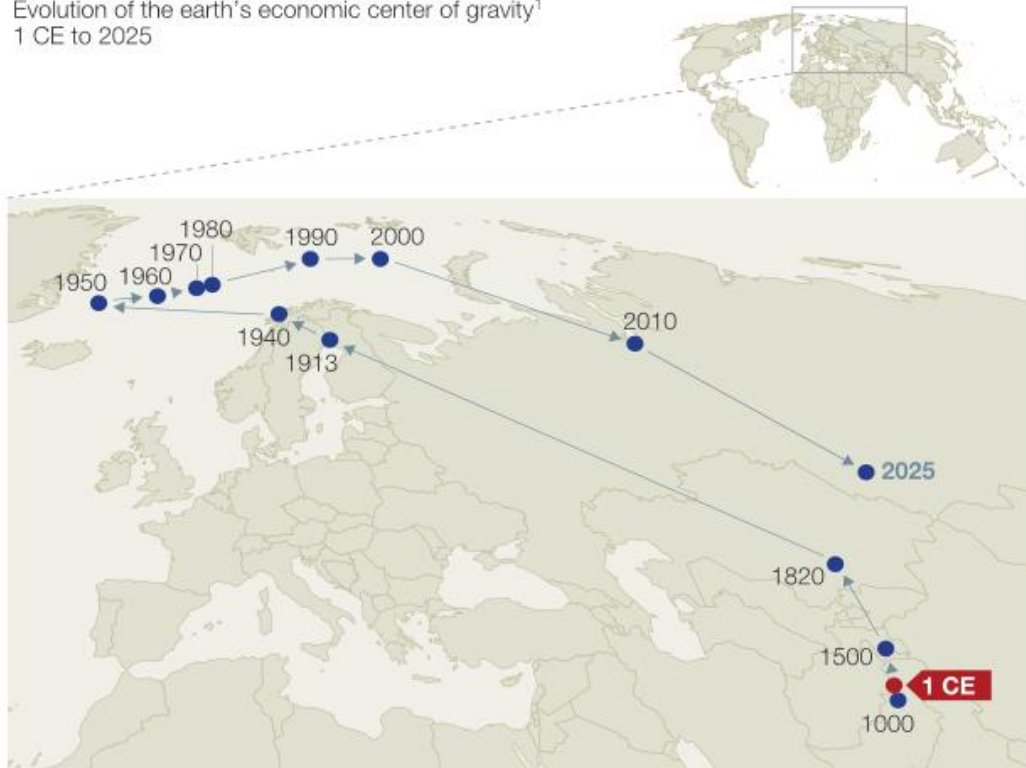
Narratief

Ruim 60 jaar na de historische Bandung Conferentie in 1955, weten landen in de *Global South* in toenemende mate druk uit te oefenen op het dominante politieke en economische systeem in het noorden. De economische groei in een aantal zuidelijke landen, met name in China en India, heeft een nieuwe impuls gegeven aan de ontwikkeling van een alternatief model voor het neoliberale model van het noorden – een model waarbij Azië centraal komt te staan (zie figuur 4).²¹

²⁰ UNCTAD, “South-South Trade Continues to Increase, UNCTAD Statistics Show”, December 16, 2013, <http://unctad.org/en/pages/newsdetails.aspx?OriginalVersionID=673>.

²¹ K. Gray and B.K. Gills. “South-South Cooperation and the Rise of the Global South.” *Third World Quarterly* 37, no. 4 (2016): 557–74.

Evolution of the earth's economic center of gravity¹
1 CE to 2025



¹Calculated by weighting national GDP by each nation's geographic center of gravity; a line drawn from the center of the earth through the economic center of gravity locates it on the earth's surface. For detailed analysis, see the appendix in the McKinsey Global Institute (MGI) report *Urban world: Cities and the rise of the consuming class*.

Source: MGI analysis using data from Angus Maddison, University of Groningen; MGI Cityscope v2.0

Figuur 4 Verschuiving van het mondiale economische zwaartepunt in de tijd

De opkomst van de Global South is terug te voeren naar het eind van de 20e eeuw en valt samen met een aantal factoren waaronder bevolkingsgroei, de toename van *human capital* (onderwijs) en de komst van technologische ontwikkelingen. Volgens modellen op basis van deze factoren zullen Frankrijk, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk naar verwachting in 2030 gepasseerd worden door Brazilië (6) en Indonesië (7) in de top 10 grootste economieën ter wereld (zie tabel 4).²² Rond dezelfde tijd zal ongeveer 80 percent van de wereldbevolking in opkomende en ontwikkelingslanden leven. Het verschil tussen de drie grootste economieën (China, India en VS) en de rest van de wereld zal de aankomende jaren alleen nog maar toenemen.²³

Door bevolkingsgroei en verbeterde levensomstandigheden in niet-Westerse landen zal de vraag naar consumptiegoederen toenemen en zorgen voor een toenemende druk op mondiale ecosystemen.²⁴ Industrialisatie en de toegenomen vraag naar energie,

²² PWC, "The World in 2050: Will the Shift in Global Economic Power Continue?", Februari 2015, <http://www.pwc.com/gx/en/issues/the-economy/assets/world-in-2050-february-2015.pdf>.

²³ Ibid.

²⁴ Planbureau voor de Leefomgeving, "Mondiale Ecosystemen Zwaar Onder Druk", Mei 10, 2010, http://www.pbl.nl/nieuws/persberichten/2010/PBL_identificeert_nieuwe_strategieen_voor_VN-top_in_Nagoya.

drinkwater en schaarse grondstoffen dragen bij aan een groeiende rivaliteit tussen landen.

Positie	2014		2030		2050	
	Land	BBP per KKP (US dollars, mld)	Land	Verwachte BBP per KKP (US dollars, mld)	Land	Verwachte BBP per KKP (US dollars, mld)
1.	China	17.632	China	36.112	China	61.079
2.	Verenigde Staten	17.416	Verenigde Staten	25.451	India	42.205
3.	India	7.277	India	17.138	Verenigde Staten	41.384
4.	Japan	4.788	Japan	6.006	Indonesië	12.210
5.	Duitsland	3.621	Indonesië	5.486	Brazilië	9.164
6.	Rusland	3.559	Brazilië	4.996	Mexico	8.014
7.	Brazilië	3.073	Rusland	4.854	Japan	7.914
8.	Frankrijk	2.587	Duitsland	4.590	Rusland	7.575
9.	Indonesië	2.554	Mexico	3.985	Nigeria	7.345
10.	Verenigd Koninkrijk	2.435	Verenigd Koninkrijk	3.586	Duitsland	6.338

Tabel 4 Top 10 grootste economieën in 2014, 2030, en 2050

De economische en financiële crisis van 2008 bleek voor de EME's een *window of opportunity* om meer invloed op het financiële systeem te krijgen en leidde tot de oprichting van de G20 als complementair forum voor de G7.²⁵ De trage voortgang van hervormingen binnen het IMF en de Wereldbank leidde vervolgens tot de oprichting van alternatieve financiële instellingen, waaronder nieuwe ontwikkelingsbanken zoals de New Development Bank (NDB, de BRICS Bank), Contingent Reserve Arrangement (CRA) en de AIIB. Daarnaast zijn in de laatste jaren sommige opkomende economieën significante bilaterale donoren geworden en worden nieuwe vormen van zuid-zuid samenwerking toegepast. Bij initiatieven zoals *Fragile-to-Fragile cooperation (F2F)* ligt de nadruk op de uitwisseling van sectorspecifieke expertise door landen die een vergelijkbare transitie hebben doorgemaakt.

Het vergroten van internationale politieke invloed blijkt moeizamer te gaan.²⁶ *Incumbent powers* als Europa en de VS bieden weerstand bij het hervormen van de Wereldbank, IMF en de VN-Veiligheidsraad. Als reactie daarop zoeken opkomende landen hun heil in alternatieve fora, zoals de Shanghai Cooperation Council, of richten hun eigen 'veiligheidsraad' op (Peace and Security Council van de AU) zoals bij de Afrikaanse Unie. Maar samenwerking tussen landen van de *Global South* is eveneens

²⁵ Bretton Woods Project, "Rise of the Global South and Descent of the North?", *Bretton Woods Project*, Maart, 1, 2016, <http://www.brettonwoodsproject.org/2016/03/rise-of-the-global-south-and-descent-of-the-north/>.

²⁶ Ibid.

moeizaam. Zo blijft het onduidelijk of de elites in deze landen ook daadwerkelijk dominante machtsstructuren willen democratiseren, of enkel hun eigen positie willen verbeteren binnen de huidige structuren.²⁷ Zo vallen de BRICS landen vaak terug op nationale belangen en plaats van te handelen als een solidair blok, heerst er rivaliteit. Ook moet nog bewezen worden of nieuwe vormen van ontwikkelingssamenwerking een werkelijk alternatief zijn op het bestaande paradigma waarin hulp niet wordt gegeven op basis van eigen belang, zoals het verkrijgen van toegang tot de lokale markt en het recht om grondstoffen te mogen delven. Of er in de toekomst een daadwerkelijk economische verschuiving zal plaatsvinden, hangt voor een groot deel af van de solidariteit, consultatie en integratie van landen in het zuiden.

Het toenemende belang van de Global South maakt ook dat conflicten in deze regio meer aandacht zullen vragen van bestaande (en opkomende) grootmachten. De ontwikkelingen rond de Zuid-Chinese Zee zijn het beste voorbeeld hiervan, en illustreren het belang van een veilige toegang tot grondstoffen en belangrijke aanvoerroutes (SLOC's en LLOC's). Desalniettemin kunnen opkomende economieën ook bronnen van instabiliteit worden, zoals Brazilië, Turkije, Nigeria en Zuid-Afrika aantonen en kunnen dus meer aandacht behoeven.

Gevolgen voor de beleidsconstanten

De gevolgen van de economische verschuivingen op de beleidsconstanten van het Nederlands buitenlandbeleid zijn omvattend:

- De *legalistische benadering* komt door aantastingen van de territoriale integriteit onder druk te staan. Opkomende grootmachten zoals China zullen niet alleen op economisch gebied meer macht naar zich willen toe trekken maar ook vanuit strategisch belang hun invloed willen vergroten. Daarnaast kunnen ook bestaande of nog niet definitieve grenzen in Afrika en elders in Azië onderwerp van discussie worden.
- De *institutionele benadering* komt onder druk te staan doordat opkomende economieën, met de oprichting van nieuwe instituties, een alternatief gaan vormen voor de huidige machtsstructuren. Bovendien komt deze benadering onder druk te staan door toenemende regionalisering en verkleining van de afhankelijkheid van de traditionele Westerse donoren.
- De *Trans-Atlantische band* wordt relatief minder belangrijk als de VS zich meer gaat richten op Azië terwijl Europa, als eindstation van China's 'One Belt One Road', mogelijk ook meer naar het oosten zal gaan kijken.
- De *antimilitaristische benadering* lijkt minder houdbaar als militaire macht mondiaal een belangrijkere rol gaat spelen.

²⁷ Gray and Gills, "South-South Cooperation."

Trend 5: Individual Empowerment

Individual empowerment is een wereldwijd fenomeen dat wordt gedreven door ontwikkelingen in het onderwijs, gezondheidszorg en communicatietechnologie, en maakt dat mensen beter in staat zijn om voor zichzelf te zorgen en voor hun omgeving. Hiermee komen ook de verhoudingen ten opzichte van de overheid onder druk te staan. De burger wordt kritischer en is beter in staat om zich te laten horen. Deze trend kan zowel positieve gevolgen hebben (meer welvaart en sociale cohesie) als negatieve (meer sociale onrust in niet-democratische landen).

Kenmerken en manifestaties

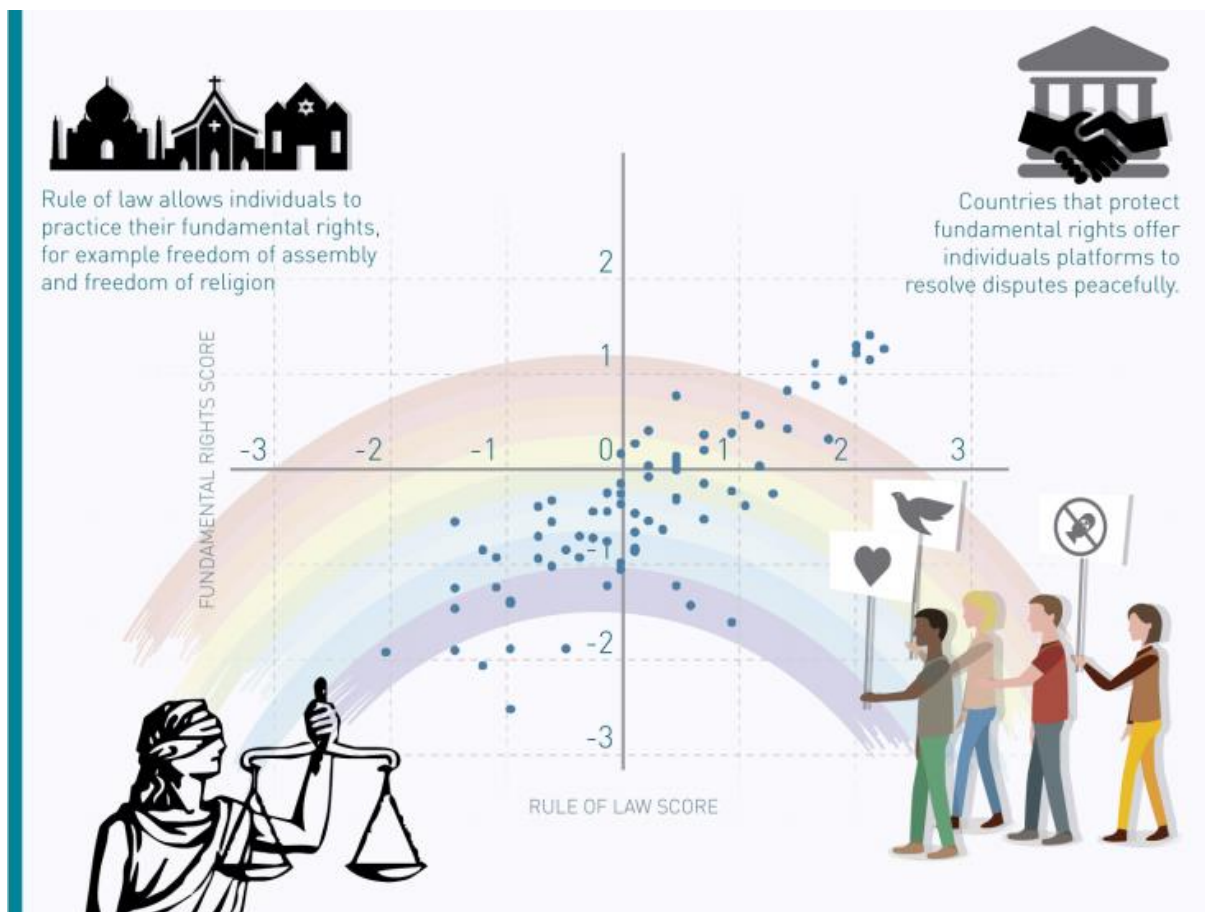
- Er is sprake van een opkomend rechtendiscours (*human rights revolution*) die focust op individuele rechten waar mensen wereldwijd aanspraak op zouden moeten kunnen maken.
- De voortgaande emancipatie van vrouwen maakt dat verwachtingspatronen ten aanzien van wat de overheid kan bieden veranderen.
- Een toename van volksprotesten sinds 2010 op alle continenten, waarvan de frequentie significant hoger is dan in de late jaren tachtig en het begin van de jaren negentig. Voorbeelden zijn de verschillende kleurenrevoluties, de protesten in Brazilië, de Occupy-beweging en de Arabische opstanden.²⁸
- Nieuwe middelen van communicatie zorgen ervoor dat burgers zich beter kunnen organiseren zodat het bekritisieren/het uiten van kritiek op overheden eenvoudiger wordt. Dit is niet alleen waarneembaar in opkomende democratieën, maar ook in het Westen. De rellen in de VS (o.a. Ferguson), Londen en Parijs, de opkomst van radicaal rechts en de opkomst van het populisme zijn hier ook voorbeelden van.
- De vraag naar meer inspraak neemt toe, bijvoorbeeld in de vorm van referenda.
- Mensen zijn beter in staat voor zichzelf te zorgen, zijn mobieler geworden en stemmen zo nodig met hun voeten.

Narratief

Hoewel burgerlijke onvrede van alle tijden is, is deze in de afgelopen 20-30 jaar ingrijpend veranderd, waarbij de overheid in veel delen van de wereld onder druk is komen te staan. Er zullen daarom nieuwe verhoudingen tussen burger en overheid gevonden moeten worden.

²⁸ T. Carothers and R. Young. "The Complexities of Global Protests." Carnegie Endowment, Oktober 2015. <http://carnegieendowment.org/2015/10/08/complexities-of-global-protests-pub-61537>.

De druk van burgers die in veel landen wordt gevoeld, komt voort uit meerdere ontwikkelingen: ten eerste is er de ‘rechten-revolutie’²⁹ die maakt dat mensen wereldwijd burgerrechten claimen zoals uiteengezet in de Universele Verklaring (1948) en het Internationale Convenant voor Burgerlijke en Politieke Rechten (1966). De claim tot het erkennen en kunnen uitoefenen van zulke rechten, zoals vrijheid van meningsuiting en vrijheid van vergadering, komt zelf ook voort uit de ontwikkeling die maatschappijen in veel landen hebben doorgemaakt, waar een opkomende middenklasse om meer inspraak vraagt en niet langer accepteert dat de enige rol van de overheid is om bescherming te bieden (zie ook figuur 5). De notie van ‘*no taxation without representation*’ is daarmee rond de wereld gegaan, en zet sociale contracten onder druk.



Figuur 5 Correlatie tussen de *Human Rights Score* en de *Rule of Law*.

Een andere belangrijke factor is de, zich snel ontwikkelende, communicatietechnologie. De revolutie tegen Estrada in de Filippijnen werd de ‘mobiele-telefoonrevolutie’ genoemd, terwijl die tegen Mubarak in Egypte soms de ‘facebookrevolutie’ wordt genoemd. Moderne IT maakt het niet alleen mogelijk voor mensen om zich snel te

²⁹ S. Pinker. *The Better Angels of Our Nature: Why Violence Has Declined*. New York, NY: Viking, 2011.

mobiliseren, maar kan ook navolgingseffecten in andere landen teweeg brengen; de Arabische revoluties zijn hier een goed voorbeeld van. Hoewel het voorspellen van dergelijke opstanden moeilijk zal blijven, is het wel zaak om met behulp van IT (met name big data), sociale patronen beter in kaart te brengen.

Bovenstaande ontwikkelingen komen voort uit het feit dat mensen autonomer kunnen handelen en levenskeuzes kunnen maken.³⁰ *Individual empowerment* maakt dat mensen gemiddeld gezien beter opgeleid zijn en meer toegang tot informatie hebben. Dit geldt met name ook voor vrouwen. En hoe autonomer mensen zijn, des te minder accepteren zij het als hun regering niet in staat is om elementaire diensten te leveren zoals goed bestuur, een goed economisch klimaat, en om welzijn op een duurzame manier na te streven.

De gevolgen voor overheden zijn bijvoorbeeld dat gewelddadige repressie steeds minder acceptabel wordt, en dat dit de reputatie van een land en regering internationaal kan aantasten. Ook is er een grotere vraag naar transparantie en wordt corruptie steeds minder geduld. Indonesië in 1998 en Brazilië vandaag de dag zijn hier goede voorbeelden van. Respect voor mensenrechten en constitutionalisme worden ook steeds meer de norm, en verkiezingen liggen ook steeds meer onder een vergrootglas, wat frauderen moeilijker zal maken. De ‘voice’ van mensen is dus dramatisch groter geworden.³¹

Tegelijkertijd zien we dat als het economische tij tegenzit door radicalisme en populisme, het politieke midden wordt uitgehold, en nationalistische, etnische of religieuze sentimenten sterker worden. Dit is zichtbaar in ontwikkelde en opkomende landen. Het op een juiste manier kanaliseren van de wensen van de bevolking is daarom de sleutel tot stabiele ontwikkeling of consolidatie van de democratie en om individuen vrijheid tot zelfontplooiing te laten. Het Chinese ontwikkelingsmodel gaat gedeeltelijk in deze richting, maar kan ook een terugkeer richting meer autoritaire staatsmacht betekenen.

Gevolgen voor de beleidsconstanten

In verschillende opzichten is deze trend bemoedigend voor de beleidsconstanten van het Nederlandse buitenlandbeleid, die ook ten doel hebben om democratische waarden en individuele autonomie te bevorderen.

- De *legalistische benadering* zal kunnen profiteren van deze trend als meer mensen in staat zijn om van hun bevochten democratische rechten te kunnen genieten.

³⁰ W. Oosterveld et al. “SI VIS PACEM, PARA UTIQUE PACEM: Individual Empowerment, Societal Resilience and Armed Forces.” HCSS Stratmon. Den Haag: The Hague Centre for Strategic Studies, 2015.

http://beta.hcss.nl/report/si_vis_pacem_utique_para_pacem_individual_empowerment_societal_resilience_and_the_armed_forces_1.

³¹ A.O. Hirschman, “‘Exit, Voice, and Loyalty’: Further Reflections and a Survey of Recent Contributions.” *The Milbank Memorial Fund Quarterly. Health and Society* 58, no. 3 (1980): 430–53.

- De *institutionele benadering* kan eveneens profiteren van deze ontwikkeling in de zin dat in bepaalde landen waar revoluties hebben plaatsgevonden, aansluiting kan worden gezocht met Westers-georiënteerde instituties. Servië en Oekraïne zijn hier voorbeelden van, maar ook andere landen en regionale organisaties kunnen aansluiting zoeken bij bijvoorbeeld de EU of de NAVO.
- Op de *Trans-Atlantische* band heeft deze trend nauwelijks effect. Het is hooguit van belang dat er zoveel mogelijk eenheid bestaat als er zich revoluties voordoen om zodoende positieve ontwikkelingen het beste te kunnen beïnvloeden.

Trend 6: Instabiliteit in de Europese periferie

Tot een paar jaar geleden was de relatieve stabiliteit van de Europese periferie een gegeven. De opstanden en conflicten in de Arabische wereld sinds 2011 en de oorlog van Rusland in Oekraïne, hebben deze tot *Chefsache* gemaakt. Tegelijkertijd zal deze problematiek, zowel in het Oosten als in het Zuiden, nog vele jaren aanhouden, gezien de structurele aanwezigheid van factoren die instabiliteit en conflict voeden.

