Samen werken aan Weerbaar Nederland

Strategische Agenda Economische Weerbaarheid

23 november 2026

VNO NCW

MKB Nederland

Inhoudsopgave

Inleiding 3

Samen werken aan Weerbaar Nederland 5

- Organiseer structurele publiek-private samenwerking voor en tijdens een crisis 6
- Versterk de continuïteit en het herstelvermogen van essentiële diensten en ketens 7
- Zorg voor duidelijke regie op de prioritering en verdeling van schaarse middelen tijdens crises 8
- Vergroot de handelingsruimte van bedrijven bij de voorbereiding op en tijdens verstoringen 9
- Stimuleer investeringen in weerbaarheid 10

Bijlage: Analyse van de Nederlandse economie 11

Colofon 15

Inleiding

Vrede en welvaart zijn niet langer vanzelfsprekend. Volgens de Nederlandse inlichtingendiensten bevinden we ons in een donkergrijze zone tussen oorlog en vrede. Hybride dreigingen, zoals cyberaanvallen, desinformatie en sabotage, nemen toe en economische afhankelijkheden worden steeds vaker als drukmiddel ingezet. Betrokkenheid van Nederland bij een militair conflict is niet langer ondenkbaar. De gevolgen kunnen ingrijpend zijn: van langdurige uitval van elektriciteit of internet en telefonie tot ernstige verstoringen van economische ketens en directe bedreigingen van onze veiligheid. Het versterken van onze weerbaarheid tegen hybride en militaire dreigingen is daarom een urgente, gezamenlijke opgave. Dit vraagt om nauwe samenwerking en inzet van de hele samenleving: overheid,[i] bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties en burgers.

Een belangrijk onderdeel van deze brede weerbaarheidsopgave is het versterken van onze economische weerbaarheid. Daarmee bedoelen we het vermogen van de economie om schokken te weerstaan, op te vangen en ervan te herstellen. In een crisis hoeft niet alles door te gaan zoals gewoonlijk. Het doel is dat de economie op een werkbaar niveau blijft functioneren, wat inhoudt dat essentiële producten en diensten beschikbaar blijven en de continuïteit van de samenleving en de veiligheid zoveel mogelijk worden gewaarborgd. Economische weerbaarheid is daarmee onlosmakelijk verbonden met maatschappelijke weerbaarheid én met militaire gereedheid en voortzettingsvermogen. Niet alleen de samenleving, maar ook Defensie is voor het eigen functioneren afhankelijk van een weerbare economie, civiele infrastructuur en de producten en diensten die bedrijven leveren.

Op verschillende terreinen worden stappen gezet om de economische weerbaarheid te versterken. De overheid heeft onder meer met de Wet weerbaarheid kritieke entiteiten (Wwke) en de Cyberbeveiligingswet (Cbw) wettelijke kaders ontwikkeld[ii] en werkt aan landelijke crisisplannen voor essentiële diensten en militaire dreigingen.[iii] Daarnaast zet de overheid via campagnes in op het vergroten van de bewustwording van bedrijven over risico's zoals stroomuitval[iv] en ontwikkelt zij instrumenten om bij schaarste keuzes te kunnen maken.

Ook binnen het bedrijfsleven, van het mkb tot de vitale sectoren[v], worden volop stappen gezet om de weerbaarheid te vergroten. Daarbij gaat het niet alleen om het voldoen aan wettelijke verplichtingen, maar ook om eigen initiatieven en voorbereidingen op ernstige verstoringen en crises. Zo hebben verschillende branches de Handreiking weerbaarheid van VNO-NCW en MKB-Nederland vertaald naar hun eigen achterban. Sectoren bereiden zich voor op de gevolgen van een militair conflict voor hun bedrijfsvoering en op veranderende behoeften tijdens crises. Supermarkten verkennen bijvoorbeeld, geïnspireerd door Finland, een landelijk netwerk van weerbare winkels die tijdens een crisis open kunnen blijven.[vi] De energiesector heeft het initiatief genomen voor het Sectorpact Weerbaar Energiesysteem, waarbij ook de techniekssector zich heeft aangesloten. Winkels en horeca willen plekken bieden waar mensen tijdens crises kunnen samenkomen. Daarnaast investeert het bedrijfsleven in innovaties, onder meer voor defensietoepassingen. Kortom, het brede bedrijfsleven neemt initiatief en wil zijn rol in de weerbaarheidsopgave pakken.

Tegelijkertijd ontbreken belangrijke randvoorwaarden en waarborgen die bedrijven nodig hebben om hun rol goed te kunnen vervullen. Zo ontbreekt het aan zichtbare regie en samenhang in de weerbaarheidsaanpak vanuit de overheid en is onvoldoende duidelijk wat overheid en bedrijfsleven van elkaar mogen verwachten. Bijna twee jaar na de publicatie van de weerbaarheidsopgave zijn fundamentele vraagstukken nog onbeantwoord, ontbreekt op verschillende dossiers concreet handelingsperspectief en is er nog geen samenhangende uitvoeringsagenda. Vragen die bij het bedrijfsleven spelen, zijn onder meer:

- Weten overheid en bedrijfsleven elkaar bij een (dreigende) crisis tijdig te vinden en is duidelijk wie waarvoor verantwoordelijk is?
- Wat betekent een artikel 5-situatie van de NAVO concreet voor bedrijven, welke voorbereiding vraagt dit van hen, en hoe verhoudt zich dat tot wat nodig is voor het draaiende houden van economie en samenleving?
- Welke ruimte krijgen bedrijven om in aanloop naar of tijdens een crisis af te wijken van reguliere wet- en regelgeving om hun dienstverlening zoveel mogelijk voort te zetten?
- Hoe wordt bij besluiten over schaarste en prioritering rekening gehouden met de gevolgen voor andere bedrijven en sectoren, en met wat in de praktijk (technisch) mogelijk is?

