Beleid inrichten

In een fragmenterende wereld-
orde zullen Nederland en Europa
weerbaarder moeten worden.
Hoe richten we het beleidskader
daarop in?

Weerbaarheid moet van ideeënontwikkeling naar realiteit

De gasafhankelijkheid van Rusland, de technologische wedloop met China en het wegvallen van de Verenigde Staten als partner – weerbaarheid staat hoog op de agenda. Maar over hoe een economie weerbaarder kan worden en wie daarvoor aan de slag moet, bestaat nog veel onduidelijkheid, zo bleek tijdens een netwerkbijeenkomst van *ESB* voor bestuurders, toezichthouders en wetenschappers.

IN HET KORT

- Weerbaarheid is een publiek goed en dus blijven private investeringen zonder overheidsingrijpen achter bij wat gewenst is.
- Scenario-analyses geven inzicht en kunnen alleen gemaakt worden in samenwerking met de private sector.
- Weerbaarheid vraagt ook wendbaarheid van burgers en bedrijven en begint met adequaat informeren.

VERA VELTMAN
Projectredacteur bij ESB en publieke-sectorstrateeg bij EY

JASPER LUKKEZEN
Adjunct-hoofdredacteur bij ESB

De Pax Americana, waarin nationale en economische veiligheid grotendeels impliciet waren geborgd via open markten, internationale instituties en gecoördineerde militaire afschrikking, is voorbij. Recente geopolitieke en economische schokken zoals de oorlogen in Oekraïne en in Iran, en het solistische Amerikaanse optreden daarbij maken duidelijk dat de wereldorde fragmenteert (WRR, 2024b). In reactie daarop richt Nederland zich momenteel sterk op het opschalen van de afschrikkende werking van de krijgsmacht. De huidige coalitie van D66, VVD en CDA wil bijvoorbeeld de opgeschroefde NAVO-norm van vijf procent van het bruto binnenlands product versneld halen (Coalitieakkoord, 2026).

Net zo belangrijk als meer afschrikking is dat de economie en de samenleving met tegenslagen om kunnen gaan en zich na een schok aan kunnen passen. Weerbaarheid is het kunnen garanderen van een zekere mate van continuïteit en in deze nieuwe wereldorde neemt het belang daarvan toe (OESO, 2025). Verstoringen van cruciale netwerken konden altijd al optreden, bijvoorbeeld door technisch falen, maar cyberaanvallen, hybride oorlogdreiging en geopolitieke handelsverstoringen maken de kans daarop groter. Een weerbare samenleving slaat geopolitieke uitdagers bovendien een pressiemiddel uit handen en kan bij hen tot een andere strategische afweging leiden.

Nederlandse beleidsmakers zijn zich ervan bewust dat weerbaarheid ertoe doet: weerbaarheid wordt in het economisch en sociaal domein steeds vaker als beleidsdoel genoemd (NCTV, 2026). Er bestaat brede consensus dat hybride dreiging zich al manifesteert (NCTV, 2024). Daarbij gaat het niet alleen om Rusland en China, maar ook om afhankelijkheden van bondgenoten en partners. Voorbeelden zijn de dominantie van Amerikaanse big tech in digitale infrastructuur, cloudopslag en identiteitsdiensten, en de expliciete tegenbewegingen die sommige landen, zoals Frankrijk, ontwikkelen onder het motto 'buy European' (Graef, 2025; Politico, 2026a).

Tegelijkertijd zoeken beleidsmakers naar de beste aanpak. Tijdens een besloten netwerkbijeenkomst van *ESB,* in samenwerking met het Ministerie van Defensie en gefaciliteerd door de Sociaal-Economische Raad, bespraken de aanwezige bestuurders, toezichthouders en onderzoekers (kader 1) op 1 december 2025 de uitdagingen, beleidsinstrumenten en de bestaande kennisbasis (Ziesemer, 2025).

