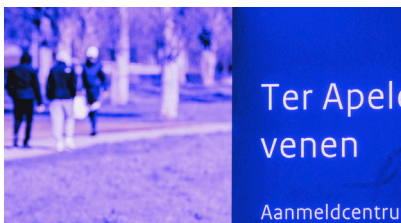


FUTURES OF EUROPE



CLINGENDAEL

STATE OF THE UNION 2026



EXPERT VIEWS





Clingendael

Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen

State of the Union 2026

Expert Views

René Cuperus, Frederiek Bax en Joke Hahn (red.)

Clingendael Rapport
Maart 2026

Over de auteurs

René Cuperus, Senior Fellow EU & Global Affairs Clingendael.

Frederiek Bax, Strategic Outreach and Partnerships Fellow Clingendael.

Joke Hahn, Editor Clingendael.

Inhoud

Inleiding Op zoek naar de Europa-agenda van Nederland	1
Thema 1 Geopolitiek & governance	4
Wat de EU geopolitiek daadkrachtiger kan maken	4
Thema 2 Europese weerbaarheid	9
Afschrikking is niet langer voldoende	9
Onorthodoxe tijden vergen onorthodoxe maatregelen	12
Thema 3 Europese afschrikking	16
Zes strategische vragen	16
Thema 4 Dilemma's van EU-uitbreiding	21
Uitbreiding ter versterking van de Unie in een volatiele wereld	21
Thema 5 EU-China relatie na Trumps Amerika	25
China eet ons levend op	25
Na de Amerikaanse zondeval: welke rol speelt Europa in China's toekomst?	29
Thema 6 De trans-Atlantische relatie	32
Drie scenario's voor de toekomst van de trans-Atlantische relatie	32
Thema 7 Europese digitale afhankelijkheid	36
Nederland en de EU: benoem, bescherm, bouw en beheer strategische digitale infrastructuur	36
Thema 8 Europese economische concurrentiekracht	41
Hoe loopt Europa de achterstand in economische concurrentiekracht in?	41
Thema 9 Europees draagvlak	46
De toekomst van Europees draagvlak: MAGA en de defensie-uitgaven	46
Thema 10 EU-migratiebeleid	50
Gaat het EU-Migratiepact slagen?	50
Bijlage Futures of Europe	55

Inleiding | Op zoek naar de Europa-agenda van Nederland

Wat is het Europese antwoord op de kantelende wereldorde, en welk handelingsvermogen moet de Europese Unie ontwikkelen om daarin richting te geven? Hoe kan Nederland zijn invloed behouden in een veranderende EU, en op welke manier daarbij het Nederlandse EU-voorzitterschap van 2029 benutten?

Deze vragen stonden centraal op de door Instituut Clingendael georganiseerde *State of the Union*-werkconferentie 'Futures of Europe' (26 februari 2026). De conferentie heeft voor een groter publiek inzichten en concrete handelingsopties in kaart willen brengen. De ambitie was om te komen tot een nieuwe, urgente Nederlandse Europa-agenda.

Aan tien zogenaamde Thematafels werd – op een hyper-strategisch moment voor Europa – door Europa-experts van denktanks, universiteiten en bedrijven, beleidsmedewerkers van de ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie, en Clingendaelonderzoekers intensief gesproken over de meest actuele beleidsdilemma's. Zo werd gesproken over de opbouw van versterkte Europese veiligheid en nucleaire afschrikking. Over Europese concurrentiekracht en het Europese antwoord op Big Tech. Over het Europese migratiebeleid en een nieuwe EU-uitbreidingsronde. Over de relatie van Europa met China en de Verenigde Staten. En over beter Europees bestuur en het draagvlak voor Europees beleid.

De conferentie borduurde zo voort op het dubbele *Zeitenwende*-thema van de vorige Clingendael *State of the Union* eind 2024: de geopolitieke schokgolven die de wereldorde doen kantelen en de cultureel-maatschappelijke trends die de westerse democratieën van binnenuit fragmenteren en polariseren. Deze thematiek heeft extra urgentie gekregen, onder meer door de Iran-oorlog en de steeds meer schurende trans-Atlantische relaties.

Onder leiding van twee sessie-eigenaren is er per tafel op zoek gegaan naar concrete handelingsperspectieven voor Europa en Nederland. De sessie-eigenaren hebben vooraf Expert Views geschreven met daarin de belangrijkste dilemma's en strategische opties voor hun thema. Die expert views zijn in bijgaand document gebundeld. De meeste bijdragen monden uit in een aantal concrete handelingsopties – strategische keuzes of kerninzichten voortgekomen

uit de groepssessies. Sommige bijdragen zijn na afloop nog geactualiseerd met opbrengsten uit de sessies. In de bijlage zijn de vier Europese Clingendael toekomstscenario's 'Futures of Europe' opgenomen die tijdens de conferentie dienden ter ondersteuning van het denken in alternatieve toekomst.

Uniek aan de conferentie was dat de helft van de deelnemers bestond uit de lichter 2025 van de leergang Internationaal Beleidsmedewerkers Buitenlandse Zaken. Hun deelname sloeg een brug tussen expertvisies over Europa en de generatie die deze visies daadwerkelijk zal moeten realiseren. Daarmee was de conferentie niet alleen reflectief, maar ook richtinggevend.

Het projectteam kijkt terug op een levendige, enthousiaste en interactieve werkconferentie. We willen hierbij nogmaals onze dank uitspreken voor de actieve bijdrage van de sessie-eigenaren en deelnemers. Speciale dank gaat uit naar onze partners van de ministeries van Buitenlandse Zaken (in het bijzonder Heleen Bakker en Saïd Fazili) en Defensie (in het bijzonder Sander Luijsterburg) en naar onze collega's van de Clingendael Academy (in het bijzonder Elvine Miala en Mike Knook), Monika Sie Dhian Ho en Joris Knikkink.

René Cuperus, Frederiek Bax en Joke Hahn
Maart 2026



Clingendael State of the Union 2026

PROGRAMMA

10.00 – 10.30

CENTRALE BEGINSSESIE

- ▶ Welkomstwoord door **Monika Sie Dhian Ho**, Directeur Instituut Clingendael
- ▶ Vooruitblik op het Nederlands voorzitterschap door **Saïd Fazili**, Directeur Europese Integratie, Ministerie van Buitenlandse Zaken

10.30 – 11.00

GEOPOLITIEKE SCENE-SETTING FUTURES OF EUROPE: DE STAAT VAN DE EUROPESE UNIE EN HAAR UITDAGINGEN

- ▶ *IBBZ interviewt* **Bob Deen** over Rusland
- ▶ *IBBZ interviewt* **Liam Klein** over de VS/MAGA
- ▶ *IBBZ interviewt* **Xiaoxue Martin** over China

11.00 – 11.10

VIER EUROPESE TOEKOMSTSCENARIO'S

- ▶ Met **Koen Aartsma**, Strategic Foresight Lead Clingendael

11.15 – 12.30

WORKOUT GROEPEN 1

- ▶ Kennismaking en eerste verkenning thema's

13.30 – 15.30

WORKOUT GROEPEN 2

- ▶ Wat zijn de handelingsopties voor Nederland in/en de EU?

16.00 – 17.00

AFSLUITEND DISCUSSIEPANEL: DE EUROPA-AGENDA VAN NEDERLAND

- ▶ **Heleen Bakker**, DG Europese Samenwerking, Ministerie van Buitenlandse Zaken
- ▶ **Sander Luijsterburg**, Plv Directeur Internationale Gelegenheden, Ministerie van Defensie
- ▶ **Jaap de Hoop Scheffer**, voormalig Sec-Gen van de NAVO, Voorzitter RvT Clingendael
- ▶ **Ben Knapen**, voormalig Minister van Buitenlandse Zaken, lid RvT Clingendael
- ▶ **Louise van Schaik**, Hoofd EU & Global Affairs Unit Clingendael
- ▶ Moderator: **René Cuperus**, Sr. onderzoeker EU & Global Affairs Clingendael



Thema 1 | Geopolitiek & governance

Moet de EU governance op de schop om de nieuwe wereldorde aan te kunnen?

Expert View door **Ben Crum** (hoogleraar politicologie VU) & **Saskia Hollander** (senior onderzoeker Clingendael)

Wat de EU geopolitiek daadkrachtiger kan maken

Diagnose

Op tal van vlakken is de Europese Unie een wereldspeler van formaat. De EU heeft meer inwoners dan de Verenigde Staten en Rusland en een groter bnp dan China en Rusland. In termen van defensie-uitgaven blijven de EU-lidstaten tezamen ver achter op de VS, maar is het niveau vergelijkbaar aan dat van China en aanzienlijk hoger dan dat van Rusland.¹ Toch is het beeld dat de EU in de huidige geopolitieke verhoudingen kwetsbaar is.

Een belangrijke reden is dat de EU onvoldoende in staat is om haar capaciteit als één blok te mobiliseren. Op gebied van het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB) en het Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid (GVDB) dienen besluiten genomen te worden op basis van unanimiteit, maar zijn de posities van de EU-lidstaten doorgaans gefragmenteerd. Als gevolg daarvan reageert de Unie nogal eens (te) laat (Groenland) of niet met één stem (Israël).

Juist op geopolitieke kwesties zijn de verschillen in termen van gewicht tussen lidstaten uitgesprokener dan op welk ander terrein

1 Stockholm International Peace Research Institute, '[SIPRI Military Expenditure Database](#)'.

Die fragmentatie heeft haar redenen. Hoewel veel Europeanen van mening zijn dat de EU juist op het gebied van buitenlands beleid en defensie een sterkere rol zou moeten spelen, lopen de voorkeuren en belangen sterk uiteen. Sommige landen zijn sterker op de VS gericht, anderen juist op Europese autonomie; voor sommige is defensie van oudsher een belangrijk thema, andere kennen sterkere pacifistische stromingen of een traditie van neutraliteit.

Daar komt bij dat juist op geopolitieke kwesties de verschillen in termen van gewicht tussen de lidstaten uitgesprokener zijn dan op welk ander terrein. Frankrijk heeft een permanente zetel in de VN-Veiligheidsraad en beschikt over een eigen arsenaal atoombwapens. Duitsland besteedt het meest van alle lidstaten aan defensie. Voor Polen en de Baltische staten is defensie een zaak van lijfsbehoud. Dat is heel anders in Ierland, Oostenrijk of Spanje, en al helemaal voor militaire dwergen als Malta en Luxemburg.

Doordat lidstaten verre van gelijkwaardig zijn in de geopolitieke verhoudingen en er veel op het spel staat, ligt het minder voor de hand dat GBVB-besluiten tot stand kunnen komen volgens de vertrouwde EU-methode van consensus zoeken en concessies uitwisselen. Het buitenlandbeleid vraagt bovendien veelal om snelle en eenduidige stellingnames en hiervoor ontbreekt vaak simpelweg de tijd.

Hoewel de politieke cultuur van samenwerking en het onderlinge vertrouwen uiteindelijk belangrijker zijn dan de formele regels, belemmert de huidige unanimiteitsvereiste daadkrachtig optreden door de Unie. Zij zou erbij gebaat zijn als deze vereiste op bepaalde GBVB-terreinen structureel wordt opgegeven, bijvoorbeeld op het gebied van sancties. Het vetorecht zou ook kunnen worden aangepast, bijvoorbeeld door lidstaten te verplichten het gebruik van een veto toe te lichten of door een maximum te stellen aan het inzetten van veto's per lidstaat per bestuurlijke cyclus.

Dergelijke ingrepen vereisen echter een verdragswijziging, hetgeen op korte termijn onwaarschijnlijk is. Wat kan er op korte termijn wél om de EU geopolitiek daadkrachtiger te maken?



Commissievoorzitter Ursula von der Leyen tijdens de Staat van de Europese Unie 2025, 10 september 2025. © European Union 2025 – Source: EP

Versnellen van besluitvorming door reductie van veto's

Ten eerste zijn er verschillende manieren waarop om unanimititeit heen kan worden gewerkt:

- **Constructieve onthouding:** Artikel 31(1) van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) biedt lidstaten de mogelijkheid zich van stemming te onthouden als zij het niet eens zijn met een GBVB-voorstel. In zo'n geval kan het besluit toch worden aangenomen.
- **Afkopen:** veto's kunnen worden voorkomen door weigerachtige lidstaten af te kopen met concessies op andere dossiers. Probleem daarbij is wel dat weigerachtig gedrag dus wordt beloond en dat dossiers die inhoudelijk niets met elkaar hebben te maken (bijvoorbeeld Oekraïne en structuurfondsen) op oneigenlijke gronden met elkaar worden verbonden.
- **Druk uitoefenen:** omgekeerd kunnen de andere lidstaten ook maximale druk zetten op lidstaten die besluitvorming belemmeren. Dat geldt zeker voor de gevallen waar dit een terugkerend verschijnsel is en waar ook reden is om vraagtekens te zetten bij de goede trouw en de bereidheid tot oprechte

samenwerking (Artikel 4(3) VEU).² In die gevallen waar dat passend is – zoals in het geval van de huidige Hongaarse regering – kan daarbij gebruik worden gemaakt van de dreiging van het inhouden van fondsen vanwege inbreuken op de rechtsstatelijkheid of het opschorten van het stemrecht en andere rechten conform Artikel 7 VEU.

- **Pasarelle clause:** Artikel 31(3) VEU geeft de Europese Raad de macht om bij unanimitéit de Raad in staat te stellen om op basis van gekwalificeerde meerderheid te besluiten. Dit is echter een moeilijke route omdat die unanimitéit in de Europese Raad vaak geen vanzelfsprekendheid is en Artikel 31(2) VEU bovendien voorziet in een noodremprocedure waarmee een lidstaat zich alsnog tegen meerderheidsbesluiten kan verzetten.
- **Noodclausules:** recentelijk werd Artikel 122 VEU gebruikt om Russische tegoeden voor onbepaalde tijd te bevriezen. Deze clause stelt de Raad in staat om in tijden van crisis op basis van gekwalificeerde meerderheid tijdelijke maatregelen te nemen.

Kopgroepvorming

Bij grote geopolitieke uitdagingen is het onvermijdelijk dat Europese landen een doorbraak forceren door met een beperkte groep aan de slag te gaan. De verdragen bieden hiervoor de mogelijkheid van zogenaamde nauwere samenwerking tussen minimaal 9 lidstaten. Kopgroepvorming is in principe niet nieuw, maar is binnen het GBVB uitzonderlijk doordat het op dit terrein vereist dat alle lidstaten ermee akkoord gaan. Recent is het instrument ingezet om de gemeenschappelijke lening aan Oekraïne mogelijk te maken (zonder deelname van Hongarije, Slowakije en Tsjechië).

Zeker met het oog op de huidige militaire dreigingen is het ook voorspelbaar dat we de formatie van zogeheten *coalitions of the willing* buiten de verdragen om gaan zien. Voordeel daarvan is dat bij dergelijke coalities ook niet-lidstaten zoals het Verenigd Koninkrijk en Noorwegen als volwaardig lid kunnen deelnemen.

Versterking van de Europese aansturingscapaciteit

De EU-woordvoering is verdeeld over meerdere posities. De voorzitter van de Europese Raad fungeert veelal als spreekbuis voor de regeringsleiders. Daarnaast heeft de EU een Hoge Vertegenwoordiger (HV) voor het GBVB en laat ook de voorzitter van de Europese Commissie steeds vaker van zich horen over

2 Zie ook het recente AIV rapport over dit thema: [The power of sincere cooperation in the EU](#).

geopolitieke vraagstukken. De organisatie van de positie van de HV erkende terecht dat effectieve internationale vertegenwoordiging van de EU nauwe afstemming vereist tussen de lidstaten, Europese diensten en middelen. Het probleem is dat de HV zelf niet op het niveau van de regeringsleiders opereert.