Kenmerken en manifestaties

- Nieuwe conflicten in het oosten van Europa en oude conflicten in de Kaukasus laaien op, al dan niet moedwillig gestuurd door Rusland.
- De Arabische opstanden hebben tot bloedige conflicten in Libië en Syrië geleid. Revoluties en coups in Egypte en Tunesië, en regeringen in bijvoorbeeld Bahrein en Marokko, zijn door de opstanden in het defensieve gedrukt.
- Een coup poging in het door aanslagen geteisterde Turkije leidt tot een verdere herschikking van de machtsverhoudingen in dat land.
- Als gevolg van de toegenomen Russische dreiging heeft de NAVO besloten om materieel in Oost-Europa stationeren, met name in Polen.
- Als gevolg van de toenemende instabiliteit zijn vluchtelingenstromen op gang gekomen die voor de EU een, welhaast existentiële, uitdaging vormen.
- Binnen de Europese lidstaten bestaat verschil van inzicht over hoe deze problemen geadresseerd moeten worden. Dit ondermijnt de legitimiteit en de effectiviteit van de EU.
- Gebrek aan effectiviteit en daadkracht tast ook de effectiviteit van het GBVB en Europees nabuurschapsbeleid aan.
- In de veiligheidssituatie rond Europa lijkt de komende jaren, mogelijk decennia, geen significante verbetering te komen.

Narratief

In 2004, toen tien landen in Oost-Europa lid werden van de EU, leek langdurige stabiliteit aan de oostgrenzen van Europa binnen handbereik. Aan de zuidflank was het relatief rustig, en zorgde alleen het Israëliësch-Palestijnse conflict voor kopzorgen, terwijl

de oorlog in Irak tot dat land beperkt leek te blijven. Deze situatie leidde er zelfs toe dat strategen spraken over Europa als een postmodern eiland, dat heeft weten te ontsnappen aan de conflictcycli van weleer.

Vandaag de dag is Europa echter terechtgekomen in de maalstroom van de geschiedenis. Aan de oostflank is een strijd om invloedssferen ontstaan door de annexatie van de Krim en het, door Rusland geïnitieerde, militaire conflict in Oost-Oekraïne, waardoor de verhoudingen van de Baltische tot de Zwarte Zee op scherp zijn gezet. De Russische assertiviteit en agressiviteit hebben zich ook gemanifesteerd in Syrië, waar het sinds september 2015 militair actief is. In reactie hierop heeft de VS in februari jongstleden toegezegd de uitgaven voor het *European Reassurance Initiative* te verhogen van ongeveer 800 miljoen naar 3,4 miljard, wat zal leiden tot meer aanwezige Amerikaanse troepen in Europa om de geloofwaardigheid van en solidariteit met de NAVO te bevestigen.³²

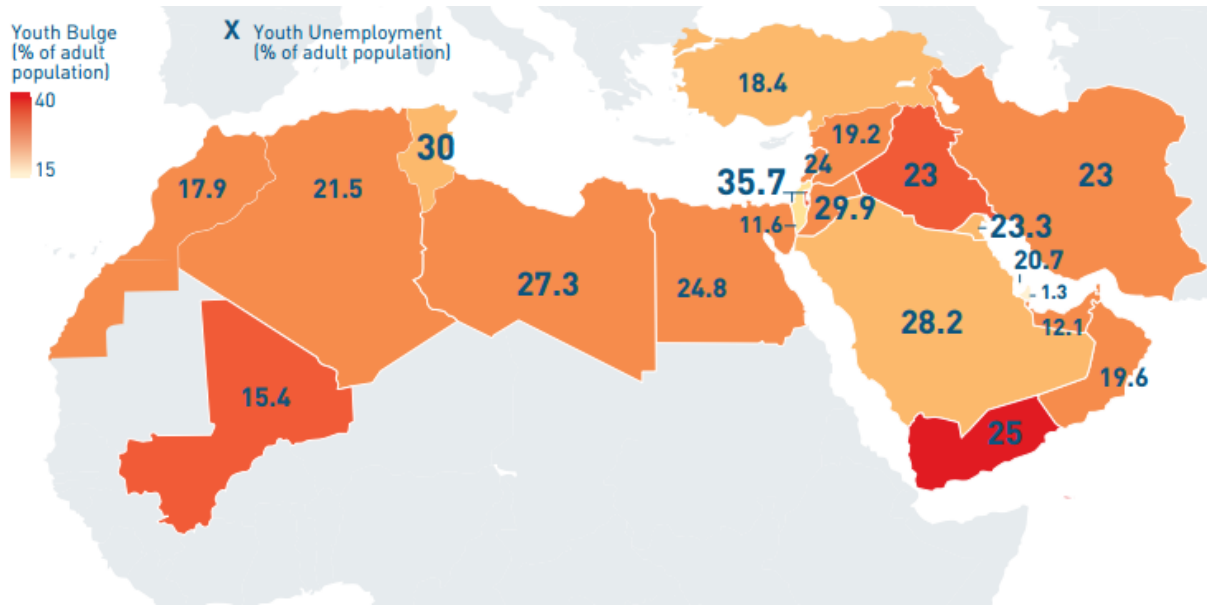
De instabiliteit van de staten aan de zuid- en zuidoostelijke grenzen van de EU (vaak samen-geclusterd als de MENA regio) vindt haar oorsprong in andere factoren:

- Demografisch: explosieve bevolkingsgroei, *youth bulge*, hyper-urbanisatie, en acute etnische en sektarische spanningen (zie figuur 6, onder).
- Politiek: veiligheid gebaseerd op autoritarisme en repressie, zwak bestuur, gebrekkige rechtsstaat, wijdverspreide corruptie en *crony capitalism*.
- Economisch: gebrek aan agrarische modernisering, toenemende inkomensongelijkheid, hoge werkloosheid en gebrek aan effectief overheidsbeleid gericht op economische ontwikkeling en diversificatie.³³

Religie speelt hierbij een secundaire rol als factor die tot verdeeldheid leidt. Deze destabiliserende factoren zijn niet enkel aanwezig in de directe 'buurlanden' van Europa, maar ook van toepassing op de Sahel en het volledige Midden-Oosten. Wat hierbij komt is dat de instabiliteit aan de zuidflank nog wel eens jaren, zo niet decennia, kan voortduren.

³² J.P. Dunne, "Countering Russian Aggression in Eastern Europe: Leveraging US Rotational Forces", Issue brief (Atlantic Council: Brent Scowcroft Center on International Security, (Juni 2016), p. 2, http://www.atlanticcouncil.org/images/publications/Countering_Russian_Aggression_in_Eastern_Europe_web_060516.pdf.

³³ A.H. Cordesman, "Risks and Instability in the Middle East and North Africa in 2016" (Center for Strategic & International Studies, (Januari 14, 2016), p. 8, https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/legacy_files/files/publication/160114_cordesman_risks_and_instability.pdf.



Figuur 6 De demografische impact op de MENA-regio.³⁴

De gevolgen voor Europa zijn dusdanig dat Commissaris Timmermans en recentelijk Hoge Vertegenwoordiger Mogherini in de nieuwe Mondiale EU Strategie, spraken over een ‘existentiële crisis’ vanwege de druk die de omringende conflicten op Europa leggen.³⁵ Behalve de directe veiligheidsdreiging in het oosten, waar met name de Baltische staten onder druk staan, zijn er ook de migratiecrisis, de noodzaak tot militair optreden in Syrië en Noord-Afrika, en het gevaar van inkomende en *home-grown* terroristen.



Soldaten op een brug over de Bosphorus ten tijde van de coupoging in Turkije in juli 2016.

Het onvermogen van de EU om een respons op dergelijke problemen adequaat te coördineren, leidt tot fragmentatie en verdeeldheid binnen de EU, hetgeen gevoed wordt

³⁴ Kleuren identificeren het percentage jeugd van de totale volwassen bevolking, en de blauwe percentages geven het percentage van de jeugd aan dat werkloos is.

³⁵ Speech Timmermans (2015), Mogherini, EU Global Strategy.

door anti-EU sentimenten en de opkomst van rechts-populistische politieke bewegingen in tal van EU lidstaten.³⁶ De legitimiteitscrisis waarin de EU, of wellicht het volledige politieke ‘establishment,’ zich momenteel bevindt, creëert een tekort aan draagvlak voor daadkrachtig beleid omtrent bijvoorbeeld het immigratievraagstuk. De *soft power* die uitging van het verwerven van het EU-lidmaatschap en de verworvenheden van het Europees nabuurschapsbeleid, lijken te zijn uitgewerkt. De EU bevindt zich in een *fire-fight mode*, gekenmerkt door doormodderen en reactief beleid, als gevolg van een gebrek aan het politieke kapitaal dat nodig is om problemen bij de grondoorzaak te adresseren.³⁷ De interdependenties en verwevenheden die het resultaat zijn van mondialisering hebben een nexus van interne en externe veiligheidskwesties gecreëerd waardoor het onvoldoende adresseren van externe problemen een ‘spillover’ effect heeft op de interne stabiliteit van Europa.

Gevolgen voor de beleidsconstanten

De consequenties voor de vier benaderingen van het buitenlandbeleid zijn groot:

- De *legalistische benadering* komt met name onder druk doordat Rusland's agressie tegen Oekraïne het internationale recht onder druk zet, en afspraken over Europese veiligheid als de Helsinki Akkoorden op alle punten heeft geschonden.
- De *institutionele benadering* komt onder druk doordat er meer gevraagd wordt op buitenlands gebied van de EU. Door Brexit komt de slagkracht van de EU meer onder druk te staan.
- Voor de *Trans-Atlantische benadering* betekent dit dat ondanks dat de VS zich meer op Azië wil richten, de VS toch nauw betrokken blijft bij wat er aan de oost- en zuidflank gebeurt. De militaire rol van de NAVO zal daarnaast ook in de komende jaren blijven toenemen, hoewel het onder president Trump waarschijnlijk lijkt dat Europa een significant grotere bijdrage zal moeten gaan leveren aan de eigen verdediging.
- De *antimilitaristische benadering* moet worden herzien omdat Europa (en dus Nederland) voor lange tijd zal worden omringd door instabiele landen die deze instabiliteit, in de vorm van terroristische aanslagen, ook kunnen exporteren. Dit vergt niet alleen een inlichtingen- en ontwikkelings-gedreven beleid, maar ook geloofwaardigheid in dat Europese landen stabiliteitsoperaties kunnen uitvoeren in de periferie.

³⁶ G. Aisch, B. Rousseau, and A. Pearce, “How Far Is Europe Swinging to the Right?”, *The New York Times*, Mei 22, 2016, <http://www.nytimes.com/interactive/2016/05/22/world/europe/europe-right-wing-austria-hungary.html>.

³⁷ J.A. Emmanouilidis, “Europe’s Reactive and Protective Muddling Through: Post-Summit Analysis”, Oktober 2015, http://www.emmanouilidis.eu/publications/2015/post_summit_analysis_october_2015.php.

Trend 7: Ongelijkheid: Mondiaal en Lokaal

Inkomensongelijkheid is in de afgelopen 30 jaar sterk gestegen in vele delen van de wereld, zowel in rijke, opkomende, als ook ontwikkelingslanden. In de meeste Westerse landen krimpt de middenklasse en hun aandeel in de totale inkomsten, terwijl in de meeste opkomende landen er juist een toename te zien is van de middenklasse.³⁸ Ongelijkheid als belangrijke factor voor instabiliteit maakt dat dit ook een veiligheidsissue is.

Kenmerken en manifestaties

- De rijkste 10 procent van de bevolking in de OECD landen verdient nu 9,6 keer het inkomen van de armste 10 procent, een forse stijging ten opzichte van de jaren 1980 en de jaren 2000.³⁹
- In de laatste drie decennia is de inkomensongelijkheid in de meeste OECD landen gegroeid, waarbij in sommige landen een historische hoogte is bereikt. In Nederland is sinds 1980 de Gini coëfficiënt gegroeid met 14 procent, met een score van 0.28 in 2013.⁴⁰
- De Gini coëfficiënt is in 2013 gemiddeld 0.315 in OECD landen en 0.4 in de Verenigde Staten. In alle BRICS landen ligt het GINI coëfficiënt boven het OECD gemiddelde, wat wil zeggen dat deze landen grotere ongelijkheid kennen.⁴¹
- Volgens de 2013 PEW Research Center enquête die de perceptie van ongelijkheid onderzoekt, neemt 80 procent van de ondervraagden in ontwikkelde gebieden een verslechtering van de inkomensongelijkheid waar, in vergelijking met 70 procent in de ontwikkelingslanden en 59 procent in opkomende landen.⁴²
- Een studie van Oxfam in 2014 wees uit dat de helft van de rijkdom van de wereld in handen was van slechts 1 procent van de bevolking. De rijkdom van de rijkste één procent bedroeg gezamenlijk \$ 110 triljoen, of ongeveer 65 maal die van de onderste helft.⁴³

Narratief

In 2015 werd door het World Economic Forum inkomensongelijkheid benoemd als de grootste uitdaging van onze tijd. Ongelijkheid bestaat in verschillende vormen, maar

³⁸ H. Kharas, "The Emerging Middle Class In Developing Countries", OECD Development Centre Working Paper (OECD Publishing, Paris, 2010), http://www.ilo.org/brussels/press/press-releases/WCMS_455739/lang--en/index.htm.

³⁹ OECD, "In It Together: Why Less Inequality Benefits All", Juni 21, 2015, <http://www.oecd.org/social/in-it-together-why-less-inequality-benefits-all-9789264235120-en.htm>.

⁴⁰ OECD, "An Overview of Growing Income Inequalities in OECD Countries: Main Findings", 2011, <https://www.oecd.org/els/soc/49499779.pdf>.

⁴¹ OECD, "OECD-EU Database on Emerging Economies and World Bank, World Development Indicators. OECD Divided We Stand", 2011, <http://dx.doi.org/10.1787/888932535432>.

⁴² Pew Research Center, "Climate Change Seen as Top Global Threat", *Pew Research Center's Global Attitudes Project*, Juli 14, 2015, <http://www.pewglobal.org/2015/07/14/climate-change-seen-as-top-global-threat/>. [Data voor China ontbreekt].

⁴³ Oxfam International, "Working for the Few: Political Capture and Economic Inequality", Oxfam Briefing Paper 178, Februari 20, 2014, https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file_attachments/bp-working-for-few-political-capture-economic-inequality-200114-en_3.pdf.

inkomensongelijkheid in het bijzonder is de meest zichtbare trend en heeft direct betrekking op de ongelijkheid aan kansen voor mensen.



Economische ongelijkheid in Sao Paolo, Brazilië.

Er zijn meerdere factoren die de groeiende ongelijkheid onderbouwen: mondialisering wordt vaak onderstreept als één van de belangrijkste factoren. Enerzijds heeft de economische mondialisering bijgedragen aan een sterke economische groei in veel ontwikkelingslanden, de vermindering van de ongelijkheid tussen landen en armoede op het nationale niveau. Anderzijds heeft de groei van kapitaalstromen een significant effect op de vergroting van de tweedeling, met name in Westerse landen, maar ook in niet-Westerse landen.⁴⁴ Tevens speelt het wereldwijde stelsel van belastingregels een grote rol waarin individuen en bedrijven zich in grote mate weten te onttrekken aan morele verplichtingen die uit het sociale contract voortvloeien. Volgens sommige schattingen zou er wereldwijd minstens USD 20 biljoen op offshore rekeningen staan.⁴⁵ Daarnaast spelen technologische ontwikkelingen ook een rol, aangezien vooral de vraag naar hoogopgeleiden stijgt en de vraag naar middelbaar opgeleiden daalt waardoor er een grotere inkomensongelijkheid ontstaat binnen landen. Dit is duidelijk te zien in ontwikkelingslanden, met name in Azië, maar ook in ontwikkelde landen, waaronder Nederland.⁴⁶ Door deze ontwikkelingen neemt het draagvlak voor mondialisering gestaag af, in OECD-landen evenals in Azië.

⁴⁴ T. Piketty. *Capital in the Twenty-First Century*. Translated by Arthur Goldhammer, 2013.

<http://www.hup.harvard.edu/catalog.php?isbn=9780674430006>.

⁴⁵ "The Missing \$20 Trillion." *The Economist*, Februari 16, 2013. <http://www.economist.com/news/leaders/21571873-how-stop-companies-and-people-dodging-tax-delaware-well-grand-cayman-missing-20>.

⁴⁶ HCSS, "De Uitdaging Waar Nederland Voor Staat", Februari 16, 2015, <http://www.hcss.nl/reports/de-uitdaging-waar-nederland-voor-staat-terugblik-op-het-programma-strategy-and-change/166/>.

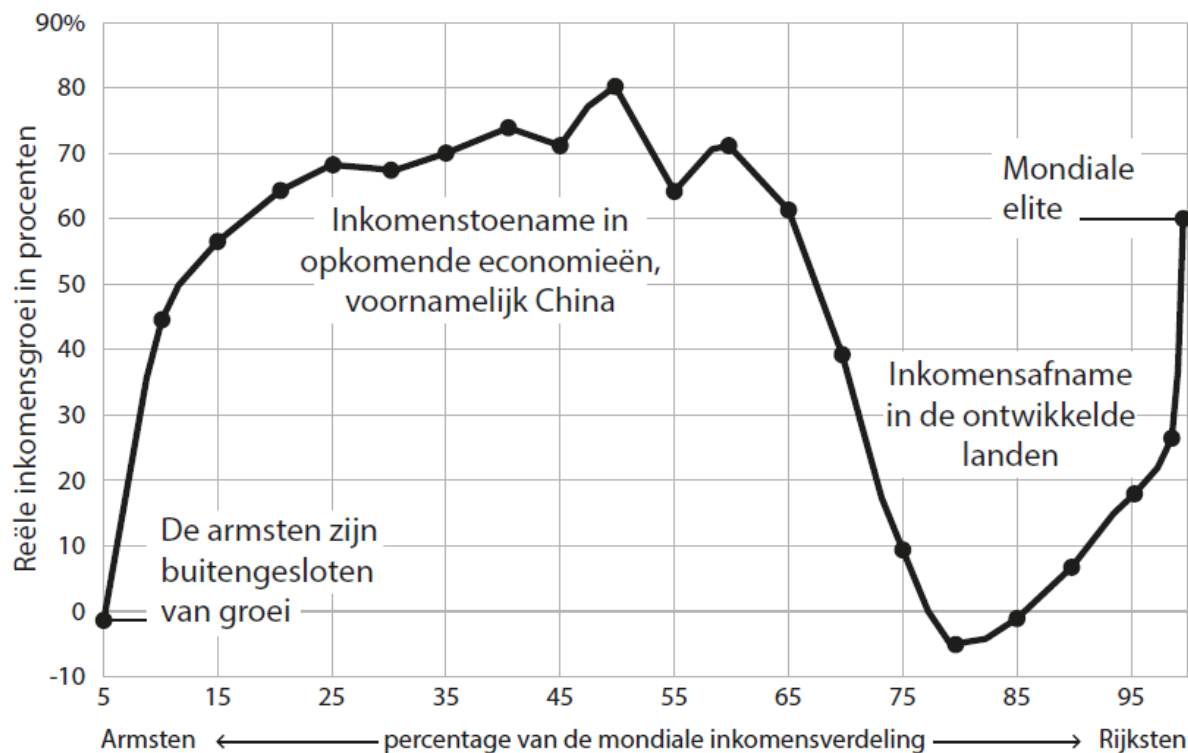
Toenemende ongelijkheid kan gevolgen hebben voor de economische groei, macro-economische stabiliteit, de concentratie van de politieke macht, het sociale contract en het risico op interne onrust. Globale ongelijkheid weerspiegelt twee typen van toenemende ongelijkheid: een toenemende kloof tussen landen en stijgende ongelijkheid binnen landen. Een toenemende kloof tussen landen kan (economische) migratie teweeg brengen.⁴⁷ Toenemende ongelijkheid binnen landen kan sociale onrust, protesten en opstanden met zich meebrengen. In de komende decennia zal zowel in de ontwikkelende landen als de ontwikkelingslanden, waar de meerderheid van de populatie jonger dan 30 jaar is, de toenemende ongelijkheid het risico op politieke en sociale onrust vergroten.⁴⁸ Het Brexit referendum is een illustratie van de kloof tussen de verschillende lagen van de Britse bevolking die de afgelopen jaren is vergroot. Het stemgedrag laat een land zien dat scherp verdeeld is langs de dimensies van sociale klasse en leeftijd.⁴⁹ Een soortgelijke maatschappelijke kloof ligt ook ten grondslag aan de verkiezing van Donald Trump. Vooral de lagere (blanke) middenklasse in Westerse landen hebben hun inkomen zien stagneren ten opzichte van de rest van de wereld (zie figuur 7 onder).⁵⁰

⁴⁷ R. Black, C. Natali, and J. Skinner, "Migration and Inequality", World Development Report 2006 (University of Sussex: Development Research Centre on Migration, Januari 20, 2005), http://siteresources.worldbank.org/INTWDR2006/Resources/477383-1118673432908/Migration_and_Inequality.pdf.

⁴⁸ H.D. Gayle, "Widening Income Disparities", World Economic Forum, *Outlook on the Global Agenda 2014*, (2014), <http://wef.ch/GJlu5w>.

⁴⁹ M. Goodwin, "Inequality Not Personalities Drove Britain to Brexit", *Politico*, Juni 28, 2016, <http://www.politico.eu/article/inequality-not-personalities-drove-britain-to-brexite-%20>. Zie ook The Economist, "Daily Chart: Britain Votes to Leave the EU", Juni 24, 2016, <http://www.economist.com/blogs/graphicdetail/2016/06/daily-chart-17+?cid1=cust/noonew/n/n/n/20160627n/owned/n/n/nwl/n/n/EU/email>.

⁵⁰ Zie de fameuze 'olifantengrafiek' van Branko Milanovic: Milanovic, Branko. *Global Inequality. A New Approach for the Age of Globalization*. 1st ed. Cambridge, MA: Harvard University Press, 2016, p.11



Bron: B. Milanovic; World Bank Research Department

Figuur 7 De 'olifantengrafiek' die ontwikkeling van ongelijkheid tussen mondiale inkomensklassen toont.

Ongelijkheid hoeft niet per se een sociaal issue te zijn, zolang er voldoende sociale mobiliteit is en er geen systematische achterstelling van groepen bestaat. Alhoewel het bestaan van sociale mobiliteit op basis van iemand's talenten in toenemende mate in twijfel wordt getrokken in de academische literatuur⁵¹, is er onderzoek dat suggereert dat sociale mobiliteit sinds de jaren 70 is afgenomen in de Westerse wereld.⁵² Daarnaast lijkt in Westerse landen de ongelijkheid verder toe te zullen nemen in de komende jaren.⁵³ Het hedendaags dominante meritocratische maatschappijbeeld daarentegen, creëert bij burgers bepaalde verwachtingen over hun te behalen welvaartsniveau. Wanneer deze verwachtingen niet worden waargemaakt zij het door genetische, of andere factoren, resulteert dit in een gevoel van relatieve deprivatie, een significante voedingsbodem voor conflicten. Dit is met name wanneer het verwachtingspatroon stijgt, maar de daadwerkelijke positie van mensen verslechtert of gelijk blijft.⁵⁴

⁵¹ E.g., G. Clark, N. Cummins, and D. Diaz Vidal, *The Son Also Rises: Surnames and the History of Social Mobility* (Princeton University Press, 2014).