Weerbaarheid geen normaal publiek goed

Economische weerbaarheid is niet-uitsluitbaar en niet-rivaliserend (Kooi, 2025). Economische weerbaarheid

Deelnemers

KADER 1

Roel van den Berg	*EUR*	**Arend Olthoff**	*MinDef*
Michiel Bijlsma	*SEO*	**Tjerk Opmeer**	*MinEZK*
Marieke Blom	*ING*	**Cees Oudshoorn**	*ESB*
Mathijs Bouman	*FD / Nieuwsuur*	**Christiaan Pattipeilohy**	*DNB*
Dirk Jan Brouwer	*MinBZ*	**Otto Raspe**	*Rabobank*
Sam de Bruin	*MinSZW*	**Esther van Rijswijk**	*Gesprekleider*
Kee-chan Chang	*EZK*	**Tessa Rodrigues**	*MinDef*
Koen Davidse	*MinDef*	**Ilse Rooze**	*NCTV*
Yvette van Eechoud	*MinBZ*	**Rutger Schilpzand**	*ESB*
Myra van Esch	*EUR*	**Berend Schrijver**	*SER*
Sam Florie	*NCTV*	**Haroon Sheikh**	*WRR*
Laura van Geest	*AFM*	**Marc Solomon**	*UvA*
Raymond Gradus	*VU*	**Ron Stoop**	*HCSS*
Patrick Groenen	*EUR*	**Wolf Struys**	*ESB*
Naomi ter Haar	*MinDef*	**Arnold Tukker**	*TNO*
Pieter Hasekamp	*CPB*	**Tim van der Valk**	*SER*
Thomas Heino	*NCTV*	**Vera Veltman**	*ESB / EY*
Albert van der Horst	*MinVWS*	**Peter Verhoef**	*RUG*
Anne Kingma	*MinFin*	**Joris Vierhout**	*TNO*
Robert Kleinknecht	*ESB*	**Focco Vijselaar**	*VNO-NCW*
Ernst Koesveld	*ABDTOP*	**Aart van der Vlist**	*ABDTOP*
Olivier Kooi	*LSE*	**Gijs van der Vlugt**	*MinFin*
Coen van de Kraats	*ESB*	**Tijmen de Vos**	*FNV*
Willemijn Krans	*MinDef*	**Daniël van Vuuren**	*SEO/TiU*
Geert Kuiper	*MinDef*	**Eva van der Wal**	*CPB*
Guido Landheer	*LVVN*	**Remko ter Weijden**	*MinBZK*
Peter van Lieshout	*UU*	**Marco Zannoni**	*NCTV*
Jasper Lukkezen	*ESB*	**Vinzenz Ziesemer**	*IPE*
Heleen Mees	*Volkskrant*		

wordt daarom als een publiek goed beschouwd, waar zonder overheidsingrepen te weinig van geproduceerd wordt. De minister van Defensie en de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) delen de beleidsverantwoordelijkheid.

Tegelijkertijd verschilt weerbaarheid fundamenteel van klassieke publieke goederen zoals dijken of straatverlichting, omdat weerbaarheid pas waarde krijgt in de interactie met tegenstanders. Zijn er geen tegenstanders, dan is er ook weinig behoefte aan dit publieke goed. Is er wel een tegenstander, dan ontstaat er strategische interactie. Wat de tegenstander doet, bepaalt mede de behoefte aan weerbaarheid, zowel qua aard als qua omvang. En wat wij doen, heeft weer invloed op wat de tegenstander doet. Weerbaarheid heeft dus een spelttheoretisch karakter, waarbij de dreiging endogeen is aan het gemaakte beleid.

Belang van scenario-analyses

Scenario-analyses kunnen helpen om het strategische element centraal te stellen in de beleidsafweging. Kooi (2025) stelt voor om een economische variant van de wargames te ontwikkelen die de krijgsmacht al jaren

gebruikt om officieren te trainen en militaire strategie te ontwikkelen. Deze kunnen inzicht geven in de vraag hoe weerbaarheid het beste versterkt kan worden.