Om bedrijven in staat te stellen zich gericht voor te bereiden en hun rol in de weerbaarheidsopgave te vervullen, zijn heldere samenwerkingsafspraken en passende randvoorwaarden en waarborgen vanuit de overheid nodig. Daarom hebben wij als VNO-NCW en MKB-Nederland het initiatief genomen om samen met onze leden, ondersteund door Deloitte, deze Strategische Agenda Economische Weerbaarheid op te stellen.

Hierin brengen we in kaart én agenderen we wat bedrijven nodig hebben om hun rol in de weerbaarheidsopgave te vervullen, met als doel economische activiteiten weerbaarder te maken, zodat ze schokken kunnen opvangen en tijdens crises zoveel mogelijk blijven draaien. Daarmee dragen we bij aan het zoveel mogelijk waarborgen van de continuïteit van de samenleving en onze veiligheid. Met deze agenda willen we als breed Nederlands bedrijfsleven onze verantwoordelijkheid nemen, richting en samenhang aanbrengen en de gezamenlijke weerbaarheidsaanpak tegen hybride en militaire dreigingen versnellen.

De agenda is gebaseerd op werksessies met onze leden en een uitgebreide analyse van de Nederlandse economie ('de analyse'), zie bijlage. Deze analyse geeft inzicht in de opbouw van de Nederlandse economie, de (internationale) afhankelijkheden van bedrijven en de economische activiteiten die minimaal moeten doordraaien om de continuïteit van de samenleving en de veiligheid zoveel mogelijk te borgen. Daarnaast is gemodelleerd wat er met de economie gebeurt in drie noodscenario's die de overheid centraal heeft gesteld.[vii] De analyse laat onder meer zien dat weerbaarheid verder reikt dan alleen de vitale sectoren; ook bedrijven buiten de Wwke, waaronder veel mkb-bedrijven, leveren een belangrijke bijdrage aan de continuïteit van essentiële diensten[v]. Zo zijn ziekenhuizen voor schoon en hygiënisch textiel afhankelijk van gespecialiseerde wasserijen, die niet als kritieke entiteit worden aangemerkt, maar wel onmisbaar zijn voor het functioneren van de zorg. Hetzelfde geldt voor de toeleveringsketens die nodig zijn om supermarkten te bevoorraden, van landbouw en voedselproductie tot distributie en transport. In de analyse vormen deze bedrijven samen met de essentiële diensten de Minimum Viable Economy.

Van strategie naar uitvoering

De uitvoering van deze agenda vraagt om nauwe publiek-private samenwerking, duidelijke regie en concrete afspraken over planning, verantwoordelijkheden en financiering. Daarom pleiten wij ervoor om deze Strategische Agenda Economische Weerbaarheid op korte termijn samen met de Rijksoverheid uit te werken tot een gezamenlijke uitvoeringsagenda voor de economische weerbaarheid van Nederland. Hierin leggen overheid én bedrijfsleven concrete acties, tijdslijnen en verantwoordelijke partijen vast en bewaken zij gezamenlijk de voortgang. De uitvoeringsagenda wordt periodiek geactualiseerd op basis van nieuwe inzichten en ontwikkelingen.

Dit vraagt om structureel publiek-privaat overleg, met betrokkenheid van alle relevante departementen en het brede bedrijfsleven. VNO-NCW en MKB-Nederland zullen het bedrijfsleven hiervoor organiseren. Van de Rijksoverheid vragen wij één departementsoverstijgende coördinator, bij voorkeur de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV). De uitvoering kan bij verschillende departementen worden belegd.

Als eerste stap stellen wij voor om met urgentie hoofdprioriteit 1 op te pakken: het organiseren van publiek-private samenwerking en informatie-uitwisseling als basis voor een gezamenlijke voorbereiding op verstoringen en crises.

Leeswijzer

De agenda is opgebouwd rond vijf hoofdprioriteiten voor het versterken van de economische weerbaarheid. Per prioriteit schetsen we kort de achtergrond en geven we aan welke randvoorwaarden en waarborgen vanuit de overheid nodig zijn om bedrijven in staat te stellen hun bijdrage aan de gezamenlijke weerbaarheidsopgave te leveren.

MANAGEMENTSAMENVATTING

Samen werken aan Weerbaar Nederland

Strategische Agenda Economische Weerbaarheid

WAT HET BEDRIJFSLEVEN VAN DE OVERHEID NODIG HEEFT OM ECONOMISCHE PROCESSEN ZOVEEL MOGELIJK DRAAIENDE TE HOUDEN EN DAARMEE DE CONTINUÏTEIT VAN DE SAMENLEVING EN ONZE VEILIGHEID TE HELPEN WAARBORGEN

Vijf hoofdprioriteiten

1

Organiseer structurele publiek-private samenwerking voor en tijdens een crisis
Richt met spoed een publiek-privaat informatie- en alerteringssysteem in voor vitale sectoren, gericht op fysieke en hybride dreigingen. Betrek het brede bedrijfsleven vroegtijdig bij de voorbereiding op crises, en geef inzicht in wat Defensie van het bedrijfsleven nodig heeft.
Zo kunnen bedrijven tijdig maatregelen treffen, zich voorbereiden op hun rol tijdens crises en bijdragen aan het oplossen van uitvoeringsvraagstukken.