Eén oplossing die de verdragen toelaten, is om de voorzitter van de Commissie ook voorzitter van de Europese Raad te maken, waardoor deze niet alleen de controle heeft over het Europese apparaat maar ook met een direct mandaat van de regeringsleiders kan opereren. Interessant genoeg doet zich het passende moment voor een dergelijk besluit voor in de zomer van 2029, wanneer na de Europese verkiezingen de belangrijkste uitvoerende posities in de EU moeten worden verdeeld en Nederland de Raad zal voorzitten.

Ook kan de geopolitieke strategie worden toevertrouwd aan een relatief kleinschalig collectief – noem het een Europese Veiligheidsraad – van regeringsleiders van de grootste lidstaten (in ieder geval Frankrijk, Duitsland en Polen), één of twee vertegenwoordigers namens de kleinere lidstaten en de voorzitters van de Europese Raad en de Commissie. Wellicht dat de premier van het VK ook als lid of waarnemer deel zou kunnen nemen aan een dergelijke raad.

Ten slotte geldt dat als de EU een sterkere geopolitieke sturing krijgt, het essentieel is dat deze zich ook vertaalt in een meer eenduidige uitvoeringscapaciteit met bijvoorbeeld een militaire aanbestedingsautoriteit en een eigen EU militair commandocentrum.

Handelingsperspectieven Geopolitiek en governance

Samenvattend kan de EU op korte termijn (en zonder verdragswijziging) aan geopolitieke slagkracht winnen, indien:

- Het gebruik van veto's (of de dreiging ervan) aanzienlijk wordt verminderd door constructieve onthouding van stemmen, het druk uitoefenen op of afkopen van onwelwillende lidstaten, het gebruik van pasarelle clausules en (indien het echt niet anders kan) noodclausules.
- Doorbraken worden geforceerd door meer gebruik te maken van nauwere samenwerking tussen een kleine kopgroep van lidstaten.
- De aansturings- en uitvoeringscapaciteit in de EU wordt versterkt middels een Europese Veiligheidsraad, een militaire aanbestedingsautoriteit en een EU militair commandocentrum.

Thema 2 | Europese weerbaarheid

Hoe moeten Europese landen samenwerken in oorlogstijd?

Expert View door **Sabine Mengelberg** (universitair docent Nederlandse Defensie Academie)

Afschrikking is niet langer voldoende

Vaak hebben secretaris-generaal van de NAVO Mark Rutte en Rob Bauer, voormalig voorzitter van het Militair Comité van de NAVO, gezegd dat we al in een oorlog met Rusland zitten omdat Rusland onze westerse normen en waarden bedreigt. En dat we te maken hebben met hybride oorlogsvoering en een oorlog op het Europese continent die zojuist zijn vijfde jaar in is gegaan. De dreiging vanuit Rusland richting de NAVO neemt alleen maar toe, vooralsnog in hybride vorm, maar we moeten ons voorbereiden op een alsmaar uitbreidende dreiging tot aan een echte oorlog.

Wat betekent het als we deze realiteit niet langer als waarschuwing beschouwen maar als uitgangspunt, namelijk dat Europa zich in een echte oorlog bevindt? Dan is de fase van waarschuwingen en hybride dreiging voorbij. Veiligheid wordt dan bepaald door militaire slagkracht, paraatheid en het vermogen om langdurig weerstand te bieden. Oorlogvoeren in de eenentwintigste eeuw betekent het gelijktijdig inzetten van land-, lucht-, zee-, cyber- en ruimtecapaciteiten. Europese staten moeten hun krijgsmachten versneld uitbreiden, voorraden munitie en materieel structureel verhogen en de defensie-industrie opschalen naar een oorlogseconomie. Afschrikking is niet langer voldoende; geloofwaardige verdediging vraagt om inzetbare eenheden, snelle besluitvorming en geïntegreerde commandostructuren. Dit vraagt om permanente gereedheid: reservisten die kunnen worden opgeroepen, infrastructuur die militair bruikbaar is en samenwerking tussen overheden en industrie om productie, transport en onderhoud zeker te stellen. Oorlog wordt niet alleen aan het front gewonnen, maar in de logistiek, de technologie en het uithoudingsvermogen van samenlevingen.

Inmiddels zijn in alle Europese hoofdsteden de nationale defensiebudgetten aanzienlijk verhoogd. Ook op Europees niveau zijn ingrijpende financiële maatregelen genomen: in het voorjaar van 2025 activeerde de EU een langlopende leenfaciliteit tot 150 miljard euro (SAFE), terwijl binnen de NAVO de defensienorm is verhoogd van 2% naar 5% van het bbp.

De kernvraag is niet alleen hoeveel we uitgeven, maar vooral hoe we onze inspanningen organiseren

De kernvraag is echter niet alleen hoeveel we uitgeven, maar vooral hoe we onze inspanningen organiseren, met wie we ons verbinden en op welke grondslagen staten in oorlogstijd samenwerken: gedeelde geschiedenis, pragmatische belangen en militaire capaciteiten, ideologische verwantschap – of een combinatie van al deze factoren.

Nog steeds stellen we de vraag wat Nederland en andere Europese landen moeten doen wanneer het continent daadwerkelijk met oorlog wordt geconfronteerd. Vooralsnog blijven nationale krijgsmachten verantwoordelijk voor de inzet van militairen en materieel, evenals voor de politieke controle daarop. Maar geen enkele Europese staat kan de huidige veiligheidsdreigingen nog alleen afschrikken, laat staan zelfstandig weerstaan.

De fundamentele uitdaging is hoe we moeten omgaan met het idee van een Europa dat zichzelf moet verdedigen en in welke vorm: een Europese NAVO, een EU die sterker trans-Atlantisch moet opereren of een andere vorm. Het gaat uiteindelijk om de positionering van Europa: strategische autonomie in partnerschap met de Verenigde Staten, capaciteit tot geheel autonoom handelen of renationalisering van veiligheidsbeleid.

Allereerst is daar het idee van een Europese pijler binnen de NAVO, gebaseerd op concepten als ESDI en CJTF uit de jaren negentig. Daarbij wordt uitgegaan van een overwegend Europese commandovoerings- en controlestructuur voor geallieerde operaties, strikt in operationele zin en minder als politiek coördinatiemechanisme (de zogenoemde Europese ‘caucus’, die tot nu toe door alle Amerikaanse regeringen werd afgewezen). Een van de manieren om dit doel te bereiken is het herzien van de Berlijn Plus-afspraken tussen de NAVO en de EU. Dit zou kunnen uitmonden in een nieuwe trans-Atlantische ‘deal’, in ruil voor



Europese leiders en NAVO-secretaris-generaal Mark Rutte tijdens de London Summit op 2 maart 2025. © NATO via Flickr

een substantiële verschuiving van lasten en verantwoordelijkheden. Dit omdat de EU als zodanig niet beschikt over een eigen militaire structuur, permanente strijdkrachten of bases. Evenmin heeft zij een equivalent van de *Supreme Allied Commander* (een functie die traditioneel door een Amerikaanse generaal wordt vervuld) of een strategisch hoofdkwartier dat die naam werkelijk verdient. Bovendien heeft de EU geen gemeenschappelijk militair budget, omdat de verdragen dat niet toestaan.

Een andere optie zijn *coalitions of the willing*, waarmee op korte termijn de Europese defensiesamenwerking politiek en militair kan worden versterkt voor capaciteitsontwikkelingen en daadwerkelijke inzet – onafhankelijk, of voor inzet onder EU- of NAVO-paraplu. Doordat deze coalities onafhankelijk van de consensus-eisen van de EU of NAVO kunnen opereren, kunnen beslissingen sneller worden genomen en politieke keuzes gericht worden uitgevoerd. Tegelijkertijd kunnen ze een voortrekkersrol vervullen, waardoor ook landen die twijfelen gestimuleerd worden om actief deel te nemen, wat uiteindelijk de EU en NAVO als geheel versterkt.

Een laatste optie is het begrip subsidiariteit toepassen op Europese defensiesamenwerking. Geen federale superstaat, maar doelgerichte integratie waar nationale oplossingen tekortschieten. Nationale krijgsmachten blijven verantwoordelijk voor inzet en politieke controle, terwijl Europa gezamenlijke infrastructuur levert. Denk aan supranationale capaciteit op terreinen waar nationale krijgsmachten structureel tekortschieten: Inlichtingen, Surveillance en Verkenning (ISR), luchtverdedigings- en raketsystemen, strategisch transportvliegtuigmateriaal, commandovoering en controle (C2), satellieten, en een mogelijke nucleaire capaciteit.

Expert View door **Jaap de Hoop Scheffer** (voormalig secretaris-generaal van de NAVO en voorzitter van Clingendael's Raad van Toezicht)

Onorthodoxe tijden vergen onorthodoxe maatregelen

Dichter en schrijver Gerrit Kouwenaar (wie kent hem nog?) muntte de regel: “Kijk maar, er staat niet wat er staat.” Met een variant zou de grote lijn van het Nederlandse Europese/buitenlandse beleid moeten zijn: “Pas op, het wordt nooit meer zoals het was.” De oude orde komt niet terug; de tijden van Europese gemakzucht en hubris keren niet weer. Leven we in oorlogstijd? Ja, zeker waar het de permanente pogingen betreft om onze gecompliceerde samenleving te ontregelen met wat we bij gebrek aan een beter woord ‘hybride middelen’ noemen. Vlieg twee uur naar het oosten en zie hoe Oekraïne als onze buffer fungeert tussen democratie en barbarij tegen een extreem hoge menselijke prijs. Het woord ‘oorlog’ zit niet in onze West-Europese genen. Tachtig jaar vrede onder Amerikaanse vleugels heeft ons verslaafd gemaakt aan een status quo die niet langer bestaat en ook niet terugkomt. Europa moet dus uit zijn comfortzone. We leven in onorthodoxe tijden die onorthodoxe maatregelen vergen. Dat vraagt veel van onze politieke leiders.

Het verhaal begint in Winschoten en Vaals. Weerbaarheid tegen de potentiële gevolgen van hybride oorlogvoering begint bij steun in de samenleving (het ‘*whole-of-society*’-concept). Niemand woont graag naast een munitiedepot of in de buurt van oefenende F-35's. En toch moet Defensie de ruimte krijgen. Lokaal, regionaal en nationaal zal politiek draagvlak moeten worden gevonden. Datzelfde geldt voor de enorme financiële inspanning die we ons moeten getroosten om decennialange verwaarlozing van onze krijgsmacht te redresseren. Waarschuwing: politici hebben een kort geheugen (ik spreek uit ervaring) en verplichten zich graag aan doelstellingen in de relatief verre toekomst. “Dan ben ik toch al lang weg” is het credo. Langjarige financiële discipline is vereist, ook in concurrentie met zorg en sociale zekerheid en naast voortdurende politieke en financiële steun aan Oekraïne. Buitenland is gelijk aan binnenland en andersom. Gelukkig lijkt de nieuwe coalitie een eind te maken aan provincialisme. Hieronder een beknopt routeboek en enkele voorbeelden.



De eerste F-35 van 312 Squadron op Vliegbasis Volkel. © Ministerie van Defensie.

Uitgangspunt: Nederland, zoek bondgenoten – binnen de EU, binnen de bredere Europese Politieke Gemeenschap, binnen de NAVO, en gooi ook het net verder uit ‘overzee’. Doe dat op basis van een inventarisatie van de prioriteiten die ons buitenlands beleid zouden moeten bepalen en bouw bij elk van die onderwerpen vanaf het begin aan zogenaamde coalities van bereidwilligen. Dan zul je binnen de Europese Unie zeker obstakels tegenkomen (al kan er veel meer in het kader van de bestaande versterkte samenwerking), maar dat zij dan zo. Wachten op consensus binnen de 27 is een luxe die we ons niet langer kunnen permitteren. Dus op naar een leidende rol voor Nederland op weg naar een kapitaalmarktunie met een aantal gelijkgezinden, en aandacht voor een coalitie over de vraag welke andere voorstellen van Draghi en Letta prioriteit zouden moeten hebben. Tot nu toe zijn de gedachten van beide heren misschien niet in de onderste la terechtgekomen, maar bovenop het bureau liggen ze zeker niet. *Cri de coeur*: zullen we in ons land eens afspreken wat een eurobond is en wat niet, en ophouden met hyperventileren (Klaas Knot) als het woord ook maar wordt gefluisterd?

Hoe om te gaan met de status van Oekraïne als kandidaat EU-lid? ‘Reverse integration’ lijkt hier het nieuwe sleutelwoord. Als we af willen van onhaalbare beloften qua datum van toetreding en geen implosie van de EU nastreven, moet de vraag beantwoord worden hoe je dit begrip definieert en wat de gevolgen zijn voor de kandidaat-leden op de Balkan die reeds lang in de wachtkamer zitten. Ook hier: zoek, in samenwerking met de Europese Commissie, naar een coalitie om Oekraïne uiteindelijk een serieuze kans te geven op deelname binnen de Europese familie zonder weer een gebroken belofte te moeten bijschrijven. Maak via die coalitie de geesten rijp voor latere besluitvorming. De tijd dringt. Verdere voorbeelden zijn er te over: het genereren van serieuze politieke aandacht en beleid voor ons buurcontinent Afrika, op welke landen richten we daar de aandacht? Afrika is

meer dan de Sahel, maar Soedan is ten onrechte veel te ver van ons bed. Afrika overlaten aan China en Rusland lijkt geen goed idee.

Binnen de EPC en EU: bouw een sterke coalitie rond Moldavië, een potentieel prooi voor Poetin. Over zee: bouw aan politieke banden met *middle nations*. Zij willen terecht worden gehoord en handelsakkoorden alleen zijn niet genoeg. Heeft de EU (heeft Nederland) een volwassen Indiabeleid naast een handelsakkoord? Ruimte voor verbetering, zo lijkt het.

Binnen de NAVO: bouw aan een Europese pijler binnen het bondgenootschap, zoek steun bij geestverwanten. De oude orde keert niet terug, de ontkenningfase is voorbij, de NAVO is niet dood en dat is maar goed ook omdat we ons als Europeanen voorlopig niet zelf kunnen verdedigen. Neem de uitgestoken hand van president Macron aan om de relatie tussen de nucleaire *force de frappe* en Europese veiligheid nader onder de loep te nemen. Op de veiligheidsconferentie in München bleek dat Frankrijk en Duitsland het gesprek over dit gevoelige maar noodzakelijke thema met elkaar zijn aangegaan. Met open vizier richting de VS.

Wees inventief met collectieve financiering van defensie-investeringen (het zijn tenslotte publieke goederen) en realiseer je dat veel van de gelden uit private bron zullen moeten komen. Lukt dat zonder kapitaalmarktunie? De vraag stellen is hem beantwoorden.

Het internationale gezag dat Rutte had opgebouwd is verdampt en zal door Jetten weer moeten worden opgebouwd

Nederland zou mede vorm kunnen geven aan Europees leiderschap, zo mogelijk ook hier weer in een coalitie met, bijvoorbeeld, gelijkgezinde Noordse landen die recent aan gewicht hebben gewonnen. Leiderschap zou idealiter moeten komen van Frankrijk, Duitsland, Polen (en mogelijk Italië), maar president Macron staat binnenlands niet sterk met een oprukkend radicaalrechts en kanselier Merz zit in een gecompliceerde coalitie met eveneens extreemrechtse concurrentie. Bovendien zijn de twee landen het op een aantal terreinen met elkaar oneens.