⁵² J. Blanden, P. Gregg, and S. Machin, "Intergenerational Mobility in Europe and North America", A Report Supported by the Sutton Trust, (April 2005), <http://cep.lse.ac.uk/about/news/intergenerationalmobility.pdf>.

⁵³ Zie bijvoorbeeld OECD. "Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising", December 19, 2011. <https://www.oecd.org/els/soc/49170768.pdf> en OECD. "Growth and Income Inequality: Trends and Policy Implications." Economics Department Policy Notes. OECD, April 2015. <https://www.oecd.org/eo/labour/Growth-and-income-inequality-trends-and-policy-implications.pdf>.

⁵⁴ T.R. Gurr, *Why Men Rebel*, Fortieth Anniversary Edition (Routledge, 2015).

Gevolgen voor de beleidsconstanten

- De *Trans-Atlantische benadering* wordt verzwakt als door de groeiende ongelijkheid in de VS dit land isolationistisch wordt en vervreemdt van Europa. Spanningen als gevolg van sociale ongelijkheid kunnen leiden tot nativisme en minder bereidheid tot samenwerking.
- De *institutionele benadering* kan op verschillende manieren worden ondermijnd. Verschillende enquêtes suggereren dat de huidige inkomensongelijkheid in de EU in strijd is met de waarden die de meerderheid van de Europese burgers huldigt.⁵⁵ In de Scandinavische staten is er effectiever beleid dat de inkomensongelijkheid tegengaat dan bij de Mediterrane landen. Als deze (inkomens)ongelijkheid ongecontroleerd blijft toenemen, heeft het de potentie om het basisprincipe van cohesie binnen de EU in gevaar te brengen.
- De *legalistische benadering* heeft raakvlakken met zowel de waarborging als implementatie van de algemene rechten van de mens. Alhoewel de trend van ongelijkheid niet direct impact heeft op het internationale recht, heeft deze des te meer betrekking op universele rechten. Onderzoek wijst uit dat inkomensongelijkheid is geassocieerd met verslechterde resultaten wat betreft gezondheid, educatie en andere sociale en economische rechten.

Trend 8: Vierde Industriële Revolutie

Industrie 4.0, de vierde industriële revolutie, of het Nederlandse equivalent *Smart Industry*, bestaat uit het samenvoegen van verschillende technologische ontwikkelingen en data-uitwisselingsmogelijkheden, die leiden tot een verdere digitalisering van de (maak-)industrie. Het gaat hier om technologieën die volop in ontwikkeling zijn, op elkaar inwerken en die tot nieuwe business modellen en afhankelijkheden leiden.

Kenmerken en manifestaties

- De opkomst van de kenniseconomie en informatiewerkers maakt dat business steeds meer gedreven zal worden door het beschikken over, managen en analyseren van informatie. In de periode van 1985 tot 2010 is het aantal informatiewerkers in de VS verdubbeld, van 30 naar 60 miljoen.⁵⁶
- Economieën worden geherstructureerd, en er komt nog meer nadruk op dienstverlening. Sinds 1995 is het aandeel van diensten in het BBP voor de wereld als geheel gestegen van 60 naar 70 procent.⁵⁷ Laaggeschoold routinewerk zoals de fabricage sector zal langzamerhand van de arbeidsmarkt verdwijnen. In de VS zal

⁵⁵ European Research Area, “European Policy Brief: Europe’s Inequality Challenge” maart 2009, https://cordis.europa.eu/citizens/docs/ssh_ineq-laurila_en.pdf.

⁵⁶ J. Zumbrun, “The Rise of Knowledge Workers Is Accelerating Despite the Threat of Automation” *The Wallstreet Journal*, April 5, 2016, <http://blogs.wsj.com/economics/2016/05/04/the-rise-of-knowledge-workers-is-accelerating-despite-the-threat-of-automation/>.

⁵⁷ The World Bank, “Services, Etc., Value Added (% of GDP)”, 2016, <http://data.worldbank.org/indicator/NV.SRV.TETC.ZS.or/NV.SRV.TETC.ZS>

bijvoorbeeld 47 procent van alle banen door computers kunnen worden vervangen.⁵⁸

- Het wordt nog makkelijker om business van het ene land naar andere te verplaatsen doordat werk steeds minder gebonden is aan een specifieke fysieke locatie. Cloud-technologie, automatisering en standaardisering, die outsourcing naar gebieden met goedkopere arbeid makkelijker maken, zijn hier een oorzaak van.⁵⁹
- Werknemers zijn minder gebonden aan een fysieke werkplek. Dit wordt o.a. geïllustreerd door de groei van ‘telecommuting.’ In Nederland was tenminste 12 procent van de werknemers in 2010 een kwart van de werktijd als ‘telecommuter’ werkzaam.⁶⁰
- Verhoudingen tussen werkgevers en werknemers gaan veranderen. Werknemers gaan steeds minder in vast dienstverband werken, het aantal zzp’ers blijft toenemen en crowdsourcing, gebaseerd op open samenwerking en innovatie, wordt steeds populairder, zoals bijvoorbeeld Innocentive.⁶¹
- ‘Ontwikkelingslanden’ maken een snelle economische groei door. Naast China is er een aantal opkomende landen zoals Maleisië, Mexico, Thailand en Vietnam, die sterk inzetten op informatie en technologie-gedreven sectoren en hiermee aanzienlijke economische groei realiseren.⁶²
- Interdependenties brengen nieuwe veiligheidsrisico’s met zich mee. Het aantal cyberaanvallen blijft toenemen, en de jaarlijkse mondiale financiële schade wordt geschat op 315 miljard dollar.⁶³ Het beschermen van data wordt steeds belangrijker.

Narratief

In de kern betreft Industrie 4.0, of Smart Industry, een visie op toekomstige industriële productie, waarin nieuwe technologieën het mogelijk maken tot nieuwe vormen van ketenintegratie en onderling verbonden ecosystemen, zoals machine-machine en machine-mens, te komen. Voorbeelden hiervan zijn het Internet of Things, cyber-physical systems, big data, kunstmatige intelligentie, robotica, sensoren en 3-D printen. Deze visie is in Duitsland ontstaan als toekomstgerichte concurrentiestrategie voor de hoogtechnologische maakindustrie. Inmiddels investeren alle Westerse economieën,

⁵⁸ C.B. Frey and M.A. Osborne, “The Future of Employment: How Susceptible Are Jobs to Computerisation?”, Working Paper (Oxford Martin Programme on Technology and Employment, September 17, 2013), <http://www.oxfordmartin.ox.ac.uk/downloads/academic/future-of-employment.pdf>.

⁵⁹ D. Valsamis et al., “Employment and Skills Aspects of the Digital Single Market Strategy” (European Parliament., November 2015), http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/569967/IPOL_STU%282015%29569967_EN.pdf.

⁶⁰ Ibid.

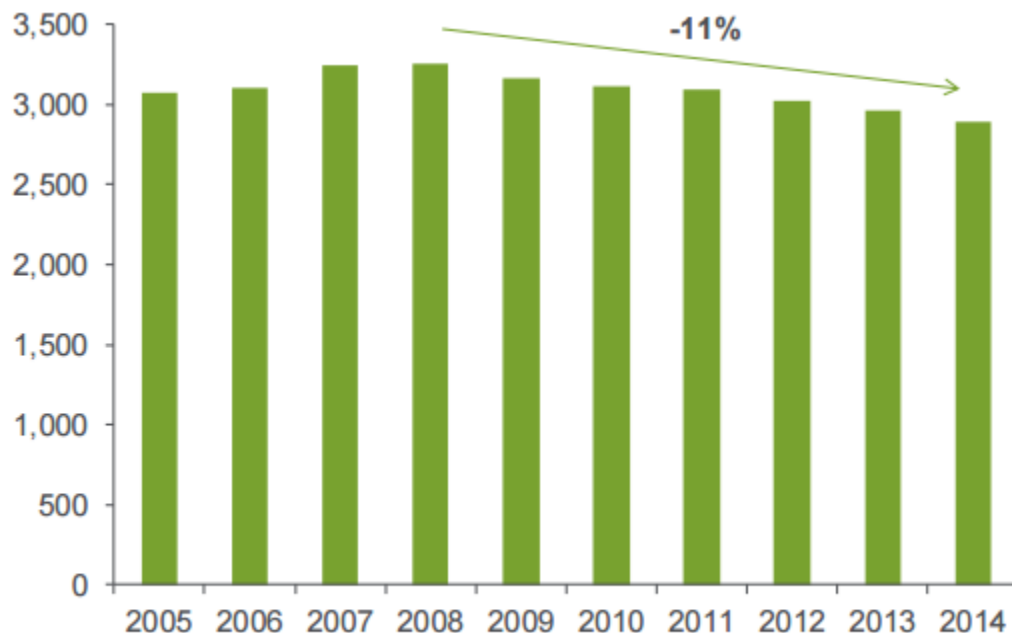
⁶¹ Zie beschreven in: HCSS. “Better Together: Towards a New Cooperation Portfolio for Defense - Reports.” *HCSS Centre for Strategic Studies*, Juli 20, 2016. <http://www.hcss.nl/reports/better-together-towards-a-new-cooperation-portfolio-for-defense/207/>.

⁶² C. Dahlman, “Technology, Globalization, and International Competitiveness: Challenges for Developing Countries” 27 (2007), http://www.un.org/esa/sustdev/publications/industrial_development/1_2.pdf. En WorldAtlas, “Countries with the Most High-Tech Exports”, *WorldAtlas*, december 14, 2015, <http://www.worldatlas.com/articles/countries-with-the-most-high-tech-exports.html>.

⁶³ Grant Thornton, “Cyber Attacks Cost Global Business over \$300bn a Year” September 22, 2015, [http://www.granthornton.global/insights/articles/cyber-attacks-cost-global-business-over-\\$300bn-a-year/](http://www.granthornton.global/insights/articles/cyber-attacks-cost-global-business-over-$300bn-a-year/).

maar ook landen zoals China, in de digitalisering van de industrie. Ook de EU-commissie heeft een digitaliseringsstrategie, die met name gericht is op het midden- en kleinbedrijf.

Kern van deze revolutie is het, waar mogelijk, real-time verzamelen en toegankelijk maken van informatie ten behoeve van probleemoplossingen, onderhoud en besluitvorming. Een ander doel is om tot geautomatiseerde uitvoering van taken te komen om zo vergaande efficiencymogelijkheden te realiseren. Ook de enorme hoeveelheden data die worden gegenereerd uit de toepassing van deze technologieën vormen een bron van nieuwe verdienmodellen. Kennisondersteuning zal naar verwachting taalbarrières slechten. De analyse van grote hoeveelheden data wordt eenvoudiger met bijvoorbeeld nieuwe inzichten in de bio-genetica tot gevolg. Naast toegankelijkheid en een ongestoord gebruik van internet zijn connectiviteit en interoperabiliteit belangrijke voorwaarden.



Source: ECB, Citi Research; Based on the total FTEs of 28 EU member state
Figuur 8 De dalende hoeveelheid full-time-personeel (FTEs) van Europese banken (x1000).

Deze ontwikkeling brengt naast veel nieuwe mogelijkheden ook risico's met zich mee. De verplaatsbaarheid van economische activiteiten zal toenemen. Nieuwe businessmodellen zullen dienstverlening en productiemethoden drastisch transformeren. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de impact van Spotify, Marktplaats of Kickstarter. Daarnaast leidt de vierde Industriële revolutie tot andere vormen van werkgelegenheid en arbeidsparticipatie. Dit komt deels door meer efficiëntie, en daarmee lagere kosten, van arbeidscapaciteit, en deels door een verlies aan

werkgelegenheid voor met name de middenklasse (zie ook figuur 8, boven). Toenemende inkomensongelijkheid en vermogensverschillen en een afnemende arbeidsparticipatie als gevolg van robotisering en digitalisering, kunnen leiden tot negatieve gevolgen voor het vertrouwen en de sociale mobiliteit en daarmee tot verminderde mogelijkheden voor economische groei, welvaart en het gevoel van veiligheid.

Deze ontwikkelingen hebben ook belangrijke gevolgen voor internationale grondstoffenmarkten. De nieuwe technologieën zijn deels afhankelijk van specifieke grondstoffen zoals zeldzame aardmetalen. Ten gevolge hiervan zal de afhankelijkheid van landen zoals China, Rusland en de DR Congo toenemen wanneer Nederland gaat inzetten op een high-tech economie om haar internationale concurrentiepositie te versterken.⁶⁴ In de te formuleren industriële politiek, maar ook bij het nadenken over handels- en investeringsbevordering, dient hiermee rekening te worden gehouden.

Tenslotte zijn er veiligheidsrisico's aan deze economische revolutie verbonden. Door het op elkaar inwerken van de verschillende technologieën en het belang hiervan voor het functioneren van onze economie en de vitale infrastructuur, neemt onze afhankelijkheid van een goed functionerend en veilig ICT toe. Georganiseerde inbreuken hierop, bijvoorbeeld in de vorm van spionage, georganiseerde criminaliteit, terrorisme of als onderdeel van hybride oorlogsvoering, kunnen directe gevolgen hebben voor het functioneren van de Nederlandse economie en de nationale veiligheid. Legalistische (deels) en interstatelijke normen en spelregels moeten veelal nog ontwikkeld worden. Tegelijkertijd bieden toenemende interdependenties ook extra mogelijkheden om staatscontrole te versterken.

Gevolgen voor de beleidsconstanten

- Veel aspecten van de vierde Industriële revolutie tasten de *legalistische benadering* aan. De doorontwikkeling van internet en toenemende grensoverschrijdende interdependenties gaan op een aantal vlakken in tegen de soevereiniteit van staten. Hierdoor is bestuurbaarheid op internationaal vlak een belangrijk thema geworden.
- De *institutionele benadering* komt onder druk te staan wanneer de nieuwe opkomende machten economische issues in regionaal verband gaan oplossen, op een wijze die(?) tegen de mondiale regels van bijvoorbeeld de WTO ingaan. Mondiale *standard-setting* komt daarmee in het geding.
- De *Trans-Atlantische benadering* wordt door deze ontwikkeling geraakt doordat dit tot meer economische concurrentie kan leiden tussen de EU en de VS.

⁶⁴ S. Massari and M Ruberti. "Rare Earth Elements as Critical Raw Materials: Focus on International Markets and Future Strategies." *Resources Policy* 38, no. 1 (2013): 36–43.

Dit uit zich gedeeltelijk ook in de toenemende druk op de onderhandelingen over TTIP, en de afname van steun voor het verdrag aan weerszijden van de Oceaan.

Trend 9: Governance van Klimaat

De problemen ten gevolge van klimaatverandering hebben de afgelopen twintig jaar een centrale plaats op nationale en internationale agenda's verworven. Burgers wereldwijd claimen het recht om te kunnen leven in een schone wereld, wat economische en technologische consequenties met zich meebrengt. Daarnaast is er zorg over klimaatverandering als factor voor conflict en geopolitieke instabiliteit.

Kenmerken en manifestaties

- Er is een groter bewustzijn ontstaan over klimaatproblemen.
- Er is meer aandacht voor klimaatconflicten, die bijvoorbeeld het gevolg zijn van waterschaarste of het smelten van Arctische ijskappen.
- De toegang tot, en het mogelijke tekort aan, natuurlijke hulpbronnen wordt een groter probleem, en kan leiden tot geopolitieke spanningen.
- Klimaatconferenties zoals die van Parijs, boeken meer resultaten en passen in de toegenomen bereidheid om klimaat-gerelateerde rechten en verplichtingen, internationaal vast te leggen.

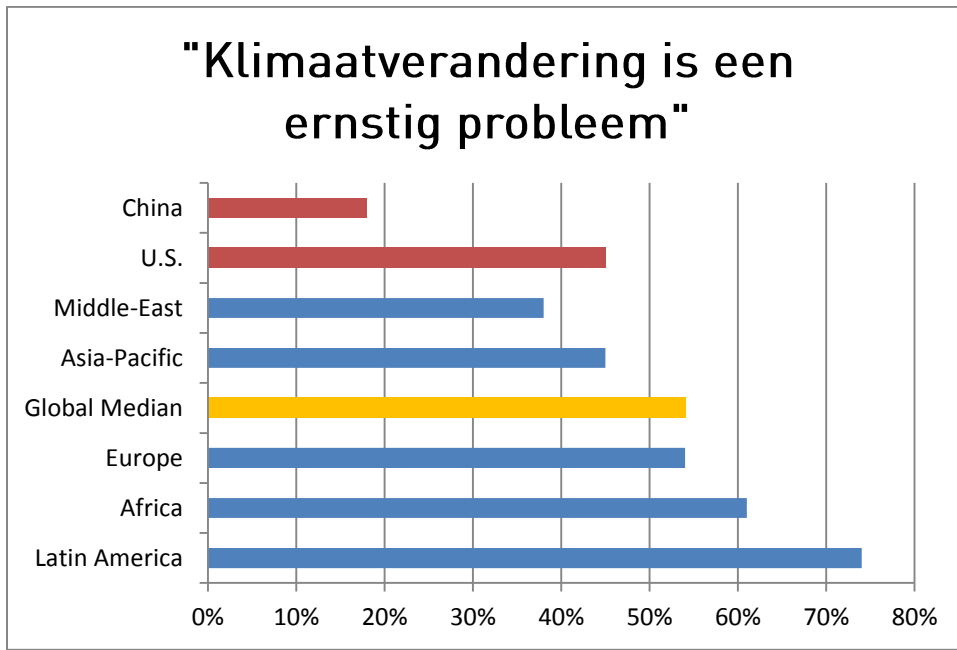
Narratief

Sinds het Rapport van de Club van Rome in 1972 en de beroemde 'Blue Marble' foto van de aarde, gemaakt door Apollo 17, is het klimaatbewustzijn wereldwijd van de grond gekomen. Wetenschappelijke bewijsvoering dat klimaatverandering in belangrijke mate door mensen wordt veroorzaakt en grote gevolgen zal hebben voor ons voortbestaan op aarde, maakt dat er in de afgelopen drie decennia meer toewijding is geweest om tot juridisch bindende afspraken te komen om klimaatverandering tegen te gaan, of althans, te kunnen beheersen. Naast welvaart heeft het recht op welzijn als fundamenteel individueel recht ook een plaats verworven op de politieke agenda. Tegelijkertijd is de zorg over de toekomst van de mensheid toegenomen. Deze punten komen samen in de zorg om het klimaat, die in de afgelopen 20 jaar een grote vlucht heeft genomen.

In het klimaatdebat komt veelal naar voren dat klimaatverandering niet enkel iets is van de toekomst; meer dan ooit zijn mensen zich bewust van de risico's van klimaatverandering. Vooral in Afrika (59 procent), Azië (41 procent) en Zuid-Amerika (61 procent) wordt klimaatverandering als grootste internationale dreiging gezien.⁶⁵ Het zijn dan ook juist landen in deze regio's die het hardst door klimaatverandering worden

⁶⁵ Pew Research Center, "Climate Change Seen as Top Global Threat."

getroffen, maar die over de minste middelen beschikken om de gevolgen daarvan te beperken.⁶⁶ Klimaatverandering heeft een zorgwekkend niveau bereikt en heeft geleid tot onder meer een stijging van de temperatuur en zeespiegel, een toename van extreme weersomstandigheden (droogte, overstromingen), de opkomst van nieuwe ziektes, een verlies van biodiversiteit en veranderingen in de voedselproductie.



Figuur 9 Mondiale houdingen ten opzichte van klimaatverandering

Met het oog op deze veranderingen hebben burgers zich wereldwijd verenigd om klimaatverandering hoger op de politieke agenda te zetten. De mondige burger eist op verschillende manieren meer actie van de overheid tegen klimaatverandering (zie ook figuur 9, boven). In Nederland slaagde duurzaamheidsorganisatie Urgenda er met 900 burgers in om in juni 2015 de Nederlandse Staat via een rechtszaak te dwingen om in 2020 25 procent minder broeikasgassen uit te stoten.⁶⁷ In reactie op de uitspraak zijn vergelijkbare procedures gestart door burgers in België, Noorwegen en Engeland.

Klimaatverandering heeft niet alleen gevolgen voor ecosystemen en ons welzijn, maar heeft ook economische en geopolitieke consequenties. Zo kan het een impact hebben op landbouwgebieden, industrieën, energievoorziening, en kan zo mogelijk de concurrentieverhoudingen tussen landen beïnvloeden. Maar het kan ook geopolitieke gevolgen hebben: zo kan watertoevoer een bron van conflict zijn of worden (Egypte-Soedan, Midden-Oosten, Tsjaadmeer). Klimaatverandering die leidt tot landdegradatie (het verarmen van de bodem), waterschaarste en overstromingen, wordt steeds meer in

⁶⁶ Center For Global Development, "Mapping the Impacts of Climate Change", *Center For Global Development*, Januari 24, 2011, <http://www.cgdev.org/page/mapping-impacts-climate-change>.

⁶⁷ Urgenda, "Klimaatzaak Tegen de Staat", Juli 24, 2016, <http://www.urgenda.nl/themas/klimaat-en-energie/klimaatzaak/>.

verband gebracht met massamigratie en conflict. Volgens het International Displacement Monitoring Centre zijn sinds 2008 per jaar gemiddeld 26,4 miljoen mensen ontheemd geraakt vanwege klimaat-gerelateerde gebeurtenissen.⁶⁸ Het conflict in Darfur wordt ook wel het eerste klimaatconflict genoemd.⁶⁹

Een gevoelig punt bij mondiale onderhandelingen is hoe de lasten verdeeld moeten worden voor een probleem dat veel weg heeft van een *tragedy of the commons*. Het gaat hier niet alleen om ontwikkelde versus ontwikkelingslanden, maar ook om historische claims, de mate van ontwikkeling, afhankelijkheid van hulpbronnen, kwetsbaarheid voor vervuiling en andere issues. De economische en politieke belangen die hiermee gemoeid zijn leggen extra druk op het multilaterale systeem en op relaties tussen de belangrijkste economische machten.

