



NOVEMBER 2023

## Overheid en bedrijven: Werk samen in de trio-transitie van geopolitiek, verduurzaming en digitalisering!

Nederland en de EU staan voor grote maatschappelijke uitdagingen die de internationale economische betrekkingen beïnvloeden. Geopolitieke rivaliteit, de verduurzamings- en energietransitie, en digitalisering hebben hun weerslag op handelsstromen, investeringen en het verdienvermogen van Nederland en Europa. De roep van bedrijven om een visie en geïntegreerde aanpak van de overheid op deze transities klinkt steeds luider. Structurele dialoog met het bedrijfsleven over deze transities is er nog onvoldoende. Dit vergroot de toch al enorme opgave om alle verschillende behoeftes van uiteenlopende sectoren en bedrijven te wegen. Kennisuitwisseling inzake de groene, digitale en geopolitieke transitie tussen bedrijf en overheid is daarbij een belangrijk startpunt. Op basis van gesprekken met een tiental Nederlandse bedrijven, presenteert dit paper handvaten voor het strategisch gesprek dat plaats moet vinden om dit mogelijk te maken. Dit kan een basis leggen voor een beter geïnformeerd innovatiebeleid, handelsbevordering en (financierings)instrumentarium die passen bij deze tijd.

### Veranderende wereld, veranderend paradigma<sup>1</sup>

Na drie decennia steeds verdergaande globalisering is de wereldeconomie in een nieuwe fase beland. Overheden reageren op geopolitieke concurrentie, maken zich in toenemende mate zorgen om ongewenste strategische afhankelijkheden en worden door klimaatverandering gedwongen handelsbeleid anders te benaderen. Ook de snelle digitalisering vraagt om nieuw beleid, bijvoorbeeld om toegang tot technologieën

en kritische materialen zeker te stellen en om de kwetsbaarheden van vitale digitale infrastructuur te verminderen. De oorlog in Oekraïne en de coronapandemie hebben de gekende zekerheden van internationale handel verder onder druk gezet. Een paradigmaverandering van economische efficiëntie naar economische veiligheid is onmiskenbaar in het overheidsbeleid. Maar hoe bezien bedrijven deze transities, en hoe kan de overheid daar rekening mee houden?

Keuzes in vooral Washington, Beijing en Brussel raken Nederlandse bedrijven en industrieën steeds harder. Waar nieuwe exportcontroles, investeringstoetsen en extraterritoriale sancties met name de technologische industrie lijken te raken, wordt een veel grotere groep bedrijven geconfronteerd met oneerlijke concurrentie in China, nieuwe industriepolitiek

<sup>1</sup> Deze Policy Brief is tot stand gekomen dankzij een opdracht van Directoraat-Generaal Buitenlandse Economische Betrekkingen & de Eenheid Strategische Advisering, Ministerie van Buitenlandse Zaken.

van de Verenigde Staten en aangescherpte Europese regelgeving inzake maatschappelijk verantwoord ondernemen.<sup>2</sup> Daarnaast verwachten overheden, klanten en de eigen werknemers steeds meer inspanningen van bedrijven op het gebied van verduurzaming en de digitale transitie. De grote maatschappelijke veranderingen dwingen steeds meer bedrijven hun bedrijfsvoering en risicomanagement aan te passen. Dit heeft geleid tot een roep van enkele Nederlandse CEOs voor een lange-termijn aanpak van de overheid: zij signaleren een behoefte aan een systeem aanpak op de drie transities, investeringen in innovatiebeleid, en zekerheid plus duidelijkheid over regelgeving.<sup>3</sup> Deze behoefte klinkt ook door in gesprekken met andere bedrijven.

## De noodzaak van Publiek-Private samenwerking

De trio-transitie van geopolitiek, verduurzaming en digitalisering vergt strategische afstemming en samenwerking tussen overheid en bedrijfsleven. De noodzaak wordt nu aan beide kanten gevoeld, maar het juiste format voor dat gesprek en prioritering van onderwerpen is lang niet evident. Diepgaand begrip van de zorgen en wensen van het bedrijfsleven bij de geopolitieke transitie hebben ministeries nu niet. Althans nog niet. Zelfs als de zorgen beter in kaart zijn gebracht, is het een enorme opgave om al die verschillende behoeftes te wegen en te verbinden tot een integrale aanpak.