Scenario-analyses kunnen helder maken waar kwetsbaarheden zitten. Zo krijgen kapitaalstromen, zoals buitenlandse investeringen, overnames en private equity, in beleid bijvoorbeeld minder aandacht dan handel (kader 2), terwijl kapitaal zeggenschap in strategische sectoren op kan leveren en zich snel en weinig zichtbaar kan verplaatsen (NCTV, 2022). Al neemt de aandacht hiervoor toe aan de hand van de Beschermingsvoorziening Economische Veiligheid waaronder de Wet veiligheidstoets investeringen, fusies en overnames (NCTV 2025b). Datzelfde geldt voor de Europese afhankelijkheid van Amerikaanse digitale en financiële systemen; daar was minder aandacht voor dan voor de gasafhankelijkheid, maar neemt zichtbaar toe zoals bij de overeenkomsten die de Rijksoverheid sluit (Rijksoverheid, 2026) en het recentelijke overheidsingrijpen om de Amerikaanse overname van Solvinity te blokkeren (Politico, 2026b).

Ook kunnen scenario-analyses inzichtelijk maken wie er aan zet is. Weerbaarheid is nu voor beleidsmakers in het economisch domein, in het technologiedomein en in het buitenlands beleid nog vaak een secundair doel dat niet vanzelf wordt behartigd.

Informatie over doorwerking ontbreekt

Voor scenario-analyses is goed inzicht nodig in de doorvertaling van geopolitieke risico's naar sectorale impact of keteneffecten. Zonder doorvertaling wordt de impact van geopolitieke risico's gemakkelijk zowel over- als onderschat. Overschatting van de impact kan optreden als er bijvoorbeeld bij een handelsoorlog goede alternatieven beschikbaar blijken, onderschatting van de impact als het uitvallen van het ene systeem tot het uitvallen van het volgende systeem leidt. In een crisis is zicht op de volgordelijkheid cruciaal: wat valt als eerste weg, wat loopt daardoor vast en wie moet daarom nu wat doen.

Dat inzicht in de doorwerking van geopolitieke risico's is er nog onvoldoende. Geen enkele organisatie, publiek of privaat, overziet het volledige risicobeeld. Dit omdat de structuur om die informatie bij elkaar te brengen nog moet worden opgebouwd, en ook omdat kwetsbaarheden dieper in waardeketens bedrijfsgevoelige informatie zijn. Als voorbeelden kwamen de beperkte zichtbaarheid van afhankelijkheden in kritieke grondstoffen en halffabricaten en de afhankelijkheid van de Nederlandse digitale infrastructuur van enkele Amerikaanse platforms en datacenters tijdens de netwerkbijeenkomst ter sprake (NCTV, 2025a).

Een planbureau voor veiligheid zou de informatie bij elkaar kunnen brengen en duiden, en verplichte rapportage van afhankelijkheden en kwetsbaarheden, zoals in Japan het geval is (Withers, 2023), kan zorgen dat de informatie voor de onderzoekers beschikbaar komt.

Open economie en Europees beleid

KADER 2

Het Nederlandse economisch beleid gaat er steeds van uit dat een open economie internationale arbeidsdeling mogelijk maakt en zo de welvaart vergroot. Geo-economische concurrentie compliceert dit heldere uitgangspunt. Een open economie creëert namelijk niet alleen strategische kwetsbaarheden omdat het afhankelijk maakt, maar biedt ook de mogelijkheden om die kwetsbaarheden te reduceren omdat diversificatie mogelijk is.

Toch lijkt het onverstandig om het uitgangspunt van een open economie te verlaten (Swets en Van Wanrooij, 2026b), want de baten daarvan zijn nog steeds enorm. Wel kan op sector-, bedrijfs- of zelfs productniveau aanvullend beleid gemaakt worden om de afhankelijkheden te beperken.

Een aandachtspunt bij nationaal beleid dat afhankelijkheden beperkt, is dat het afbreuk doet aan de werking van de interne markt in Europa. Europese coördinatie kent die nadelen niet en lijkt daarom de beste oplossing. Tegelijkertijd zal Europa het vanwege politieke frictie, verschillen in economische structuur en besluitvormingstempo vaak niet voor elkaar krijgen (Rodenburg en Zuidhof, 2012; WRR, 2024a).

Private partijen aan de knoppen

Alle aanwezigen onderschrijven dat het organiseren van weerbaarheid regie vereist en niet aan marktmechanismen kan worden overgelaten. Tegelijkertijd zitten private partijen in een markteconomie 'aan de knoppen'. Pas in een oorlogseconomie worden de belangrijkste economische beslissingen niet meer in relatieve vrijheid door burgers en bedrijven genomen. Dat is alleen wenselijk bij echt reële dreigingen (Lukkezen, 2024).