Het internationale gezag dat voormalig premier Rutte had opgebouwd is verdampt en zal door premier Jetten weer moeten worden opgebouwd. Nederland is, zeker in coalitieverband, qua omvang en economie in een positie om de 'groteren' waar nodig te souffleren.

Uw auteur heeft na het aantreden van president Trump enige tijd last gehad van verlatingsangst. Die is voorbij. De Canadese premier Carney zei het in Davos: een breuk, geen transitie. De potentiële gevolgen zijn vooralsnog onoverzichtelijk. Duidelijk is wel dat een weifelend en verdeeld Europa een goede kans loopt om in een politieke notenkraker terecht te komen tussen de groten dezer aarde. Dat te voorkomen behoort de eerste prioriteit van het Nederlandse/Europese buitenlandse beleid te zijn, in het bijzonder in tijden van oorlog.

“Maak je vrienden voordat je ze nodig hebt” lijkt een goed motto voor woelige tijden. Realiseer je dat een veiligheidsstrategie nooit succesvol kan zijn indien deze uitsluitend op harde macht is gebaseerd. Conflicten ontstaan immers lang voordat het eerste schot is afgevuurd. Dus: soft power is niet iets van het verleden, maar relevanter dan ooit.

Handelingsperspectieven Europese weerbaarheid

- Om op mondiaal niveau geloofwaardig te blijven, moet de Europese strategische autonomie gebaseerd zijn op de *European way of war* in plaats van de *American way of war*. Europa moet zich bovendien voorbereiden op meerdere politieke en militaire scenario's, omdat een Europeanisering van de NAVO niet altijd mogelijk zal zijn. Er zijn dus meerdere scenario's, geïnstitutionaliseerde samenwerkingsverbanden en kopgroepen nodig om adequaat te reageren.
- Meer algemeen: Het aangetreden kabinet zou een inventarisatie kunnen maken van een aantal buitenlands-politieke prioriteiten en aangeven met welke coalitie van bereidwillige landen deze het beste geadresseerd kunnen worden.
- Tijdens de NAVO-top in Den Haag in juni 2025 spraken lidstaten af 5% van hun bbp te investeren in defensie. Daarvan is 1,5% bestemd voor onder meer infrastructuur en industriële ondersteuning; het kabinet-Jetten moet bepalen hoe deze middelen via andere ministeries dan Defensie worden ingezet ter versterking van de nationale weerbaarheid.
- Europa moet wereldwijd in het gat springen dat de VS terzijde schuift op het gebied van soft power en diplomatie, zoals USAID, vooral met wereldwijde partners in de Indo-Pacific, Afrika en Zuid-Amerika.

Thema 3 | Europese afschrikking

Welke nucleaire afschrikking kan Europa optuigen?

Expert View door **Paul van Hooft** (hoofdonderzoeker Defensie en Veiligheid RAND Europe) &

Elmar Hellendoorn (strategisch adviseur & senior onderzoeker Atlantic Council)

Zes strategische vragen

Met de onzekerheid over de Amerikaanse veiligheidsgaranties aan Europa, inclusief de nucleaire paraplu,³ en de intensifiëring van de Russische dreiging, worden Europeanen opnieuw gedwongen om moeilijke vragen te stellen over alternatieve Europese afschrikkingvormen. Nederlandse beleidsmakers zouden onderstaande zes vragen moeten overwegen.

Ten eerste: hoewel ze decennia als grotendeels irrelevant werden afgedaan, zijn kernwapens opnieuw diep verbonden met meerdere beleidskwesties, van afschrikking en bondgenootschappen tot wapenbeheersing en non-proliferatie. Het verhogen van het zogenaamde 'nucleaire IQ' is wellicht niet voldoende, gezien de sterke veranderingen in de Europese strategische context.

→ *Wat kan Nederland doen om een meer holistische benadering te ontwikkelen die kernwapenbeleid integreert in de bredere geopolitieke, strategische en diplomatieke positie van Nederland?*

Ten tweede: sinds de Koude Oorlog is afschrikking in Europa vooral van de VS afhankelijk geweest. Er is geen geloofwaardige EU-afschrikking mogelijk, onder andere door de neutrale EU-lidstaten maar ook door de onduidelijkheid wie operationele controle zou hebben. Maar wat is het gevolg voor het Europese project als één EU-lidstaat, namelijk Frankrijk, een centrale rol speelt in Europese

3 De 2026 National Defense Strategy onderstreept dat de VS zorg zullen blijven dragen voor *extended deterrence*, oftewel de nucleaire paraplu. Maar als Europeanen de primaire verantwoordelijkheid voor conventionele verdediging in Europa op zich nemen, neemt de geloofwaardigheid van de Amerikaanse belofte verder af.

afschrikking, samen met een niet-EU-staat, namelijk het VK? En hoe zou de Unie omgaan met proliferatie en andere Europese kernwepenenstaten?

→ *Hoe verhouden mogelijke toekomstige Europese afschrikkingvormen zich tot het Europese project?*

Ten derde: de trans-Atlantische relatie, inclusief nucleaire samenwerking, was een fundamenteel onderdeel van Nederlands beleid. Nederlandse deelname aan de *nuclear sharing* van de NAVO versterkte de Nederlandse invloed, maar zorgde er ook voor dat Nederland minder afhankelijk was van een Frans-Duitse as in Europa.

→ *Zijn er mogelijkheden voor Nederland om de VS opnieuw sterk te binden aan de nucleaire paraplu en zo niet, hoe zou Nederland zich dan moeten verhouden tot Frankrijk en het VK, de enige Europese kernwepenenstaten?*



President Macron bij de lanceringsceremonie van de Franse nucleaire onderzeeër 'Suffren' in Cherbourg, Frankrijk, op 12 juli 2019. © Romain Gaillard/Pool/ABACA via Reuters.

Ten vierde: er zijn alternatieve Europese afschrikkingsvormen voorgesteld. Om verschillende redenen is Frankrijk de meest geloofwaardige Europese kernwapenstaat; het heeft operationele autonomie, volledige technologische autonomie (in tegenstelling tot het VK), en hoewel het geen tactische nucleaire wapens meer heeft, heeft Frankrijk wel een nucleair 'waarschuwingsschot'. In zijn speech in maart 2026 kondigde Emmanuel Macron aan dat Frankrijk zou samenwerken met België, Denemarken, Duitsland, Griekenland, Nederland, Polen en Zweden. Daarnaast zou Frankrijk het aantal kernwapens uitbreiden en eveneens conventionele opties verkennen. Tegelijkertijd is de nucleaire afschrikking van het VK wél volledig geïntegreerd in de NAVO, en, in tegenstelling tot Frankrijk, lid van de Nuclear Planning Group binnen de NAVO.

→ *Hoe kan Nederland de samenwerking met Frankrijk en/of het VK verder versterken?*

Ten vijfde: Europese staten hebben minder escalatie-opties tijdens een crisis dan Rusland, door het grote overwicht aan Russische tactische kernwapens. Conventionele deep *precision strike* en geïntegreerde lucht- en raketverdediging kunnen wellicht bewegingsruimte voor Europese bondgenoten vergroten.

→ *Hoe kunnen de Nederlandse investeringen in conventionele deep precision strike en geïntegreerde lucht- en raketverdediging bijdragen aan Europese afschrikking, en hoe zouden deze het beste onderling tussen bondgenoten gecoördineerd kunnen worden?*

Ten zesde: de meest effectieve afschrikking van Rusland zou wellicht kernwapens in de handen van de oostelijke EU-/NAVO-lidstaten zijn. Dit zou echter de wereldwijde non-proliferatienormen verder ondermijnen, en het risico van een Russische preventieve aanval vergroten. Dit betekent dat geruststelling (*assurance*) van de oostelijke lidstaten niet alleen een kwestie van solidariteit is, maar ook van strategische stabiliteit.

→ *Moet Nederland het wereldwijde non-proliferatieregime handhaven of selectieve proliferatie onder bondgenoten accepteren? Zou een grotere militaire aanwezigheid in de oostelijke lidstaten een sterk Europees signaal zenden?*

Handelingsperspectieven Europese afschrikking

Met de onzekerheid over de Amerikaanse veiligheidsgaranties aan Europa, inclusief de nucleaire paraplu, en de intensifiëring van de Russische dreiging, worden Europeanen opnieuw gedwongen om moeilijke vragen te stellen over alternatieve Europese afschrikkingvormen. Macron stelde een Franse vorm van ‘voorwaartse afschrikking’ voor in plaats van Amerikaanse ‘extended deterrence’. Wij zien vier handelingsperspectieven voor Nederland:

- Nederland zou kunnen bijdragen aan het ontwikkelen van een *Europese aanpak* voor nucleaire en conventionele afschrikking, een *Europese afschrikkingstheorie*, waarin de fundamentele aannames en principes worden beschouwd. Deze zal andere kenmerken hebben dan de Amerikaanse aanpak, omdat Europese kernwapenstaten meer directe belangen op het spel hebben staan, maar ook kleiner en kwetsbaarder zijn en een grotere rol aan conventionele afschrikking zullen moet geven. Het één-op-één kopiëren van de VS zal niet volstaan. Het bewustzijn van de relatie van nucleaire wapens met andere beleidsdomeinen is echter verslechterd. Het verhogen van het zogenaamde ‘nucleaire IQ’ is niet voldoende; deze moet ook conceptueel bijgewerkt worden.
- Nederland zou, als West-Europese staat, de geruststelling (*assurance*) van de oostelijke frontliniestaten kunnen prioriteren. Afschrikking en geruststelling gaan hand in hand. Oostelijke frontliniestaten zijn het meest blootgesteld aan de Russische dreiging, en geruststelling is ook uit het oogpunt van stabiliteit en non-proliferatie verstandig. Een grotere aanwezigheid in Oostelijke NAVO-/EU-lidstaten van voorwaarts gestationeerde eenheden, evenals Nederlandse bijdragen aan de oefeningen voor de conventionele ondersteuning van nucleaire missies met Frankrijk, het VK en de VS, sturen beide een Nederlands signaal (*strategic communication*) van verbondenheid met bondgenoten.
- Nederland zou een actieve rol kunnen spelen – parallel aan de nucleaire stuurgroepen – om met andere Europese landen te werken aan meer conventionele afschrikking door middel van zogenaamde *deep precision strike*-capaciteiten. Aangezien zowel Frankrijk als het VK geen tactische nucleaire wapens hebben, hebben Europese staten minder escalatie-opties tegenover Rusland. Conventionele wapens kunnen de opties en bewegingsruimte voor Europese bondgenoten vergroten, zoals ook in Macrons speech gesignaleerd wordt.

- Investeren in conventionele verdediging en afschrikking is hoe dan ook een *no regrets*-optie die zowel de *nuclear threshold* voor Rusland hoger legt als afschrikking en geruststelling van bondgenoten versterkt, en bovendien Nederland en NAVO Europa meer escalatie-opties geeft. Het versterkt ook de politieke positie van Nederland in Europa.

Thema 4 | Dilemma's van EU-uitbreiding

Catch 22: maakt uitbreiding de EU sterker of zwakker?

Expert View door **Wouter Zweers** (onderzoeker Clingendael), in samenwerking met **Paul Scheffer** (publicist en emeritus hoogleraar Europese Studies)⁴

Uitbreiding ter versterking van de Unie in een volatiele wereld

De Thematafel EU-uitbreiding analyseerde in de ochtend het functioneren van het EU-uitbreidingsbeleid. Daartoe kwamen de volgende overwegingen aan bod: De EU-samenwerking en democratie in EU-lidstaten staat onder druk. Kernvraag is hoe de ambities voor verdere EU-uitbreiding kunnen worden verzoend met de interne spanningen binnen deze Unie. Tegelijkertijd geeft een grotere betrokkenheid bij uitbreiding richting aan de Europese Unie. Dat is nodig omdat de eerste kandidaten op de deur van de EU beginnen te kloppen. Sommigen geven wel aan flexibel te zijn voor wat betreft de te verkrijgen rechten bij daadwerkelijke toetreding. Zo heeft de Albanese premier Rama herhaaldelijk aangegeven het vetorecht op te willen geven indien dit de toetreding van zijn land zou versnellen.

Binnen de groep is er echter consensus dat een dergelijke tussenweg niet de juiste weg voorwaarts is. De EU zou beter een algehele hervorming moeten doorlopen (met bijvoorbeeld aanpassing van de besluitvorming voor alle lidstaten) en richting kandidaten volledig moeten vasthouden aan de bestaande conditionaliteit. Toetreding en hervorming kunnen daarbij parallele processen vormen. Het is niet nodig en politiek ongewenst om toetreding te pauzeren tot EU interne hervorming daadwerkelijk wordt doorgevoerd. Overigens kunnen kleinere institutionele aanpassingen die nodig zijn voor de toetreding van nieuwe

4 Deze Expert View-bijdrage geeft in belangrijke mate de weerslag weer van de groepsdiscussie tijdens de State of the Union-conferentie.

lidstaten in de toetredingsverdragen worden geregeld. De Thematafel acht deze verdragen echter niet geschikt voor het doorvoeren van grotere hervormingen.

Er is een onderscheid te maken tussen Oekraïne waarvoor een geopolitieke noodzaak bestaat, en andere kandidaten, waar die geopolitieke noodzaak minder evident is. Dat betekent dat de EU de toetreding van Oekraïne en andere kandidaten op uiteenlopende manier kan behandelen. Voor de Balkanlanden dient het proces op basis van de reeds bestaande methodologie en pre-accessie conditionaliteit in stand te worden gehouden. Voor Oekraïne kan een versneld traject worden aangeboden met nadruk op post-accessie conditionaliteit en stevige overgangstermijnen.

Ook Nederland is niet zo strikt gericht op de criteria als het soms zelf beweert

Op dit moment leeft de EU het principe van conditionaliteit niet goed na in het uitbreidingsproces. Zelfs met Montenegro en Albanië worden omwille van de snelheid concessies gedaan aan de daadwerkelijke implementatie van het EU acquis. Ook Nederland is niet zo strikt gericht op de criteria als het zelf beweert. De besluiten om Bosnië en Herzegovina kandidaat-status te verschaffen en vervolgens de toetredingsonderhandelingen te openen waren duidelijk geopolitiek ingegeven. Dat is het dilemma: hoe om te gaan met de Kopenhagen-criteria gezien de ervaringen met eerdere uitbreiding, waarbij de rechtstaat in landen als Polen en Hongarije onder druk kwam te staan.

In de middag besprak de Thematafel mogelijke stappen voorwaarts. Daartoe de volgende aanbevelingen:

1. Zet in op versneld lidmaatschap van Oekraïne

De toetredingsonderhandelingen met Oekraïne zouden binnen afzienbare tijd na een mogelijk vredesakkoord moeten worden afgerond en worden opgevolgd door snelle ratificatie. Lidmaatschap dient daarbij te geschieden op basis van gelijkwaardigheid t.o.v. andere lidstaten. Hierbij gelden wel een aantal randvoorwaarden:

- Eerlijke politieke communicatie richting de Nederlandse bevolking, waarin helder kansen, risico's en waarborgen worden besproken.
- Stevige waarborgen door lange overgangstermijnen op de meeste beleidsterreinen.