Overigens worden de maatschappelijke uitdagingen en de geopolitieke spanningen niet alleen gevoeld op ministeries en in de boardrooms van bedrijven. Ook vanuit de samenleving klinkt een luide roep naar een overheid die haar rol in de economie breder

definieert dan enkel die van toezichthouder.<sup>4</sup> De Nederlandse bevolking verwacht dat de overheid een meer sturende rol speelt om economische kwetsbaarheden te voorkomen. Dit komt ook duidelijk naar voren in het politieke debat. De impact van de maatschappelijke transitie op het Nederlandse bedrijfsleven is een vast onderdeel geworden van de politieke standpuntbepaling.

In verkiezingsprogramma's van verschillende partijen over het gehele politieke spectrum tekent zich een vergelijkbaar beeld af: de overheid moet meer doen om (duurzame) industrie te behouden en te stimuleren, ongewenste afhankelijkheden af te bouwen, innovatie te bevorderen en het bedrijfsleven te beschermen voor de grillen van buitenaf.<sup>5</sup> Hoewel de gewenste aanpak verschilt op basis van ideologische standpunten (bijvoorbeeld Europees of nationaal; subsidies of diversificatie), is de kernbehoefte dezelfde: een proactieve overheid die de randvoorwaarden creëert en kaders stelt voor een economie die zich optimaal voorbereidt op de kansen en uitdagingen van digitalisering, die de duurzame transitie ondersteunt en bescherming biedt tegen geopolitieke onzekerheden.

Discussie over de veelheid aan vraagstukken die voorliggen begint bij het creëren van een gedeeld bewustzijn. Een bewustzijn van de gezamenlijke uitdaging waar het bedrijfsleven en de overheid voor staan. En dat begint bij het gesprek. Instituut Clingendael heeft hiertoe een divers scala aan bedrijven gesproken – uit de sectoren (high) tech, voedsel, logistiek en de financiële dienstverlening – over maatschappelijke uitdagingen en nieuwe vormen van publiek-private samenwerking. Naast de afzonderlijke gesprekken is ook een eerste bijeenkomst georganiseerd waar de bedrijven met elkaar, en met de overheid in gesprek konden gaan. Uit die

2 Voorbeelden hiervan in het domein van klimaat/milieu zijn de koolstofcorrectie aan de Europese grens (CBAM) en de Europese richtlijn over maatschappelijk verantwoord ondernemen (CSDDD).

3 Zie bijvoorbeeld [Peter Wennink](#), CEO van ASML en [Peter Berdowsky](#), CEO van Boskalis.

4 Tussen hoop en vrees: Bescherming van de gemeenschap en de-globalisering in het jaar van de Russischschok, [Clingendael Barometer Alert](#), November 2022.

5 Verkiezingsprogramma's van de grootste zes Nederlandse politieke partijen in november 2023.

Figuur 1 Vijf handvaten voor een strategische dialoog tussen overheid en bedrijf



gesprekken komt een beeld naar voren dat het bedrijfsleven graag met de overheid samenwerkt over hoe Nederland zich het beste kan verhouden tot de drie transities. Dit vereist stappen van zowel de overheid als de private sector.

Een duidelijke visie en strategie van de overheid helpt bedrijven om keuzes te maken, bijvoorbeeld inzake investeringsbestemmingen, diversificatie in toeleveringsketens en innovatie ecosystemen. Deze visie en strategie zullen beter uitvoerbaar zijn en renderen als het bedrijfsleven wordt betrokken. Immers, bedrijven weten zelf waar kwetsbaarheden en ongewenste afhankelijkheden zijn opgetreden ten gevolge van geopolitiek, de duurzame transitie en digitalisering. En de overheid kan zijn doelstellingen op het gebied van economische veiligheid of weerbaarheid niet realiseren zonder bedrijven daarin mee te nemen. Het doel moet daarom zijn om op basis van een gedeelde visie te komen tot gezamenlijke antwoorden, en gezamenlijk acties.