2

Versterk de continuïteit en het herstelvermogen van essentiële diensten en ketens
Ondersteun vitale bedrijven bij de bescherming tegen fysieke en hybride dreigingen en maak afspraken over de beveiliging van kritieke locaties van essentiële diensten. Investeer waar nodig samen in noodvoorzieningen en herstelcapaciteit, en verken welke voorraden nodig zijn.
Zo kunnen bedrijven hun essentiële diensten beter beschermen, verstoringen opvangen en de levering van producten en diensten zoveel mogelijk voortzetten.

3

Zorg voor duidelijke regie op de prioritering en verdeling van schaarse middelen tijdens crises
Werk het afwegingskader voor schaarse middelen samen met het bedrijfsleven verder uit, met oog voor de balans tussen militaire en civiele behoeften. Laat de markt waar mogelijk zelf oplossingen vinden, toets het kader in de praktijk en betrek bedrijven bij besluiten.
Zo kunnen bedrijven zich voorbereiden op schaarste, hun bedrijfsvoering aanpassen en met hun kennis bijdragen aan uitvoerbare overheidsbesluiten.

4

Vergroot de handelingsruimte van bedrijven bij de voorbereiding op en tijdens verstoringen
Neem belemmeringen weg die bedrijven hinderen bij hun voorbereiding, zoals vergunningen voor noodaggregaten. Breng samen met het bedrijfsleven in kaart waar regels in een crisis tijdelijk ruimte moeten bieden, bijvoorbeeld voor arbeidstijden, etikettering en prijsafspraken.
Zo kunnen bedrijven bij crises sneller schakelen, hun bedrijfsvoering aanpassen en essentiële producten en diensten zoveel mogelijk blijven leveren.

5

Stimuleer investeringen in weerbaarheid
Bied bedrijven die voor Defensie produceren investeringszekerheid met meerjarige opdrachten, en verminder kwetsbare afhankelijkheden door te investeren in de basisindustrie en essentiële ketens. Maak basismaatregelen voor het mkb haalbaar met fiscale stimulering of een subsidieregeling.
Zo kunnen bedrijven investeren in hun eigen weerbaarheid, essentiële ketens versterken en hun productiecapaciteit voor Defensie vergroten.

Uitvoering
Wij pleiten ervoor om deze strategische agenda samen met de Rijksoverheid uit te werken tot een gezamenlijke uitvoeringsagenda, met concrete acties, tijdslijnen en verantwoordelijkheden. Dit vraagt om structureel publiek-privaat overleg en één departementsoverstijgende coördinator, bij voorkeur de NCTV. Als eerste stap stellen wij voor om te beginnen met hoofdprioriteit 1: het versterken van publiek-private samenwerking en informatie-uitwisseling.

1 Organiseer structurele publiek-private samenwerking voor en tijdens een crisis

Een effectieve weerbaarheidsaanpak vraagt om structurele en wederkerige samenwerking tussen overheid en bedrijfsleven, zowel vóór als tijdens een (dreigende) crisis. Dit vereist een goed georganiseerde samenwerkingsstructuur, duidelijkheid over verantwoordelijkheden en heldere afspraken over het tijdig en veilig delen van relevante informatie. Zo benutten we elkaars kennis en capaciteiten, kunnen we hybride dreigingen beter herkennen en ons beter voorbereiden op crises.

Er zijn goede voorbeelden van publiek-private samenwerking, zoals het inmiddels opgeheven Alerteringssysteem Terrorismebestrijding. Momenteel voert de Rijksoverheid, voortbouwend op dit systeem, een pilot uit met enkele vitale bedrijven om hen tijdig te informeren en te waarschuwen bij dreigingen. Dit is een belangrijke eerste stap, maar de toenemende dreigingen vragen om een snelle versterking en verbreding van de publiek-private samenwerking. Hiervoor zijn de volgende stappen nodig:

- **Richt met spoed een volwaardig publiek-privaat informatie- en alerteringssysteem in voor fysieke en hybride dreigingen.** Zorg voor structurele, rechtstreekse, veilige en betrouwbare informatie-uitwisseling tussen overheid en vitale bedrijven. Neem onnodige wettelijke belemmeringen voor informatie-uitwisseling tussen overheid en bedrijven weg. Organiseer binnen dit systeem ook een vertrouwelijk sectoroverstijgend overleg om dreigingsinformatie te delen en te duiden, ervaringen uit te wisselen, beveiligingsafspraken te maken rondom kritieke locaties en de crisisvoorbereiding van sectoren op elkaar af te stemmen, zodat zij beter rekening kunnen houden met onderlinge afhankelijkheden en keteneffecten.
- **Betrek het brede bedrijfsleven vroegtijdig en actief bij de voorbereiding op en de aanpak van crises.** Laat bedrijven meedenken over scenario's, knelpunten en oplossingen, en deel daarbij ook dilemma's en onzekerheden. Betrek het bedrijfsleven bijvoorbeeld bij de operationele uitwerking en beoefening van het Landelijk Crisisplan Militaire Dreiging en benut de kennis van bedrijven over ketens, infrastructuur en logistiek. Zo kunnen supermarkten wijzen op de gevolgen voor hun bevoorrading als de A12, waarlangs hun distributiecentra liggen, wordt afgesloten voor militaire transporten. Deze betrokkenheid geeft bedrijven meer duidelijkheid over hun rol en verantwoordelijkheden en brengt tijdig uitvoeringsvraagstukken aan het licht.
- **Zorg voor tijdige en concrete informatievoorziening vanuit de overheid aan het brede bedrijfsleven.** Geef bedrijven meer inzicht in de scenario's voor hybride en militaire dreigingen, waaronder een artikel 4- en artikel 5-situatie, en help hen de gevolgen te vertalen naar hun sector. Geef daarnaast op hoofdlijnen inzicht in de verwachte behoeften van Defensie aan infrastructuur, producten, diensten en capaciteit. Zo moeten havens bijvoorbeeld weten wat in het kader van Host Nation Support, de ondersteuning van bondgenoten op Nederlands grondgebied, van hen wordt verwacht. Maak daarbij duidelijke afspraken over de vertrouwelijkheid van informatie. Zo kunnen bedrijven zich beter voorbereiden en tijdig maatregelen treffen, en worden eventuele knelpunten tussen militaire behoeften en economische continuïteit vroegtijdig zichtbaar en bespreekbaar.