EU-Hoge Vertegenwoordiger Kaja Kallas en Europees Commissaris voor Uitbreiding Marta Kos presenteren het jaarlijkse uitbreidingspakket van de EU in Brussel op 4 november 2025. © Yves Herman via Reuters.

- Striktheid en betrokkenheid in het proces richting afronding van de onderhandelingen. Extra controle en steun op de *fundamentals* kan daarbij nuttig zijn.
- Een duurzaam veiligheidsbestand met monitoring en garanties van de Europeanen (*coalition of the willing*) en achtervang van de Amerikanen. Rusland zal Oekraïne testen. Veel hangt af van hoe de oorlog an sich eindigt. Europa kan een militaire rol spelen.

2. Handhaaf de conditionaliteit richting kandidaat-landen

Het in de praktijk gedeeltelijk loslaten van de kopenhagencriteria leidt tot schijnhervormingen en gebrekkige implementatie, risico op democratische terugvallen in de kandidaat-landen, en uiteindelijk een toetredingsproces met onvoldoende prikkels. Dit komt het draagvlak voor EU-uitbreiding niet ten goede. De EU dient daarom conditionaliteit richting kandidaat-landen op de Balkan (alook Moldavië en Georgië) te versterken, met een stevige focus op monitoring van de implementatie van hervormingen en politieke sturing richting de regeringen van deze landen.

- Waar democratische terugval plaatsvindt, dient de EU daar consequenties aan te verbinden, bijvoorbeeld door middel van het (tijdelijk) stopzetten van het toetredingsproces.

- Tegelijkertijd kunnen het maatschappelijk middenveld, onafhankelijke media en dergelijke juist sterker worden ondersteund.
- Ook dient de EU bevolkingen zo goed mogelijk de voordelen van Europese integratie te laten voelen door in te zetten versnelde toetreding op beleidsterreinen (zoals *roaming* en SEPA, maar ook bijvoorbeeld klimaat- en energiesamenwerking, et cetera).

3. Maak werk van EU-uitbreiding en hervorming

Dit kunnen parallelle processen vormen. Wel dient de EU serieuzer werk te maken van EU-hervorming dan tot nu toe het geval is. Idealiter zou de Unie een aantal eerste grote stappen doorvoeren om haar functioneren te verbeteren, bijvoorbeeld als het gaat om het afschaffen van veto's in het buitenlandbeleid. Bij toetreding kunnen kandidaten dan direct volledig lid worden en ontstaat er geen tweede klasse lidmaatschap. Het is echter politiek ongewenst om toetreding te pauzeren tot EU interne hervorming daadwerkelijk wordt doorgevoerd. Mochten hervormingen op de korte termijn niet lukken, dan is dat geen reden om kandidaten die het toetredingsproces af hebben weten te ronden, zoals bijvoorbeeld mogelijk Montenegro, te weigeren. Hervormingen dienen plaats te vinden op de volgende terreinen:

- Een gemoderniseerd EU-budget dat gematigd groeit en toegespitst is op de grote uitdagingen van de komende jaren.
- Institutionele hervorming die daadkrachtige besluitvorming ondersteunt, bijvoorbeeld door gebruik te maken van passerelle clausules om van unanimiteit naar meerderheidsbesluitvorming te bewegen.
- Effectiever EU-beleid voor wat betreft veiligheid, sociaal Europa, regiofondsen en economisch toekomstperspectief, migratiebeleid, gemeenschapsbeleid, et cetera.
- Een versterkte Europese democratie en rechtsstaat: zet binnen de Europese Unie in op algehele rechtstaathervormingen los van uitbreiding. De meetlat die voor kandidaat-landen geldt, moet ook intern worden toegepast, om de kernwaarden van de EU en haar functioneren te beschermen.

Handelingsperspectieven Dilemma's van EU-uitbreiding

- Zet in op versneld lidmaatschap van Oekraïne.
- Handhaaf de conditionaliteit richting kandidaat-landen.
- Maak werk van EU-uitbreiding en hervorming.

Thema 5 | EU-China relatie na Trumps Amerika

China: partner of systeemrivaal?

Expert View door **Heleen Mees** (econoom, jurist en publicist)

China eet ons levend op

Op 10 december 2001, minder dan drie maanden na de aanslagen op de Twin Towers in New York, werd China een volwaardig lid van 's werelds belangrijkste handelsorganisatie, de Wereldhandelsorganisatie (WTO). Binnen een jaar na de toetreding van China publiceerde de Wereldbank een artikel in de *Transition Newsletter* onder de kop 'China wordt de fabrieksvloer van de wereld'. Het artikel beschrijft hoe het Nederlandse electronicabedrijf Philips, toen het begin jaren tachtig begon met het plannen van zakelijke kansen in China, een destijds voor de hand liggende strategie hanteerde: producten verkopen aan een miljard Chinezen. In plaats daarvan werd China een plek waar het bedrijf zijn producten maakte – en ze vervolgens naar andere landen verscheepte.

Je hoeft geen hogere wiskunde te kennen om de – wellicht historische – misrekening van het Westen te begrijpen. Het is opvallend hoe economisch achtergesteld China was toen het zich onder leiding van Deng Xiaoping begon open te stellen voor de wereld. Aan het begin van de periode van hoge groei in 1980 bedroeg het inkomen per hoofd van de bevolking in China slechts 2,1% van dat in de Verenigde Staten. Gecorrigeerd voor lokale prijzen waren de levensstandaarden in China in 1980 zelfs iets lager. De gedachte dat Chinezen gretig westerse televisietoestellen zouden kopen zodra de handelsbelemmeringen waren opgeheven, zoals Francis Fukuyama bijna tien jaar eerder in *The End of History* voorspelde, was ronduit bizar.

In de jaren na China's toetreding tot de WTO verdween een kwart van alle banen in de Amerikaanse maakindustrie. Ook in landen als Frankrijk en Italië werden de gevolgen van China's toetreding gevoeld. Duitsland bleef relatief gespaard van de eerste schok die China teweegbracht vlak voor en na de

toetreding van het land tot de WTO in 2001. Destijds bestond de Chinese export uit consumentenelektronica, meubels, kleding en huishoudelijke apparaten – en niet uit de auto- en machinebouwsector, die de kern van de Duitse economie vormen. Loonmatiging en de kostenbesparingen door de uitbreiding van de bevoorradingsketens naar Centraal- en Oost-Europa creëerden een concurrerende Duitse exportsector die kon profiteren van de Chinese en Amerikaanse vraag naar machines.

China heeft een flexibel innovatie-ecosysteem gecreëerd waarin lokale beampten worden beloond voor groei in bepaalde geavanceerde sectoren

De theorie van comparatieve voordelen van David Ricardo stelt dat vrijhandel alle landen ten goede komt. Hoewel sommige landen er op de korte termijn van zullen profiteren en anderen eronder zullen lijden, zouden de winsten van de winnaars groot genoeg zijn om de verliezen van de verliezers ruimschoots te compenseren. Nobelprijswinnaar Paul Samuelson zette echter al in 2004 vraagtekens bij deze orthodoxie. Samuelson voorspelde dat de handel met China netto economische verliezen voor de Verenigde Staten zou opleveren als China erin zou slagen de innovatiekloof te dichten. Jagdish Bhagwati, een fervente pleitbezorger van globalisering, erkende dat Samuelsons model correct was, maar hij was het niet met hem eens over de realistische aspecten ervan. Volgens Bhagwati zouden China en India de innovatiekloof met de VS nooit kunnen dichten.

Maar in 2015 publiceerde de Chinese regering het beleidsplan *Made in China 2025* met de ambitie om het land te transformeren tot een industriële supermacht. Het plan benadrukt met name tien prioritaire sectoren, waaronder informatie-technologie van de nieuwe generatie, robotica, ruimtevaarttechnologie, inclusief vliegtuigmotoren en luchtvaartapparatuur; en biofarmaceutica en hoogwaardige medische apparatuur. De omarming van deze opkomende industrieën en technologieën wordt gezien als een cruciaal middel om de groei te handhaven en te stimuleren. Zo wordt het streven naar vooruitgang in intelligente productie als essentieel beschouwd om de toekomstige concurrentiepositie te waarborgen in het licht van een nieuwe industriële revolutie.

Volgens het Australian Strategic Policy Institute verslaat China de VS inmiddels in bijna 90% (66 van de 74) van de cruciale technologieën. Ik denk dat zelfs Paul Samuelson daarvan zou hebben opgekeken, als hij nog had geleefd. In de jaren negentig en tweeduizend maakten particuliere Chinese bedrijven, in samenwerking met multinationals, van China de fabriek van de wereld. Het nieuwe Chinese model is anders: particuliere bedrijven werken samen met de Chinese staat. China heeft een flexibel innovatie-ecosysteem gecreëerd waarin lokale beampten, zoals burgemeesters en gouverneurs, worden beloond voor groei in bepaalde geavanceerde sectoren.

Voordat Hefei de vestigingsplaats werd van China's op één na grootste producent van elektrische voertuigen, was het de onopvallende hoofdstad van een arme provincie in het binnenland. Door durfkapitaal te verstrekken, risico's te nemen met noodlijdende producenten van elektrische voertuigen en te investeren in lokaal onderzoek en ontwikkeling, maakte Hefei in amper vijf jaar tijd de sprong naar de top van de industriële sector van het land. China heeft dit wonder al vele malen herhaald. De grootste en meest innovatieve producenten ter wereld van elektrische auto's (BYD), accu's voor elektrische auto's, drones en zonnecellen zijn allemaal Chinese startups, geen van allen ouder dan 30 jaar.



BYD-stand op de IAA Mobility 2023 in München. © IMAGO/Sven Simon via Reuters

Het land is al wereldleider in de productie van meerdere industrieën: staal, aluminium, scheepsbouw, batterijen, zonne-energie, elektrische voertuigen, windturbines, drones, 5G-apparatuur, consumentenelektronica, actieve farmaceutische ingrediënten en hogesnelheidstreinen. Naar verwachting zal China in 2030 bijna de helft van de wereldwijde industriële productie voor zijn rekening nemen – nu is dat al 30%. Beijing is gefocust op het winnen van de toekomst: het kondigde een nationaal durfkapitaalfonds van 138 miljard dollar aan, waarmee langetermijninvesteringen worden gedaan in geavanceerde technologieën zoals quantumcomputing en robotica.

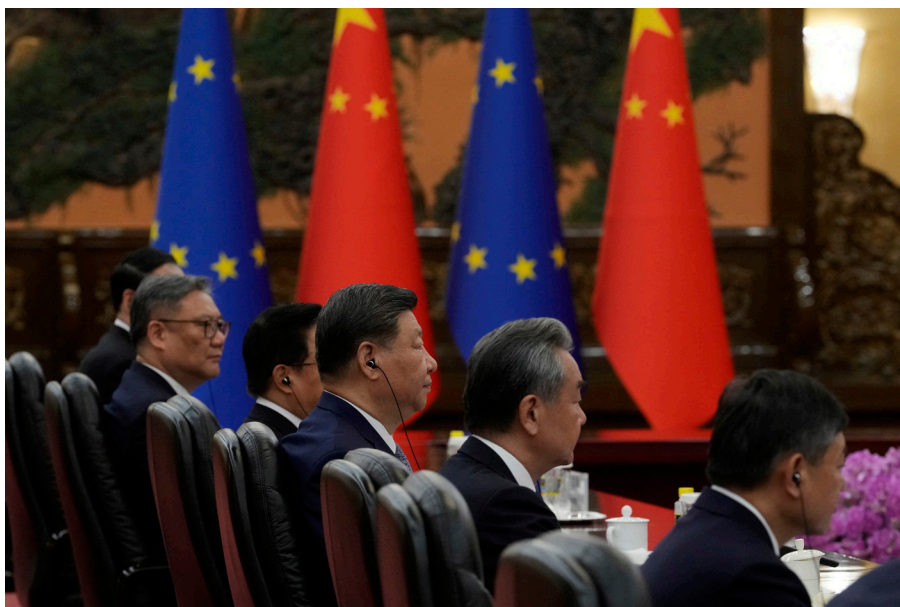
De resultaten van China's aanpak zijn verbluffend. Toen de Chinese startup DeepSeek in januari zijn chatbot met kunstmatige intelligentie lanceerde, realiseerden veel Amerikanen zich plotseling dat China kon concurreren op het gebied van AI. Maar er zijn meer van zulke Spoetnik-momenten geweest. De Chinese elektrische autofabrikant BYD overtrof Tesla vorig jaar in wereldwijde verkoopcijfers, bouwt nieuwe fabrieken over de hele wereld en heeft een marktwaarde die groter is dan die van Ford, GM en Volkswagen samen. China loopt voorop in de ontwikkeling van medicijnen, met name kankerbehandelingen, en installeerde in 2023 meer industriële robots dan de rest van de wereld samen.

Noch tarieven, noch andere handelsdruk zullen China ertoe bewegen om het door de staat gestuurde economische draaiboek, dat zo goed voor het land heeft gewerkt, te laten varen en plotseling een industrieel en handelsbeleid te voeren dat Amerikanen eerlijk vinden. Sterker nog, Beijing zet juist in op zijn door de staat geleide aanpak en hanteert een *Manhattan Project*-achtige focus op het bereiken van dominantie in de hightechindustrie. De kracht van het door de staat gedomineerde Chinese systeem dat naar believen kan bijsturen, beleid kan wijzigen en middelen kan heroriënteren ten dienste van de nationale macht op de lange termijn, is onmiskenbaar – of we het leuk vinden of niet. Als we niet uitkijken, eet China ons levend op.

Expert View door **Ties Dams** (senior onderzoeker Clingendael)

Na de Amerikaanse zondeval: welke rol speelt Europa in China's toekomst?

In de nazomer van 2025 voerde China's president Xi een voorstelling van wereldformaat op. Na de multipolaire grootmachten te hebben verzameld voor een top van de Shanghai Cooperation Organization, voerde hij Modi, Kim, Prabowo maar ook Europese leiders als Fico en Vučić ten tonele in de grootste militaire parade uit de geschiedenis van China. Hun rol: laten zien dat tegen de achtergrond van de Amerikaanse zondeval een nieuwe wereldorde al is begonnen – en dat China erkend wordt, niet als nieuwe hegemoon, maar als centraal hof van het multipolaire tijdperk. De toekomst is nu. Maar welke rol speelt Europa in China's toekomst?



EU-China-top in Beijing, China, 24 juli 2025. © Reuters

China en de profetie van de Amerikaanse val

China ziet zijn relatie met Europa vooral als een aspect van zijn competitie met de VS – en waar Europa in shock verkeert, verrast niets aan de Amerikaanse zondeval in Beijing.

Ter illustratie: op 23 november 1989 roept Deng Xiaoping het Partijcollectief bijeen voor spoedberaad. De Berlijnse Muur is krap twee weken geleden gevallen; Bush en Gorbatsjov, Kohl en Mitterrand beginnen pas net het einde van de Koude Oorlog als een mogelijke toekomst te zien, en op dit moment vertelt Deng zijn mede-partijbonzen dat het nog niet het einde van de Koude Oorlog is, maar slechts haar laatste hoofdstuk: het hoofdstuk van hoogmoed, decadentie, corruptie, populistische revolutie en de onvermijdelijke val van de laatste imperialist. Unipolariteit kan nooit lang duren, aldus Deng, en multipolariteit zal volgen: in dat volgende hoofdstuk moet China een pool zijn. Een paar jaar later zou China het eerste internationale verdrag bij de VN deponeren dat de totstandbrenging van het multipolaire tijdperk tot officieel beleid maakte. Was getekend: Jiang Zemin en Boris Jeltsin.