Het is daarom aan te bevelen dat de overheid investeert in een strategische dialoog met de private sector over de wijze waarop geopolitiek, de verduurzamings- en energietransitie en digitalisering het economisch krachtenveld beïnvloeden. Dit paper biedt vijf kernpunten – of handvaten – waarlangs deze dialoog gestructureerd kan worden: thema’s die

consistent naar voren kwamen uit de verkennende gesprekken met de bedrijven (zie figuur 1). Een korte bespreking van elk van de punten eindigt met een aantal deelvragen die aanknopingspunten kunnen vormen voor het strategische gesprek tussen de overheid en de private sector.

### 1) Welke rol heeft Europa?

Bedrijven maken zich niet alleen zorgen om de assertieve houding van China, maar juist ook om de reactie van de Verenigde Staten daarop. Door de toenemende geopolitieke competitie tussen de VS en China, voelen Nederland en de EU steeds meer de druk om Amerikaans beleid te volgen, bijvoorbeeld als het gaat om het volgen van nieuwe export-richtlijnen. Daarnaast heeft Amerikaans beleid, waaronder de harde aanpak van Chinese (technologie)bedrijven maar ook de financiële steun van de *Inflation Reduction Act (IRA)*, directe gevolgen voor verschillende sectoren in Nederland. Hoewel er terecht zorgen zijn om ongewenste afhankelijkheden van China en Rusland voor de import van bepaalde grondstoffen of halffabricaten, signaleren bedrijven ook de afhankelijkheid van Amerikaanse technologieën<sup>6</sup>. Tegelijkertijd zijn

6 SEO, TNO en Instituut Clingendael, [Geopolitieke Monitor](#): Strategische afhankelijkheden, economische beïnvloeding, Kennispositie en investeringsstromen, 2022.

diverse bedrijven afhankelijk van de omzet die wordt gegenereerd op de Chinese markt en de innovatiekracht van het land.

Bedrijven waarschuwen om niet te vlug keuzes te maken in de tweestrijd tussen de twee grootmachten, maar om te zoeken naar een gezamenlijk Europees antwoord. Europese samenwerking en een Europese industriepolitiek kunnen hierbij soelaas bieden. Voorbeelden hiervan zijn het verminderen van de digitale afhankelijkheid van Amerikaanse platforms en technologie, het verminderen van afhankelijkheid van Chinese technologie, grondstoffen en half-fabricaten, het stimuleren van de ontwikkeling van Europese kampioenen en het creëren van beter zicht op nationale en Europese afhankelijkheden.

Maar deze stappen leiden ook tot vragen. Er bestaan zorgen over de uitvoerbaarheid van Europese alternatieven. Er moet gezocht worden naar een balans tussen industrie- en innovatiebeleid en de vrije markt. Die balans hangt af van de sector. Waar sommige geïnterviewde bedrijven de voorkeur geven aan kleinere consortia gefaciliteerd door een selecte groep lidstaten, kijken anderen vooral naar de Europese Commissie voor financiële steun en marktbescherming.

- Welk format van Europese samenwerking is wenselijk? Gezamenlijk optrekken met alle 27 lidstaten of werken in kopgroepen van kleinere consortia, of misschien zelfs nationaal?
- Hoe te voorkomen dat slecht gereguleerde staatsteun het interne gelijke speelveld scheef trekt? Op welke manier kan de overheid Europese samenwerking faciliteren op een manier die specifieke bedrijven en/of sectoren wenselijk achten.

## 2) Diversificatie als stap naar meer economische weerbaarheid?

Grensoverschrijdende toeleveringsketens en productieprocessen zijn in toenemende mate blootgesteld aan geopolitieke risico's. COVID-gerelateerde verstoringen en de grotere bereidheid van vooral China om toelevering van kritische grondstoffen (tijdelijk) te stoppen

hebben het verminderen van kwetsbaarheden hoog op de agenda gezet van overheid én bedrijven. Diversificatie in productielocaties en toeleveranciers kan het risico op onderbrekingen ten gevolge van diverse (geo)politieke en natuurlijke fenomenen in toeleveringsketens verminderen. Maar waardeketens verander je niet van de ene op de andere dag. Dikwijls gaat het om (digitale) bedrijfsprocessen waarin grootschalige investeringen zijn gedaan. Variërend van kosteneffectieve just-in-time toeleveringsketens om concurrentievoordeel te verwerven tot kostbare investeringen in *Research & Development*. Nut en noodzaak om te investeren in 'China-plus-één' constructies (waarbij productie- en toeleverketens divers zijn, dus niet alleen gelokaliseerd in of afhankelijk van China) of het verplaatsen of vermeerderen van productiefaciliteiten wordt door veel Nederlandse bedrijven echter nog niet zozeer gevoeld.