2 Versterk de continuïteit en het herstelvermogen van essentiële diensten en ketens

Essentiële diensten zoals energie, drinkwater, telecom en betalingsverkeer vormen de basis van onze maatschappij en economie. Uit de analyse blijkt dat bij een week uitval van internet en telefonie meer dan de helft van de bedrijfsklassen stilvalt. Dit vraagt om bescherming tegen hybride dreigingen, voldoende noodvoorzieningen, herstelcapaciteit en reserves in essentiële ketens, waarbij civiele én militaire behoeften in samenhang worden bezien.

Bedrijven nemen hierin al initiatieven. Bakkerijen kunnen bijvoorbeeld via een informeel buddynetwerk op beperkte schaal elkaars productie overnemen bij een storing.[viii] Partijen in de Rotterdamse haven werken aan een gedeeld, realtime beeld van ongewenste drones in het havengebied.[ix] Deze aanpak kan ook op andere industrieclusters worden toegepast. Om deze initiatieven te ondersteunen en bedrijven beter in staat te stellen zich te beschermen, verstoringen zoveel mogelijk op te vangen en snel te herstellen, zijn de volgende stappen nodig:

- **Ondersteun vitale bedrijven bij de bescherming tegen fysieke en hybride dreigingen, zoals drones en sabotage.** Voer de aanbevelingen van het Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving op het thema drones uit en zorg, naar het voorbeeld van het NCSC[x], voor een centraal aanspreekpunt voor kennis en ondersteuning aan bedrijven bij fysieke en hybride dreigingen.

- **Maak duidelijke afspraken over de bescherming en beveiliging van kritieke locaties die van belang zijn voor de continuïteit van essentiële diensten, zoals bepaalde productielocaties en supermarkten.** Werk uit hoe overheid, Defensie, politie en betrokken bedrijven hierin samenwerken, ieder vanuit de eigen verantwoordelijkheid, en welke aanvullende rol private beveiligingsbedrijven kunnen vervullen. Houd rekening met een militair conflict waarbij inzet van Defensie mogelijk elders nodig is.

- **Investeer gezamenlijk in de continuïteit en het herstelvermogen van essentiële diensten.** Versterk noodvoorzieningen en herstelcapaciteit, zodat onder meer telecomnetwerken bij stroomuitval langer blijven functioneren. Kijk hierbij naar slimme combinaties tussen sectoren, zoals noodstroomvoorzieningen bij de weerbare supermarkten die ook nabijgelegen zendmasten kunnen voeden. Zorg daarnaast dat investeringen in wegen, spoor en havens zowel de militaire mobiliteit als de economie dienen, en benut daarvoor dual-use-financiering vanuit Defensie.

- **Ga met het bedrijfsleven in gesprek over de noodzaak en (on)mogelijkheden van reservecapaciteit en strategische voorraden in essentiële ketens.** Verken welke voorraden en capaciteit nodig zijn om de continuïteit van vitale bedrijven én hun toeleveranciers bij langdurige verstoringen te waarborgen. Maak daarbij inzichtelijk wat dit vraagt van overheid en bedrijven, hoe de kosten worden verdeeld en wat in de praktijk haalbaar is, met bijzondere aandacht voor het mkb. De Minimum Viable Economy uit de analyse is hiervoor een goed vertrekpunt: die laat zien in welke schakels voorraden en capaciteit het meest bijdragen aan continuïteit.

3 Zorg voor duidelijke regie op de prioritering en verdeling van schaarse middelen tijdens crises

Bij langdurige verstoringen of een militair conflict kan schaarste ontstaan aan noodstroomvoorzieningen, brandstof, transportcapaciteit en personeel. Uit de analyse blijkt dat bij een langdurige stroomuitval na 72 uur vrijwel de gehele economie stil komt te liggen. Zonder vooraf gemaakte afspraken dreigen bedrijven en overheden met elkaar te concurreren om dezelfde schaarse middelen.[xi] Bovendien zijn economische processen onderling afhankelijk: een supermarkt op noodstroom heeft weinig aan die voorziening als de distributiecentra en achterliggende ketens stilliggen of klanten niet kunnen betalen.

