Rijksbrede Risicoanalyse Nationale Veiligheid 2026

Themarapport Internationale en militaire dreigingen



Rijksbrede Risicoanalyse Nationale Veiligheid 2026

Themarapport Internationale en militaire dreigingen

Analistennetwerk Nationale Veiligheid (ANV)

Colofon

© RIVM 2026
Delen uit deze publicatie mogen worden overgenomen op voorwaarde van bronvermelding: Analistennetwerk Nationale Veiligheid (ANV). (2026). Rijksbrede Risicoanalyse Nationale Veiligheid 2026, Themarapport Internationale en militaire dreigingen.

Contact:
anv@rivm.nl

De Rijksbrede Risicoanalyse Nationale Veiligheid 2026, Themarapport Internationale en militaire dreigingen is opgesteld door het Analistennetwerk Nationale Veiligheid (ANV) in opdracht van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV).

Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM)
Nederlandse Organisatie voor toegepast-natuur-wetenschappelijk onderzoek (TNO)
Stichting Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen `Clingendael' (Clingendael)
SEO Economisch Onderzoek (SEO)
Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD)
Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (MIVD)

Inhoudsopgave

1 Inleiding — 5
1.1 Doel — 5
1.2 Relatie met Trendanalyse — 5
1.3 Leeswijzer — 6

2 Methodiek nationale veiligheid — 9
2.1 Nationale veiligheidsbelangen — 9
2.2 Scenario's — 12
2.2.1 Enkelvoudige scenario's — 12
2.2.2 Combinatiescenario's — 13
2.3 Resultaten en beschouwing — 15
2.4 Geografische reikwijdte — 15

3 Internationale en Militaire Dreigingen — 17
3.1 Inleiding — 18
3.2 Dreigingscategorie Multilaterale veiligheidsinstituties onder druk — 18
3.2.1 Relevante ontwikkelingen — 18
3.2.2 Bouwstenen — 20
3.2.3 Het scenario 'Tweespalt in de EU' — 21
3.2.4 Het scenario 'Uithollen van de NAVO' – op aanvraag — 26
3.2.5 Beschouwing Multilaterale veiligheidsinstituties onder druk — 27
3.3 Dreigingscategorie Nucleaire proliferatie — 27
3.3.1 Relevante ontwikkelingen — 28
3.4 Dreigingscategorie Gewapend interstatelijk conflict — 29
3.4.1 Relevante ontwikkelingen — 29
3.4.2 Bouwstenen — 31
3.4.3 Het scenario 'Chinese aanval op Taiwan' – op aanvraag — 32
3.4.4 Het scenario 'Conflict in het Poolgebied' — 32
3.4.5 Beschouwing Gewapend interstatelijk conflict — 37
3.5 Dreigingscategorie Fragiliteit nabij het Koninkrijk en/of de EU — 38
3.5.1 Relevante ontwikkelingen — 39
3.5.2 Bouwstenen — 41
3.5.3 Het scenario 'Desintegratie Bosnië-Herzegovina' — 42
3.5.4 Het scenario 'Destabilisatie van de Venezolaanse staat' – op aanvraag — 47
3.5.5 Het scenario 'Coup in Syrië' — 48
3.5.6 Het scenario 'Uiteenvallen Russische Federatie' — 52
3.5.7 Beschouwing Fragiliteit nabij het Koninkrijk en/of de EU — 57
3.6 Slotbeschouwing thema Internationale en Militaire Dreigingen — 58
3.6.1 De impact en waarschijnlijkheid van internationale en militaire dreigingen — 59
3.6.2 Impact ontwikkelingen — 60
3.6.3 Kwetsbaarheden — 62

4 Literatuur — 65

Bijlage 1 Samenstelling Analistennetwerk Nationale Veiligheid — 73

1 Inleiding

De Rijksbrede Risicoanalyse Nationale Veiligheid 2026 brengt verschillende typen dreigingen die de nationale veiligheid kunnen raken in kaart. De risicoanalyse dient daarmee als onderbouwing voor het actualiseren van de Veiligheidsstrategie voor het Koninkrijk der Nederlanden. Deze risicoanalyse is opgesteld door het Analistennetwerk Nationale Veiligheid (ANV) op verzoek van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV).