Anders gezegd: vergaande regulering in combinatie met robuuste voorbereiding kan zekerheid bieden, maar ook star maken als het aanpassend vermogen van de samenleving geen ruimte krijgt. Weerbaarheid is ook wendbaarheid. Netwerken en markten zijn vaak flexibeler en beter in staat zich aan te passen, en kunnen daarom een traditionele hiërarchische organisatie uit de veiligheidskolom goed aanvullen, te meer daar vertrouwen een belangrijke rol speelt bij weerbaarheid.

Netwerken en markten vervullen hier een zelfstandige functie, als plek waar mensen samenwerken, informatie samenkomt, verwachtingen worden afgestemd en collectief handelingsvermogen ontstaat. Dat vergt ook vertrouwen van burgers en bedrijven in elkaar en in beleid.

Meer dan informeren

Tegelijkertijd weten burgers en bedrijven vaak niet goed wat ze kunnen doen en wat er van hen verwacht wordt – en ze hebben onvoldoende prikkels om daadwerkelijk in actie te komen. De eerste stap is vaak informeren. Alle huishoudens ontvingen afgelopen winter een brochure met informatie over hoe te handelen in een noodsituatie, en de NCTV werkt aan brochures voor bedrijven.

Helaas is de communicatie vanuit de overheid vaak behoorlijk gesloten, waardoor het met name voor bedrijven lastig is om adequate voorbereidingen te treffen. De NCTV kan bedrijven wat meer tegemoetkomen, door niet alleen aan te geven dat de stroom 72 uur onderbroken kan worden, maar ook hoe waarschijnlijk dit is, wat de overheid gaat doen en wat er daarna zou kunnen gebeuren. De 72-uursoefening van VNO-NCW en het Ministerie van Economische Zaken (MinEZK, 2025) maakt de gevolgen van verstoringen zichtbaar en is een nuttige stap in het bewust maken van het belang van weerbaarheid.

Maar informeren alleen is niet genoeg, zoals de kwetsbare toeleveringsketens voor kritieke materialen tonen. Bedrijven kozen jarenlang voor zo goedkoop mogelijke leveranciers, wat tot strategische afhankelijkheid van China leidde. Beter gediversifieerde inkoop, wat de risico's voor zowel deze bedrijven als de maatschappij verlaagt, was duurder en kwam niet van de grond. Internationale voorbeelden, onder andere uit Oost-Azië, tonen dat verplichtende en niet-marktgerichte oplossingen een centrale rol spelen.

Offensief is soms goedkoper

Weerbaarheidsbeleid is gewoonlijk defensief. Het aanleggen van reserves, het creëren van back-ups en de inzet op zelfredzaamheid maken aanvallen van tegenstanders minder effectief. Een puur defensieve inzet is echter zeer kostbaar. De meeste aspecten van de Nederlandse samenleving zijn in meer of mindere mate kwetsbaar, en er zijn voor een inventieve tegenstander altijd wel mogelijkheden te vinden om die kwetsbaarheden uit te buiten. Goed beschermen vraagt dan om een grote inspanning.

De mogelijkheid opbouwen om snel terug te kunnen slaan, biedt wellicht een kosteneffectief alternatief. Als tegenstanders ervan overtuigd zijn dat Nederland in reactie op een verstoring een relevante offensieve actie zal ondernemen, verhoogt dat de drempel voor deze tegenstanders om daadwerkelijk de Nederlandse samenleving te ontwrichten, en dus is er minder defensief beleid nodig.

Behalve goed inzicht in de sterktes van de Nederlandse economie, vereist het offensief kunnen inzetten daarvan ook voldoende kennis over de economie en de samenleving van de tegenstander – en men moet natuurlijk ook bereid zijn om daadwerkelijk tot offensieve actie over te gaan. Dit laatste kan alleen de overheid doen – bedrijven mogen technisch misschien in staat zijn om terug te hacken, maar dat is illegaal en levert aanzienlijke reputatierisico's op.