Vandaag is Amerika in materiële zin – in dollars en vliegdekschepen – nog steeds de hegemoon. Het cruciale punt is dat China gelooft dat het materiële construct van Amerikaanse macht altijd al leunde op een fundament van morele autoriteit en steunpilaren van diplomatieke bondgenootschappen. Europa – en in het bijzonder de EU en de NAVO – fungeerden als de belangrijkste van die steunpilaren. Nu het fundament is weggeslagen door Trump zelf, laat het zich raden wat er gebeuren zal met de pilaren en de façade.

De vraag is of China op de langere termijn verwacht dat de EU een pilaar van de Euraziatische veiligheidsarchitectuur kan zijn

De EU en de propaganda van multipolariteit

Parallel aan de profetie van de Amerikaanse val is China ten minste sinds de vroege jaren zestig fan, zelfs propagandist, van Europese strategische autonomie, toen Mao in 'de Gemeenschappelijke Markt van De Gaulle' de eerste tekenen zag van een Europa dat los zou breken van het Amerikaanse 'imperialisme' om – na de onvermijdelijke val van de VS – China als gelijke te ontmoeten op het wereldtoneel. Sinds de eerste EU-strategie van de Volksrepubliek uit 2003 – en in elke volgende notitie sindsdien – benoemt China de

EU als een partner in de ‘onomkeerbare historische trend’ naar multipolariteit. In elke ontmoeting van leiders, in het bijzonder tussen Xi en Macron, wordt deze toekomst benadrukt.

Het is de vraag of op dit moment voor China de toekomst van een autonoom geopolitiek Europa nog steeds een profetie (een oprechte verwachting) of slechts propaganda (een handige verhaallijn) betreft. Ik zet mijn geld in op het tweede, want dat doet China ook – in letterlijke zin. Van elektrische auto’s, duurzame technologie en energie, kritieke knelpunten in de voedselketen en de chemie tot logistiek doemt eenzelfde patroon op als het gaat om Chinees industrieel en handelseconomisch beleid: met *predatory pricing* en de export van overcapaciteit ondermijnt China nu doelmatig het materiële fundament waarop een geopolitiek soeverein Europa gebouwd zou kunnen worden.

Twee tijden: van overleven naar erkenning afdwingen

China’s belang op de lange termijn is tweeledig: het wil in macro-economische zin maximale globalisatie combineren met minimale strategische afhankelijkheden; en het heeft een groot belang bij een Europese grootmacht die de andere kant van het Euraziatische continent stabiliseert en vertegenwoordigd is in het multipolaire hof, na de Amerikaanse terugtrekking. De vraag is welke rol China voorziet voor Europa en de Europese Unie in deze toekomst – en hoe die verwachtingen China’s huidige strategie ten aanzien van de EU informeren.

De vraag is daarom ook of China op de langere termijn verwacht dat de EU een pilaar van de Euraziatische veiligheidsarchitectuur kan zijn. Vergeet niet dat er in Chinese ogen een andere Europese grootmacht historisch gezien die rol heeft kunnen spelen: haar nieuwgevonden vazal, Rusland. De EU moet op de korte termijn drie dingen weten te overleven: de politieke oorlog met Amerika, de industriële oorlog met China en de territoriale oorlog van Rusland. Door op de korte termijn in die drie arena’s kracht te tonen, kan zij erkenning in Beijing afdwingen voor een autonoom Europa op de langere termijn. Maar hoe?

Handelingsperspectieven EU-China relatie na Trumps Amerika

- Spiegel China’s *Joint Venture*-eisen voor Chinese bedrijven in Europa.
- Verbreed de EU-China diplomatieke agenda naar toekomstgerichte onderwerpen, die nu nog geen hete hangijzers zijn.
- Zet vol in op trilaterale samenwerkingsverbanden, zoals India-EU-Japan.

Thema 6 | De trans-Atlantische relatie

VS: verstandshuwelijk of vechtscheiding?

Expert View door **Ben Knapen** (voormalig minister van Buitenlandse Zaken en lid Clingendael's Raad van Toezicht) & **Diederick van Wijk** (onderzoeker Clingendael)

Drie scenario's voor de toekomst van de trans-Atlantische relatie

De trans-Atlantische relatie heeft de voorspelbaarheid verloren die decennialang stabiliteit en voorspoed bracht voor Europeanen en Amerikanen. De Verenigde Staten speelden een centrale rol in het scheppen van de naoorlogse orde. Voor Europa betekende dit een hechte relatie, gebaseerd op wederkerigheid, handel, culturele uitwisseling en een veiligheidsgarantie via de NAVO. Met de terugkeer van Trump als president is de belangrijkste onderliggende pijler van deze relatie verder geërodeerd: vertrouwen.

Het idee dat dit vertrouwen plotseling door Donald Trump is ondermijnd, is echter slechts deels correct. Sinds de eeuwwisseling waarschuwden opeenvolgende Amerikaanse regeringen voor Europese onderbesteding aan defensie. Robert Gates, minister van Defensie onder George W. Bush en Barack Obama, verwoordde dit als volgt: *“if current trends in the decline of European defense capabilities are not halted and reversed, Future U.S. political leaders– those for whom the Cold War was not the formative experience that it was for me – may not consider the return on America’s investment in NATO worth the cost.”*⁵

Met een oorlog op het continent, zorgen over concurrentievermogen en afschrikking, Chinees mercantilisme en een vijandige ‘America First’-agenda bestaat er geen ideaal buitenlands beleid

5 Atlantic Council, [‘Text of Speech by Robert Gates on the Future of NATO’](#), 10 juni 2011.

Ook de waarschuwingen van Obama en de heroriëntatie van het Amerikaanse buitenlandbeleid naar Azië leidden niet tot betekenisvolle actie in Europese hoofdsteden om de afhankelijkheid van de VS te verminderen. Toen Trump in 2016 werd verkozen en explicieter wees op het vermeende freeridgedrag van Europese bondgenoten, bleef effectieve actie eveneens uit. Joe Biden keerde terug naar het Witte Huis en verzekerde dat “America is back”.

Dat herstel bleek tijdelijk. In 2025 keerde Trump beter voorbereid terug en wees Europa niet alleen scherp op de afhankelijkheid van Amerikaanse militaire capaciteiten, maar gebruikte ook asymmetrische afhankelijkheden binnen de relatie expliciet voor politieke doeleinden. Europese leiders kregen te maken met ideologische aanvallen, inmenging in verkiezingen, handelstarieven, sancties tegen (voormalige) politici, beperkingen op inlichtingenstromen en publieke vernedering. Deze systematische inzet van onzekerheid zal leiden tot een blijvende vertrouwenscrisis. In de woorden van de Canadese premier Carney: “It’s a rupture, not a crisis.”



President Trump ontvangt president Zelensky en Europese leiders in het Witte Huis op 18 augustus 2025. © ZUMA Press Wire via Reuters

Met een oorlog op het continent, zorgen over concurrentievermogen en afschrikking, Chinees mercantilisme en een vijandige *America First*-agenda bestaat er geen ideaal buitenlands beleid. Strategische opties gaan onvermijdelijk gepaard met duidelijke *trade-offs*. Tegelijkertijd is de Europese Unie een van de grootste economieën ter wereld en beschikt zij over blijvende mondiale aantrekkingskracht. De EU (en buurlanden zoals het VK en Noorwegen) zullen noodgedwongen autonoom worden, maar de vorm kan verschillen. De vraag is hoeveel risico Europa bereid is te nemen voor strategische autonomie vis-à-vis de VS. Hieronder een aantal strategische opties met de voor- en nadelen.

Het gewenste scenario	Scenario 1: De zure appel Europa wil een snelle en expliciete afbouw van afhankelijkheden van de VS in defensie, technologie en energie, ook als dit leidt tot economische en politieke risico's en kosten.	Scenario 2: Koorddans Europa behoudt de VS als veiligheidsanker, maar werkt doelgericht aan het verminderen van kritieke afhankelijkheden op middellange termijn.	Scenario 3: De linkerwang Europa accepteert blijvende afhankelijkheid van de VS en richt beleid primair op het stabiliseren van de trans-Atlantische relatie. Afhankelijkheden worden beheerd, niet structureel afgebouwd.
Fragmentatierisico Europese cohesie	Verhoogd fragmentatierisico doordat kosten en risico's asymmetrisch uitvallen. Frontliniestaten hechten aan directe Amerikaanse aanwezigheid, terwijl economisch sterk verweven Europese landen terughoudend kunnen zijn tegenover snelle ont koppeling. Cohesie vereist substantiële compensatie, gezamenlijke investeringen en nauwe afstemming met Europese partners buiten de EU. Zonder dergelijke maatregelen dreigt versnippering tussen verschillende veiligheids- en economische belangen.	Middelmatig tot hoog, mits er duidelijkheid bestaat over taakverdeling en gezamenlijke financiering. Deze aanpak laat ruimte voor uiteenlopende dreigingspercepties en nationale strategieën, terwijl samenwerking binnen NAVO- en Europese kaders behouden blijft. Fragmentatie kan ontstaan wanneer kosten, industriële baten of veiligheidsverplichtingen als ongelijk verdeeld worden ervaren.	Op korte termijn relatief hoog doordat conflicten tussen Europese landen worden geminimaliseerd en staten die sterk op Amerikaanse veiligheids garanties vertrouwen zich gerustgesteld voelen. Op langere termijn kan cohesie onder druk komen te staan als afhankelijkheden leiden tot zichtbare beleidsconcessies of wanneer Europese landen verschillend reageren op Amerikaanse politieke druk.
De randvoorwaarden Noodzakelijke condities voor institutionele uitvoering	Juridisch en institutioneel vereist dit versnelling binnen bestaande instrumenten zoals aanbestedingsregels, investerings screening, sectorale regulering en budgettaire instrumenten. Tegelijk vormen lidstaatssoevereiniteit in defensie, begrotingsregels, staatssteunkaders en uiteenlopende dreigingspercepties belangrijke beperkingen. Effectieve uitvoering vereist daarom gezamenlijke planning, standaardisatie en Europese coördinatie om versnippering van nationale initiatieven te voorkomen.	Uitvoering kan grotendeels voortbouwen op bestaande kaders, bijvoorbeeld via gezamenlijke inkoop, defensie-industrie programma's, standaarden, bescherming van kritieke infrastructuur en nauwe NAVO-EU-afstemming. Belangrijke voorwaarden zijn een duidelijke taakverdeling tussen Europees en nationaal niveau, gezamenlijke financiering en voldoende coördinatie om fragmentatie van nationale projecten te beperken.	Deze benadering vergt relatief weinig nieuwe institutionele instrumenten en sluit grotendeels aan bij bestaande NAVO- en EU-praktijken. De belangrijkste voorwaarde is politieke consensus om afhankelijkheden te beheren en de trans-Atlantische samenwerking te stabiliseren binnen de bestaande institutionele structuren.

De consequenties van de keuze	Escalatie-risico	Hoog. Uitsluiting van Amerikaanse bedrijven en technologie raakt kernbelangen en vergroot de kans op handelstarieven, export-controles en drastischere politisering van veiligheidssamenwerking.	Middelmatig. Druk en selectieve tegenmaatregelen zijn mogelijk, vooral in technologie, maar groot-schalige escalatie is beheersbaar.	Laag in openlijke zin, maar risico op normalisering van Amerikaanse politieke conditionaliteit.
	Effect op afschrikking en operationele capaciteit	Op korte termijn verzwakt afschrikking omdat de EU cruciale Amerikaanse capaciteiten (ISR, luchttransport, precisiewapens, C2 en nucleaire afschrikking) niet snel kan vervangen; beperkingen zitten niet alleen in geld, maar ook in productie, training en voorraden. Op lange termijn kan zelfstandigheid toenemen, mits industriële opschaling wordt gekoppeld aan standaardisatie, gezamenlijke planning en harde prioritering.	Afschrikking blijft op korte termijn hoog doordat Amerikaanse capaciteiten intact blijven. Europese opbouw moet zich richten op de huidige Amerikaanse bottlenecks en plaatsvinden binnen NAVO-planning, om de <i>capability gap</i> te verkleinen zonder interoperabiliteit te verliezen.	Toegang tot Amerikaanse afschrikking en intelligence blijft op korte termijn maximaal. De structurele <i>capability gap</i> wordt echter niet gesloten, waardoor veiligheid vooral via politieke en economische concessies wordt geborgd in plaats van via eigen versterking.
	Strategische manoeuvreerruimte	Op lange termijn potentieel groot, maar op korte termijn paradoxaal beperkt. Versnelde substitutie creëert transitierisico's en nieuwe afhankelijkheden (bijvoorbeeld in grondstoffen en groene technologie), terwijl Washington via toegang tot systemen, software, onderdelen en datastromen tijdelijke druk kan uitoefenen, waardoor de manoeuvreerruimte aanvankelijk juist kleiner wordt.	Neemt geleidelijk toe doordat Europa minder chantabel wordt op specifieke knooppunten zoals munitieproductie, <i>cloud lock-in</i> en strategische <i>supply chains</i> . Tegelijk blijft een residu van afhankelijkheid bestaan, vooral nucleair en in <i>high-end</i> ISR, waardoor de manoeuvreerruimte vooral onderhandelingsruimte is en afhangt van Europese geloofwaardigheid richting Washington.	Laag. Europa blijft kwetsbaar op knooppunten die Washington eenvoudig kan politiseren, waaronder militaire <i>enabling capabilities</i> , <i>intelligence sharing</i> , digitale infrastructuur en sanctieregimes, waardoor handelingsvrijheid primair afhankelijk is van Amerikaanse binnenlandse politiek in plaats van Europese besluitvorming.
	Economische positie en concurrentiepositie	Zwaar op korte en middellange termijn. Substitutie van Amerikaanse cloud en software in vitale sectoren verhoogt kosten en brengt migratierisico's, terwijl defensie- en techopschaling grote publieke investeringen en fiscale spanning vraagt. Op lange termijn kan dit industriële versterking opleveren, maar alleen bij versnelde markt- en kapitaalmarktintegratie; anders leidt 'buy European' tot fragmentatie en hogere prijzen.	Kosten zijn substantieel maar beheersbaar doordat timing en scope gestuurd kunnen worden. Concurrentiekracht kan toenemen bij focus op vitale sectoren en koppeling aan schaal, standaarden en marktintegratie; zonder die randvoorwaarden blijven investeringen versnipperd.	Op korte termijn relatief stabiel door beperkte frictie en lage migratiekosten. Op middellange termijn neemt strategische kwetsbaarheid toe, waardoor Europa minder <i>leverage</i> heeft tegen oneerlijke handelspraktijken en extraterritoriale druk, en concurrentiekracht kan eroderen door blijvende afhankelijkheid van Amerikaanse platforms.

Thema 7 | Europese digitale afhankelijkheid

Wat wordt het Europese antwoord op Big Tech?

Expert View door **Jesse Six Dijkstra** (voormalig Tweede Kamerlid, Commissie Digitale Zaken) & **Maaike Okano-Heijmans** (senior onderzoeker Clingendael)

Nederland en de EU: benoem, bescherm, bouw en beheer strategische digitale infrastructuur

Oplopende geopolitieke spanningen benadrukken de urgentie van een reeds lang bestaand probleem: de Nederlandse afhankelijkheid van niet-Europese techbedrijven en digitale dienstverleners. Deze kwetsbaarheid zit in vele domeinen die noodzakelijk zijn voor het functioneren van onze economie en maatschappij. Denk hierbij aan de verschillende lagen van digitale infrastructuur, zoals applicaties, AI-integratie en de onderliggende cloudplatformen binnen onder meer de overheid,⁶ vitale sectoren, het financieel betalingsverkeer⁷ en het vermogensbeheer.⁸

Hoe voorkomen we dat onze kritieke processen door buitenlandse inmenging onderbroken kunnen worden?