1.1 Doel

In 2023 is de Veiligheidsstrategie voor het Koninkrijk der Nederlanden opgesteld (hierna: 'de Veiligheidsstrategie'; Rijksoverheid, 2023). De Veiligheidsstrategie is mede gebaseerd op het dreigingsbeeld zoals geschetst in de Rijksbrede Risicoanalyse (hierna: 'RbRa') 2022 (ANV, 2022) en vertaalt deze naar strategische thema's, doelstellingen en actielijnen. Voorliggende Rijksbrede Risicoanalyse 2026 vormt inhoudelijke input voor de aankomende actualisatie van de Veiligheidsstrategie. Het doel van de RbRa daarbij is het in kaart brengen van verschillende typen dreigingen die de nationale veiligheid kunnen raken. Hiertoe worden mogelijke dreigingen geïdentificeerd en wordt een inschatting gemaakt van waarschijnlijkheid en mogelijke impact (gezamenlijk het risico). Ook worden onderliggende kwetsbaarheden beschouwd. De inschatting van het risico vindt plaats aan de hand van door het ANV opgestelde fictieve, plausibele scenario's. De dreigingen in kwestie zijn verdeeld over acht dreigingsthema's, elk onderverdeeld in meerdere dreigingscategorieën met daarin een aantal enkelvoudige scenario's. Daarnaast zijn vier combinatiescenario's opgesteld waarin meerdere centrale kerngebeurtenissen uit verschillende dreigingsthema's zijn samengevoegd.

Omdat de nationale veiligheid door veel verschillende soorten dreigingen kan worden aangetast, is een *all hazard*-aanpak gebruikt. Zowel moedwillige (*security*) als niet-moedwillige (*safety*) en zowel interne als externe dreigingen worden beschouwd.

1.2 Relatie met Trendanalyse

De Rijksbrede Risicoanalyse 2026 bouwt voort op de bevindingen uit de in 2024 door het ANV opgestelde Trendanalyse Nationale Veiligheid (ANV, 2024). In de Trendanalyse zijn ontwikkelingen gesignaleerd en geduid die invloed hebben op de dreigingen voor de nationale veiligheid. Deze kunnen worden samengevat in vier hoofdboodschappen:

1. De directe en indirecte gevolgen van klimaatverandering worden steeds merkbaarder;
2. Technologische ontwikkelingen zullen in grote mate de toekomstige veiligheidsomgeving gaan beïnvloeden;
3. Het geopolitieke conflict- en escalatiepotentieel neemt substantieel toe;
4. Structurele economische uitdagingen worden urgenter.

Deze hoofdboodschappen en veel van de andere ontwikkelingen uit de Trendanalyse zijn nog steeds actueel. De Trendanalyse vormt daarmee het startpunt voor deze RbRa. Dit is ook de reden dat er binnen deze risicoanalyse geen uitgebreide uiteenzetting van trends en ontwikkelingen wordt gegeven.

1.3 Leeswijzer

De Rijksbrede Risicoanalyse Nationale Veiligheid 2026 bestaat uit een hoofdrapport en de volgende twaalf themarapporten:

- Themarapport combinatiescenario Water, een zegen of een vloek?;
- Themarapport combinatiescenario De duistere kanten van Big Tech;
- Themarapport combinatiescenario Oorlog in Europa;
- Themarapport combinatiescenario Sanctiepolitiek tegen geïsoleerd Nederland;
- Themarapport Klimaat- en natuurrampen;
- Themarapport Infectieziekten;
- Themarapport Zware ongevallen;
- Themarapport Polarisatie, extremisme en terrorisme;
- Themarapport Ongewenste inmenging en beïnvloeding democratische rechtsstaat;
- Themarapport Internationale en militaire dreigingen;
- Themarapport Economische dreigingen;
- Themarapport Cyberdreigingen.

Anders dan in voorgaande risicoanalyses is het thema *Bedreiging vitale infrastructuur* niet meer als apart thema opgenomen. Hiervoor is gekozen omdat de andere thema's oorzaken van dreigingen zijn, terwijl dreigingen voor de vitale infrastructuur eerder een gevolg zijn. De gevolgen van dreigingen voor de vitale processen van de Nederlandse maatschappij — zoals drinkwatervoorziening, olievoorziening en scheepvaartafwikkeling[1] — worden nu explicieter weergegeven in de scenario's.

De themarapporten dienen als basis voor het hoofdrapport van de RbRa. Daarin worden de dreigingen gezamenlijk beschouwd. Het hoofdrapport geeft daarmee de belangrijkste uitkomsten en conclusies van de Rijksbrede Risicoanalyse 2026 voor de nationale veiligheid.