Diversificatie is ook nodig als er sprake is van een grote mate van afhankelijkheid van enkele grote spelers in de Nederlandse kritieke infrastructuur. Zo zijn de Nederlandse Cloud-infrastructuur en het digitale bankwezen veelal afhankelijk van enkele Amerikaanse Big Tech bedrijven. Nederlandse bedrijven hebben soms onvoldoende zicht op de risico's die hiermee gepaard gaan.

Naast de talloze commerciële risico's van geopolitieke schokken op bedrijfscontinuïteit kan ook de (nationale) veiligheid in het geding komen. Just-in-time bedrijfsprocessen zijn uitvalgevoelig en wanneer dat gaat om kritieke goederen voor de samenleving, komen nationale publieke belangen in de knel. Dat kan variëren van medische goederen tot aan noodzakelijke grondstoffen voor onze voedselvoorziening.

Nieuwe publiek-private samenwerking die diversificatie van productieprocessen en toeleveringsketens stimuleren kan nieuwe (markt)kansen en werkgelegenheid met zich meebrengen, en bijdragen aan stabiele toevoer van kritieke goederen. Maar we moeten niet naïef zijn. Kostenoverwegingen spelen hier een rol, en de overheid zal hier een antwoord op

moeten vinden. Een Nederlandse en Europese industriepolitiek zou in ogenschouw moeten nemen hoe bepaalde afhankelijkheden invloed hebben op de nationale veiligheid. De overheid heeft dan de rol om bedrijven aan te sporen om kwetsbaarheden in de eigen toeleverketens in kaart te brengen en te verminderen.

- Hoe kan de overheid bedrijven aansporen tot en helpen bij diversificatie?
- Hoe kunnen de zorgen en belangen van bedrijven die een kritieke rol spelen in het borgen van publieke belangen beter worden bediend?
- Wat mag het aanjagen van diversificatie kosten, en wie draait er voor op?

### 3) Naar een breed gedragen Nederlandse visie op de digitale toekomst?

Digitalisering is één van de voornaamste maatschappelijke transitie die de (Nederlandse) samenleving momenteel doormaakt. De Nederlandse digitale infrastructuur is van een hoog niveau en Nederland is internationaal een koploper in de digitale transitie.<sup>7</sup> Op grote vragen die onze digitale toekomst bepalen biedt de overheid echter maar beperkt richting. Zo is er nog geen antwoord op de vraag welke capaciteiten Nederland zelf in huis wil hebben om publieke belangen te borgen – zoals de nationale veiligheid, concurrentiekracht, en fundamentele rechten en waarden als onze democratische rechtsstaat. Ook nog onbeantwoord zijn de vragen hoe de (decentrale) digitale publieke infrastructuur eruit moet zien, en welke rol Nederland (of de EU) wil spelen in de vormgeving van toepassingen.

Op nationaal en Europees niveau worden diverse beleidsinitiatieven genomen om digitale soevereiniteit te bevorderen en beschermen, zoals de Nederlandse Agenda digitale open strategisch autonomie van oktober 2023 en de

EU rapportage over de staat van het Digitale Decennium.<sup>8</sup> Bedrijven zijn erbij gebaat als doelstellingen gekoppeld worden aan specifieke sectoren en applicaties, variërend van de halfgeleiderindustrie tot quantumtechnologieën en kunstmatige intelligentie (AI). Op dit moment zijn veel bedrijven sterk afhankelijk van digitale diensten uit de Verenigde Staten, zoals op het gebied van financiële dienstverlening en clouddiensten. De vraag is hoe wenselijk dat is? Om de juiste commerciële, maar vooral ook strategische keuzes te maken om een veerkrachtige digitale samenleving uit te bouwen is er behoefte aan een visie. Een visie op de digitale samenleving van de toekomst en de rol van Nederland daarin.