6 Alexandre Ferreira Gomes en Maaike Okano-Heijmans, [‘Too late to act? Europe’s quest for cloud sovereignty’](#), Instituut Clingendael, 1 maart 2024.

7 De Nederlandsche Bank, [‘AFM en DNB waarschuwen voor systeemrisico’s financiële sector door digitale afhankelijkheid’](#), 20 oktober 2025.

8 Maaike Noordhuis en Pieter Couwenbergh, [‘Weg uit de VS? Voor veel pensioenfondsen een “ondenkbaar” scenario’](#), *Het Financieele Dagblad*, 6 februari 2026.

Gelukkig stellen beleidsmakers en organisaties steeds vaker aan de orde of en tot op welke hoogte de Nederlandse samenleving digitaal soeverein kan opereren. Hoe voorkomen we dat onze kritieke processen door buitenlandse inmenging onderbroken kunnen worden? Hoe versterken we de Europese concurrentie- en innovatiekracht, die essentieel is voor weerbaarheid en zeggenschap op de lange termijn, als Europa nu niet in staat blijkt eigenstandig zijn digitale basisinfrastructuur te beheren?

Digitale afhankelijkheden resulteren in twee kernrisico's: datavertrouwelijkheid en continuïteit van dienstverlening. Deze staan op het spel als niet-Europese dienstverleners zich te houden hebben aan buitenlandse wetgeving, decreten en handelsrestricties. Dit, in combinatie met marktconcentraties en veranderende geopolitieke spelregels, maakt dat soevereiniteit niet technisch of contractueel af te dwingen is zolang de dienstverleners in kwestie geen volledig Europese eigendomsstructuur hebben.

Het hoogste niveau van digitale soevereiniteit wordt bereikt als dienstverlening ofwel in-huis is, ofwel op open source-basis werkt, of als publieke langetermijnbelangen gegarandeerd worden via een staatsdeelneming in het bedrijf dat de diensten verleent of het eigendom van het bedrijf op een andere manier beschermd is. Een Europese private dienstverlener zonder beschermd eigendom biedt slechts 'soevereiniteit voor nu'. Hoe reëel dit probleem is, bleek recent uit de casus rondom de overname van Solvinity, de IT-dienstverlener achter DigiD.⁹

Soevereiniteit: het kan wel. Alternatieven voor de cloud- en softwarediensten van grote Amerikaanse bedrijven zijn niet alleen theoretisch mogelijk, maar bestaan daadwerkelijk al. Hierbij dient wel beseft te worden dat deze alternatieven veelal geen 'one stop shops' zijn die alle dienstverlening in één pakket aanbieden, maar in plaats daarvan losse componenten leveren (zoals dataopslag, videoconferencing en kantoor- en werkpleksoftware) die aaneengeschakeld moeten worden. Makkelijk is deze overstap niet, zeker niet zolang de politieke, beleidsmatige en operationele steun hiervoor nog beperkt is. Voorbeelden van partijen die deze overstap wel wagen zijn de ATKM, UNL/SURF, het Internationaal Strafhof, de Rabobank, het Nederlands notariaat, de hoofdsteden Amsterdam en Kopenhagen. en de Duitse deelstaat Sleeswijk-Holstein.

⁹ Tweede Kamer der Staten-Generaal, ['De verkoop van het bedrijf dat DigiD en MijnOverheid host'](#), 11 februari 2026.



© Shutterstock

Als Nederland daadkrachtig wil inzetten op de vermindering van digitale afhankelijkheden, moet het werk maken van weerbaarheid en concurrentiekracht in onze digitale infrastructuur en economie. Daartoe doen wij de volgende vier aanbevelingen.

- 4. Veranker politieke langetermijnambities rondom digitale soevereiniteit, ongeacht de geopolitieke ontwikkelingen.** Soevereiniteit moet een strategisch uitgangspunt op zichzelf zijn, niet een reactie op de opstelling van de Verenigde Staten. Geopolitieke onzekerheden benadrukken uiteraard de urgentie, maar het is van belang dat de aandacht of inzet niet verslapt als er in de VS een andere politieke wind zou gaan waaien. Net als dat er breed politiek draagvlak bestaat om als Europa op het vlak van defensie uiteindelijk voldoende onafhankelijk te zijn, zou dit ook onze inzet moeten zijn wat betreft de weerbaarheid op digitaal vlak. Daarom is het noodzakelijk dat de regering inzet op het opstellen van robuuste langetermijnambities en het overheidsbreed institutionaliseren van digitale autonomie.
- 5. Waarborg de soevereiniteit van onze strategische digitale infrastructuur via beschermd eigendom en/of open source-oplossingen.** Breng als coördinerend bewindspersoon volledig in kaart welke infrastructuur en diensten ten minste tegen systeemuitval beschermd moeten zijn en welke gevoelige overheidsdata buiten de controle van buitenlandse mogendheden

moet staan. Wanneer een overheidspartij dienstverlening rondom dergelijke strategische digitale infrastructuur afneemt, zoals cloudplatforms, software, AI-integratie en overige diensten die essentieel zijn voor continuïteit van vitale processen en voorzieningen, zouden in de aanbestedingen aanvullende voorwaarden moeten worden opgenomen. Zo kan worden geëist dat de aanbieder een beschermde eigendomsstructuur heeft, zoals staatsdeelname of *steward-ownership*, en/of dat de te leveren diensten *open source* zijn. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) kan middels dergelijke eisen Rijksoverheid-breed afdwingen.¹⁰

- 6. Zorg voor goede handhaving en effectief toezicht.** Laat processen om ongewenste buitenlandse investeringen in en overnames van strategische digitale infrastructuur te voorkomen versneld doorgang vinden en met terugwerkende kracht in werking treden. Hierbij is te denken aan een versteviging van de investerings- en overnamescreenings van het ministerie van Economische Zaken (EZ), middels uitbreiding van de reikwijdte van de Wet Vifo en het opnemen van clouddiensten binnen de WOZT-screening. Idealiter stappen we ook over op toetsing op maatschappelijke opgaves – zoals digitale soevereiniteit – in plaats van zoals nu op een uitputtende lijst van processen of diensten. Overweeg daarnaast verbreding van het mandaat van de Autoriteit Consument en Markt (ACM), zodat bij overnames ook getoetst kan worden op schade aan publieke belangen zoals weerbaarheid. Zet ten slotte in op effectieve kennisdeling binnen en tussen ministeries, zodat al in een vroeg stadium gehandeld kan worden op informatie over een mogelijke aanstaande investering, overname of andere onwenselijke situatie.
- 7. Vorm sterke Europese allianties voor ontwikkeling en standaardisering van digitale technologie.** Zorg dat Nederland ook in EU-verband digitale soevereiniteit centraal stelt. Trek een duidelijke lijn: Europese strategische digitale infrastructuur hoort in beheer van EU-bedrijven. Dit is bijvoorbeeld relevant voor de geplande introductie van een EU-versie van DigiD eind 2026.¹¹ Stimuleer dat Nederland een actieve bijdrage levert aan Europese initiatieven zoals de Eurostack. Zet samen met gelijkgezinde partners in op open standaarden voor digitale oplossingen, zodat organisaties niet gegijzeld worden door (bijna-)monopolisten.

10 [‘Coördinatiebesluit organisatie, bedrijfsvoering en informatiesystemen rijksdienst’](#), Overheid.nl.

11 Europese Commissie, [‘European Digital Identity’](#).

Concluderend: laat de Nederlandse ambities rondom digitale soevereiniteit niet afhankelijk zijn van geopolitieke schommelingen. Zorg er in plaats daarvan voor dat een daadkrachtige langetermijnkoers wordt gevaren, waarbij onze strategische digitale infrastructuur in kaart wordt gebracht en extra bescherming geniet. Dit zit zowel in het stellen van eisen aan de eigendomsstructuren van IT-leveranciers als in het waarborgen van verstevigd toezicht en effectieve handhaving. Nederland kan zelf nu al belangrijke stappen zetten, maar om uiteindelijk echt een concurrerende en veerkrachtige Europese digitale markt te kunnen realiseren, is brede aandacht en Europese samenwerking noodzakelijk.

Handelingsperspectieven Europese digitale afhankelijkheid

- Veranker politieke langetermijnambities rondom digitale soevereiniteit, ongeacht de geopolitieke ontwikkelingen.
- Waarborg de soevereiniteit van onze strategische digitale infrastructuur via beschermd eigendom en/of open source.
- Vorm Europese allianties voor een digitale stack en standaardisering.

Thema 8 | Europese economische concurrentiekracht

Expert View door **Menno Middeldorp** (hoofd RaboResearch) & **Louise van Schaik** (hoofd EU & Global Affairs Unit Clingendael)¹²

Hoe loopt Europa de achterstand in economische concurrentiekracht in?

Veel analyses van de Europese economie en geopolitieke situatie wijzen op de noodzaak om de productiviteitsgroei te verhogen, om een positie te verkrijgen met betrekking tot sleuteltechnologieën en om minder afhankelijk te worden van internationale aanvoerketens. Er is ook veel overeenstemming over gebieden waar de EU-kwetsbaarheden zich bevinden, zoals digitale diensten, energie, kritieke materialen, financiële diensten en defensiematerieel.

Ondanks gewichtige rapporten zoals die van Letta en Draghi voor de EU en die van Wennink voor Nederland, en toegenomen urgentie, blijkt het toch lastig om beleid te implementeren. Als het aankomt op concrete stappen komen bezwaren en dilemma's aan het licht, mede omdat nieuwe financiering lastig voorstelbaar is zonder politiek gevoelige extra schuld, bezuinigingen of belastingen. Deze bijdrage gaat over een aantal van deze dilemma's en eindigt met posities die de nieuwe Nederlandse regering kan innemen om ze te beslechten, ook met het oog op het EU-voorzitterschap in 2029. Deze komen voort uit de groepsessie op Clingendael's *State of the Union*-werkconferentie.

12 De handelingsperspectieven in deze Expert View geven de weerslag weer van de groepsdiscussie tijdens de State of the Union-conferentie die was begeleid door de genoemde experts.



Voormalig ECB-president Mario Draghi presenteert zijn rapport over het concurrentievermogen van de EU in Brussel, 9 september 2024. © Reuters

Wanneer is een verdere Europeanisering van beleid wenselijk en politiek haalbaar?

Onder andere defensie, energie, industriepolitiek, innovatie, infrastructuur, (de invulling van) financiële regelgeving en begrotingsbeleid zijn in belangrijke mate nationaal bepaald. Nationaal beleid kan hierdoor inspelen op nationale preferenties en omstandigheden, maar het kan ook het behalen van efficiënte allocatie van investeringen en schaalvoordelen tegenwerken wanneer er gezamenlijke Europese doelen zijn. Lidstaten kunnen elkaars concurrenten worden of juist ieder te weinig prikkels voelen om beleid te intensiveren omdat andere lidstaten dit ook niet doen.

Het veranderen van bevoegdheden in de EU is echter geen sinecure omdat het vraagt om een wijziging van de Europese verdragen. Dit kan leiden tot verspilling van politiek kapitaal en tijd, wat wellicht beter gebruikt kan worden voor nationale coördinatie of andere doelen. Als tussenoplossing wordt nu vaker geopperd met kopgroepen van welwillende landen te werken, maar ook daar kleven risico's aan, zoals landen die dan toch minder inspanningen hoeven te plegen en juridische incoherenties in de interne markt.

Hoe kan het Europese beleid meer bijdragen aan het scheppen van generieke EU-brede voorwaarden voor ondernemerschap, innovaties en private financiering, en welke rol speelt simplificeren hierbij?

Het verbeteren van het generieke ondernemersklimaat kan privaat kapitaal aanwakkeren zonder grote overheidsinvesteringen. Een EU-brede kapitaalmarktunie met een grotere rol voor start- en *scale-up*-financiering wordt vaak genoemd, maar vraagt om harmonisatie van insolventie- en effectenrecht. Regels over bijvoorbeeld faillissement, de toegang, organisatie en het gedrag op de aandelenmarkt zijn doorgaans complex en politiek gevoelig, waardoor ze lastig op Europees niveau te harmoniseren zijn. Versimpeling en harmonisatie van Europese standaarden verlichten belemmeringen voor ondernemers, maar kunnen ook ten koste gaan van de invulling van Europese doelen op het gebied van privacy, duurzaamheid en strategische autonomie.

In hoeverre is Europees industriebeleid wenselijk en moet dat sturend zijn op specifieke sectoren, sleuteltechnologieën en projecten van bedrijven?

Doelen zoals strategische autonomie in aanvoerketens en sleuteltechnologieën alsmede duurzaamheid hebben mogelijk meer sturend beleid nodig. Het is plausibel dat de achterstand op sleuteltechnologieën waar de EU nu afhankelijk van is niet in te halen is zonder sturend beleid, publieke investeringen of marktbescherming. Echter, het identificeren van de kansrijke sectoren, technologieën en projecten is niet eenvoudig en gevoelig voor politieke belangen en lobby's vanuit de grote gevestigde bedrijven met grote *public affairs*-capaciteiten. Het eindigen van steun kan verder leiden tot politiek verzet en lobby van gevestigde belangen. De verdeling van steun voor sectoren en bedrijven over EU-landen zal politiek gevoelig zijn, en omdat het belastinggeld betreft, kan er kritiek komen wanneer investeringen niet renderen of grote projecten mislukken. De nodige investeringen vragen om substantiële publieke financiering.

Gezamenlijke Europese schulduitgave is goedkoper op EU-niveau dan lenen via nationale begrotingen en draagt bij aan een kapitaalmarktunie, maar leidt tot fundamentele weerstand in Nederland zelf en andere EU-landen

In hoeverre moeten producten in Europa worden gemaakt of met partners (*made in/with Europe*)?

Eisen stellen aan Europese productie voor overheidsuitgaven, publieke steun of het weren van buitenlandse concurrenten kan Europese strategische sectoren helpen opbouwen. Dergelijk beleid kan wel tegenmaatregelen oproepen door benadeelde handelspartners en leiden tot hogere kosten voor de inkoopende partijen. Veel essentiële input, producten en diensten zijn verder (voorlopig) niet (op schaal) beschikbaar in de EU. Het belemmeren van met name Chinese energietechnologieën kan specifiek leiden tot hogere kosten in de energietransitie die wenselijk is om minder afhankelijk te worden van geïmporteerde fossiele brandstoffen. Daarnaast kan het tegenmaatregelen oproepen op het terrein van kritieke materialen die nodig zijn om Europese zonnepanelen, windmolens en batterijen te produceren. Maatregelen gericht op aankoop van Europese digitale diensten of energie kan leiden tot tegenmaatregelen vanuit de VS.

In hoeverre dragen investeringen in defensie bij aan economische ontwikkeling?

Defensiegoederen hebben in principe geen economische functie en productie daarvan kan middelen dus wegnemen van investeringen met een economisch rendement. Echter, investeringen in militaire technologie hebben historisch geleid tot baanbrekende innovaties die op den duur productiviteitsgroei kunnen verhogen. Dit vraagt dus wel langdurige investeringen in eigen productiecapaciteit en onderzoek in plaats van het inkopen van buitenlandse defensiegoederen. Dat kan weer op gespannen voet staan met inkoop vanuit andere Europese landen.