Meer dan 30 jaar nadat klimatologen een verband hadden gevonden tussen opwarming van de aarde en de toename van CO₂, is de bereidheid onder staten om gezamenlijk de uitstoot van broeikasgassen te verminderen sterk toegenomen.⁷⁰ Tijdens de klimaatconferentie in Parijs, COP21, is internationaal vastgelegd om de opwarming van de aarde te beperken tot 1,5 tot 2 graden Celsius. Ook wordt een fonds van 91 miljard euro beschikbaar gesteld. De conferentie was een hoogtepunt in de Trans-Atlantische samenwerking en droeg bij aan het succes van de topontmoeting. Onder president Trump kan echter een radicale ommezwaai in het verschiet te liggen.⁷¹

Gevolgen voor de beleidsconstanten

- Door klimaatakkoorden wordt de *legalistische* benadering versterkt. Dit vereist echter wel dat er geloofwaardige mechanismen voor het afdwingen van afspraken zijn. Ook geeft dit het een nieuwe impuls aan individuele mensenrechten en collectieve rechten en verschaft daarmee een basis om het internationale recht verder uit te bouwen.
- De *institutionele benadering* kan door klimaatonderhandelingen op een kruispunt terecht komen. Aan de ene kant is er geen alternatief voor het maken van afspraken anders dan in mondiale institutionele verbanden. Aan de andere kant is de problematiek dusdanig gecompliceerd geworden en het aantal betrokken spelers zo groot, dat de kans op succes of afspraken die impact hebben navenant kleiner wordt. De moeizame onderhandelingen sinds Kyoto in 1997 zijn

⁶⁸ Internal Displacement Monitoring Centre, "Global Estimates 2015: People Displaced by Disasters", Juli 2015, <http://www.internal-displacement.org/publications/2015/global-estimates-2015-people-displaced-by-disasters/>.

⁶⁹ D. Biello, "Can Climate Change Cause Conflict? Recent History Suggests So", *Scientific American*, November 23, 2009, <http://www.scientificamerican.com/article/can-climate-change-cause-conflict/>.

⁷⁰ Europa Nu, "Klimaatconferentie Parijs 2015 (COP21)", December 31, 2015, http://www.europa-nu.nl/id/vjmhg41ub7pp/klimaatconferentie_parijs_2015_cop21.

⁷¹ Zie Staff and Agencies. "Trump Seeking Quickest Way to Quit Paris Climate Agreement, Says Report." *The Guardian*, November 13, 2016, sec. US news. <https://www.theguardian.com/us-news/2016/nov/13/trump-looking-at-quickest-way-to-quit-paris-climate-agreement-says-report>.

hier het beste voorbeeld van, terwijl het meest recente akkoord in Parijs het belang van gedeelde politieke wil aantoonst.

- De *Trans-Atlantische benadering* kan door klimaatoverleg onder druk komen te staan. In de VS en Europa wordt op verschillende manieren gedacht over klimaatverandering, en de economische prijs die men bereid is daarvoor te betalen. Tegelijkertijd hebben beide Atlantische partners er een belang bij om de handen ineen te slaan om tegenwicht te bieden aan opkomende naties zoals China en India die er een andere visie op nahouden qua economische ontwikkeling, en welke door andere opkomende landen gedeeld wordt.
- Voor de *antimilitaristische* benadering betekent klimaatverandering een extra bron van conflict, waardoor de kans dat geweld moet worden gebruikt toeneemt. Daarnaast zal de roep om stabiliteitsmissies toenemen bij grootschalige migratievraagstukken.

Trend 10: Opkomst Niet-Statelijke Actoren

De opkomende multipolaire wereldorde, gedreven door nieuwe technologische en economische mogelijkheden, heeft geleid tot veel nieuwe niet-statelijke actoren op het internationale toneel die directe en concrete invloed kunnen uitoefenen, ook op het veiligheidsvlak.⁷² De traditionele interstatelijke wereldorde komt hiermee onder druk te staan, evenals, in sommige gevallen, de staat zelf.

Kenmerken en manifestaties

- Multinationals oefenen grote invloed uit wereldwijd. De totaal inkomsten van de bedrijven in de *Fortune 500* vertegenwoordigen alleen al twee derde van het bbp van de Verenigde Staten. In 1990 waren de inkomsten van de bedrijven vertegenwoordigd in de *Fortune 500*, goed voor ongeveer 9,6 procent van het bruto mondiaal product. In 2014 was dit ongeveer 40 procent.⁷³
- Niet-statelijke bewegingen zoals Al-Qaeda en ISIS hebben meer middelen tot hun beschikking dan ooit tevoren om informatie te verspreiden en om wapens in handen te kunnen krijgen, mogelijk inclusief nucleaire wapens.⁷⁴
- De invloed van NGO's op het wereldtoneel neemt toe, en zijn meer aanwezig in de VN dan ooit tevoren. In ECOSOC is het totaal gestegen van 40 in 1948 naar 3345 in 2010.⁷⁵

⁷² E. Chivot et al., "Strategic Monitor 2014: Four Strategic Challenges" (The Hague Centre for Strategic Studies, 2014), <http://www.hcss.nl/reports/strategic-monitor-2014-four-strategic-challenges/144/>.

⁷³ The World Bank, "GDP at Market Prices (Current US\$)", 2016, <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD; FORTUNE 500, '1990 Archive Full List 401-500'>, accessed Juli 5, 2016, http://archive.fortune.com/magazines/fortune/fortune500_archive/full/1990/401.html.

⁷⁴ H. Gambhir, "ISIS's Campaign in Europe: Maart 2016", *Institute for the Study of War*, Maart 25, 2016, <http://post.understandingwar.org/backgrounders/isiss-campaign-europe-maart-2016>.

⁷⁵ Global Policy Forum, "NGOs in Consultative Status with ECOSOC by Category (1948-2010)", accessed Juli 5, 2016, https://www.globalpolicy.org/images/pdfs/NGOs_in_Consultative_Status_with_ECOSOC_by_Category.pdf.

- Private donoren worden belangrijker op het gebied van ontwikkelingssamenwerking. Sinds 2002 zijn de private investeringen sterk gegroeid van een paar miljard, naar 329 miljard dollar in 2010. Ook de investeringen van filantropen zijn in dit tijdsbestek van enkele miljarden gestegen naar 56 miljard dollar.⁷⁶ Private donoren behoren tot de *highly empowered individuals* die een toenemende invloed op het buitenlandbeleid hebben. Ook de Paus behoort hiertoe.
- Private militaire actoren worden grootschalig ingezet. Zowel voor internationale organisaties als de VN⁷⁷, als voor statelijke actoren. In Irak had de VS 95.900 militairen en 95.461 gecontracteerden: een ratio van 1,01:1. In Afghanistan waren 112,092 gecontracteerden actief en 79,100 militairen: een ratio van 1,42:1.⁷⁸ Multinationale ICT bedrijven hebben grote zeggenschap over data en hebben daarmee een belangrijke rol in zaken aangaande privacy en monitoring. Voorbeelden zijn de invloed van sociale media gedurende de Arabische Lente,⁷⁹ de zaak tussen de FBI en Apple,⁸⁰ en de invloed van Google in China.⁸¹

Narratief

De opkomst van niet-statale actoren (NSA's) heeft een vlucht genomen door het ontstaan van een multipolaire wereld, mondialisering, democratisering, en de hedendaagse informatiemaatschappij. Deze ontwikkelingen stellen alle niet-statale actoren in staat om zich sneller en beter te organiseren dan voorheen, en kunnen daardoor grote invloed uitoefenen op het internationale toneel. Verhoudingen tussen statale en niet-statale actoren zijn ook veranderd doordat de staat zelf aan verandering onderhevig is. In Westerse landen wordt de staat als centrale focus van de maatschappij niet altijd meer als zodanig geaccepteerd: privatisering in de jaren '90 is hier een gevolg van, en de informatierevolutie maakt dat mensen autonomer gaan handelen. In niet-Westerse landen komt tevens de legitimiteit van staten in het geding doordat er meer ruimte ontstaat voor NSA's in het maatschappelijk middenveld.

⁷⁶ B. Pratt et al., "Understanding Private Donors in International Development", Policy Briefing Paper 31 (International NGO Training and Research Centre (INTRAC), (Juli 2012), <http://www.intrac.org/data/files/resources/747/Briefing-Paper-31-Understanding-private-donors-in-international-development.pdf>).

⁷⁷ J.L. Gomez del Prado, "The Privatization of War: Mercenaries, Private Military and Security Companies (PMSC)", *Global Research*, November 2010, <http://www.globalresearch.ca/the-privatization-of-war-mercenaries-private-military-and-security-companies-pmsc/21826>.

⁷⁸ Defense Procurement and Acquisition Policy (DPAP), "Contingency Contracting throughout U.S. History", November 8, 2015, <http://www.acq.osd.mil/dpap/pacc/cc/history.html>.

⁷⁹ P. Beaumont, "The Truth about Twitter, Facebook and the Uprisings in the Arab World", *The Guardian*, Februari 25, 2011, <https://www.theguardian.com/world/2011/feb/25/twitter-facebook-uprisings-arab-libya>.

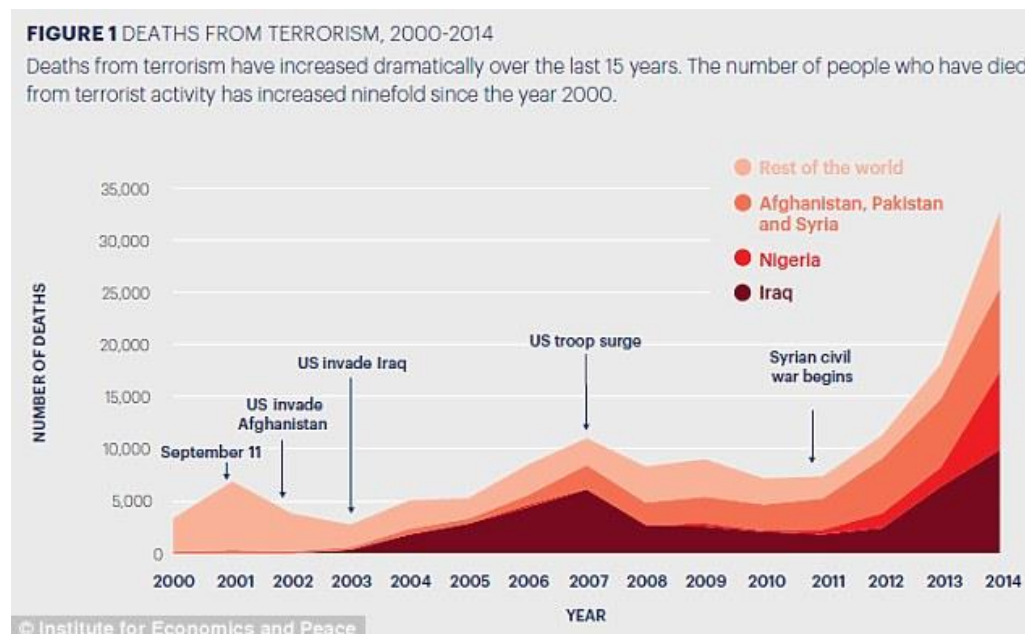
⁸⁰ Apple, "Answers to Your Questions about Apple and Security", *Apple*, accessed Juli 8, 2016, <http://www.apple.com/customer-letter/answers/>.

⁸¹ K. Waddell, "Why Google Quit China—and Why It's Heading Back", *The Atlantic*, Januari 19, 2016, <http://www.theatlantic.com/technology/archive/2016/01/why-google-quit-china-and-why-its-heading-back/424482/>.



Foto: Bill en Melinda Gates, oprichters van de gelijknamige welzijnsstichting; Abu Bakr Al-Baghdadi, het kopstuk van de Islamitische Staat.

Deze trends manifesteren zich op verschillende vlakken. Zo oefenen agressieve niet-statelijke actoren steeds meer invloed uit, met name ook op het communicatievlak door het gebruik van sociale media.⁸² Bewegingen als Al-Qaeda en ISIS zijn daarbij verantwoordelijk voor een toegenomen aantal terroristische aanslagen (zie figuur 10).⁸³ Hier moet echter wel bij worden vermeld dat deze bewegingen zelf soms ook door statelijke actoren overeind worden gehouden. Een obsessieve focus op organisaties als ISIS vertroebelt daardoor het beeld dat het hier om pure NSA's gaat. Sterker, deze NSA's kunnen juist landen in staat stellen om zonder openlijke inmenging elders invloed uit te oefenen, zoals het geval is bij Hezbollah en Iran, of bij de Oekraïense rebellen en Rusland.



Figuur 10 Ontwikkeling van dodelijke slachtoffers van terrorisme, vaak als gevolg van de activiteit van niet-statelijke actoren.

⁸² Europol, “European Union Terrorism Situation and Trend Report 2015”, 2015, <https://www.europol.europa.eu/content/european-union-terrorism-situation-and-trend-report-2015>.

⁸³ The Institute for Economics and Peace, “Global Terrorism Index 2015”, 2015, <http://economicsandpeace.org/wp-content/uploads/2015/11/Global-Terrorism-Index-2015.pdf>.

Ten tweede is de invloed van multinationals in bepaalde opzichten groter dan die in het verleden was. Omvang als zodanig is minder belangrijk geworden. Het gaat veel meer over de informatie of kennis die een private organisatie beheert. Vandaar dat bedrijven als Google, Facebook en Apple in staat zijn om druk te zetten op landen. Een andere belangrijke trend, is dat het niet meer alleen Westerse bedrijven zijn die in niet-Westerse landen opereren, maar ook andersom. Met name Chinese en Indiase bedrijven worden belangrijker op Europese en Amerikaanse markten, maar ook partijen als Embraer uit Brazilië, tonen dat de 'Global South' in opkomst is. In meer traditionele sectoren zoals de olie-industrie blijft de staatsbemoeyenis groot: zie bijvoorbeeld de positie van CNOOC, Rosneft en Saudi Aramco.

Een andere factor is hoe NSA's het terrein van ontwikkelingssamenwerking transformeren. Waar in het verleden Westerse bilaterale donoren en internationale financiële instellingen domineerden, nemen nu grote stichtingen een prominenter plaats in, zoals de Gates en Clinton Foundations en de Wellcome Trust (VK). Er is dus een duidelijke verschuiving zichtbaar in de ontwikkelingshulp van publiek naar privaat.⁸⁴ Maar ook de rol van niet-Westerse initiatieven zoals de Makhtoum Stichting uit de Emiraten, de Mo Ibrahim Stichting en de Indiase Premji Stichting spelen een grotere rol. Daarnaast beschikken grote NGO's -Westers en niet-Westers- over meer communicatiemiddelen dan ooit voor advocacy, 'naming and shaming', netwerken of andere doeleinden om staten in andere richtingen te bewegen.

Naast organisaties gaat het ook om zogenaamde *super-empowered individuals*. Soms betreft dit individuen die een institutionele maar niet-statelijke basis hebben. Voorbeelden hiervan zijn Bill Gates, de Paus, Bono of Angelina Jolie, die op basis van hun aanzien een verschil kunnen maken en in een geglobaliseerde wereld makkelijk gehoor kunnen vinden; maar ook willekeurige mensen kunnen soms die status bereiken. Zo kunnen individuen als de, tot voor kort onbekende, Malala Yousafzai in zeer korte tijd een groot gezag verwerven en regeringen in beweging krijgen.

De opkomst van NSA's heeft belangrijke consequenties voor staten. Aan de ene kant kunnen NSA's de capaciteit tot optreden van de staat vergroten, maar ze kunnen deze net zo goed verkleinen of zelfs ondermijnen. Ook het staatsmonopolie op de zwaarmacht blijft hierbij niet buiten schot. Dit noopt tot verdere reflectie op de plaats die NSA's moeten krijgen in het internationale bestel, waar grenzen moeten worden getrokken of waar juist nieuwe (positieve) mogelijkheden liggen.

⁸⁴ OECD, "Private Flows", OECD Publishing, (Juni 25, 2014), http://www.oecd-ilibrary.org/development/private-flows/indicator/english_4d31a9d6-en.

Gevolgen voor de beleidsconstanten

- De *legalistische benadering* komt onder druk als NSA's zich aan het internationale recht onttrekken of pogen de regels te veranderen. Een voorbeeld hiervan zijn de Toereg rebellen in Noord-Mali die zich niets gelegen laten aan het humanitaire recht en waartegen door Nederlandse troepen wordt opgetreden. Ook het optreden van private militaire bedrijven bij diverse operaties wereldwijd⁸⁵ kan juridische problemen opleveren, zoals de Nederlandse discussie over de aanpak van piraterij getuigt.
- De *institutionele benadering* wordt door de toenemende invloed van multinationale ICT bedrijven en NGO's onder druk gezet. *International governance* wordt daardoor minder berekenbaar ook omdat er meer partijen bij betrokken zijn.
- De impact op de *Trans-Atlantische benadering* wordt op verschillende manieren aangeroerd. Grote MNC's kunnen de Trans-Atlantische economische band onder druk zetten, bijvoorbeeld op het vlak van concurrentiewetgeving. Bij het bestrijden van agressieve NSA's kunnen statelijke partijen, ook in Trans-Atlantisch verband, elkaar beter weten te vinden.⁸⁶
- De *antimilitaristische benadering* kan in positieve en negatieve zin door deze trend worden beïnvloed. Zo kunnen NGO's een grote bijdrage leveren aan het vormgeven van beleid dat is gefocust op stabilisatie, terwijl activiteiten van terroristische groeperingen juist kunnen nopen tot frequenter militair ingrijpen.

Trend 11: Complexiteit en onzekerheid

De drie V's: verwevenheid, vernetwerking en versnelling van sociale, technologische, economische, ecologische en politieke fenomenen en processen wereldwijd, liggen ten grondslag aan een kern-karakteristiek van de wereld waarin wij leven: complexiteit.⁸⁷ Het speelveld waarin BZ opereert wordt daarmee eerder complex dan lineair van aard. Complexe omgevingen vereisen nieuwe vormen van strategische navigatie, zowel wat betreft het formuleren van strategie als wat betreft het uitvoeren daarvan.⁸⁸

⁸⁵ Gomez del Prado, "The Privatization of War."

⁸⁶ Europa Nu, "Antiterrorismebeleid", 2016, <http://www.europa-nu.nl/id/vh1alt8tl1wf/antiterrorismebeleid>.

⁸⁷ Complexe systemen bestaan uit meerdere componenten. Ze worden gekenmerkt door drie belangrijke eigenschappen: 1) de componenten werken op elkaar in op onderlinge afhankelijke wijze (in plaats van componenten die parallel opereren); 2) ze evolueren dynamisch over de tijd heen (in plaats van componenten die dezelfde functie op dezelfde manier uitoefenen); 3) de componenten doet dit allemaal op verschillende manieren op verschillende niveaus: afhankelijk van het niveau waarop het systeem waargenomen wordt, kan een waarnemer tot geheel andere conclusies komen. Zie Den Haag Centrum voor Strategische Studies, Strategische Monitor Jaarrapport: Licht op de Toekomst. Zeven Perspectieven op de Toekomstige Veiligheidsomgeving, Januari 2012.

⁸⁸ Zie ook p.9-11 Mind the Gap hoe de kloof tussen buitenlandbeleid en wetenschap te overbruggen, Oratie uitgesproken door Prof. Mr. Dr. Jochem J.D. Wiers, bij de aanvaarding van het ambt van bijzonder hoogleraar Beleid en beleidsontwikkeling van de Nederlandse buitenlandse betrekkingen aan de Rijksuniversiteit Groningen vanwege de Stichting Groninger Universiteitsfonds op dinsdag 28 juni 2016.

Kenmerken en manifestaties

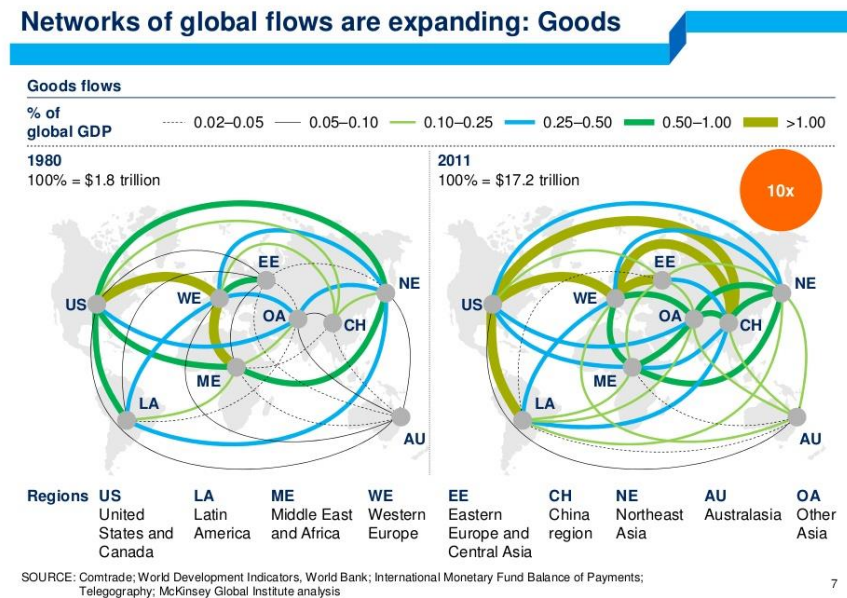
- Militaire acties worden niet per se beantwoord met militaire reacties. Zo besloot president Poetin na het neerhalen van een Russisch jachtvliegtuig door Turkije, om dit land economische sancties op te leggen in de vorm van handelsbeperkingen en het ontmoedigen van toerisme naar Turkije.
- Steeds nauwere integratie van mondiale *supply chain* netwerken, zowel in horizontale als verticale zin, resulteert in een historisch ongekennde verwevenheid: de *suppliers chain* van bijvoorbeeld de Apple Iphone bestaat uit meer dan tweehonderd producenten in meer dan dertig landen.
- Culturele *memes* reizen steeds sneller en steeds verder over de grenzen heen. Dit manifesteert zich in de ontwikkeling van de Arabische Lente, het succes van goede doelen campagnes als de ALS *Ice Bucket Challenge*, de proliferatie van Occupy-bewegingen, en de aantrekkings- en inspiratiekracht van ISIS op jongere generaties wereldwijd.
- De onzekerheid over mogelijke gevolgen, uit zich ook in dat het begrip veiligheid op zich is opgerekt, en dat bijvoorbeeld meer delen van een economie als ‘vitaal’ te boek komen te staan.
- Burgers voelen zich meer aangetrokken tot partijen die geborgenheid en voorspelbaarheid beloven, wat de opkomst van partijen in de marges verklaart.

Narratief

Samenlevingen wereldwijd zijn diep met elkaar geïntegreerd en nauw met elkaar verbonden, in verschillende domeinen en op meerdere niveaus. Complexiteit is het gevolg van een verwevenheid die in essentie genetwerkt van aard is, en vorm krijgt in het Geopolitiek 2.0 narratief. Hierbij beïnvloeden gebeurtenissen op verschillende niveaus en in verschillende domeinen elkaar vliegensvlug en via verschillende mechanismen. Zogenaamde netwerk en ‘ripple’-effecten zijn hierbij aan de orde van de dag. De snelheid van ontwikkelingen neemt, in sommige gevallen zelfs exponentieel, toe. Opkomst van niet noodzakelijkerwijs vooraf te voorspellen ontwikkelingen, is hierin een centraal begrip.