Het meest kansrijk voor offensief geo-economisch beleid is de ontwikkeling en de inzet van control points (Swets en Van Wanrooij, 2026a). Een goed voorbeeld is de Canadese reactie in maart 2025 op de toenemende Amerikaanse druk (CNN, 2025). Canada gaf aan de stroomexport naar de Amerikaanse staat Michigan te willen onderbreken en kon zo druk uitoefenen in het lopende handelsconflict.

Weerbaarheid operationaliseren

Economische weerbaarheid is geen afgebakend beleidsdossier, maar een gezamenlijke kennisagenda, waarin analyse, praktijkervaring en strategisch inzicht voortdurend opnieuw met elkaar in verband moeten worden gebracht. Dat vraagt om de ontwikkeling van een professioneel netwerk en om het bouwen van een goede kennisinfrastructuur, die kwetsbaarheden herkent en adviseert hoe deze te beperken. Dit is een gedeeld belang van alle betrokkenen.

Literatuur

CNN (2025) *Ontario premier threatens to 'shut off electricity completely' for US if trade war escalates*. CNN Nieuwsbericht, 11 maart.

Coalitieakkoord (2026) *Aan de slag: Bouwen aan een beter Nederland*. Coalitieakkoord 2026–2030. Te vinden op www.kabinetsformatie2025.nl.

MinEZK (2025) *Overheid start campagne Denk vooruit: voorbereiden op noodsituatie steeds belangrijker*. Rijksoverheid Nieuwsbericht, 3 november.

Graef, I. (2025) Hoe maken we Nederland minder afhankelijk van de big tech? In: R. de Haas, M. Timmer en B. Rijkers (red.), *Openheid in tijden van geopolitieke fragmentatie: Preadviezen 2025*. Amsterdam: Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde, p. 78–87.

Kooi, O. (2025) Overheid moet voortouw nemen bij organiseren weerbaarheid. *ESB*, 110(4844), 150–152.

Lukkezen, J. (2024) *Liever een weerbare markteconomie dan een oorlogseconomie*. Position Paper over de economische consequenties van een mogelijke oorlogseconomie in Europa voor een rondetafelgesprek op 4 april 2024. Te vinden op www.tweedekamer.nl.

NCTV (2022) *Rijksbrede Risicoanalyse Nationale Veiligheid*, NCTV Publicatie, 26 september.

NCTV (2024) *Dreigingsbeeld hybride en militaire dreigingen*. NCTV Publicatie, 6 december.

NCTV (2025a) *Dreigingslandschap Vitale Infrastructuur*. NCTV Publicatie, 23 juli.

NCTV (2025b) *Dreigingsbeeld Statelijke Actoren*. NCTV Publicatie, 17 juli.

NCTV (2026) *Weerbaarheid*. NCTV Informatie.

OESO (2025) *OECD Economic Outlook, Volume 2025 Issue 2*. OESO Rapport, 2 december.

Politico (2026a) *'I don't always agree with the methods': Macron's Buy European push hits Swedish resistance*. Nieuwsbericht op www.politico.eu, 11 februari.

Politico (2026b) *Netherlands blocks US takeover vital digital supplier*. Nieuwsbericht op www.politico.eu, 26 mei.

Rijksoverheid (2026) *Rijksoverheid sluit deal met Europees cloudplatform STACKIT*. Rijksoverheid, Nieuwsbericht, 23 april.

Rodenburg, P. en P.-W. Zuidhof (2012) De euro en structurele verschillen in de eurozone. *ESB*, 97(4631), 170–173.

Swets, F. en S. van Wanrooij (2026a) *Het opbouwen van control points*. Blog op esb.nu, 20 februari.

Swets, F. en S. van Wanrooij (2026b) Aandachtspunten bij geo-economisch beleid. Blog op esb.nu, 24 februari.

Withers (2023) *Japan: Overview of the FEFTA Regulation*. Artikel op www.withersworldwide.com, 30 oktober.

WRR (2024a) *Europese samenwerking in een fragmenterende wereldorde*. WRR Nieuwsbericht, 13 december.

WRR (2024b) *Nederland in een fragmenterende wereldorde*. WRR Rapport, 109.

Ziesemer, V. (2025) Organiseren Europese weerbaarheid roept allerlei economische vragen op. *ESB*, 110(4844), 168–171.