Waar subsidies en publieke investeringen nodig zijn, hoe financieren we die?

Veel lidstaten hebben al hoge publieke begrotingstekorten en schuld niveaus en zijn dus beperkt in hun begrotingsruimte. Het ombuigen van andere publieke uitgaven of verhogen van belasting kan leiden tot politieke weerstand. Gezamenlijke Europese schulduitgave is goedkoper op EU-niveau dan lenen via nationale begrotingen en draagt bij aan een kapitaalmarktunie, maar leidt tot fundamentele weerstand in Nederland zelf en andere EU-landen. Er zijn onder andere zorgen en onduidelijkheden over de terugbetaling van deze schulden. De EU en nationale investeringsinstellingen kunnen ook geld lenen op de kapitaalmarkt en via cofinancieringen privaat kapitaal aanmoedigen.

Handelingsperspectieven Europese economische concurrentiekracht

- Europa's belangrijkste taak vanuit het perspectief van concurrentievermogen is het creëren van een marktomgeving die ruimte biedt voor innovatie in lijn met de Draghi- en Letta-rapporten. Daarbij kan simplificatie helpen, maar dit is niet hetzelfde als het afzwakken van duurzaamheidsstandaarden. Die kunnen juist helpen om Europese producten te onderscheiden van die van concurrenten. Daarnaast is het van belang dat regelgeving consistent en voorspelbaar is zodat bedrijven weten waar ze aan toe zijn. In dat opzicht is de rechtsstaat ook een groot pluspunt van de EU.
- Gericht industriebeleid in strategische sectoren en sleuteltechnologieën is nodig om concurrentievermogen te vergroten, zeker waar geopolitieke kwetsbaarheden bestaan. Ingrijpen in de markt komt vaak met een kostenplaatje en werpt vragen op of overheden wel de juiste keuzes kunnen maken, er wel snel genoeg kan worden ingespeeld op nieuwe technologische ontwikkelingen en steun afgebouwd kan worden als het niet meer nodig is of technologieën minder kansrijk blijken dan eerder gedacht. Het is daarom slim om in te zetten op een generieke 'made in/with Europe'-aanpak voor inkoop, staatssteun en buitenlandse investeringen. Hierbij hoeven dan nog niet alle sectoren en sleuteltechnologieën vastgelegd te worden, zoals nu wel lijkt te gebeuren in het voorstel voor de *Industrial Accelerator Act*. Er kan dan gekozen worden voor een breed pallet aan beleidsinterventies, zoals 'contract for difference', versnelde vergunningverlening, standaarden voor inkoop, et cetera. Vervolgens kan dit generieke beleid dan via snelle gedelegeerde bevoegdheden worden toegepast in specifieke sectoren en/of sleuteltechnologieën waar dat (tijdelijk) wenselijk is.
- Gezamenlijke Europese leningen hebben nadelen, die Nederland vaak heeft benadrukt. Echter, voor defensie en concurrentiekracht zijn ze te rechtvaardigen omdat lidstaten al hoge schulden hebben en er politieke onrust kan ontstaan bij lastenverzwaring of grote bezuinigingen op sociale zekerheid, gezondheidszorg en/of onderwijs en onderzoek. Nederland kan daarom meegaander worden met het toestaan van eurobonds, wat ook veel politiek kapitaal kan opleveren. In ruil voor instemming kan het wel voorwaarden stellen, zoals waar eurobonds voor gebruikt kunnen worden en andere Nederlands prioriteiten in de EU.

Thema 9 | Europees draagvlak

Europeanen: verdeeld en verenigd in de toekomst?

Expert View door **Tim Reeskens** (hoogleraar European Values and Societies Tilburg University) & **Christopher Houtkamp** (senior onderzoeker Clingendael)

De toekomst van Europees draagvlak: MAGA en de defensie-uitgaven

De geopolitieke realiteit anno 2026 dwingt de Europese Unie zich meer te manifesteren op het wereldtoneel. Al in 2019 sprak Commissievoorzitter Ursula von der Leyen de ambitie uit een “geopolitieke commissie” te willen leiden. Destijds werden haar plannen met de nodige scepsis ontvangen. Tegenwoordig is de situatie duidelijk veranderd. De realiteit van COVID-19, de grootschalige Russische invasie in Oekraïne en de vijandige houding van de Verenigde Staten sinds het hernieuwd aantreden van president Trump dwingen de EU inmiddels op te treden als geopolitieke speler.

De EU kan echter alleen geloofwaardig geopolitiek optreden bij een fundamentele koerswijziging op een aantal thema's. Een cruciale vraag daarbij is of de Europese bevolkingen bereid zijn de noodzakelijke transitie te steunen. Politiek draagvlak in de lidstaten is immers essentieel om grote hervormingen op Europees niveau te schragen. Een vraag die daar nog bij hoort: hoe groot zullen de Europese partijen op de flanken worden in de nabije toekomst, en wat betekent dat voor het draagvlak voor de Europese Unie?

De trans-Atlantische band met een MAGA-geleid Witte Huis

Het Witte Huis maakte al snel na de inauguratie van president Trump in januari 2025 zijn intenties met de EU helder. Vicepresident J.D. Vance kondigde in zijn speech op de Veiligheidsconferentie van München (MSC) 2025 een Amerikaanse inmengingscampagne aan, om de Europeanen te bevrijden van een politiek van censuur en culturele suïcide door massa-immigratie. Tijdens MSC 2026 hield de Amerikaanse minister van Buitenlandse Zaken Marco Rubio een redevoering die diplomatiek was van toon, maar inhoudelijk de bestaande lijn vanuit het



President Trump houdt een kabinetsvergadering in de Cabinet Room van het Witte Huis in Washington D.C. op 2 december 2025. © MAGO/MediaPunch via Reuters

Witte Huis bevestigde.¹³ De Amerikaanse ambities om de Europese politiek te beïnvloeden zijn uitgewerkt en gecodificeerd in de National Security Strategy (NSS) van december 2025. Het Witte Huis is onder meer van plan politieke partijen en organisaties te steunen die helpen de koers van de Europese Unie fundamenteel te veranderen.

Opiniepeilingen in verschillende landen laten zien dat de Europese bevolking weinig gecharmeerd is van Trump-II. Uit onderzoek van Pew Research blijkt dat in talrijke landen het beeld over de Verenigde Staten een behoorlijke klap heeft gekregen.¹⁴ Een peiling in opdracht van *Le Grand Continent* toont dat 51% van de Europeanen president Trump inmiddels ziet als een vijand.¹⁵ Onderzoek van

13 Nick Paton Walsh, '[Rubio's Valentine's Day message to Europe: Change or get dumped](#)', CNN, 15 februari 2026; Arnout Brouwers, '[Amerikaanse minister Rubio wil vernieuwde relatie met Europa, maar wel in lijn met het Maga-denken](#)', De Volkskrant, 14 februari 2026.

14 Richard Wike, Jacob Poushter, Laura Silver en Janell Fetterolf, '[U.S. Image Declines in Many Nations Amid Low Confidence in Trump](#)', PEW Research Centre, 11 juni 2025.

15 Jean-Yves Dormagen, '[Le moment Groenland : 10 points sur le basculement de l'opinion européenne face à Trump \(sondage exclusif Eurobazooka\)](#)', *Le Grand Continent*, 23 januari 2026.

Instituut Clingendael onder de Nederlandse bevolking toont aan dat slechts 22% van Nederland de VS zien als bondgenoot, en dat 20% Amerikaanse bemoeienis in de Europese politiek verwelkomt.¹⁶ Het ongemak van de omgang met Trump is ook zichtbaar bij de partijen die het Witte Huis mogelijk zou willen steunen. *Rassemblement National* in Frankrijk laat zich bij monde van Bardella en Le Pen geregeld kritisch uit over het Amerikaanse buitenlands beleid. Binnen de *Alternative für Deutschland*, de partij die tijdens de Bondsdagverkiezingen van begin 2025 nog werd gesteund door Vance en Elon Musk, bestaat er onenigheid over de gewenste relatie met de MAGA-beweging.¹⁷

Wat betreft de toekomst voor het Europees draagvlak liggen de **volgende vragen** voor:

- Is het vertrouwen in de VS onder Europeanen permanent beschadigd, ook als de MAGA-beweging geen dominante rol meer zou spelen in het Witte Huis?
- Hoeveel potentie hebben Amerikaanse pogingen tot inmenging, gegeven het feit dat een klein deel van de bevolking (20% in Nederland) dergelijke initiatieven omarmt? In hoeverre kunnen de VS de polarisatie in Europa vergroten, of zal het Amerikaanse optreden de Europeanen juist verenigen?
- Wat wordt de relatie tussen de nationalistische partijen in Europa en MAGA-Amerika?

Investerings in defensie en de techsector

In 2025 is helder geworden dat de EU haar vitale afhankelijkheden zoveel mogelijk moet afbouwen. Twee thema's waar dat duidelijk nodig is, zijn defensie en technologie. Tijdens de NAVO-top in Den Haag vorig jaar is afgesproken dat de lidstaten 5% moeten uitgeven aan defensie (3,5% aan 'harde' defensie en 1,5% voor weerbaarheid). De rapporten van Draghi en Letta uit 2024 benadrukken daarnaast de noodzaak om het "technologische gat" tussen Europa en de VS snel te dichten door fors te investeren in de Europese tech-sector.

Vergroting van de Europese militaire en technologische zelfstandigheid vereist echter forse investeringen van de lidstaten. Als de Europese landen bereid zijn deze keuzes te maken (en dat geldt niet voor allemaal), zal het geld onvermijdelijk elders op de begroting gevonden moeten worden. Bezuinigingen op zorg en

16 Christopher Houtkamp, Liam Klein, Nienke Wessel en Teun van der Laan, ['MAGA in Nederland: Deel 2'](#), Instituut Clingendael, februari 2026.

17 Nynke van Verschuer, ['Radicaal-rechtse AfD is blij met steun van Trump, maar diens buitenland-beleid verdeelt de partij'](#), NRC, 10 februari 2026.

sociale zekerheid liggen dan op stapel. Uitgerekend de sociale zekerheid zorgt er als vangnet voor dat economische tegenslagen niet omslaan in algehele rancune waarbij vooral supranationale instituties zoals de EU het gelag betalen.

In relatie tot het Europees draagvlak liggen de **volgende vragen** voor:

- Zal er voldoende steun blijven c.q. ontstaan voor forse investeringen in defensie en de tech-sector?
- Wat betekenen bezuinigingen op de Europese verzorgingsstaat voor de politieke stabiliteit in de verschillende lidstaten? Zijn er in dat verband nog verschillen tussen de verschillende Europese landen?

Wat betekenen bezuinigingen
op de Europese verzorgingsstaat
voor de politieke stabiliteit in
de verschillende lidstaten?

Thema 10 | EU-migratiebeleid

Zichtbare resultaten nodig. Van afstoten tot aantrekken?

Expert View door **Warner Ten Kate** (Programma-leider Migratie Clingendael) & **Huib Verbaten** (senior onderzoeker Clingendael)

Gaat het EU-Migratiepact slagen?

In juni 2026 zal het Europese Asiel- en Migratiepact van start gaan. Iedereen houdt de adem in. Dit Pact, waar zo lang aan gewerkt is, moet gaan slagen. Zo niet, dan zal dat een dermate zichtbare mislukking opleveren dat het de geloofwaardigheid van de Europese samenwerking in den brede wel eens zou kunnen gaan schaden. En partijen met extreme programma's in grote Europese landen in het zadel kunnen helpen.

Veel mensen hebben hun twijfels over de grote doorbraak die het Pact zou moeten bewerkstelligen. Zo stelde migratie-expert Gerald Knaus zelfs bij de NOS: “Deze zomer zal het faliekant misgaan.”¹⁸ Wellicht is het daarom tijd om – in Europa's belang – een positiever geluid te laten horen. Het Migratiepact is in onze ogen een duidelijke stap vooruit en verdient het ook om als zodanig gepresenteerd te worden. Tegelijkertijd zal het niet met dé echte oplossing komen waar iedereen zo op hoopt. Dat komt doordat het Pact geen antwoord geeft op een van de hardnekkigste problemen in het migratiebeleid: het gebrek aan bereidheid van herkomstlanden om hun eigen onderdanen terug te nemen.

De EU probeert daar met migratiepartnerschappen en externalisering iets aan te doen. Tot op heden lukt dat echter slecht. De migratiepartnerschappen zijn niet aantrekkelijk en dus niet effectief genoeg. En de externaliseringsopties zijn voornamelijk theoretisch. De grote vraag is: wie gaat daaraan meewerken en op welke voorwaarden?

18 Saskia Dekkers, [‘Nauwelijks voorbereiding voor nieuw EU-migratiepact, ‘enorme mislukking dreigt’](#), NOS, 17 februari 2026.



© Christian Charisius/dpa via Reuters

Externalisering asiel- en terugkeerprocedures: niet in isolatie

Het recente Clingendaelrapport 'Grenzen verleggen' laat zien dat externaliseringsopties alleen kans van slagen hebben als ze deel uitmaken van een bredere systeemhervorming.¹⁹ Zo'n agenda moet vijf elementen verbinden: (1) echte mondiale vertegenwoordiging in discussies over hervorming; (2) het samenbrengen van de gescheiden werelden van regionale opvang en migratiesamenwerking; (3) het centraal stellen van *proximity protection*, zodat meer mensen dicht bij huis effectieve bescherming kunnen krijgen; (4) tijdelijke bescherming koppelen aan serieuze verbetering van registratie en statustoekenning in opvanglanden; en (5) het actief faciliteren van legale arbeidsmigratie als essentieel onderdeel van een geloofwaardig systeem.

De noodzaak tot betere migratiepartnerschappen

De EU- en Nederlandse migratiepartnerschappen leveren tot op heden te weinig op. Waarom is dat? Een belangrijke reden voor het beperkte succes is dat deze migratiepartnerschappen voor herkomstlanden simpelweg niet aantrekkelijk

¹⁹ Huub Verbaten, Warner ten Kate, Monika Sie Dhian Ho, Anouk Pronk en Johan Wiersma, 'Grenzen verleggen: Externalisering van asiel en een breed gedragen hervormingsinitiatief', Instituut Clingendael, 16 februari 2026.

genoeg zijn. Legale migratie maakt er namelijk geen deel van uit: dat blijft een nationale bevoegdheid, terwijl de EU hooguit kan aanmoedigen of ondersteunen, bijvoorbeeld via de EU Talent Pool.²⁰ Nederland heeft nu slechts een tiental partnerschappen. Die hebben zeker resultaten opgeleverd – onder andere de samenwerking met Marokko is merkbaar verbeterd – maar ze lossen het probleem niet structureel op. De partnerschappen zijn daarvoor te smal opgezet: legale migratie ontbrak lange tijd als instrument, vooral omdat de Nederlandse politiek daar tot voor kort geen ruimte voor wilde bieden.

Opvallend genoeg is het beleid enerzijds volledig gericht op minder irreguliere migranten, terwijl anderzijds de behoefte aan meer legale arbeidsmigratie steeds duidelijker wordt.