In het economische domein leiden de drie V’s tot een gigantische toename in welvaart, maar introduceren zij tegelijkertijd ook nieuwe kwetsbaarheden in het systeem. Zo vertienvoudigde de hoeveelheid buitenlandse directe investeringen (stocks) de laatste 25 jaar van 2 naar 25 biljoen dollar. Mondiale handelsstromen groeiden ondertussen van 4 naar 24 biljoen dollar (zie onder andere figuur 11, onder). Multinationale ondernemingen speelden, en spelen, een belangrijke rol in dit proces. Zo bestaan de top 100 multinationale ondernemingen in UNCTAD’s *Transnationality Index* uit gemiddeld meer dan 500 geaffilieerde sub-ondernemingen in meer dan vijftig landen. De drie V’s stuwen niet alleen ongekennde productiviteitsstijgingen, maar brengen ook gevaarlijke

interdependenties met zich mee. Het meest markante voorbeeld blijft de Amerikaanse *subprime mortgage crisis* in 2008. Deze ontstond in een hypotheekmarkt van relatief beperkte omvang, maar zette middels een domino-effect een opeenvolging van financiële crises in gang die culmineerden in de Grote Westerse Recessie.



Figuur 11 Groei van mondiale wereldhandel.

Ook in het sociale domein keren de drie V's terug. In de plaats van het 'CNN effect' is een onstuitbare Facebook-Twitter-YouTube golf gekomen die een 24/7 nieuwscyclus voedt. Ideeën vinden sneller navolging. Contacten worden gemakkelijker gelegd en met de wijdverbreidheid van het internet en de populariteit van de smartphone is de mobilisatiekracht van NGO's en individuen drastisch toegenomen. Bewegingen kunnen onderwijl snel en effectief gelegenheidscoalities vormen om hun strategische doelen te bereiken, of het nu gaat om de International Consortium of Investigative Journalists, Geen Peil, Anonymous, of om ontevreden klanten die op het internet hun onvrede uiten over de diensten van een bedrijf.

De drie V's dragen zo niet alleen bij aan een complexer en onzekerder speelveld. Zij leiden er ook toe dat wat er op een microniveau gebeurt in directe zin raakt aan een macroniveau. De consequenties van dit soort ontwikkelingen zijn even reëel, als actueel. Conflicten in het Midden-Oosten, waren in het verleden 'conflicten in de periferie.' Maar de periferie verschijnt nu op onze Europese drempel in de vorm van vluchtelingenstromen en terroristische aanslagen in Europese steden.

Het Britse referendum over de Brexit had zijn origine in een interne Tory-partij politieke strijd. Maar de Britse keuze voor Brexit resulteerde in een grotere beurskrach dan die in 2008, en doet de Europese Unie verder schudden op haar grondvesten.

Gebeurtenissen voltrekken zich dus niet alleen sneller maar hebben ook grotere effecten. Het onderscheid dat voorheen werd gemaakt tussen het tactische of operationele en het strategische niveau, komt daarmee te vervagen. Militair strategen noemen dit de compressie van de verschillende niveaus van oorlog, iets dat nu ook een equivalent in het civiele domein blijkt te hebben.

Gevolgen voor de beleidsconstanten

Toenemende complexiteit en onzekerheid hebben soortgelijke effecten, diagonaal, door de drie buitenlandbeleid benaderingen heen.

- De *legalistische* benadering komt onder druk te staan omdat stelsels van regels per definitie van stabiliteit en zekerheid uitgaan. Veel crisissituaties zullen ertoe leiden dat regels en afspraken sneller en vaker terzijde moeten worden geschoven, zoals het geval was in de discussies rond de Eurocrisis, en met de afspraken met Turkije over opvang van asielzoekers.
- De *institutionele* benadering komt om soortgelijke redenen onder druk. Instituties zijn er om relaties te structureren en in een tijd van complexiteit zullen die tekort gaan schieten. Tegelijkertijd zouden instituties als bakken van stabiliteit ook een vluchtheuvel kunnen vormen voor staten.
- De *Trans-Atlantische* benadering wordt door deze ontwikkeling geraakt doordat én Europese landen én de VS veel meer keuze hebben in het aangaan van partnerschappen, en dus vaker naar wisselende coalities zullen zoeken naar gelang het dossier. Zeker met het vertrek van het VK uit de EU en de signalen die de nieuwe president van de VS Donald Trump heeft afgegeven ('America first') wordt een Amerikaanse reflex richting Europese bondgenoten minder vanzelfsprekend.
- De *antimilitaristische benadering* kan door deze ontwikkeling onder druk komen te staan als zich de noodzaak voordoet om vaker op bijvoorbeeld preventieve wijze op te treden.

Trend 12: Aanval op de Interdependenties

Interdependenties werden in de internationale betrekkingen altijd gezien als een stabiliteit en welvaart bevorderende factor. In landen als Nederland is het denken over multilateralisme hierop gebaseerd. In het huidige tijdsgewricht zijn interdependenties onderwerp van aanvallen geworden. Inmiddels is duidelijk dat interdependenties zelf het doelwit van buitenlandbeleid zijn geworden. Vooral niet-Westerse staatskapitalistische autocratieën vallen om machtspolitieke overwegingen de

interdependenties aan. In het Westen keren delen van de bevolking zich tegen interdependenties (zie de trend ‘soevereinisme’).

Kenmerken en manifestaties

- De afgelopen jaren trachtte Rusland door middel van de South Stream⁸⁹ pijpleiding politieke invloed te krijgen in het zuiden van Europa; in het bijzonder in Oostenrijk, Hongarije en Bulgarije. Daarmee zou de eenheid binnen de Europese Unie worden ondermijnd en zou Brussel niet langer een vuist in de richting van Moskou kunnen maken.
- China gebruikt de export van grondstoffen, zoals de zeldzame aardmetalen waarop het land een bijna-monopolie heeft, als politiek pressiemiddel. Dit gebeurde in september 2010 tijdens een dispuut over de Senkaku/Diaoyu eilanden met Japan. China legde tijdelijk de export naar Japan neer waardoor o.a. de automobielp productie in het geding kwam.
- Cyberaanvallen worden meer als militair middel gezien, en binnen de NAVO kunnen deze onder Artikel 5 van het NAVO-verdrag vallen.
- Democratie en transparantie ter bevordering van samenwerking worden ook onder druk gezet door (mis)informatiecampagnes die militair-strategische doelen kunnen dienen.
- Autocratie en nationalistisch/protectionistische benaderingen winnen aan populariteit omdat hiermee aan de zwakheden ten gevolge van interdependenties zou kunnen worden ontkomen. Dit gedachtegoed is in het Westen en daarbuiten te vinden.

Narratief

De grote verwevenheid van de Russische met de Europese economieën die na het einde van de Koude Oorlog ontstond, deed vermoeden dat de relatie met Rusland zich in de richting van grotere stabiliteit zou gaan ontwikkelen. Als gevolg van de annexatie van de Krim is de relatie echter verzuurd. Het westen heeft als reactie op de annexatie sancties opgelegd en mede door de lage olieprijsen verkeert de Russische economie nu in grote problemen. Volgens de gangbare theorie was de annexatie irrationeel gedrag omdat Rusland zichzelf hiermee in de voet schoot. Maar Rusland ziet het economische instrument, met name gasleveringen, als het pressiemiddel bij uitstek om politieke doelstellingen te verwezenlijken.

⁸⁹ South Stream was een geplande aardgaspijpleiding welke Russisch gas, via de Zwarte Zee, naar Bulgarije en door naar Oostenrijk zou vervoeren, via Servië, Hongarije en Slovenië.



Afbeelding: De Euromaidan-protesten in Oekraïne.

Dit heeft geleid tot discussies over geo-economie 2.0 en hybride oorlogvoering, waarbij opkomende spelers zich organiseren rond sterktes (autocratieën die tot een geïntegreerde aanpak in staat zijn) en tegenstanders aanvallen op de (gepercipieerde) zwaktes van democratieën (economie, gebrek aan politieke eenheid, bureaucratische versnippering).

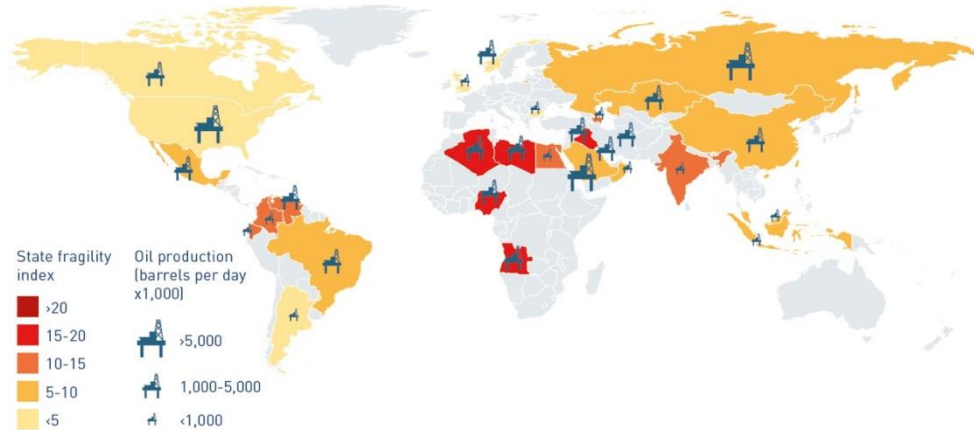
Het concept van geo-economie is van oudsher gekoppeld aan opkomende landen die zich omwille van hun economische ontwikkeling moeten verzekeren van toegang tot grondstoffenvoorraden en daarvoor bereid zijn machtsmiddelen in te zetten.⁹⁰ Geo-economie 2.0 gaat een stap verder en richt zich op het bewust schade toebrengen aan staten waarmee staatskapitalistische autocratieën in competitie zijn. Aanvallen op interdependenties lenen zich daar het beste voor omdat deze door Westerse landen als pijler onder welvaart en veiligheid worden beschouwd. Aanvallen op interdependenties binnen de mondiale economie lijken daarmee de *new normal* geworden. Deze zijn een substituuut voor militaire macht, lokken geen verwoestende militaire tegenreacties uit, maar hebben een grote strategische impact op de tegenstander. De *instruments of disruption* voor geo-economie 2.0 zijn bijvoorbeeld:

- economische oorlogvoering (sancties, boycots en het blokkeren van investeringen);
- cyberaanvallen;
- de politieke inzet van *foreign direct investments* en staatsbedrijven;
- het gebruik van grondstoffen, olie en gas als politieke drukmiddelen (zie ook figuur 12);
- boycots in de vorm van, door regeringen aangemoedigde, kopersstakingen;

⁹⁰ S. Baru. "Introduction: Understanding Geo-Economics and Strategy." ISS Seminar. A New Era of Geo-Economics: Assessing the Interplay of Economic and Political Risk. ISS, maart 2012, p.49.

- georkestreerde migratie.

OIL PRODUCTION IN FRAGILE STATES (2012)



Figuur 12 Olieproductie in fragiele landen

Sommige auteurs spreken inmiddels over de ‘*weaponizing of international institutions*’.⁹¹ Dit geldt bijvoorbeeld voor de, door Rusland gedomineerde, Euraziatische Unie, het Chinese ‘*One belt, One road*’ project en Westerse initiatieven als TTIP en TPP, die, behalve de economische groei moeten bevorderen, steeds belangrijkere politieke machtsinstrumenten worden. Dit ligt in het verlengde van de inzet van *foreign direct investments* en staatsbedrijven als politiek pressiemiddel. Het Russische Gazprom erkent inmiddels openlijk dat het een instrument is van de Russische politieke leiders.⁹²

Hoewel Rusland en China belang hebben bij Europa als afzetmarkt hebben beide landen geen belang bij een Unie die politiek steeds meer één is en militair beter gaat samenwerken. Een politiek verdeeld Europa biedt hen meer speelruimte om hun mondiale positie te verstevigen. China investeert daartoe strategisch in infrastructuur, hightechbedrijven en onderzoeksinstellingen. Dit creëert ook afhankelijkheden die politiek kunnen worden uitgebuit. Toegang tot technologie werd bijvoorbeeld gecreëerd door de verwerving van autofabrikanten als MG-Rover en Volvo, maar ook door de koop in juni 2016 van een bedrijfsonderdeel van chipfabrikant NXP uit Eindhoven aan China.⁹³ Het aandeel van Chinese investeringen in Europa is momenteel niet meer dan een half procent van het totaal. Maar China doet deze investeringen planmatig en baseert deze op een vastomlijnde visie om zijn mondiale positie te versterken en landen politiek van zich afhankelijk te maken. Ook het belang in de haven van Piraeus als deel

⁹¹ Zie M. Leonard, “Connectivity Wars: Weaponising Interdependence”, *European Council on Foreign Relations*, 2015, <http://www.ecfr.eu/europeanpower/geoeconomics>.

⁹² Zie Statement of O.A. Gazprom, “Statement of OAO ‘Gazprom’ with Respect to the Adoption of ‘statement of Objections’ by the European Commission under the Antitrust Investigation”, Mei 22, 2015, <http://www.gazprom.com/press/news/2015/april/article224444/>.

⁹³ M. van den Eerenbeemt, “Chipfabrikant NXP Verkoopt Bedrijfsonderdeel Aan Chinezen”, *De Volkskrant*, Juni 14, 2016, <http://www.volkskrant.nl/economie/chipfabrikant-nxp-verkoopt-bedrijfsonderdeel-aan-chinezen~a4320412/>.

van de 'One Belt, One Road' politiek past in dit stramien. Daarnaast gebruikt China ook de export van grondstoffen, zoals de zeldzame aardmetalen waarop het land een bijna-monopolie heeft, als politiek pressiemiddel.

Het gebruik van een combinatie van economisch gewin en politieke beïnvloeding blijkt ook uit de activiteiten van beide landen op internet. Een voorbeeld hiervan vond plaats in juni 2016, toen bekend werd dat het Nederlands-Duitse defensiebedrijf Rheinmetall Defence sinds 2012 was aangevallen door een groep Chinese hackers.⁹⁴ Volgens de AIVD zijn Rusland en China als het om spionage en beïnvloeding in Nederland gaat, onverkort, de hoofdrolspelers: "De politieke en (financieel-) economische agenda van deze landen bepaalt in hoge mate hun inlichtingenbehoefte". De AIVD geeft ook aan waarom: "Nederland is interessant als EU-lidstaat, als NAVO-lid en op economisch gebied, als land waar baanbrekende technologische ontwikkelingen plaatsvinden. Daarnaast trekt Nederland inlichtingenactiviteiten aan, omdat hier veel internationale organisaties gehuisvest zijn. Tot slot leidt de aanwezigheid van migrantengemeenschappen tot (inlichtingen)activiteiten gericht op deze gemeenschappen of ter beïnvloeding van ons migratiebeleid".⁹⁵

De bovengenoemde aspecten kunnen ook deel uitmaken van een hybride oorlogvoering-campagne. Dit is dan ook verwant aan Geo-economie 2.0. Bij hybride oorlogvoering gaat het onder meer om de georkestreerde inzet van:

- conventionele strijdkrachten bedoeld voor afschrikking, afleiding van subversieve en heimelijke activiteiten en als back-up voor het geval een conflict hierdoor onverhoopt escaleert;
- heimelijke operaties met de inzet van SOF en subversieve acties met politieke middelen, en in het verlengde hiervan;
- propaganda, bijvoorbeeld door beïnvloeding van het publieke debat via de sociale media;
- offensieve cyberoperaties;
- uitgelokte en/of georkestreerde migratie;
- steunverlening aan sympathisanten zoals radicale of extreme partijen in het westen;
- activistische internationale diplomatie (VN)
- de inzet van economische instrumenten: staatsbedrijven, buitenlands directe investeringen, sancties en boycotten, en blokkades van handelsroutes.

⁹⁴ H. Modderkolk, "Nederlands-Duits Defensiebedrijf Gehackt Door Chinezen", *De Volkskrant*, Juni 15, 2016, <http://www.volkskrant.nl/tech/nederlands-duits-defensiebedrijf-gehackt-door-chinezen~a4320398/>.

⁹⁵ Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD), "Jaarverslag 2015", 2015, 26, <https://www.aivd.nl/publicaties/jaarverslagen/2016/04/21/jaarverslag-aivd-2015>.

Gevolgen voor de beleidsconstanten

De aanval op de interdependenties heeft vanwege de inherente verwevenheid van thema's gevolgen voor alle beleidsconstanten:

- De *legalistische* benadering komt onder druk omdat bestaande juridische kaders niet afdoende zijn om aanvallen op interdependenties in alle facetten te adresseren. Zo levert hybride oorlogsvoering problemen op bij de vaststelling of bepaalde geweldsdrempels zijn bereikt, en wie daarvoor verantwoordelijk is. Daarnaast kunnen juridische kaders weinig soelaas bieden tegen de verspreiding van valse informatie en/bijvoorbeeld in de vorm van propaganda.
- De *institutionele* benadering komt om soortgelijke redenen onder druk te staan als de legalistische benadering: een breder kader van partners is nodig dan institutionele structuren kunnen leveren.
- De *Trans-Atlantische* benadering kan onder druk komen te staan doordat de aanvallen op de interdependenties ook inhouden dat er verdeel-en-heers tactieken worden toegepast in een poging de VS en Europese landen uiteen te spelen. Dit onderstreept het feit dat de Trans-Atlantische band door negatief gezinde partijen als bedreiging wordt gezien.
- De *antimilitaristische* benadering komt onder druk te staan omdat hybride dreigingen de kans dat geweld kan of moet worden gebruikt, oprekt. Hiermee wordt met name het antimilitarisme zelf op de proef gesteld als eigenstandige tactiek om in te spelen op vermeende zwakheid of een gebrek aan wil van de tegenstander.

Hoofdstuk 3: Implicaties voor het Nederlandse Buitenlandbeleid

De beschreven trends hebben hun eigen dynamiek, maar grijpen op veel punten ook in elkaar. Dit maakt herbezinning van het staande buitenlandbeleid tot zo'n complexe exercitie. In dit hoofdstuk identificeren wij de uitdagingen voor BZ op basis van een koppeling van de belangrijkste trends: multipolariteit en soevereïnisme, aan de beleidsterreinen. Daarmee vormt dit hoofdstuk de brug naar het volgende hoofdstuk waarin de nieuwe handelingsbeginselen worden geïntroduceerd.

Bij deze koppeling wordt de volgende, enigszins traditionele, driedeling gehanteerd: veiligheidsvraagstukken (dit betreft vooral de 'klassieke' diplomatie), ontwikkelingssamenwerking en economische diplomatie.⁹⁶ Deze indeling dient om het overzicht te bewaren en is geenszins bedoeld om de verkokering tussen deze drie beleidsterreinen te versterken. Integendeel: de trends maken een geïntegreerde benadering nog belangrijker. Dit is bijvoorbeeld relevant als reactie op de instabiliteit in de Europese periferie, maar ook om bijvoorbeeld een fenomeen als hybride oorlogsvoering beter te kunnen adresseren.

Veiligheid

Op veiligheidsgebied is de missie van Buitenlandse Zaken als volgt geformuleerd: "Het bevorderen van de Nederlandse en internationale veiligheid en stabiliteit door doelgerichte bilaterale en multilaterale samenwerking en het bevorderen van democratische transitie in prioritaire gebieden, vooral in de ring rond Europa".⁹⁷ Deze taakstelling is met name onder druk komen te staan door de opkomst van nieuwe grote spelers, ook op regionaal niveau. Deze zijn minder geneigd om meningsverschillen binnen bestaande internationale kaders te beslechten, maar maken in plaats daarvan gebruik van/ sturen in plaats daarvan aan op provocatie. Hierdoor worden de rechten en plichten van de Westfaalse orde flexibel geïnterpreteerd, waardoor respect voor bijvoorbeeld de democratie en mensenrechten wordt aangetast. Deze ontwikkeling kan leiden tot een nieuwe wereldorde waarin Azië het zwaartepunt wordt.⁹⁸

Nieuwe dreigingen spelen zich vooralsnog af op regionaal niveau. Van een strijd om wereldwijde hegemonie, zoals we in de Koude Oorlog zagen, is nu geen sprake. De

⁹⁶ Deze indeling is tot stand gekomen op basis van de indeling van beleidsterreinen in de breedste zin, zoals geafficheerd op de website van het Ministerie (zie <https://www.minbuza.nl>) en met feedback van de opdrachtgever zelf. Thematische onderwerpen zoals klimaat, energie of mensenrechten komen in verschillende mate aan bod onder elk van de kopjes.

⁹⁷ Zie Ministerie van Financiën. "Prinsjesdagstukken 2016." *Rijksoverheid*, September 2016.

<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/prinsjesdag/inhoud/miljoenennota-rijksbegroting-en-troonrede/prinsjesdagstukken>.

⁹⁸ Zie K. Mahbubani. *The Great Convergence: Asia, The West and the Logic of One World*. New York, NY: Public Affairs, 2014.

belangrijkste regionale ‘theaters’ zijn het Midden-Oosten, Zuidoost-Azië en Oost-Europa. Instabiliteit is natuurlijk niet alleen het gevolg van het feit dat opkomende machten hun ‘plaats onder de zon’ opeisen. Ook niet-statelijke actoren, vaak gesteund door statelijke actoren, kunnen landen en regio’s voor lange tijd destabiliseren.

Naast de eerder genoemde regio’s, is dit het geval in de Hoorn van Afrika, delen van Centraal Azië, en West en Centraal Afrika. Deze ontwikkelingen zijn eerder ingegeven door opportunisme en economisch gewin dan door ideologie. Zo creëert een grotere strijd om grondstoffen nieuwe mogelijkheden om landen tegen elkaar uit te spelen. Het gevolg is dat maatstaven van goed bestuur afkalven en de stabiliteit afneemt.

Hieraan gekoppeld is dat het geweldsverbod, zoals neergelegd in Art 2 (4) van het VN-Handvest verder onder druk is komt te staan. Niet-statelijke actoren voelen zich hier namelijk niet door gebonden en staten zoeken de grenzen van het toelaatbare op, zoals in de Zuid-Chinese Zee⁹⁹; of overschrijden deze, zoals Rusland deed ten aanzien van de Krim. De hoekstenen van de huidige internationale rechtsorde komen daarmee als geheel onder druk te staan. Consensus over wat toelaatbaar is en wat niet, kan niet door de VN-Veiligheidsraad worden bewerkstelligd of afgedwongen vanwege het vetorecht. Als gevolg daarvan creëren landen hun eigen normen, scheppen zij zelf invloedssferen, of leggen ze het internationale recht naast zich neer. Een land als Nederland zou zeker een leidende rol kunnen spelen in de discussies over hoe de internationale rechtsorde in tijden van transformatie kan worden toegepast.