- Kan de overheid een visie op de digitale samenleving van de toekomst ontwikkelen, ofwel een stip aan de horizon voor bijvoorbeeld 2040?
- Wat voor publieke infrastructuur en technologie is nodig om deze visie te verwezenlijken?
- Welke rol wil Nederland hebben in de toeleverketens van die digitale toekomst en wat gaan we daarvoor doen, zowel waar het gaat om het ontwikkelen, als om het beschermen, van unieke kennis en capaciteiten?

### 4) Hoe kan de toegang tot grondstoffen zeker gesteld worden?

Als er ergens duidelijk is geworden dat alle maatschappelijke transitie verbonden zijn dan is het wel de race om toegang tot de kritische grondstoffen die nodig zijn voor nieuwe (groene) technologieën. De digitale en groene transitie hebben de noodzaak gecreëerd om te investeren in nieuwe delftechnieken, het aanpassen van productietechnieken, het garanderen van toegang tot (nieuwe) reserves en het diversifiëren van toeleverketens.

7 Nederland staat derde op de ranglijst van 27 EU-lidstaten in de Europese index van de digitale economie en maatschappij (DESI) van 2022. Het staat op de tweede plaats voor wat betreft de indicatoren *digital human capital* en connectiviteit, en vierde inzake integratie van digitale technologieën en digitale publieke dienstverlening.

8 [Agenda Digitale Open Strategische Autonomie](#), 17 oktober 2023; en [2023 Report on the state of the Digital Decade](#), 27 september 2023.

Belangrijk is daarbij ook om een onderscheid te maken tussen grondstoffen en halffabricaten en ervoor te zorgen dat de handelsstromen van deze producten via Nederland (bijvoorbeeld de Haven Rotterdam) blijven lopen. Geopolitiek speelt daarbij een grote rol. Het is van belang dat de overheid zicht houdt op afhankelijkheden en bedrijven ondersteunt bij het verkrijgen van toegang tot die grondstoffen die nodig zijn voor innovatie en verduurzaming. Daarbij is het essentieel om ook de Nederlandse posities in Europese waardeketens – en de posities van andere Europese landen in Nederlandse waardeketens – te begrijpen. De Europese *Critical Raw Materials Act* van november 2023 en de Nederlandse grondstoffenstrategie van december 2022 zijn belangrijke stappen in deze richting. Maar ze zijn nog (relatief) onbekend bij het bedrijfsleven. Daarnaast is het de vraag of ze voldoende zijn en wat de overheid meer kan doen.

- Hoe kan Nederland ervoor zorgen dat het Nederlands bedrijfsleven toegang houdt tot de essentiële grondstoffen en halffabricaten voor de digitale en duurzame transitie? Wat voor rol speelt de Europese Unie hierin?
- Heeft Nederland duidelijk voor ogen op welke grondstoffen en halffabricaten er ongewenste afhankelijkheden zijn, of kunnen ontstaan?
- Welke concrete sectorspecifieke stappen kunnen de overheid en het bedrijfsleven zetten om meer inzicht te krijgen in kwetsbaarheden binnen hun toeleveringsketens?

## 5) Hoe te komen tot een Nederlandse economische veiligheidsstrategie?

Behoud van de sterke internationale economische positie van Nederland en het Nederlandse bedrijfsleven vereist dat de overheid de lange termijn in het vizier houdt, duidelijkheid biedt en een daadkrachtige en uitvoerbare doctrine ontwikkelt. Een integrale economische veiligheidsstrategie ontwikkeld door de overheid in afstemming met politiek en bedrijfsleven is wenselijk. Idealiter is dit beleid niet afhankelijk van wisselende politieke visies, en niet reagerend maar anticiperend op ontwikkelingen.

Kennis over hoe bedrijven de veranderende wereld bezien en welke invloed deze heeft op risico's en lange termijn planning van bedrijven is cruciaal. Ook is gespecialiseerde kennis op ambassades nodig, zowel in Europa als daarbuiten. Met die kennis kan de overheid bedrijven helpen te navigeren in de nieuwe context en aansporen tot een afgewogen geopolitieke risico- en kansanalyse. Zo kunnen bijvoorbeeld innovatie attaches helpen bij het ontwikkelen van samenwerking in consortia tussen EU-lidstaten om productie in Europa te houden en internationaal competitief te blijven, als ook om toegang te krijgen tot Europese gelden. Ook kunnen economische afdelingen op de EU-posten helpen om kennis van, en uitwisseling over, verschillende aspecten van een nieuwe Europese industriepolitiek te vergroten.