Instituut Clingendael is daarom momenteel bezig met een studie naar mogelijkheden tot *nearshoring*, werken op afstand, vooral mogelijk in de IT-sector.²¹ Dat levert partnerlanden iets op in termen van werkgelegenheid, maar leidt niet tot fysieke migratie. Als de Nederlandse overheid zichtbaar werk maakt van de ondersteuning van *nearshoring*, dan zal dit een extra positieve invulling van de migratiepartnerschappen kunnen zijn, zo is de gedachte. En met een nieuwe regering ontstaat mogelijk ruimte om opnieuw na te denken over legale arbeidsmigratie binnen een breder en meer toekomstgericht migratiebeleid, en om de partnerschappen verder uit te bouwen.

20 Europese Commissie, '[EU Talent Pool](#)'.

21 Robin Neumann, Anouk Pronk, Monika Sie Dhian Ho, Eilyaa Abdin, '[Remote hires, stronger ties: ICT nearshoring in bilateral migration partnerships](#)', Instituut Clingendael, 26 november 2025.

Heeft de EU meer of minder migratie nodig?

Hoewel de EU hard inzet op het beperken van irreguliere migratie en het terugsturen van mensen die geen bescherming nodig hebben, doemt tegelijkertijd een groot economisch probleem op: de vergrijzing.

De Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050 wees daar al op in het rapport 'Gematigde Groei'.²² Meer recent hebben zowel de WRR²³ als de SER²⁴ hier ook over geschreven. De kernboodschap: Nederland en Europa zullen de komende decennia een zekere mate van arbeidsmigratie nodig hebben om de economie draaiende te houden.

Opvallend genoeg is het beleid enerzijds volledig gericht op minder irreguliere migranten, terwijl anderzijds de behoefte aan meer legale arbeidsmigratie steeds duidelijker wordt. De vraag is dan ook: zijn deze doelen niet te verenigen?

De grote uitdaging: hoe combineren we minder irreguliere migratie, meer terugkeer én tegelijk een zekere mate van arbeidsmigratie afgestemd op onze samenleving?

Een vernieuwd EU-migratiebeleid zou de volgende elementen met elkaar moeten verbinden:

- Een systeem van meer *proximity protection*, dat er daadwerkelijk voor zorgt dat er minder irreguliere migranten naar Europa komen en meer uitgeprocedeerde asielzoekers vertrekken.
- Dat kan alleen slagen als partnerlanden er ook voordeel bij hebben: dus meer financiering, bredere migratiepartnerschappen en ruimte voor legale migratie.
- Legale migratie kan een win-winsituatie zijn, mits strategisch ingezet in de sectoren waar Europa daadwerkelijk tekorten heeft.

Migratie blijft echter een taai en politiek gevoelig onderwerp, en bovenstaande is makkelijker gezegd dan gedaan. De vraag is: **welke problemen zijn te voorzien en wat zou eraan gedaan kunnen worden?**

22 Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2020, '[Gematigde groei](#)', rapport, 2024.

23 WRR, '[Met de mondiale demografie mee. Anticiperen op krimpend arbeidsaanbod in het buitenland](#)', rapport, 2025.

24 SER, '[Arbeidsmigratie naar waarde. Minder waar het kan, beter waar het moet](#)', briefadvies 25/06, oktober 2025.

Handelingsperspectieven EU-migratiebeleid

- **Demografie is op dit moment niet goed belegd binnen de Rijksoverheid. Stel daarom een regeringscommissaris demografie aan met een duidelijke opdracht.**
- Op dit moment zijn belangrijke aspecten van een breed migratiebeleid nergens belegd binnen de Rijksoverheid: hoeveel migratie willen we? Wat voor migratie? Wat betekent dat voor onze economische sectoren? Waar komt deze migratie vandaan? Hoe gaan we om met landen van oorsprong? Hoe organiseren we eventueel benodigde bijscholing? Wie betaalt ervoor? Benoem daarom een regeringscommissaris bij wie het brede onderwerp van demografie is belegd. Geef deze een bandbreedte mee als doelstelling voor migratie.
- **Versterk regie op universiteiten vanuit een langetermijnvisie.**
- Geef de overheid meer sturingsmogelijkheden om het opleidingsaanbod beter te laten aansluiten op de behoeften van de arbeidsmarkt. Maak hierbij expliciete keuzes tussen concurrerende belangen (zoals internationale instroom versus strengere taaleisen) op basis van een heldere demografische en economische strategie.
- **Ontwikkel bredere EU-migratiepartnerschappen die ook legale migratie betreffen.**
- Richt EU-migratiepartnerschappen breder in door ze expliciet te koppelen aan handel, *nearshoring* en legale migratie. De EU zou namens lidstaten moeten kunnen onderhandelen over legale migratie. Op deze manier wordt onwenselijke concurrentie voorkomen en worden de EU-partnerschappen aantrekkelijker voor partnerlanden, en dus effectiever.



BIJLAGE: FUTURES OF EUROPE: VIER WERELDEN – VIER TOEKOMSTEN VOOR EUROPA

Het geopolitieke wereldtoneel verandert ingrijpend. Deze verandering zal de komende jaren ook de Nederlandse nationale veiligheid en de internationale rechtsorde beïnvloeden. Geopolitieke ontwikkelingen en schokken – moedwillig en niet moedwillig – kunnen de bestaande internationale omgeving doen veranderen als ware het een wisseling van het decor in het theater: een changement. De komende jaren dient rekening gehouden te worden met geopolitiek changement. Deze changements kunnen snel plaatsvinden en met zeer grote gevolgen.[1]

De wereldorde is in transitie, maar de eindbestemming is onbekend. Op het wereldtoneel zullen alle actoren – groot, middelgroot en klein – een hogere mate van onzekerheid ervaren. Het wereldtoneel van vandaag en morgen laat zich – in vergelijking met het wereldtoneel van gisteren – waarschijnlijk kenmerken als...

- 1. competitiever;**
- 2. meer belangengedreven;**
- 3. transactioneler;**
- 4. en geïnterpreteerd door een bredere waaier aan ideologieën en waarden.[2]**

Europa is enerzijds onderdeel van dit bredere wereldtoneel, vormt zijn eigen regionale toneel en omvat bovendien een variëteit aan spelers op deze tonelen. Met een veranderend wereldtoneel is ook de toekomst van het Europese toneel, de Europese Unie en andere Europese spelers in het geding.

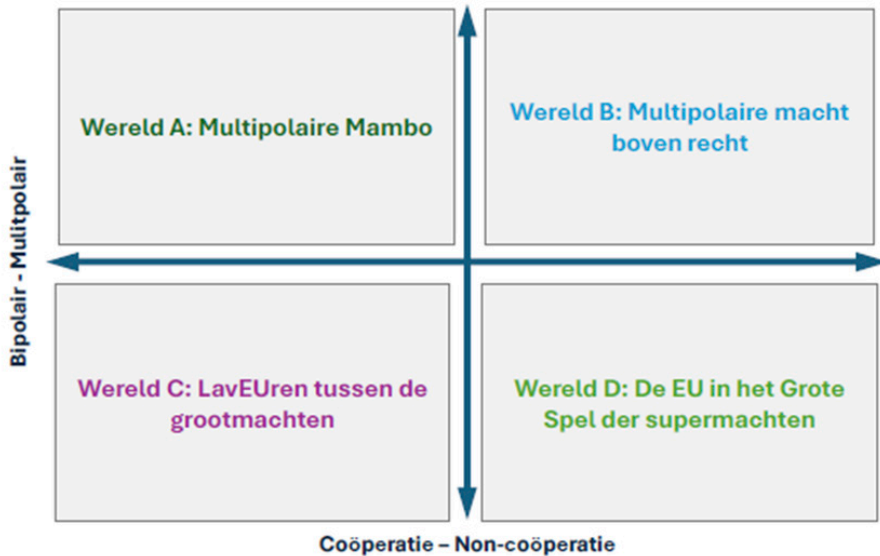
Voor deze State of the Union-conferentie zijn vier toekomsten of “werelden” uitgewerkt waartoe de EU en Nederland zich te verhouden (zouden kunnen) hebben. Deze toekomsten bieden handvatten voor een meer anticiperend – toekomstenbestand – Nederlands en Europees buitenland- en veiligheidsbeleid.

Deze werelden zijn vormgegeven aan de hand van twee centrale vraagstukken:

- 1. Wat wordt de komende 5 à 10 jaar de mate van internationale samenwerking? (Internationale coöperatie prominent versus internationale non-coöperatie prominent)**
- 2. Verschuift de wereldorde meer in de richting van een multipolaire of een bipolaire wereldorde? (Meer multipolaire wereldorde versus meer bipolaire wereldorde)**

[1] Aartsma et al., “Strategische Monitor 2025-2030: Geopolitiek Changement Op het Wereldtoneel,” Instituut Clingendael.

[2] Aartsma et al., “Geostrategisch Perspectief 2026-2040: Middenmacht en onmacht op een veranderend wereldtoneel,” Instituut Clingendael.



Wereld A (multipolair – coöperatie): Multipolaire Mambo

Er bestaat een relatief breed besef onder spelers op het wereldtoneel dat onderlinge competitie, zonder de nivellerende werking van grootmachtrivaliteit, nadelig kan uitpakken. Terwijl het oude multilaterale systeem deels wordt verlamd door zich naar binnen kerende grootmachten, houden veel actoren het besef dat enigerlei vorm van samenwerking noodzakelijk is om gedeelde belangen te verzekeren en escalatie te voorkomen. Zonder expliciete geopolitieke sturing van de grootmachten enerzijds en de liberale op-regels-gebaseerde wereldorde anderzijds, zoeken andere spelers ad hoc naar gedeelde belangen in samenwerkingen waar een positieve-sum verstandhouding binnen bereik ligt. Minilaterale gelegenheidscoalities dienen zich aan terwijl multilaterale instituties zich proberen te hervormen.

In deze wereldorde positioneert de EU zich als een pragmatische, samenwerkingsgerichte speler die inzet op versterkte Europese samenwerking, zowel binnen de Europese Unie als daarbuiten, bijvoorbeeld via de Europese Politieke Gemeenschap (EPC). Nu traditionele multilaterale structuren onder druk staan, probeert de EU de ruimte voor minilaterale en flexibele samenwerkingsvormen te benutten om gedeelde belangen te borgen. Daarbij ontstaan nieuwe mogelijkheden om banden aan te halen met middenmachten als Brazilië en India en regionale ordeningen zoals de ASEAN, waarmee Europa zijn netwerk van partnerschappen verbreedt. Hierbij probeert Europa behoedzaam te balanceren tussen de Verenigde Staten en China, zonder zich exclusief aan een van beide te binden, om stap voor stap een meer autonome geopolitieke rol te ontwikkelen.

Wereld B (multipolair – non-coöperatie): Multipolaire macht boven recht

Grootmachtrivaliteit is niet meer de drijvende kracht van verhoudingen en ontwikkelingen in de geopolitiek. Voor de VS zijn de kosten van leider van een liberale wereldorde te groot geworden. China heeft niet de ambitie een nieuwe wereldwijde orde te leiden, maar hecht belang aan goede bilaterale relaties. Deze relatieve afwezigheid van de grootmachten geeft anderen meer ruimte om hun eigen belangen na te jagen. Zij zijn daarin assertief, competitief, en wantrouwend, waardoor onderlinge machtsverschillen er meer toe doen. Het recht van de sterkste manifesteert zich op de eerste plaats regionaal. Het multilaterale systeem wordt door een brede groep aan spelers principieel afgewezen en gezien als een bedreiging van hun soevereiniteit, waardoor competitie weinig tot geen vangrails kent.

In deze wereldorde opereren de EU en haar lidstaten in een hardere en competitievere omgeving, waarin de strijd om invloedszones aan de randen van het continent toeneemt, onder meer in uitbreidingslanden en nabuurschapsregio's. Daarin mengen zich niet alleen de traditionele grootmachten, maar ook spelers als Turkije, Iran en Egypte. In plaats van te balanceren tussen grootmachten zal de EU actiever haar belangen moeten behartigen door invloed uit te oefenen en posities af te dwingen. Het wegvallen van een effectieve internationale orde dwingt Europa om sterker in te zetten op eigen weerbaarheid en de opbouw van een autonome Europese veiligheidsorde met bijbehorende capaciteiten. Tegelijkertijd komt de interne Europese samenwerking zelf onder druk te staan, doordat onderling wantrouwen en unilateraal denken de gezamenlijke slagkracht verzwakken.

Wereld C (bipolair – coöperatie): LavEuren tussen de grootmachten

De VS zijn nog altijd militair, economisch, financieel en technologisch dominant. China's macht blijft echter op al deze gebieden groeien en haalt zijn achterstand langzaam in. Hierdoor bestaat een constant risico op escalatie tussen de grootmachten. Maar de onzekerheden van escalatie zijn dusdanig groot voor beide, dat ze bereid zijn risico's te managen en compromissen te sluiten waar het hoogstnodig. Daarin ligt een zekere wederzijdse erkenning van thans onoverbrugbare machtsverschillen, en de bereidheid deze te accepteren in plaats van te bevechten.

In deze wereldorde dient Europa zich sterker te verhouden tot de twee grootmachten China en de VS dan in voorgaande scenario's. Ondanks een relatief coöperatief klimaat moet Europa wel degelijk balanceren tussen beide landen. Europa blijft sterk afhankelijk van de economische verwevenheid met China en de financiële, technologische en veiligheidsverwevenheid met de VS, maar behoudt enige ruimte tot manoeuvreren. Binnen de EU bestaan er grote verschillen van inzicht over de risico's van de relaties met beide machten.

Wereld D (bipolair – non-coöperatie): De EU in het Grote Spel der supermachten

Geopolitieke ontwikkelingen worden gedreven door een bipolaire verdeling van de macht op het wereldtoneel. De twee grootmachten Amerika en China zijn militair, economisch, financieel en technologisch aan elkaar gewaagd. Het gat op deze terreinen met andere spelers is gapend groot. Er bestaan nog wederzijdse militaire, economische, financiële en technologische afhankelijkheden tussen de VS en China, maar ze willen daarvan eenzijdig af en concurreren actief om wereldhegemonie. Verhoudingen tussen andere landen worden in essentie bepaald door deze rivaliteit. De supermachten proberen op zowel conventionele als onconventionele en directe als indirecte wijze anderen te onderwerpen en in te zetten in hun machtsstrijd.

Ook Europa heeft de grootmachtspijlen op zich gericht. Europa heeft zich in deze wereld te verhouden tot een veel sterkere VS en China dan reeds het geval. Kernvraagstuk is hoe de eigen veiligheid, democratische orde en mondiale en regionale doelen te bevorderen, terwijl de gehele wereld in de ban is van een harde geopolitieke strijd tussen de twee wereldmachten. Rusland is in dit scenario slechts een marionet van China geworden. Geopolitieke competitie in de EU en aan de randen van Europa, o.a. in de Balkan en Oost-Europa, staat dan ook veel meer in het teken van supermachtrivaliteit tussen China en de VS dan nu het geval. Beide supermachten zijn helder in hun boodschap en handelen: "you're with us, or against us."

Richtinggevende vraagstukken voor de thematafels:

- Welke kansen en uitdagingen liggen er voor de specifieke thema's in de vier geschetste werelden?
- Wat zijn de strategische handelingsopties voor Nederland in/en de EU in deze vier werelden (bijvoorbeeld v.w.b. beleid, institutioneel politieke-organisatie en geopolitieke strategie)?
- Wat kunnen Nederland en de Europese Unie in het hier en nu doen om strategisch voor te sorteren op de geschetste vier werelden?

Door **Koen Aartsma** (Strategic Foresight Lead, Clingendael) en
Wouter Zweers (Research Fellow EU & Global Affairs Unit, Clingendael)