Naast deze ‘klassieke’ veiligheidsissues, ontstaan, mede door de verwevenheid van de wereld en bijkomende complexiteit, ook andere, minder bekende, veiligheidsissues. Hybride oorlogsvoering is hiervan het beste voorbeeld. De scheidslijn tussen vrede en conflict wordt hierdoor diffuus. Instabiliteit dreigt het ‘nieuwe normaal’ te worden. Het uitlokken van draconische maatregelen is één van de doelstellingen van hybride oorlogsvoering en moet worden weerstaan. Om hiervoor te waken en de juiste inschattingen te maken, is ook een rol voor BZ weggelegd. Dit noopt om ook niet traditionele veiligheidspartners zoals banken en IT bedrijven structureler bij het maken van veiligheidsbeleid te betrekken.

Deze veelheid aan ontwikkelingen maakt ook dat Nederland keuzes moet maken over wanneer het voor de eigen veiligheid in de bres kan, en wil, springen en wanneer het partner wil zijn voor andere landen. Belangen kunnen gaan divergeren. Als de VS zich meer gaat toeleggen op de veiligheid in Azië-Pacific, dan moet Europa meer zorg dragen voor de eigen regio. Zolang de EU zich niet over het hele geweldsspectrum kan

⁹⁹ Hoewel het Permanente Hof van Arbitrage in de zaak Filippijnen-China de maritieme claims van China in de Zuid-Chinese Zee als rechtsgeldig op basis van het volkenrecht heeft afgewezen. Zie: Permanent Court of Arbitration. “The South China Sea Arbitration (The Republic of the Philippines v. The People’s Republic of China)”, December 7, 2015. <http://www.pcacases.com/web/view/7>.

manifesteren, moeten er keuzes worden gemaakt. Dit kan inhouden dat beheersing van problemen (containment) soms verkozen moet worden over het nastreven van een directe oplossing. Ook kan het nodig zijn om met wisselende coalities te werken, statelijk en niet-staatelijk.

Daarnaast moeten specifieke bilaterale relaties worden geherwaardeerd, in plaats van op multilaterale mechanismen terug te vallen. Een crisis in het Caribisch gebied van het Koninkrijk met Venezuela, lijkt zich meer te lenen voor een gelegenheidscoalitie dan een EU-wijde respons. Gericht optreden bij issues die Nederlandse belangen direct raken kan ook helpen om negatieve effecten van soevereïnisme te beperken, omdat zulke missies makkelijker aan de bevolking uit te leggen zijn. Tenslotte is het van belang om ervoor te zorgen dat Nederland een betrouwbare partner blijft voor haar bondgenoten.

Ontwikkelingssamenwerking

Ontwikkelingssamenwerking is traditioneel gezien een middel, ingegeven door idealisme en schuldgevoel. Idealisme, in de zin dat de wereld ‘maakbaar’ is en dat Westerse landen, door overdracht van kennis en middelen, andere landen kunnen opstuwten in de vaart der volkeren. Schuldgevoel, in de zin dat de nalatenschap van het kolonialisme en de grote welvaartsverschillen maakten dat veel Westerse landen zich geroepen voelden (en voelen) om landen in het ‘mondiale zuiden’ te compenseren voor jaren, zo niet eeuwen, van achterstelling.

Dit beeld van ontwikkelingssamenwerking, dat nog onder veel burgers wordt gedragen, komt allang niet meer overeen met de praktijk van vandaag de dag. In de afgelopen twee decennia zijn sommige voormalige ontwikkelingslanden zelf donorlanden geworden en hebben zij andere manieren gevonden om zichzelf te ontwikkelen, door marktimpulsen na te streven, in plaats van directe financiële hulp. Ook de vorm waarin hulp wordt geboden is veranderd, gerichte investeringen in infrastructuur zijn bijvoorbeeld in de plaats gekomen van gebonden leningen. Deze veranderingen zijn ook zichtbaar in de strategische doelstelling die voor het ontwikkelingsbeleid is geformuleerd: “De Nederlandse overheid wil duurzame economische groei in ontwikkelingslanden bevorderen. Daarnaast wil Nederland werken aan stabiliteit en veiligheid in de wereld en de waarborg van mensenrechten. Het Nederlandse beleid voor ontwikkelingssamenwerking richt zich op vier belangrijke thema’s: veiligheid en rechtsorde, water, voedselzekerheid en seksuele en reproductieve gezondheid en rechten (SRGR).”¹⁰⁰ Bij deze thema's is er veel aandacht voor onderwerpen als de gelijkheid van vrouwen, milieu en klimaat.

¹⁰⁰ Zie Ministerie van Buitenlandse Zaken. “Ontwikkelingssamenwerking.” Onderwerp. *Rijksoverheid*, February 23, 2010. <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/ontwikkelingssamenwerking>.

Hieruit blijkt dat het OS-beleid uitgaat van eigenbelang en de bijdrage die Nederland wil leveren aan het creëren van een stabiele internationale rechtsorde. Tekenend is dat economische groei, de kern van het oorspronkelijke OS-beleid, nu in een duurzaam kader is geplaatst. Klimaat is hierdoor een integraal onderdeel van het economische ontwikkelingsbeleid geworden. Daarmee wordt aangesloten op de nieuwe Duurzame Ontwikkelingsdoelen (SDG's) waarin landen worden aangespoord om klimaatoverwegingen verder te verweven in hun economisch beleid.¹⁰¹

Ook tekenend is de expliciete focus op veiligheid en stabiliteit.¹⁰² Zeker in het licht van voortdurende conflicten in de Europese periferie, is er alle reden om inzet op veiligheid en stabiliteit tot hoofdmoot van het OS-beleid te maken. Een geïntegreerde aanpak van de veiligheidsproblematiek (bijvoorbeeld in de vorm van 3D+), die de kernoorzaken van conflict adresseert, zal de beste mogelijkheden bieden om stabiliteit te bewerkstelligen. De kans dat etnische, politieke of religieuze spanningen worden geëxploiteerd zal daarmee kleiner worden. Veiligheid, duurzaamheid en economische ontwikkeling gaan op deze wijze hand in hand met de bevordering van stabiliteit. In concrete zin betekent dit een grotere focus op diplomatie en conflictresolutie, waarbij OS-steun als aansporing kan worden gebruikt.

De opkomst van 'de rest' heeft grote consequenties voor de manier waarop OS-beleid wereldwijd wordt gevoerd. Grote landen zoals China en India, maar ook middelgrote ontwikkelingslanden, tonen minder belangstelling in OS-beleid gericht op het bevorderen van goed bestuur. Voor deze landen heeft economische groei een veel grotere prioriteit. Hierdoor wordt het moeilijker voor het Nederlands OS-beleid om voet aan de grond te krijgen in landen die mogelijk een veiligheidsprobleem kunnen gaan vormen.¹⁰³ Het gebruik van economische impulsen, bijvoorbeeld in de vorm van toegang tot Nederlandse en Europese markten, blijft daardoor relevant. Het voeren van een dergelijk holistisch OS-beleid, waarbij beleid zich aan de ene kant richt op veiligheid door de bevordering van stabiliteit, *rule of law* en de opbouw van democratie; en zich aan de andere kant richt op economische ontwikkeling, kan hierdoor in het gedrang komen.

¹⁰¹ Zie bijvoorbeeld doelen 8.4, 11.a en 12. UN-DESA. "Sustainable Development Goals: Knowledge Platform." Accessed December 2, 2016. <https://sustainabledevelopment.un.org/?menu=1300>.

¹⁰² Dit beleid is met name neergelegd in de "Focusbrief ontwikkelingssamenwerking" (18 maart 2011). Het bouwt voort op een advies van de Wetenschappelijk Raad voor het Regeringsbeleid, "Minder Pretentie, Meer Ambitie" (2010), waarin wordt gepleit voor "stabiliteit en veiligheid" (p. 180-183) meer in het beleid te betrekken. Binnen de OS-gemeenschap is lange tijd sceptisch gekeken naar mogelijke 'securitisering' van ontwikkelingsbeleid, ofwel dat veiligheid primaat zou krijgen binnen dit domein en dat daarmee spelers van buiten het domein de overhand zouden krijgen. Met de Geneva Declaration on Armed Violence and Development (2006) is hierin een balans gevonden (zie *The Geneva Declaration on Armed Violence and Development*, 2016. <http://www.genevadeclaration.org/the-geneva-declaration/what-is-the-declaration.html>) waar in 2011 de World Bank op heeft voortgebouwd in het *World Development Report: Conflict, Security and Development*.

¹⁰³ Zie bijvoorbeeld: European Parliament Think Tank. "Good Governance in EU External Relations: What Role for Development Policy in a Changing International Context? - Think Tank", April 7, 2016.

K. Erbeznik. "Money Can't Buy You Law: The Effects of Foreign Aid on the Rule of Law in Developing Countries (Note)." *Indiana Journal of Global Legal Studies* 18 (July 2011). <http://www.peacepalacelibrary.nl/plinklet/index.php?sid=related&ppn=376440503>.

Niettemin nopen ontwikkelingen in veel landen in het ‘mondiale zuiden’ tot het in stand houden of het uitbouwen van een holistisch ontwikkelingsbeleid. Snelle economische groei als gevolg van hoog geprijsde fossiele brandstoffen en andere grondstoffen, kan in sommige landen in het ‘mondiale zuiden’ namelijk leiden tot sociale instabiliteit. De opstanden in het Midden-Oosten zijn hier deels een gevolg van. Economie en veiligheid zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Dit is één van de redenen waarom veiligheid tegenwoordig ook deel uitmaakt van de Duurzame Ontwikkelingsdoelen (zie doel no. 16). Een focus op veiligheid en stabiliteit, die inherent politiek van aard is, moet, naast *security sector reform*, ook de staat van het sociale contract en de mate van ongelijkheid in beschouwing nemen. Een sociaal contract waarbij een overheid regelmatig verantwoording aflegt aan de bevolking is een belangrijke bouwsteen voor duurzame stabiliteit.

Tenslotte vergt een heroriëntatie van het OS-beleid ook het zoeken naar aansluiting met nieuwe organisaties. Zo heeft Nederland zich al aangesloten bij de AIIB, en zou zij verder voort kunnen bouwen op initiatieven zoals Arise, een initiatief van onder andere de Rabobank en FMO.¹⁰⁴ Ook niet-statelijke actoren bieden mogelijkheden om nieuwe middelen en kennis te ontsluiten. Zo kan er bijvoorbeeld meer worden samengewerkt met grote stichtingen zoals de Gates en Clinton Foundations. Dit past ook goed in een visie van een ‘genetwerkte’ uitvoering van het buitenlandbeleid.¹⁰⁵

Economische diplomatie

De grote trendbewegingen die in deze studie zijn gesignaleerd creëren meer mogelijkheden dan ooit om onze handels- en investeringspositie te verstevigen en uit te bouwen. Tegelijkertijd zijn er ook protectionistische tendensen, onder andere als gevolg van een langzaam stagnerende wereldeconomie, met name in de ontwikkelde landen. Daarnaast kan maatschappelijke druk leiden tot het verder inkaderen van economische diplomatie op basis van ethische en klimaatoverwegingen. Tenslotte lijken waardeketens moeilijker stand te houden, onder andere door opkomend protectionisme, waardoor verdere efficiëntie van productieprocessen afneemt. Deze trends zijn ook terug te vinden in de taakstelling voor economische diplomatie: “De inzet is om duurzame handel en investeringen te bevorderen door versterking van het internationaal handelssysteem. Daarbij is er aandacht voor maatschappelijk verantwoord ondernemen (MVO), de versterking van de Nederlandse handel- en investeringspositie en economische naamsbekendheid en de bevordering van de private

¹⁰⁴E. Moore. “European Lenders Create New \$660m Africa Investment Company.” *Financial Times*, April 9, 2016. <https://www.ft.com/content/148113e4-596d-11e6-9f70-badea1b336d4>.

¹⁰⁵Zie bijvoorbeeld S. De Jong et al. ““Better Together: Towards a New Cooperation portfolio for Defense.” Den Haag: The Hague Centre for Strategic Studies, 2016. <http://hcss.nl/node/20618>.

sector en de randvoorwaarden voor duurzaam en inclusieve groei in ontwikkelingslanden”.¹⁰⁶

Tot de jaren ‘90 kan worden gesteld dat de dominante handelsmachten in het ‘Noorden’ lagen. De normen en regels voor internationale handel werden door Westerse landen bepaald. Ontwikkelde landen hadden een economie die meer en meer door diensten en IT werd gedomineerd, terwijl minder ontwikkelde landen steunden op export van grondstoffen en goedkope fabricaten. In de laatste 15 jaar is hier drastisch verandering in gekomen. Ontwikkelingslanden hebben zelf hun diensteneconomie in rap tempo ontwikkeld. Snelle de-industrialisering in opkomende economieën zorgt dat, ook daar, sociale verhoudingen in rap tempo veranderen, soms met instabiliteit als gevolg. De verschuiving van het economisch zwaartepunt van de wereld richting Azië maakt dat markten daar, net zoals 400 jaar geleden, de focus voor ons handelsbeleid moeten worden.

Om hier effectief beleid op te maken is geen sinecure. Ten eerste zijn verschillende partners waarmee wij aansluiting zouden willen zoeken door geopolitieke spanningen niet noodzakelijkerwijs ook stabiele partners. Dit geldt voor landen als China, India en Indonesië, maar ook voor Vietnam, Thailand, Pakistan, landen in de Golfregio en andere landen in Centraal Azië. Handelsbetrekkingen, zoals die tussen Europese landen bestaan, vormen geen format dat elders toegepast kan worden. Ten tweede zal het stelsel van handelsregels door het grotere gewicht van het Oosten, minder op Westerse leest geschoeid blijven. Zo kunnen regels ten aanzien van arbeidsnormen, intellectueel eigendom en niet-tarifaire barrières verzwakt worden, en het informatieverkeer via internet aan meer regels worden gebonden. Maar ook tussen Westerse landen kunnen verschillen onoverkomelijk worden, zie het CETA-verdrag met Canada of TTIP. De proliferatie van beperktere regionale en bilaterale handelsakkoorden is hiervan het gevolg.

Een nieuwe handelsorde in een complexe wereld zal daardoor eerder door soevereinisme, wantrouwen en protectionisme worden gekenmerkt dan door het idee van open markten, gebaseerd op gedeelde winst. De mondialisering, waarvan Nederland tientallen jaren de vruchten heeft geplukt, komt door maatschappelijk verzet, hier en elders, onder druk te staan. Het antwoord hierop is velerlei. Ten eerste is het van belang om te laten zien dat nieuw ingezet beleid, waarbij hulp en handel bijvoorbeeld worden gecombineerd, de Nederlandse economie ten goede komt. In het kielzog hiervan ligt er een rol weggelegd voor Nederland en gelijkgestemde partners om regels die ons en de wereldeconomie in z’n geheel ten goede komen te blijven ondersteunen en in stand te

¹⁰⁶ Zie Ministerie van Financiën. “Rijksbegroting 2017,” 2016, xvii Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/begrotingen/2016/09/20/xvii-buitenlandse-handel-en-ontwikkelingssamenwerking-rijksbegroting-2017>.en ook in de Rijksbegroting voor 2017, titel XVII, p. 28:Tweede Kamer. “Begroting 2017.” Ontwerpbegroting. *Rijksbegroting.nl*, September 15, 2016. <http://www.rijksbegroting.nl/2017/voorbereiding/begroting>.

houden. Om de consequenties van ongelijkheid als gevolg van mondialisering te ondervangen is het daarbij meer dan ooit belangrijk om ook de banen van de middenklasse te beschermen, en te zorgen dat de Nederlandse economie voldoende divers blijft om zo ook schokbestendig te blijven. Concreet houdt dit in dat industrie in stand moet worden gehouden en dat over sociaaleconomisch gevoelige issues goede afspraken worden gemaakt in internationale handelsakkoorden. Geloofwaardige strategische communicatie speelt hierbij een belangrijke rol.

Tegelijkertijd zijn er ook nieuwe kansen om versterkte samenwerking aan te gaan om zo onze welvaart en die van andere landen, verder uit te bouwen. Juist de snelle economische ontwikkeling van economieën in het mondiale zuiden biedt mogelijkheden. Zo blijken landen in centraal Azië zeer geschikt als doorvoerlanden, een ontwikkeling waar bijvoorbeeld Afghanistan van kan profiteren. Landen als de VAE, Sri Lanka en Djibouti zijn interessant als geografische knooppunten.

Het Chinese *One Belt, One Road* project is een bekend initiatief. Gezien de omvang hiervan is er zeker meerwaarde om als één partij op te treden in Europa en zo mogelijk schadelijke concurrentie tussen landen en steden te vermijden. Ook regio's en steden profileren zich als 'hubs' die soms als vrijhandelszone in een land nieuwe samenwerkingsverbanden aangaan.¹⁰⁷ Nauwere structurele samenwerking met (toekomstige) groeiregio's zoals de Parelrivierdelta, Manila, Kolkata of Istanbul geeft blijk van een vooruitziende blik om Nederlandse belangen op lange termijn te behartigen.

Informatie als bron van kennis die waarde vertegenwoordigt, zal ook meer centraal komen te staan bij economische diplomatie. Hoewel een gediversifieerde economie belangrijk blijft¹⁰⁸, zullen informatie en toegang daartoe belangrijker worden, en zal het aantrekken van kennis dus nog belangrijker worden. Zo kan beter en sneller inzicht verkregen worden in veranderende marktomstandigheden, kan gericht worden geïnvesteerd in duurzame en inclusieve technologie, en kunnen economische belangen beter worden beschermd en gewaarborgd. De basis hiervoor is dat er duidelijke regels bestaan over wat er wordt gedeeld met overheidspartners, maar ook met niet-statelijke partners, uit veiligheidsoverwegingen én uit concurrentieoverwegingen.

Strategische rol van het Ministerie

De geschetste trendontwikkelingen hebben ook consequenties voor het optreden van BZ. De belangrijkste zijn dat het Ministerie gericht moet opereren daar waar

¹⁰⁷ Econoom Paul Romer pleit zelfs voor het creëren van 'charter cities', ofwel stedelijke zones die zich vrijelijk kunnen ontwikkelen als 'startup cities.' Zie <https://paulromer.net/tag/charter-cities/>.

¹⁰⁸ En dit was zelfs één van de redenen waarom Duitsland sneller uit de economische crisis van 2008-14 kon komen: het had de industriële sector niet grootschalig ontmanteld.

Nederlandse belangen bevorderd kunnen worden of op het spel staan, en dat communicatie over het hoe, wat en waarom met de bevolking, systematischer moet worden aangepakt.

In een wereld die multipolair wordt is het vanuit strategische overwegingen belangrijk om voldoende vertegenwoordiging te hebben in landen die een groot verschil kunnen maken op het veiligheidsvlak. Dit houdt in dat landen als Turkije, Iran, Saoedi-Arabië, India en Indonesië meer aandacht behoeven¹⁰⁹, niet alleen omdat politieke ontwikkelingen in deze landen risico's met zich meebrengen, maar ook omdat ze toekomstige regionale veiligheidspartners kunnen worden (zie bijvoorbeeld hoe Iran en de Filippijnen zich recentelijk hebben ontwikkeld). Het is ook van belang om juist op regionaal of lokaal niveau de aanwezigheid te versterken, of in elk geval netwerken uit te bouwen en te onderhouden. Steden en regio's die vandaag nog afgelegen zijn kunnen morgen knooppunten van economische activiteit worden (zie bijvoorbeeld Khorgos in Kazachstan). Andere voorbeelden zijn de Arctische zone en Chabhar in Iran.

Tenslotte is het ook belangrijk dat BZ voor alle ministeries in Nederland, en waar mogelijk ook voor de private sector, als onbetwiste kennispartner kan optreden wat betreft individuele landen, internationale organisaties en netwerken. BZ als kennispartner wordt daarmee dan ook van grotere waarde voor andere landen, waardoor de capaciteit om invloed uit te oefenen groter wordt. In een wereld van specialisatie, waarbij andere ministeries nu meer dan ooit zelf buitenlandse politiek bedrijven, zoals in de EU of bij de OESO, is het belangrijk dat BZ kan blijven aantonen dat het de onmisbare spil van ons buitenlandbeleid is.

Een ander belangrijk vraagstuk van BZ is om het nut en de noodzaak van het buitenlandbeleid beter neer te zetten bij de bevolking. Trends als soevereïnisme maar ook *individual empowerment*, maken dat de toegevoegde waarde van BZ niet meer als vanzelfsprekend wordt ervaren. Dit onbegrip werd niet alleen gevoeld bij het EU referendum in 2005 en het Oekraïne-referendum in 2016, maar ook wanneer het nut van Nederlandse interventies in bijvoorbeeld Mali ter discussie staat, of als Nederlandse bewindslieden machteloos lijken te zijn in het vinden van oplossingen voor grote internationale vraagstukken, zoals de vluchtelingen crisis. De toegevoegde waarde van ontwikkelingssamenwerking is ook al vele jaren onderwerp van discussie en dit kan de komende jaren, onder druk van soevereïnisme, verder toenemen. Onderzoek heeft aangetoond dat burgers behoefte hebben aan “toegankelijke informatie over de resultaten en effecten van, door de overheid gefinancierde, ontwikkelingsprojecten en

¹⁰⁹ In een HCSS studie uit 2014 zijn deze landen, tezamen met een aantal andere, als *pivot states* geïdentificeerd, oftewel landen wier strategische oriëntatie van belang is voor de grootmachten. Zie T. Sweijts, W. Oosterveld, E. Knowles, and M. Schellekens. “Why Are Pivot States so Pivotal? The Role of Pivot States in Regional and Global Security.” HCSS Stratmon 2014. Den Haag: The Hague Centre for Strategic Studies, September 7, 2014. <http://www.hcss.nl/reports/why-are-pivot-states-so-pivotal-the-role-of-pivot-states-in-regional-and-global-security/150/>.

activiteiten”.¹¹⁰ Verbeterde communicatie, waarbij met name de concrete meerwaarde voor Nederland beter voor het voetlicht wordt geplaatst, kan een verschil maken om het draagvlak voor beleid te vergroten.

Goede strategische communicatie is daarom onontbeerlijk, waarbij het benadrukken van wat de *Nederlandse* belangen zijn en hoe het ingezette beleid met onze kernwaarden strookt, centraal moet staan. Daarnaast is het ook belangrijk om direct met de burger te interacteren via fora, bijeenkomsten en online, op een zo laagdrempelig mogelijk niveau. Zo wordt het publiek meer betrokken bij waar Nederland voor wil staan in de wereld, en hoe zij haar *shaping power* kan benutten om, ook in de toekomst, onze belangen te kunnen behartigen.