- Hoe moet een Nederlandse doctrine voor economische veiligheid eruitzien? Hoe Europees en hoe nationaal moet die zijn? Wat is de rol van de politiek bij de totstandkoming ervan en hoe kan continuïteit van dit beleid worden geborgd?
- Hoe kijken bedrijven en brancheorganisaties naar geopolitieke veranderingen en hoe passen zij hun risicomanagement daarop aan?
- Waar overlappen en verschillen de overheidsvisie op economische veiligheid en de visie van bedrijven op risico-management en bedrijfscontinuïteit? En hoe kunnen de verschillen overbrugd worden?

## Concrete stappen richting een gezamenlijke visie

De wereld om ons heen verandert snel en er is een toenemende noodzaak voor een duurzame en structurele dialoog tussen overheid en het Nederlandse bedrijfsleven over hoe Nederland daardoor geraakt wordt. Kennis over hoe bedrijven en brancheorganisaties kijken naar de geopolitieke veranderingen en hoe zij daarmee omgaan is cruciaal voor beleidsmakers van Economische en Buitenlandse Zaken. Beleidsmakers proberen beter grip te krijgen op de nieuwe uitdagingen waar het bedrijfsleven voor staat. Met die kennis wil de overheid bedrijven helpen te navigeren in de nieuwe context en aansporen tot meer geopolitieke

risico- en kansanalyse. Er is dus behoefte aan afstemming en co-creatie tussen overheid en bedrijven over de grote transities waar we voor staan: op het gebied van klimaat en energie, digitalisering en geopolitiek.

Bedrijven zien baat bij een gestructureerd en regelmatig gesprek met de overheid over deze onderwerpen. Dat gesprek kan het beste plaatsvinden met een diversiteit aan bedrijven uit verschillende sectoren en op het juiste abstractieniveau. Alleen op die manier kan het vertrouwen gebouwd worden dat nodig is om een gezamenlijke aanpak te realiseren. Daarnaast is er ook behoefte aan een meer gericht gesprek – toegespitst per sector en/of op één van de drie transities – om praktische stappen te ontwikkelen.

De scheidslijn tussen markt en staat vervaagt, en economische veiligheid in plaats van economische efficiëntie wordt leidend in het beleidsdenken. Juist voor het traditionele *laissez-faire* Nederland is dit een uitdaging. Dit vergroot de noodzaak van een dialoog tussen private sector en overheid. De hier geschetste aanbevelingen, gedaan op basis van een aantal gesprekken met diverse bedrijven en brancheorganisaties en de overheid, schetsen de aanknopingspunten voor een dergelijke dialoog. Nu globalisering verandert, is die dialoog noodzakelijker dan ooit.

### Over Instituut Clingendael

Het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael' is een toonaangevende denktank en academie op het gebied van internationale betrekkingen. Met onze analyses, trainingen en publieke debat willen we overheden, bedrijfsleven, ngo's en de samenleving in bredere zin inspireren en equiperen, om zo een bijdrage te leveren aan een veilige, duurzame en rechtvaardige wereld.

[www.clingendael.org](http://www.clingendael.org)  
[info@clingendael.org](mailto:info@clingendael.org)  
+31 70 324 53 84

 @clingendaelorg  
 The Clingendael Institute  
 The Clingendael Institute  
 clingendael\_institute  
 Clingendael Institute  
 Newsletter

### Over de auteurs

**Rem Korteweg** is senior onderzoeker bij Instituut Clingendael. Zijn werk vindt plaats op het snijvlak van Europees handelsbeleid, veiligheidsbeleid en buitenlands beleid.

**Maaïke Okano-Heijmans** is senior onderzoeker bij Instituut Clingendael. Sinds 2022 leidt zij daar het programma Geopolitiek van Technologie en Digitalisering. Ze is tevens gastdocent aan de Universiteit Leiden.

**Diederick van Wijk** is onderzoeker bij Instituut Clingendael. Hij houdt zich bezig met de herpositionering van de Europese Unie tegen de context van geopolitieke verschuivingen.