Het Rijk werkt aan een algemeen afwegingskader voor de prioritering en verdeling van schaarse middelen. Voor het brede bedrijfsleven is echter nog onvoldoende duidelijk hoe dit in de praktijk werkt, wanneer de overheid ingrijpt en hoe bedrijven worden betrokken. Om bedrijven in staat te stellen zich tijdig voor te bereiden op schaarste en hun kennis te benutten voor uitvoerbare besluiten, zijn de volgende stappen nodig:

- **Werk het afwegingskader voor de prioritering en verdeling van schaarse middelen verder uit, samen met vitale sectoren en het brede bedrijfsleven.**[xii] Benut daarbij de inzichten uit de analyse, waaronder de Minimum Viable Economy, en de lessen uit de coronacrisis. Hanteer bij de uitwerking de volgende uitgangspunten:
  - **Duidelijke verantwoordelijkheden en besluitvorming.** Maak vooraf duidelijk wanneer de overheid ingrijpt, wie beslist en welke belangen worden meegewogen bij de prioritering en verdeling van schaarse middelen, ook bij het herstel van essentiële diensten. Maak daarnaast duidelijk hoe de verdeling van schaarse middelen in de praktijk verloopt. Stel bijvoorbeeld met urgentie een distributieplan voor dieselolie op, als onderdeel van het Landelijk Crisisplan Olie.
  - **Balans tussen militaire en civiele behoeften.** Zoek een goede balans tussen wat Defensie nodig heeft en wat de economie en de samenleving nodig hebben. Denk aan zorgcapaciteit voor militaire slachtoffers en reguliere patiënten, of aan transportcapaciteit voor militaire operaties en voor de bevoorrading van supermarkten.
  - **Ruimte voor oplossingen vanuit de markt.** Laat bedrijven zoveel mogelijk zelf oplossingen vinden en help of grijp alleen in waar nodig. Zo ontwikkelde de financiële sector offline pinnen, zodat betalen ook bij verstoringen mogelijk blijft[xiii].
  - **Toets en beoefen het afwegingskader in de praktijk.** Doe dit samen met het bedrijfsleven aan de hand van concrete crisisscenario's, zodat duidelijk wordt of de prioritering en besluitvorming uitvoerbaar zijn.
- **Betrek het bedrijfsleven bij de voorbereiding van overheidsbesluiten over schaarste tijdens crises.** Maak vooraf afspraken over hoe bedrijven tekorten signaleren, sectorkennis inbrengen en voorgenomen overheidsmaatregelen toetsen op uitvoerbaarheid en keteneffecten. De overheid beslist, maar bedrijven moeten tijdig kunnen aangeven wat de (on)mogelijkheden, gevolgen en randvoorwaarden zijn. Zo is het openhouden van scholen en kinderopvang essentieel voor de beschikbaarheid van personeel.
- **Maak afspraken over de inzet van schaarse specialisten tijdens (dreigende) crises.** Verken met het bedrijfsleven hoe personeel dat nú al schaars is, zoals technische vakmensen en particuliere beveiligers, tijdens crises beschikbaar blijft voor essentiële processen en waar nodig sectoroverstijgend kan worden ingezet.

4 Vergroot de handelingsruimte van bedrijven bij de voorbereiding op en tijdens verstoringen

Om hun rol in de weerbaarheidsopgave te kunnen vervullen, moeten bedrijven zich goed kunnen voorbereiden en tijdens een crisis snel kunnen schakelen. Ze moeten dan bijvoorbeeld andere grondstoffen, brandstoffen of verpakkingen kunnen gebruiken, op noodstroom kunnen terugvallen of personeel anders kunnen inzetten. De beschikbaarheid van personeel kan bovendien snel veranderen, bijvoorbeeld wanneer reservisten worden opgeroepen of buitenlandse arbeidskrachten terugkeren naar hun land van herkomst. Regels die in normale tijden goed werken, kunnen de voorbereiding op of het handelen tijdens crises juist belemmeren.

Bedrijven laten al zien dat zij in een crisis snel kunnen schakelen. Tijdens de coronacrisis detacheerden horecaondernemers in Breda samen met een zorgorganisatie honderden medewerkers tijdelijk in de thuiszorg en woonzorgcentra.[xiv] Dat werd echter pas geregeld toen de crisis al gaande was. Om bedrijven in staat te stellen tijdig maatregelen te treffen, personeel flexibel in te zetten en hun bedrijfsvoering bij verstoringen snel aan te passen, zijn de volgende stappen nodig:

- **Neem (wettelijke) belemmeringen weg die bedrijven nú hinderen bij de voorbereiding op mogelijke verstoringen en crises.** Vanuit het Rijk wordt bedrijven geadviseerd hun kroonjuwelen in beeld te brengen en waar nodig aanvullende maatregelen te treffen. In de praktijk schuurt bestaande wet- en regelgeving echter met de weerbaarheidsopgave. Zo lopen bedrijven tegen belemmeringen aan bij vergunningen voor noodaggregaten en dieselopslag, willen zij bij de elektrificatie van hun wagenpark ruimte houden voor fossiele voertuigen en kan verplichte transparantie over de ligging van kabels en leidingen op gespannen voet staan met beveiligingsbelangen. Ook privacyregels kunnen de voorbereiding bemoeilijken. Zo mogen werkgevers in de regel niet zonder meer vragen welke medewerkers reservist of mantelzorger zijn, terwijl dit relevant kan zijn om personeelsuitval in kritieke functies op te vangen. Door deze belemmeringen weg te nemen, kunnen bedrijven tijdig investeren in noodvoorzieningen en vervanging regelen voor personeel in bedrijfskritieke functies.

- **Zorg voor voldoende flexibiliteit in wet- en regelgeving tijdens (dreigende) crises.** Breng onder regie van één departement samen met betrokken beleidsdirecties, toezichthouders en het bedrijfsleven vooraf in kaart welke regels de continuïteit van de bedrijfsvoering kunnen belemmeren, welke ruimte bestaande (nood)wetgeving al biedt, en waar tijdelijke uitzonderingen of ontheffingen met passende waarborgen nodig zijn. Denk aan flexibiliteit in arbeidstijden, flexibele emissie-eisen bij de inzet van andere brandstoffen, de inzet van personeel (elders), etiketterings- en productvoorschriften, prijsafspraken, aanbestedingsregels, Arbowetregels en regels voor bevoorrading en transport. Zo kunnen bedrijven tijdens crises sneller schakelen en essentiële producten en diensten zo lang mogelijk blijven leveren.