¹¹⁰ Zie NCDO. “Nederlanders & Draagvlak Ontwikkelingssamenwerking.” Onderzoeksreeks 16. Amsterdam: NCDO, September 2013, p. 4. <http://kaleidosresearch.nl/publication/nederlanders-draagvlak-ontwikkelingssamenwerking-verdiepende-studie>.

Hoofdstuk 4: Waar gaan we naartoe?

De houdbaarheid van de constanten staat onder druk, onder meer door de Brexit, geopolitieke veranderingen, politieke en demografische veranderingen. De constanten (legalistische, institutionele, Trans-Atlantische en anti-militaristische constanten) vormden gedurende de afgelopen eeuwen de hoekstenen van het buitenlandbeleid. Er lijkt sprake te zijn van een structurele verandering. Een conjuncturele verandering is het soevereinisme waardoor BZ geconfronteerd wordt met maatschappelijke en politieke sentimenten die zich bijvoorbeeld kanten tegen het multilateralisme. Nog eens goed uitleggen waarom handelsverdragen en instituties belangrijk zijn, helpt hier niet.

Voor het buitenlandbeleid betekent dit dat beleidsinnovatie en beleidsadaptatie essentiële vermogens moeten zijn omdat dominante benaderingen uit het verleden maar beperkt toepasbaar zijn in de nieuwe, zich ontvouwende, ordening. Beleidsinnovaties dienen deels te gaan over aanpassing van het beleid aan de nieuwe ordening. *Adaptief vermogen* staat daarin centraal. Deze aanpassingen vergen ook een andere *mindset*: één die meer gedreven is door geopolitiek denken, die gebaseerd is op een duidelijke visie van de vitale belangen en waarden van Nederland en die wordt gekenmerkt door pragmatisme.

Op de punten waar deze constanten onder druk staan is een noodzaak om op zoek te gaan naar nieuwe handelingsbeginselen. Deze beginselen zijn instrumenteel bij de invulling en inrichting van een buitenlandbeleid dat gericht is op de bescherming en bevordering van Nederlandse waarden en vitale belangen. Daarbij is het essentieel om de beoogde rol die Nederland als grote *small power* kan én wil spelen in de huidige gepolariseerde internationale verhoudingen, waar een onderscheidend aantal aandachtsgebieden bij past, scherp te definiëren.

Nieuwe handelingsbeginselen

Visie-gedreven pragmatisme is vermoedelijk het belangrijkste nieuwe handelingsbeginsel van het buitenlandbeleid. Dit pragmatisme betreft het bereiken van doelen, die passen in een visie op de rol van Nederland als grote *small power* in de huidige gespannen internationale verhoudingen. Deze visie is richtinggevend voor de formulering van het beleid en is van belang voor de herkenbaarheid hiervan in de richting van partners en het eigen publiek. Daarin is visie-gedreven pragmatisme het centrale handelingsbeginsel. Dit handelingsbeginsel is het directe gevolg van de Brexit, de geopolitieke veranderingen en de politieke en demografische veranderingen in de Verenigde Staten; zeker in het licht van de verkiezing van Donald Trump tot president. Bovendien, zal in een wereld waarin multilateralisme op de tocht staat en partnerschappen flexibeler worden, pragmatisme ook belangrijker worden.

Partnerschappen en beleidsstappen dienen op individuele basis getoetst te worden op hun bijdrage aan de vitale belangen van Nederland.

Waarden als afwegingskader. Macht en waarden zijn twee kanten van dezelfde medaille. In tijden van Westerse machtsafkalving staan waarden als beleidsdoelstelling onder druk. Waarden blijven echter van belang als kader voor het bepalen van beleidsprioriteiten en de wijze waarop invulling aan het beleid wordt gegeven.

Stabiliteit. In het licht van de toename van de assertiviteit van grootmachten en het verhoogde risico van crisis-escalatie, wordt stabiliteit een kernelement van het beleid. De situatie aan de zuidflank van Europa en het risico op besmetting, stapeling en *spill-over* van conflicten vanuit de Europese periferie, onderstreept het belang van het vergroten van de stabiliteit als methode om de Nederlandse vitale belangen te beschermen.

Weerbaarheidsvergroting, kwetsbaarheidsreductie en diversificatie. Weerbaarheidsvergroting in gepolariseerde internationale verhoudingen is noodzakelijk om de steun van de bevolking voor het te voeren beleid te winnen. Kwetsbaarheidsreductie is hier een pendant van. Diversificatie ter vermindering van afhankelijkheden (bijvoorbeeld op het terrein van energie en grondstoffen) wordt een strategische noodzaak.

Wisselende coalities, flexibele partnerschappen. In een omgeving waarin het multilateralisme ter discussie staat, is het aangaan van wisselende gelegenheidscoalities met partners om beleidsdoelen te realiseren een voorwaarde voor succes. Gelegenheidspartners dragen specifieke capaciteiten en kwaliteiten bij aan verschillende missies. Een hechtere samenwerking met betrouwbare partners wordt dan instrumenteel: sorteer voor op kerngroepen binnen de EU en de NAVO die per onderwerp kunnen verschillen en zet in op nieuwe bilaterale relaties. Dit betekent dat er een groter accent op Nederlandse vertegenwoordiging in bilaterale verbanden moet komen te liggen. De ontwikkeling van protocollen en beleidskaders voor actieve samenwerking met niet-statelijke actoren past hier ook in. Dit geldt ook voor de acceptatie dat er soms samenwerking gezocht moet worden met landen die niet per se onze normen en waarden delen (Turkije, China, Brazilië, etc.).



De Nederlandse ambassade in Berlijn.

Instrumentele kijk op verdragen en instituties. Als gevolg van de geopolitieke veranderingen, zullen verdragen en instituties continu geëvalueerd moeten worden op de mate waarin ze instrumenteel zijn in het behalen van de, door BZ geformuleerde, strategische doelstellingen. Bestaande verdragen en instituties zoals de Europese Unie zullen in voorkomende gevallen grote instrumentele waarde hebben voor het behalen van strategische doelstellingen (bijvoorbeeld op het vlak van vrijhandel, de aanpak van het vluchtelingenprobleem en het tegengaan van terroristische aanslagen). Sommigen zullen de instrumentele kijk met opportunisme verwarren of hierin het propageren van nationaal belang zien.

Multi-level diplomacy. Nieuwe kansen voor Nederland liggen niet alleen in interstatelijke diplomatie of genetwerkte interactie met niet-statelijke actoren, maar ook in contacten met *super empowered individuals* (Bill Gates, Mo Ibrahim), religieuze leiders (de Paus), opkomende regio's, steden en transnationale initiatieven zoals het Chinese *One Belt, One Road* initiatief.

Cross-domein coördinatie en de strategische comprehensive approach. In een wereld waarin relatief zwakke landen, zoals Rusland, de beschikking hebben over machtsinstrumenten waarmee zij asymmetrisch kunnen reageren, is het essentieel om een rijksbrede strategische *comprehensive approach* te ontwikkelen. Militair zwakkere landen kunnen bijvoorbeeld zeer effectief cyber-instrumenten inzetten of handelsroutes blokkeren. Inzicht in de samenhang tussen verschillende invloedsmiddelen is daarom essentieel.

Dit inzicht bepaalt de wijze waarop sancties, militaire macht en bijvoorbeeld cyberoperaties, gelijktijdig door verschillende ministeries, centraal gecoördineerd kunnen worden ingezet.

Dynamisch beleid: flexibel, adaptief en robuust. In de beleidsplanning worden slechts generieke en voorlopige doelen geformuleerd. *Steady state planning* past niet bij doelen die altijd in beweging zijn. Concreet betekent dit dat meerjarige plannen continu gewijzigd en geactualiseerd worden naar gelang zich andere ontwikkelingen, dreigingen en mogelijkheden voordoen. Budgetten voor specifieke projecten en programma's worden flexibel en voor kortere periodes toegewezen. Flexibele, adaptieve en robuuste beleidsopties en capaciteiten zijn hiervoor noodzakelijk.

Strategische communicatie. Soevereinisme en desinformatie door tegenstanders vereisen een (inter)nationaal antwoord. *Framing* en uitleg van beleid en beleidsdoelen is van doorslaggevend belang in een complexe wereld waarin een steeds grotere verscheidenheid aan actoren (en hun deelbelangen) actief is. StratCom is essentieel voor het bereiken van strategische doelstellingen van het buitenlandbeleid en voor het bewerkstelligen van duidelijkheid én acceptatie daarvan in eigen land.

Technologie als een effect multiplier. Mondiale ontwikkelingen leiden niet alleen tot risico's, maar bieden ook kansen voor BZ om haar strategische doelstellingen te realiseren. Technologie kan daarbij een veel centralere rol krijgen in het evalueren van de mate van effectiviteit van het buitenlandbeleid: van een digitaal (Bloomberg) dashboard waarin de verschillende posten tussentijdse rapportage invoeren, tot directe *end-consumer-delivery* van buitenlandbeleid door middel van mobiele apparaten.

Van handelingsbeginselen naar uitvoering in de praktijk

Hoe kunnen deze handelingsbeginselen vorm krijgen in de praktijk? De uitwerking van deze handelingsbeginselen en een daarbij behorende *mindset*, start door een strategische dialoog aan te gaan: interdepartementaal én binnen de BZ-organisatie. Daarnaast is het nodig om een verdere doorvertaling van de beginselen naar de specifieke beleidsterreinen en werkwijzen van BZ te maken. De organisatorische implicaties die met een verandering in werkwijze gepaard gaan, zijn divers en impactvol (structuur, aanpassing middelen en systemen, personele capaciteiten, etc.). Deze organisatorische doorvertaling valt buiten de reikwijdte van deze studie.

Juist in tijden van snelle verandering, is het noodzakelijk om een heldere visie te formuleren op de beoogde rol die Nederland als grote *small power* in de huidige gespannen internationale verhoudingen kan én wil spelen. Deze visie is richtinggevend voor de formulering van het beleid en van belang voor de herkenbaarheid hiervan in de

richting van zowel partners als het eigen publiek. Hierin past de selectie van een aantal *niches* voor het Nederlands buitenlandbeleid die de, hiervoor beschreven, handelingsbeginselen versterken. Om deze visie te realiseren hebben wij ter handreiking een vijftal concrete initiatieven op een rij gezet:

1. Herkenbaar buitenlandbeleid: Formuleer een visie op waar Nederland voor wil staan op het internationale toneel én maak keuzes

Een duidelijke visie op waar Nederland voor wil staan op het internationale toneel en op wat zij wil bereiken, is nodig om vertrouwen uit te kunnen stralen richting onze partners en vergroot de steun van de bevolking voor ons buitenlandbeleid. Herkenbaarheid staat hierbij centraal. Vrede en recht kunnen centrale thema's zijn, waarbij expertise verder kan worden ontwikkeld, bijvoorbeeld op basis van big data toepassingen. Hieraan verbonden is dat volkenrechtelijke thema's verder kunnen worden geïntegreerd met denken over stabiliteit, waarin thema's als *transitional justice* en *jus post bellum* naar Nederland bij betrokken kunnen worden. Zo bieden vrede en recht als brede thema's een waarden-gedreven visie op Nederland in het buitenland. Dit kan de basis zijn om het idee van Nederland als 'gidsland' of 'bruggenbouwer', nieuw leven in te blazen. Door haar omvang is Nederland geen bedreiging voor grotere landen, maar is zij wel van oudsher bijzonder gepositioneerd om ideeën te agenderen. Deze aanpak versterkt de inzet op wisselende coalities en flexibele partnerschappen, en maakt Nederland tot een betrouwbare partner voor iedereen.

2. Focus op veiligheid: Versterking van de capaciteit voor stabiliteitsbevordering

In lijn met de nieuwe *EU Global Strategy* en de nieuwe Duurzame Ontwikkelingsdoelen kan het OS-beleid meer worden toegespitst op het ondersteunen van stabiliteit om bijvoorbeeld nieuwe vluchtelingenstromen tegen te gaan. Hierbij kan de geïntegreerde benadering verder worden verbreed en verdiept. Ook kan er worden gedacht aan flexibel inzetbare *rapid reaction teams*, bestaande uit gekwalificeerde professionals, met uiteenlopende achtergronden die voor korte en middellange periodes inzetbaar zijn in crisisgebieden. Tevens kan het stabiliteitsfonds verder worden uitgebreid voor de *ad hoc* ondersteuning van stabilisatie-projecten in crisisgebieden door activiteiten te focussen op de kernoorzaken zoals klimaatontwikkelingen, demografie en een gebrekkige rechtsstaat. Het opbouwen van een bijpassend *early warning* mechanisme is hiervoor van groot belang. Op strategisch vlak kan worden gedacht aan het ontwikkelen van een masterplan in Europees verband voor de stabilisatie en normalisatie van post-conflictlanden in Europese periferie, waarbij zich in Nederland bevindende vluchtelingen uit de regio betrokken kunnen worden. Tenslotte is het van belang om een strategische dialoog met Rusland te (blijven) onderhouden.

3. Creëren van betrokkenheid: Meer inzet op strategische communicatie

De toegevoegde waarde van de Nederlandse diplomatie moet beter voor het voetlicht worden gebracht. Niet in de zin van het verkopen ervan, maar door concrete resultaten te tonen. Actieve en doelgerichte strategische communicatie, die langs verschillende kanalen de Nederlandse visie naar de eigen bevolking en die van andere landen uitdraagt, is hierbij een belangrijk element. Ook het ontwikkelen van meer maatschappelijke weerbaarheid ten aanzien van desinformatie hoort hierbij, zeker waar Nederlandse belangen in het geding zijn. Daarnaast moet de samenleving ook meer worden betrokken bij ‘*track two*’ diplomatieke initiatieven.

4. Geen *shaping power* zonder kennis: Ontwikkeling en inzet van kennis

In een complexe wereld, gekenmerkt door onzekerheid en gedreven door informatie, is een stevige kennisbasis belangrijker dan ooit. Voor instabiele regio’s betekent dit de noodzaak tot opbouw van een omvattend *early-warning* en *crisis-monitoring* mechanisme (als onderdeel van een geografisch *dashboard*), waarmee conflictgerelateerde ontwikkelingen elders in de wereld nauwlettend kunnen worden gevolgd zodat er snel naar kan worden gehandeld. Hieraan verbonden is de opbouw van geopolitieke kennis en landenkennis om nieuwe gegevens te interpreteren. Ook specifieke thematische domeinen moeten hierbij aan bod komen zoals grondstoffen, energie en klimaat, alsmede de samenhang daartussen. Een geografisch dashboard is tegen deze achtergrond essentieel voor de kwetsbaarheidsreductie en de doorontwikkeling van een *comprehensive approach*. Diplomaten met specifieke kennis moeten dan ook zoveel mogelijk worden ingezet daar waar zij het meeste van waarde kunnen zijn, en in staat worden gesteld om als specialisten hun kennis op peil te kunnen houden.

5. Invloed door partnerschappen: Ontwikkel een beleidsraamwerk waarmee partnerkeuzes gemaakt kunnen worden

In een complexe wereld van multi-governancerelaties, weet je nooit wanneer je iemand nodig zou kunnen hebben. Vandaar dat het belangrijk is om na te denken over nieuwe partners (en hun belangen) om deze in de wereld van BZ te betrekken alsmede nieuwe middelen om met hen te interacteren. Een mogelijkheid is om ambassadeurs voor ‘niet-statelijke betrekkingen’ aan te stellen, zoals bijvoorbeeld een ambassadeur voor het onderhouden van betrekkingen met internationale bedrijven, voor interactie met het maatschappelijk middenveld (anders dan de gebruikelijke partners) en op belangrijke internationale ontwikkelingen zoals het Chinese *Silk Road* project. Nieuwe technologie kan tevens helpen om nieuwe partnerschappen te ontsluiten. Hiermee kan bijvoorbeeld sneller nieuwe informatie in worden ingewonnen of lokaal advies worden verkregen. Dit kan bijvoorbeeld door middel van digitale platforms.

Een *chief technology officer* (CTO) kan dit soort initiatieven verder vormgeven. Tenslotte is het belangrijk om, buiten de bekende traditionele multilaterale fora, ook bepaalde bilaterale banden verder aan te halen. Allereerst is het nuttig om extra opties te behouden, mochten multilaterale fora minder functioneel worden. Ten tweede kan daarbinnen worden voorgesorteerd op landen of regio's die in de nabije toekomst voor Nederland een grotere economische of veiligheidsrol gaan spelen (bijvoorbeeld Indonesië, Pakistan of zelfs Jemen).

Tenslotte

In meerdere opzichten wordt Nederland geconfronteerd met een veelheid aan crises als gevolg van de, in deze studie beschreven, transformaties. Tegelijkertijd biedt de herordening van de internationale verhoudingen ook nieuwe kansen voor Nederland om haar beginselen en belangen te behartigen en verder uit te dragen. Dit is de insteek geweest van deze zoektocht naar nieuwe handelingsbeginselen voor effectief buitenlandbeleid tijdens deze overgangperiode.

Het uitgangspunt daarbij zijn de vitale belangen van Nederland, die onder alle omstandigheden gewaarborgd moeten worden. Het waarborgen van deze belangen, ten aanzien van ontwikkelingen elders in de wereld, vormt de kerntaak van BZ. Veel van de trendontwikkelingen die hier zijn geschetst grijpen zodanig in elkaar, dat een gedegen en omvattende aanpak de taken van gespecialiseerde ministeries vaak overstijgen. Hierin ligt dan ook de meerwaarde én verantwoordelijkheid van Buitenlandse Zaken als hoeder van Nederlandse beginselen en belangen op het internationale toneel.

Beleid wordt echter nooit in een vacuüm, op basis van ad-hoc, beslissingen gemaakt. Dus, hoewel deze studie onder meer pleit voor een pragmatische aanpak, is deze aanpak niet los te zien van de waarden en constanten die ons buitenlandbeleid al sinds decennia, als niet eeuwen, hebben gekenmerkt. Waarden en constanten die ook de identiteit van Nederland naar buiten toe hebben vormgegeven. Waarden blijven daarom ook een richtsnoer voor beleid, zeker in een tijd waarin er in de maatschappij hardop vragen worden gesteld over wie wij zijn als Nederlanders en welke rol bij ons past.

De waarden worden geschraagd door de beleidsconstanten: de legalistische, institutionele, Trans-Atlantische en anti-militaristische. Door de geschetste trends komen deze constanten onder druk te staan. Dit wil niet zeggen dat wij deze constanten volledig moeten laten varen, maar dat moet worden gekeken hoe met deze constanten in de toekomst kan worden omgegaan. Dit kan op verschillende manieren uitpakken. Het kan zijn dat bepaalde trends juist nopen tot versterking van één of meerdere constanten, zoals het geval is bij de 'rise of the rest', waar hernieuwde nadruk op de Trans-Atlantische benadering z'n vruchten kan afwerpen.

Het kan ook zijn dat, in het licht van multipolariteit, een pragmatischere houding vereist is, zoals bij de institutionele benadering. Of het kan zijn dat een bepaalde benadering helemaal moet worden verlaten; hoewel de conclusie van dit rapport is dat hier op dit moment geen sprake van hoeft te zijn.

Vasthouden aan de beleidsconstanten binnen een kader van vaste waarden en een veranderende context, betekent echter wel dat het buitenlandbeleid in veel gevallen op een andere manier ten uitvoer moet worden gebracht. Een set van nieuwe handelingsbeginselen moet hierbij uitkomst bieden. De beginselen die hier uiteen zijn gezet kennen een aantal algemene delers:

- Flexibiliteit.
- Inclusiviteit.
- Informatie-gedrevenheid.

Flexibiliteit houdt in dat BZ in staat is om snel te schakelen op dossiers in de zoektocht naar nieuwe partners, of dat nu landen zijn, of *empowered individuals*. Ook houdt dit in dat in het licht van een onzekere toekomst en in een complexe wereld, de mogelijkheid open wordt gehouden om snel middelen in andere domeinen te kunnen inzetten en op te kunnen schalen.

Inclusiviteit houdt in dat buitenlandbeleid niet alleen meer een zaak is van ambtenaren en parlementariërs in Den Haag, maar een zaak van iedereen wordt. Onderzoek in de afgelopen vijf jaar toonde aan dat Nederlanders nauwelijks weten wat BZ precies doet, en velen denken dat Nederland, en zelfs de EU en de VS, niet in staat zijn om de situatie ten goede te keren.¹¹¹ Dit werkt soevereinisme in de hand. Alleen door de betrokkenheid bij het buitenlandbeleid te vergroten kan soevereinisme worden ondervangen. Dit houdt onder meer in dat de burger ook wordt uitgenodigd zijn of haar stem te laten horen over de plaats van Nederland in de wereld. Inclusiviteit betekent ook openstaan voor samenwerking met nieuwe partners. Dit kunnen IT-bedrijven zijn die een rol spelen bij de nationale veiligheid, start-ups die helpen om crisisgebieden in kaart brengen, of religieuze NGO's die toegang hebben tot groeperingen in landen waar BZ op OS-terrein actief is.

Informatie-gedrevenheid houdt in dat de effectiviteit van buitenlandbeleid, meer dan ooit, wordt bepaald door onze informatiepositie. Dit is niet alleen een kwestie van inlichtingen, maar zeker ook van aanwezige kennis over landen en culturen. Het borgen en ontsluiten van deze kennis behoeft ook een goede IT-infrastructuur. Technologie zal daarom ook bij BZ een nog grotere rol moeten gaan spelen. De invloed die door

¹¹¹ 'Continu Onderzoek Burgerperspectieven (COB) - SCP', pt. 2011/2; 2015/2, accessed 27 Oktober 2016, https://www.scp.nl/Onderzoek/Bronnen/Beknopte_onderzoeksbeschrijvingen/Continu_onderzoek_burgerperspectieven_COB.

diplomatie kan worden bewerkstelligd wordt daarmee nog meer bepaald door *wat* je weet, dan door *wie* je kent. Kennis maakt dat Nederland interessant is voor andere landen om mee samen te werken, en dit is de basis voor het uitoefenen van invloed.

Tezamen genomen moeten de handelingsbeginselen ertoe kunnen leiden dat de effectiviteit van het buitenlandbeleid over de gehele lijn wordt vergroot, en dat ook de legitimiteit hiervan onder de burgers zal toenemen. Daarmee kan BZ vanuit een stevige basis opereren. Hierdoor wordt de invloed van Nederland op het internationale toneel bestendig, of zelfs uitgebreid, wordt onze *shaping power* maximaal benut, en worden onze belangen -nu en in de toekomst-, maximaal gewaarborgd.

Literatuur

- Aisch, G., B. Rousseau, and A. Pearce. "How Far Is Europe Swinging to the Right?" *The New York Times*, May 22, 2016.
<http://www.nytimes.com/interactive/2016/05/22/world/europe/europe-right-wing-austria-hungary.html>.
- Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD), "Jaarverslag 2015," 2015.
<https://www.aivd.nl/publicaties/jaarverslagen/2016/04/21/jaarverslag-aivd-2015>.
- Apple. "Answers to Your Questions about Apple and Security." *Apple*. Accessed July 8, 2016. <http://www.apple.com/customer-letter/answers/>.
- Baru, S. "Introduction: Understanding Geo-Economics and Strategy." ISS Seminar. A New Era of Geo-Economics: Assessing the Interplay of Economic and Political Risk. ISS, maart 2012: 47–58.
- Beaumont, P. "The Truth about Twitter, Facebook and the Uprisings in the Arab World." *The Guardian*, February 25, 2011.
<https://www.theguardian.com/world/2011/feb/25/twitter-facebook-uprisings-arab-libya>.
- Biello, D. "Can Climate Change Cause Conflict? Recent History Suggests So." *Scientific American*, November 23, 2009. <http://www.scientificamerican.com/article/can-climate-change-cause-conflict/>.
- Black, R., C. Natali, and J. Skinner. "Migration and Inequality." World Development Report 2006. University of Sussex: Development Research Centre on Migration, January 20, 2005.
http://siteresources.worldbank.org/INTWDR2006/Resources/477383-1118673432908/Migration_and_Inequality.pdf.
- Branko Milanovic. "Global Inequality — Branko Milanovic | Harvard University Press," April 16, 2016. <http://www.hup.harvard.edu/catalog.php?isbn=9780674737136>.
- Bretton Woods Project. "Rise of the Global South and Descent of the North?" *Bretton Woods Project*, March 1, 2016.
<http://www.brettonwoodsproject.org/2016/03/rise-of-the-global-south-and-descent-of-descent-of-the-north/>.
- Carothers, Thomas, and Richard Young. "The Complexities of Global Protests." Carnegie Endowment, October 2015.
<http://carnegieendowment.org/2015/10/08/complexities-of-global-protests-pub-61537>.
- Center For Global Development. "Mapping the Impacts of Climate Change." *Center For Global Development*, January 24, 2011. <http://www.cgdev.org/page/mapping-impacts-climate-change>.
- Chivot, E., J. Hendrik Galdiga, M. Gehem, E. Knowles, M. Maas, P. Marten, W.T. Oosterveld, et al. "Strategic Monitor 2014: Four Strategic Challenges." The Hague

- Centre for Strategic Studies, 2014. <http://www.hcss.nl/reports/strategic-monitor-2014-four-strategic-challenges/144/>.
- Clark, G., N. Cummins, and D. Diaz Vidal. *The Son Also Rises: Surnames and the History of Social Mobility*. Princeton University Press, 2014.
- Dahlman, C. "Technology, Globalization, and International Competitiveness: Challenges for Developing Countries" 27 (2007).
http://www.un.org/esa/sustdev/publications/industrial_development/1_2.pdf.
- Dunne, J.P. "Countering Russian Aggression in Eastern Europe: Leveraging US Rotational Forces." Issue brief. Atlantic Council: Brent Scowcroft Center on International Security, June 2016.
http://www.atlanticcouncil.org/images/publications/Countering_Russian_Aggression_in_Eastern_Europe_web_060516.pdf.
- Eerenbeemt, M. van den. "Chipfabrikant NXP Verkoopt Bedrijfsonderdeel Aan Chinezen." *De Volkskrant*, June 14, 2016.
<http://www.volkskrant.nl/economie/chipfabrikant-nxp-verkoopt-bedrijfsonderdeel-aan-chinezen~a4320412/>.
- Emmanouilidis, J.A. "Europe's Reactive and Protective Muddling Through: Post-Summit Analysis," Oktober 2015.
http://www.emmanouilidis.eu/publications/2015/post_summit_analysis_october_2015.php.
- Erbeznik, K. "Money Can't Buy You Law: The Effects of Foreign Aid on the Rule of Law in Developing Countries (Note)." *Indiana Journal of Global Legal Studies* 18 (July 2011).
<http://www.peacepalacelibrary.nl/plinklet/index.php?sid=related&ppn=376440503>.
- Europa Nu. "Antiterrorismebeleid," 2016. <http://www.europa-nu.nl/id/vh1alt8tl1wf/antiterrorismebeleid>.
- European Parliament Think Tank. "Good Governance in EU External Relations: What Role for Development Policy in a Changing International Context? - Think Tank," April 7, 2016.
[http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EXPO_STU\(2016\)578012](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EXPO_STU(2016)578012).
- . "Klimaatconferentie Parijs 2015 (COP21)," December 31, 2015.
http://www.europa-nu.nl/id/vjmhg41ub7pp/klimaatconferentie_parijs_2015_cop21.
- European Research Area. "European Policy Brief: Europe's Inequality Challenge," maart 2009. https://cordis.europa.eu/citizens/docs/ssh_ineq-laurila_en.pdf.
- Europol. "European Union Terrorism Situation and Trend Report 2015," 2015.
<https://www.europol.europa.eu/content/european-union-terrorism-situation-and-trend-report-2015>.

- FORTUNE 500. "1990 Archive Full List 401-500." Accessed July 5, 2016.
http://archive.fortune.com/magazines/fortune/fortune500_archive/full/1990/401.html.
- Freedom House. "Freedom in the World 2016," 2016.
<https://freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2016>.
- Frey, C.B., and M.A. Osborne. "The Future of Employment: How Susceptible Are Jobs to Computerisation?" Working Paper. Oxford Martin Programme on Technology and Employment, September 17, 2013.
<http://www.oxfordmartin.ox.ac.uk/downloads/academic/future-of-employment.pdf>.
- Gambhir, H. "ISIS's Campaign in Europe: March 2016." *Institute for the Study of War*, March 25, 2016. <http://post.understandingwar.org/backgrounder/isiss-campaign-europe-march-2016>.
- Gayle, H.D. "Widening Income Disparities." World Economic Forum. *Outlook on the Global Agenda 2014*, 2014. <http://wef.ch/GJIu5w>.
- Gazprom. "Statement of OAO 'Gazprom' with Respect to the Adoption of 'statement of Objections' by the European Commission under the Antitrust Investigation," May 22, 2015. <http://www.gazprom.com/press/news/2015/april/article224444/>.
- Global Policy Forum. "NGOs in Consultative Status with ECOSOC by Category (1948-2010)." Accessed July 5, 2016.
https://www.globalpolicy.org/images/pdfs/NGOs_in_Consultative_Status_with_ECOSOC_by_Category.pdf.
- Gomez del Prado, J.L. "The Privatization of War: Mercenaries, Private Military and Security Companies (PMSC)." *Global Research*, November 2010.
<http://www.globalresearch.ca/the-privatization-of-war-mercenaries-private-military-and-security-companies-pmsc/21826>.
- Goodwin, M. "Inequality Not Personalities Drove Britain to Brexit." *Politico*, June 28, 2016. <http://www.politico.eu/article/inequality-not-personalities-drove-britain-to-brexite/>.
- Gray, K., and B.K. Gills. "South-South Cooperation and the Rise of the Global South." *Third World Quarterly*, 2016.
- Gurr, T.R. *Why Men Rebel*. Fortieth Anniversary Edition. Routledge, 2015.
- HCSS. "Better Together: Towards a New Cooperation Portfolio for Defense - Reports." *HCSS Centre for Strategic Studies*, July 20, 2016.
<http://www.hcss.nl/reports/better-together-towards-a-new-cooperation-portfolio-for-defense/207/>.
- HCSS. "De Uitdaging Waar Nederland Voor Staat," Februari 16, 2015.
<http://www.hcss.nl/reports/de-uitdaging-waar-nederland-voor-staat-terugblik-op-het-programma-strategy-and-change/166/>.
- HCSS. "Strategische Monitor Jaarrapport: Licht op de Toekomst. Zeven Perspectieven op de Toekomstige Veiligheidsomgeving, Januari 2012.

- HCSS. “Why Are Pivot States so Pivotal? The Role of Pivot States in Regional and Global Security - Reports.” HCSS Centre for Strategic Studies, September 7, 2014. <http://www.hcss.nl/reports/why-are-pivot-states-so-pivotal-the-role-of-pivot-states-in-regional-and-global-security/150/>
- Hirschman, Albert O. “Exit, Voice, and Loyalty’: Further Reflections and a Survey of Recent Contributions.” *The Milbank Memorial Fund Quarterly. Health and Society* 58, no. 3 (1980): 430–53. doi:10.2307/3349733.
- Internal Displacement Monitoring Centre. “Global Estimates 2015: People Displaced by Disasters,” July 2015. <http://www.internal-displacement.org/publications/2015/global-estimates-2015-people-displaced-by-disasters/>.
- International Monetary Fund. “World Economic Outlook 2016: Too Slow for Too Long,” April 2016. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2016/01/pdf/text.pdf>.
- Kharas, H. “The Emerging Middle Class In Developing Countries.” OECD Development Centre Working Paper. OECD Publishing, Paris, 2010. http://www.ilo.org/brussels/press/press-releases/WCMS_455739/lang--en/index.htm.
- KOF Index of Globalization. “KOF Index of Globalisation: Detailed Rankings 2016,” April 2, 2016. http://globalization.kof.ethz.ch/media/filer_public/2016/03/03/rankings_2016.pdf.
- Leonard, M. “Connectivity Wars: Weaponising Interdependence.” *European Council on Foreign Relations*, 2015. <http://www.ecfr.eu/europeanpower/geoeconomics>.
- Mahbubani, K. *The Great Convergence: Asia, The West and the Logic of One World*. New York, NY: Public Affairs, 2014.
- Massari, S, and M Ruberti. “Rare Earth Elements as Critical Raw Materials: Focus on International Markets and Future Strategies.” *Resources Policy* 38, no. 1 (2013): 36–43.
- McKinsey & Company. “Strategy, Scenarios, and the Global Shift in Defense Power,” April 2013. <http://www.mckinsey.com/industries/public-sector/our-insights/strategy-scenarios-and-the-global-shift-in-defense-power>.
- Modderkolk, H. “Nederlands-Duits Defensiebedrijf Gehackt Door Chinezen.” *De Volkskrant*, June 15, 2016. <http://www.volkskrant.nl/tech/nederlands-duits-defensiebedrijf-gehackt-door-chinezen~a4320398/>.
- Moore, E. “European Lenders Create New \$660m Africa Investment Company.” *Financial Times*, April 9, 2016. <https://www.ft.com/content/148113e4-596d-11e6-9f70-badea1b336d4>.
- OECD. “An Overview of Growing Income Inequalities in OECD Countries: Main Findings,” 2011. <https://www.oecd.org/els/soc/49499779.pdf>.

- . “In It Together: Why Less Inequality Benefits All,” June 21, 2015. <http://www.oecd.org/social/in-it-together-why-less-inequality-benefits-all-9789264235120-en.htm>.
- . “OECD-EU Database on Emerging Economies and World Bank, World Development Indicators. OECD Divided We Stand,” 2011. <http://dx.doi.org/10.1787/888932535432>.
- . “Private Flows.” OECD Publishing, June 25, 2014. http://www.oecd-ilibrary.org/development/private-flows/indicator/english_4d31a9d6-en.
- OECD. “Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising,” December 19, 2011.
- OECD. “Growth and Income Inequality: Trends and Policy Implications.” Economics Department Policy Notes. OECD, April 2015. <https://www.oecd.org/eco/labour/Growth-and-income-inequality-trends-and-policy-implications.pdf>.
- Oosterveld, W., S. de Spiegeleire, M. de Ridder, T. Sweijts, F. Bekkers, D. Poláčková, S. Ward, K.E. Salah, R. Rutten, and N. Olah. *SI VIS PACEM, PARA UTIQUÉ PACEM: Individual Empowerment, Societal Resilience and the Armed Forces*. Vol. 1. The Hague Centre for Strategic Studies, 2015. <http://bit.ly/29ZEDrw>.
- Oxfam International. “Working for the Few: Political Capture and Economic Inequality.” Oxfam Briefing Paper 178, February 20, 2014. https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file_attachments/bp-working-for-few-political-capture-economic-inequality-200114-en_3.pdf.
- Permanent Court of Arbitration. “The South China Sea Arbitration (The Republic of the Philippines v. The People’s Republic of China),” December 7, 2016. <http://www.pcacases.com/web/view/7>.
- Pew Research Center. “Climate Change Seen as Top Global Threat.” *Pew Research Center’s Global Attitudes Project*, July 14, 2015. <http://www.pewglobal.org/2015/07/14/climate-change-seen-as-top-global-threat/>.
- . “Trust in Government: 1958-2015.” *Pew Research Center for the People and the Press*, November 23, 2015. <http://www.people-press.org/2015/11/23/1-trust-in-government-1958-2015/>.
- Piketty, T. *Capital in the Twenty-First Century*. Translated by Arthur Goldhammer, 2013. <http://www.hup.harvard.edu/catalog.php?isbn=9780674430006>.
- Pinker, S. *The Better Angels of Our Nature: Why Violence Has Declined*. New York, NY: Viking, 2011.
- Planbureau voor de Leefomgeving. “Mondiale Ecosystemen Zwaar Onder Druk,” May 10, 2010. http://www.pbl.nl/nieuws/persberichten/2010/PBL_identificeert_nieuwe_strategieen_voor_VN-top_in_Nagoya.
- Pratt, B., J. Hailey, M. Gallo, R. Shadwick, and R. Hayman. “Understanding Private Donors in International Development.” Policy Briefing Paper 31. International

- NGO Training and Research Centre (INTRAC), July 2012.
<http://www.intrac.org/data/files/resources/747/Briefing-Paper-31-Understanding-private-donors-in-international-development.pdf>.
- PWC. "The World in 2050: Will the Shift in Global Economic Power Continue?," February 2015. <http://www.pwc.com/gx/en/issues/the-economy/assets/world-in-2050-february-2015.pdf>.
- SIPRI. "International Arms Transfers," 2016.
<https://www.sipri.org/research/armament-and-disarmament/arms-transfers-and-military-spending/international-arms-transfers>.
- Slaughter, A.M. *A New World Order*. Princeton NJ: Princeton University Press, 2005.
- Stockholm International Peace Research Institute. "SIPRI Military Expenditure Database." Accessed July 21, 2016. <https://www.sipri.org/databases/milex>.
- Sociaal Cultureel Plan Bureau, 'Continu Onderzoek Burgerperspectieven (COB) - SCP', 2011/2 & 2015/1,
https://www.scp.nl/Onderzoek/Bronnen/Beknopte_onderzoeksbeschrijvingen/Continu_onderzoek_burgerperspectieven_COB.
- The Economist. "Daily Chart: Britain Votes to Leave the EU," June 24, 2016.
<http://www.economist.com/blogs/graphicdetail/2016/06/daily-chart-17+?cid1=cust/noenew/n/n/n/20160627n/owned/n/n/nwl/n/n/EU/email>.
- The Economist. "The Missing \$20 Trillion." *The Economist*, February 16, 2013.
<http://www.economist.com/news/leaders/21571873-how-stop-companies-and-people-dodging-tax-delaware-well-grand-cayman-missing-20>.
- The Institute for Economics and Peace. "Global Terrorism Index 2015," 2015.
<http://economicsandpeace.org/wp-content/uploads/2015/11/Global-Terrorism-Index-2015.pdf>.
- The Wall Street Journal. "Making Depressions Great Again," February 29, 2016.
<http://www.wsj.com/articles/making-depressions-great-again-1456790200>.
- The World Bank. "GDP at Market Prices (Current US\$)," 2016.
<http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD>.
- . "Services, Etc., Value Added (% of GDP)," 2016. <http://data.worldbank.org/indicator/NV.SRV.TETC.ZS>.
- TNS opinion & social. "Standard European Barometer 84: Public Opinion in the European Union." European Commission, December 2015.
<http://ec.europa.eu/COMMFrontOffice/PublicOpinion/index.cfm/ResultDoc/download/DocumentKy/70150>.
- Thornton, G. "Cyber Attacks Cost Global Business over \$300bn a Year," September 22, 2015. [http://www.grantthornton.global/insights/articles/cyber-attacks-cost-global-business-over-\\$300bn-a-year/](http://www.grantthornton.global/insights/articles/cyber-attacks-cost-global-business-over-$300bn-a-year/).
- Tweede Kamer der Staten-Generaal. "Internationale Veiligheidsstrategie," Vergaderjaar 2012–2013, December 21, 2015.

- https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2015Z25127&did=2015D50823.
- Tweede Kamer. “Begroting 2017.” Ontwerpbegroting. *Rijksbegroting.nl*, September 15, 2016. <http://www.rijksbegroting.nl/2017/voorbereiding/begroting>.
- Tweede Kamer. “Vaststelling begroting Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (XVII) voor het jaar 2016.” Ontwerpbegroting. *Rijksbegroting.nl*, September 15, 2015. http://www.rijksbegroting.nl/2016/voorbereiding/begroting,kst212306_6.html.
- Tweede Kamer. “Vaststelling begroting Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (XVII) voor het jaar 2016.” Ontwerpbegroting. *Rijksbegroting.nl*, September 15, 2015. http://www.rijksbegroting.nl/2016/voorbereiding/begroting,kst212306_6.html.
- UNCTAD. “South-South Trade Continues to Increase, UNCTAD Statistics Show,” December 16, 2013. <http://unctad.org/en/pages/newsdetails.aspx?OriginalVersionID=673>.
- UN-DESA. “Sustainable Development Goals: Knowledge Platform.” Accessed December 2, 2016. <https://sustainabledevelopment.un.org/?menu=1300>.
- Urgenda. “Klimaatzaak Tegen de Staat,” July 24, 2016. <http://www.urgenda.nl/themas/klimaat-en-energie/klimaatzaak/>.
- Valsamis, D., A. de Coen, V. Vanoeteren, and W. van der Beken. “Employment and Skills Aspects of the Digital Single Market Strategy.” European Parliament:, November 2015. http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/569967/IPOL_STU_procent282015_procent29569967_EN.pdf.
- Waddell, K. “Why Google Quit China—and Why It’s Heading Back.” *The Atlantic*, January 19, 2016. <http://www.theatlantic.com/technology/archive/2016/01/why-google-quit-china-and-why-its-heading-back/424482/>.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. “Aan Het Buitenland Gehecht: Over Verankering En Strategie van Nederlands Buitenlandbeleid.” Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2010. http://www.wrr.nl/fileadmin/nl/publicaties/PDF-rapporten/Aan_het_buitenland_gehecht.pdf.
- Wilkinson, R., K. Pickett, and M.S. Cato. *The Spirit Level: Why More Equal Societies Almost Always Do Better*. Harmondsworth: Penguin, 2009.
- Wijk, Rob, de. “Hegemonic Power and the Demise of Multilateralism.” *Acta Politica* 37, no. 3 (2002): 262–82.
- WorldAtlas. “Countries with the Most High-Tech Exports.” *WorldAtlas*, December 14, 2015. <http://www.worldatlas.com/articles/countries-with-the-most-high-tech-exports.html>.
- Youngs, R., and T. Carothers. “The Complexities of Global Protests.” *Carnegie Endowment for International Peace*, August 10, 2015.

<http://carnegieendowment.org/2015/10/08/complexities-of-global-protests-pub-61537>.

Zumbrun, J. "The Rise of Knowledge Workers Is Accelerating Despite the Threat of Automation." *The Wallstreet Journal*, April 5, 2016.

<http://blogs.wsj.com/economics/2016/05/04/the-rise-of-knowledge-workers-is-accelerating-despite-the-threat-of-automation/>.

Bronvermelding

Pag. 13. Bron:

<https://archive2.jfklibrary.org/JFKWHP/1961/Month%2004/Day%2010/JFKWHP-1961-04-10-D/JFKWHP-AR6494-A.jpg>

Pag. 25. Bron: Pardee Center for International Futures, University of Denver

Pag. 28. Bron: <http://robscholtemuseum.nl/geen-stijl-speech-nigel-farage-geenpeil-vnl-event-2/nigel-farage-in-hotel-spaander-in-volendam/>

Pag. 29. Bron: <http://kennisopenbaarbestuur.nl/thema/trends-en-ontwikkelingen/>

Pag. 31: Bron: <http://www.japantimes.co.jp/news/2016/03/01/asia-pacific/china-launches-floating-dock-warship-repair/#.WFJ5ySorK1s>

Pag. 33. Bron: Stockholm International Peace Research Institute, “SIPRI Military Expenditure Database”, accessed Juli 21, 2016, <https://www.sipri.org/databases/milex>.

Pag. 36. Bron: Exhibit from “Urban world: Cities and the rise of the consuming class”, June 2012, McKinsey Global Institute, www.mckinsey.com. Copyright (c) 2016 McKinsey & Company. All rights reserved. Reprinted by permission. <http://www.mckinsey.com/global-themes/urbanization/urban-world-cities-and-the-rise-of-the-consuming-class>

Pag. 37. Bron: PWC, “The World in 2050.”

Pag. 40. Bron: HCSS Strategic Monitor 2016.

Pag. 44. Bron: HCSS Strategic Monitor 2014, op basis van data van de Wereldbank voor 2012 (jeugdwerkloosheid) en 2010 (youth bulge). http://hcss.nl/sites/default/files/files/reports/Balancing_on_the_brink_Vulnerability_of_states_in_the_Middle_East_and_North_Africa.pdf

Pag. 44: Credit: Gokhan Tan/Getty Images. <http://www.npr.org/sections/thetwo-way/2016/07/15/486211652/turkey-military-says-it-has-taken-over-control-of-the-country>

Pag. 47: Credit: Tuka Vieira <http://www.tucavieira.com.br/A-foto-da-favela-de-Paraisopolis>

Pag. 49: Bron: Rob de Wijk, *Naar de Nieuwe Revolutie*

Pag. 52. Bron: Citi GPS: Global Perspectives & Solutions, Maart 2016, © 2016, Citigroup.

Pag. 55. Bron: Pew Research Center. © 2015

Pag. 59: Credit: AP Photo/Militant video, <https://www.nrc.nl/nieuws/2016/11/03/is-leider-roept-op-om-turkije-aan-te-vallen-a1529896> en https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Bill_og_Melinda_Gates_2009-06-03_%28bilde_01%29.JPG

Pag. 59. Bron: Institute for Economics and Peace, *Global Terrorism Index*, 2015

Pag. 63: Bron: McKinsey Global Institute Analysis.
<http://www.slideshare.net/McKinseyCompany/global-flows-in-a-digital-age>

Pag. 66: Credit: mac_ivan / CC BY

Pag. 67. Bron Center for Systemic Peace 2011, BP 2013, & HCSS 2013

Pag. 81: https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Be_Dutch_Embassy_05.JPG Credit:
"Achim Raschka / CC-BY-SA-4.0