5 Stimuleer investeringen in weerbaarheid

Investeren in weerbaarheid vraagt van bedrijven extra middelen, bijvoorbeeld voor noodstroomvoorzieningen, noodcommunicatie, beveiliging en aanvullende productiecapaciteit. Dergelijke investeringen zijn voor individuele bedrijven niet altijd rendabel, terwijl ze wel een maatschappelijk belang dienen. Vooral voor het mkb vormen de kosten vaak een belemmering. Bedrijven die voor Defensie (willen) produceren, hebben daarnaast behoefte aan zekerheid over toekomstige opdrachten om in extra productiecapaciteit te kunnen investeren.

Bedrijven investeren reeds in innovatie voor onder meer defensietoepassingen en in verduurzaming die bijdraagt aan weerbaarheid. Ook zijn er voorbeelden van publiek-private samenwerking die investeringen stimuleren. Zo werkt Defensie binnen het Ecosysteem Logistiek samen met transportbedrijven en biedt daarbij zicht op opdrachten, zodat bedrijven hun investeringen kunnen terugverdienen.[xv] Om deze investeringen verder te stimuleren, zijn de volgende stappen nodig:

- **Bied bedrijven die voor Defensie (willen) produceren voldoende investeringszekerheid.** Zorg voor tijdige en meerjarige opdrachten, duidelijke beslistermijnen en marktconforme voor- en ketenfinanciering, zodat bedrijven, waaronder kleinere toeleveranciers, duurzaam kunnen investeren in extra productie- en ontwikkelcapaciteit. Zeker voor het mkb is investeren zonder voldoende afnameperspectief niet haalbaar. Maak daarnaast afspraken met bedrijven over de beschikbaarheid van kritieke productiecapaciteit, strategische voorraden en toeleveringsketens in crisistijd, en zet daar langjarige vraag- en investeringszekerheid en waar nodig compensatie tegenover. Bied tot slot, met name aan het mkb, gerichte voorlichting en praktische hulpmiddelen om zich bij werkzaamheden voor Defensie beter te beschermen tegen dreigingen zoals spionage en sabotage.
- **Verminder kwetsbare afhankelijkheden door te investeren in de basisindustrie en essentiële ketens.** Creëer de juiste randvoorwaarden binnen Nederland en de Europese Unie om de Nederlandse basisindustrie te behouden. De basisindustrie levert essentiële grondstoffen en halffabricaten voor andere sectoren die van belang zijn voor onze weerbaarheid, waaronder de defensie-industrie, geneesmiddelenindustrie en drinkwatervoorziening. Verdwijnt die productie, dan worden we afhankelijker van het buitenland en komt de beschikbaarheid van essentiële grondstoffen en halffabricaten in een crisis onder druk te staan. Stimuleer daarnaast circulariteit en hergebruik van grondstoffen.
- **Maak investeringen in weerbaarheid ook voor het mkb financieel haalbaar.** Ontwikkel fiscale stimuleringsmaatregelen, naar het voorbeeld van de Energie-investeringsaftrek (EIA) en Milieu-investeringsaftrek (MIA) voor de groene transitie, of een laagdrempelige subsidieregeling, naar het voorbeeld van Mijn Cyberweerbare Zaak. Hiermee kunnen kleinere bedrijven worden ondersteund bij investeringen in concrete basismaatregelen voor weerbaarheid, zoals back-upvoorzieningen, alternatieve betaalmogelijkheden en noodstroomvoorzieningen.

Bijlage: Analyse van de Nederlandse economie

De Nederlandse economie als foto

Onderstaande foto is een weergave van de Nederlandse economie, gebaseerd op data van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). Het CBS deelt de economie in circa 80 bedrijfsklassen in: groepen bedrijven die bij elkaar horen, zoals landbouw, de voedingsmiddelenindustrie of de gezondheidszorg. Per bedrijfsklasse laat de foto zien aan wie zij levert en van welke voorzieningen zij afhankelijk is, zoals stroom, internet en transport. Zo wordt zichtbaar wat er met de economie gebeurt in drie crisisscenario's: 72 uur of meer zonder stroom, 72 uur of meer zonder internet en telefonie, en oorlogstijd waarin artikel 5 van het NAVO-verdrag van kracht is.

Figuur 1: De foto van de Nederlandse economie. Elke bol is een bedrijfsklasse, de lijnen zijn getoonde leveringen. De schillen worden op de volgende pagina uitgelegd



Essentiële diensten zonder naam in de figuur

1 Winning van aardolie en aardgas
2 Drankenindustrie
3 Medische hulpmiddelen en overige industrie
4 Afvalwaterzuivering, afvalbeheer en sanering
5 Drinkwaterbedrijven
6 Vervoer over water
7 Telecommunicatie
8 Datacenters, hosting en informatiediensten
9 Onderzoek en ontwikkeling (R&D)
10 Farmaceutische industrie
11 Elektronica-industrie
12 Vervoer door de lucht
13 Overige financiële dienstverlening

Bron: Deloitte

De foto is bedoeld als hulpmiddel om ketens en afhankelijkheden in de economie inzichtelijk te maken; het blijft een benadering en geen voorspelling. Ze laat zien waar een verstoring doorwerkt en hoe groot de gevolgen kunnen zijn. In de werksessies met leden bood de foto een gedeeld vertrekpunt voor het gesprek met ondernemers en branches over knelpunten en randvoorwaarden. De foto is dus één van de inzichten die worden gebruikt om naar de knelpunten in de weerbaarheidsopgave te kijken, en de agenda verbindt deze inzichten met de kennis en ervaring van het brede bedrijfsleven.

Schillen en de Minimum Viable Economy (MVE)

De foto deelt de bedrijfsklassen in drie schillen in. De binnenste schil bestaat uit de essentiële diensten: bedrijfsklassen die geheel of gedeeltelijk onder de Wwke vallen. Hoewel de wet spreekt van diensten, gaat het ook om de productie van goederen, zoals voedsel en geneesmiddelen. Welke bedrijven precies onder de Wet weerbaarheid kritieke entiteiten (Wwke) vallen, is niet openbaar. De indeling is daarom gebaseerd op de tekst van de wet. Dat een bedrijfsklasse in een schil staat, betekent niet dat elk bedrijf in die klasse daar ook onder valt. Een bedrijfsklasse kan bij de essentiële diensten staan terwijl lang niet alle bedrijven erin als kritieke entiteit zijn aangewezen.

De andere schillen zijn de bredere Nederlandse economie: bedrijfsklassen die net zo belangrijk zijn voor welvaart en banen, maar niet als essentieel zijn aangewezen. Zij kunnen echter wel degelijk een belangrijke rol spelen in de weerbaarheidsopgave. Denk aan kinderopvang en scholen, die ervoor zorgen dat werknemers beschikbaar blijven, of aan bedrijven die tijdens een crisis hun productie kunnen omschakelen naar producten waaraan dringend behoefte is. Ook kunnen winkels, winkelgebieden en horeca een maatschappelijke functie vervullen als plekken waar mensen samenkomen, informatie krijgen en ondersteuning vinden.

Essentiële diensten zijn voor hun continuïteit afhankelijk van andere bedrijven. Een ziekenhuis heeft schoonmakers en beveiligers nodig die veelal worden ingehuurd. Een drinkwaterbedrijf is afhankelijk van de chemische sector en transport. Om die afhankelijkheden zichtbaar te maken, is tussen de essentiële diensten en de bredere economie een middelste schil toegevoegd: de **Minimum Viable Economy** (MVE). Dit zijn de essentiële diensten én de bedrijfsklassen die direct en substantieel leveren aan minstens één essentiële dienst. Direct betekent dat zij rechtstreeks leveren, zonder tussenschakel. Substantieel is in twee stappen bepaald. Eerst is gekeken welke leveringen minstens 5% uitmaken van wat een essentiele dienst inkoopt. Daarna is die selectie getoetst aan bronnen zoals nationale crisisplannen. Zo zitten sommige bedrijfsklassen met een kleinere levering er toch bij, zoals beveiliging, en andere met een grotere levering niet.

De MVE telt 15 bedrijfsklassen, waaronder landbouw, gespecialiseerde bouw, reparatie en installatie, uitzendbureaus, beveiliging en schoonmaak. Samen zijn zij goed voor ruim een vijfde van alle banen en ruim een kwart van alle mkb-bedrijven. De MVE is een analysekader en geen officiële categorie binnen de Wwke. Wel laat zij zien dat economische weerbaarheid verder reikt dan de vitale sectoren, en dat een groot deel van het mkb daarin een rol speelt.

Belangrijkste constateringen

Hieronder staan de belangrijkste constateringen uit de foto die zijn gebruikt voor het formuleren van de hoofdprioriteiten en agendapunten.

Weerbaarheid reikt verder dan de vitale sectoren.

Essentiële diensten kunnen niet zonder hun directe toeleveranciers, zoals installateurs, beveiligers en uitzendbureaus. Die vallen weliswaar niet onder de Wwke, maar zijn wel nodig om de samenleving draaiende te houden. Samen met de essentiële diensten zijn deze toeleveranciers goed voor ruim een vijfde van alle banen en ruim een kwart van alle mkb-bedrijven.

Een paar knooppunten leveren aan een groot deel van de economie.

Uitzendbureaus leveren substantieel aan bijna 50 bedrijfsklassen. Daarnaast vormen voorzieningen als stroom, water en internet de basis onder vrijwel alle economische activiteiten. Valt zo'n knooppunt uit, dan merkt een groot deel van de economie dat direct.

Afhankelijkheid zit soms geconcentreerd bij één type leverancier.

Zo doen datacenters bijna een derde van hun inkoop bij IT-dienstverleners, en de luchtvaart ruim een achtste bij reparatie- en installatiebedrijven, onder meer voor onderhoud van vliegtuigen. Valt zo'n schakel weg, dan is er nauwelijks een alternatief.

Een keten is zo sterk als de zwakste schakel.
Ook als de meeste schakels in een keten weerbaar zijn, valt de keten stil zodra één schakel uitvalt. Drinkwaterbedrijven kunnen met noodstroom lang doordraaien, maar zijn voor de zuivering afhankelijk van chemicaliën en transport. Liggen die leveranciers stil, dan komt ook de drinkwatervoorziening in gevaar.

Terugvalopties hangen zelf af van brandstof.
Wie na 72 uur zonder stroom nog iets kan, doet dat vooral met aggregaten, dieselmaterieel of handwerk bij daglicht. Zonder stroom kunnen tankstations echter niet pompen, waardoor de beschikbare diesel snel een knelpunt wordt.

Personeel is in oorlogstijd het grootste knelpunt.
Bedrijfsklassen die dan beperkt draaien, doen dat het vaakst door een tekort aan personeel, terwijl het juist gaat om sectoren waar essentiële diensten van afhankelijk zijn, zoals technische dienstverlening, uitzendbureaus, beveiliging, schoonmaak en verpleging.

De voedselketen wordt op meerdere fronten geraakt.
De landbouw is goed voor 16% van de inkoop van de voedingsmiddelenindustrie. In oorlogstijd heeft de landbouw tegelijk last van schaarste aan gas, transport en buitenlandse arbeid. Daarbij exporteert de voedingsmiddelenindustrie, met 131.000 banen, 62% van haar productie.

Importafhankelijke sectoren zijn ook exportsectoren.
Farmacie, raffinage en elektronica zijn sterk afhankelijk van aanvoer van buiten de Europese Unie en exporteren 69 tot 92% van hun productie. Een verstoring raakt hen dus aan twee kanten.

Eindnoten

i In deze agenda verwijst de term 'overheid' doorgaans naar de Rijksoverheid. De term 'Rijksoverheid' gebruiken we uitsluitend wanneer we willen benadrukken dat het om de overheidsdepartementen gaat.

ii Rijksoverheid, Cyberbeveiligingswet en Wet weerbaarheid kritieke entiteiten vanaf vandaag van kracht, 15 augustus 2026. https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2026/08/15/cyberbeveiligingswet-en-wet-weerbaarheid-kritieke-entiteiten-vanaf-vandaag-van-kracht

iii Kamerstukken II 2024/25, 29 517, nr. 272. https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29517-272.pdf

iv Rijksoverheid, Overheid start campagne Denk Vooruit, 3 november 2025. https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2025/11/03/overheid-start-campagne-denk-vooruit-voorbereiden-op-noodsituatie-steeds-belangrijker

v Met vitale sectoren en vitale bedrijven bedoelen we in deze agenda de sectoren en bedrijven die essentiële diensten leveren in de zin van de Wet weerbaarheid kritieke entiteiten (Wwke). Bedrijven die onder deze wet zijn of worden aangewezen, heten kritieke entiteiten.
Met essentiële diensten bedoelen we de diensten in de sectoren die onder de Wwke vallen, te weten: energie, vervoer (incl. transport), bankwezen, infrastructuur voor de financiële markt, gezondheidszorg, drinkwater, nucleair, digitale infrastructuur, afvalwater, overheid, ruimtevaart, de productie, verwerking en distributie van levensmiddelen, chemie, keren en beheren en meteorologie.

vi NL Times, Dutch supermarkets plan for food supply crises, 27 September 2025. https://nltimes.nl/2025/09/27/dutch-supermarkets-plan-food-supply-crises

vii Bij de start van de weerbaarheidsopgave heeft de Rijksoverheid richting het bedrijfsleven drie noodscenario's centraal gesteld: uitval van elektriciteit (72 uur of langer), uitval van internet en telefonie (72 uur of langer), en een situatie waarbij Nederland betrokken raakt bij een militair conflict.

viii Dit werkt niet bij een regionale uitval van gas of elektriciteit. Om bij stroomstoringen te kunnen blijven produceren, hebben bakkerijen aggregaten en diesel nodig.

ix Dutch IT Channel, Haven Rotterdam start geïntegreerde drone-verkenning, 11 december 2025. https://www.dutchitchannel.nl/news/720205/haven-rotterdam-start-geïntegreerde-drone-verkenning

x National Cyber Security Centre in Nederland.

xi Met schaarse middelen bedoelen we goederen, diensten en personele capaciteit waaraan tijdens een crisis een tekort kan ontstaan, zoals brandstof, noodstroom, transport en de inzet van vaktechnici of zorgmedewerkers.

xii Vertegenwoordigd door VNO-NCW en MKB-Nederland.

xiii DNB, Resultaten MOB-vergadering 26 mei 2026 (uitgestelde pinbetaling als noodvoorziening bij pinstoringen). https://www.dnb.nl/nieuws-voor-de-sector/betalingsverkeer-2026/resultaten-mob-vergadering-26-mei-2026/

xiv NOS, Horeca in Breda levert tijdelijk honderden werknemers aan thuiszorg, 30 oktober 2020. https://nos.nl/l/2354452

xv Ministerie van Defensie, Samenwerken met Defensie in Ecosysteem Logistiek. https://www.defensie.nl/onderwerpen/s/samenwerking-met-defensie/samenwerken-met-defensie-in-ecosysteem-logistiek

Colofon

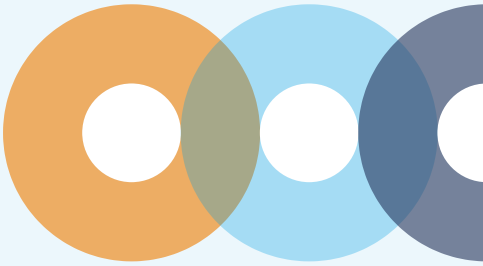
Deze agenda is opgesteld door VNO-NCW en MKB-Nederland, met ondersteuning van Deloitte.

Titel
Samen werken aan Weerbaar Nederland

Projectleider
Sabine Gielens, gielens@vnoncw-mkb.nl

Vormgeving
Anoeska Kruithof, vormgeving@vnoncw-mkb.nl

© VNO-NCW en MKB-Nederland, november 2026



Dit is een uitgave van:
© VNO-NCW en MKB-Nederland

November 2026

2600065