In dit themarapport zijn de verschillende enkelvoudige scenario's over het thema Internationale en militaire dreigingen weergegeven. Het themarapport bestaat uit twee onderdelen. In het eerste onderdeel wordt een algemene beschrijving gegeven van de gehanteerde methodiek. Hierin wordt ingegaan op hoe de beoordeling van de impact van de dreigingen aan de hand van de zes nationale veiligheidsbelangen en voor de enkelvoudige scenario's ook de waarschijnlijkheid is uitgevoerd. In het tweede onderdeel wordt ingegaan op de uitgewerkte scenario's. Allereerst volgt een algemene introductie op het thema en de dreigingscategorieën die onder het thema vallen. Vervolgens worden de verschillende dreigingscategorieën inhoudelijk besproken. Per dreigingscategorie worden relevante factoren besproken; de bouwstenen

[1] Zie voor een actueel en compleet overzicht: NCTV (2025). Overzicht vitale processen.

op basis waarvan een scenario opgebouwd kan worden. Daarna volgen de verhaallijnen van de fictieve scenario's die zijn beoordeeld op impact en waarschijnlijkheid en een beschouwing per dreigingscategorie. Elk thema wordt afgesloten met een slotbeschouwing waarin een reflectie wordt gegeven op de implicaties van het thema als geheel voor de nationale veiligheid (zoals ook opgenomen in het Hoofdrapport). Ook wordt hier het risicodiagram voor het thema weergegeven.

2 Methodiek nationale veiligheid

Dit onderdeel bevat een algemene beschrijving van de methodiek die is gehanteerd bij de beoordeling van de impact en de waarschijnlijkheid van de dreigingen aan de hand van de zes nationale veiligheidsbelangen.

In de risicoanalyse zijn twee soorten scenario's opgenomen: enkelvoudige scenario's en combinatiescenario's. Een enkelvoudig scenario kijkt naar een op zichzelf staande gebeurtenis, zoals een overstroming, terroristische aanslag of handelsoorlog. De enkelvoudige scenario's zijn analyses van dreigingen die een plek hebben in een van de dreigingsthema's. Combinatiescenario's omvatten meerdere centrale kerngebeurtenissen die samenkomen (multi-dreiging). Dit zijn gebeurtenissen die als zelfstandige gebeurtenis passen binnen een dreigingscategorie en binnen het combinatiescenario gezamenlijk worden beschouwd. Denk bijvoorbeeld aan een overstroming in combinatie met zowel uitval van vitale processen als maatschappelijke polarisatie. Het idee is dat in de praktijk verschillende dreigingen gelijktijdig kunnen plaatsvinden, elkaar snel kunnen opvolgen of op elkaar kunnen inwerken.

Voor elk van de scenario's zijn door het ANV in samenspraak met de werkgroep methodiek de mogelijke gevolgen (impact) voor de nationale veiligheid in kaart gebracht. Dit is gedaan aan de hand van de door het ANV opgestelde methodiek. Voor de enkelvoudige scenario's geldt dat naast de impact ook de waarschijnlijkheid van optreden volgens de methodiek is ingeschat.

2.1 Nationale veiligheidsbelangen

Binnen de methodiek wordt gekeken of en in welke mate een scenario de zes nationale veiligheidsbelangen raakt. De nationale veiligheid is in het geding als één of meer van de zes nationale veiligheidsbelangen zodanig wordt bedreigd dat er sprake is van (potentiële) maatschappelijke ontwrichting (ANV, 2026). De zes belangen zijn elk opgesplitst in meerdere meetbare impactcriteria die helpen bij het in kaart brengen van een mogelijke aantasting. Onderstaande tabel geeft een overzicht van alle belangen en criteria. Een uitgebreide uitleg voor elk van deze onderdelen bevindt zich in de door het ANV opgestelde Leidraad Risicobeoordeling (ANV, 2026).

Tabel 1 Veiligheidsbelangen en impactcriteria behorende tot de methodiek nationale veiligheid

Veiligheidsbelang	*Impactcriteria*
1. Territoriale veiligheid	1.1 Aantasting van de integriteit van het grondgebied van het Koninkrijk der Nederlanden
	1.2 Aantasting van de integriteit van de internationale positie van het Koninkrijk der Nederlanden
	1.3 Aantasting van de integriteit van informatie en digitale ruimte

Veiligheidsbelang	*Impactcriteria*
	1.4 Aantasting van de integriteit van het grondgebied van EU en NAVO lidstaten inclusief het Koninkrijk der Nederlanden
2. Fysieke veiligheid	2.1 Doden
	2.2 Ernstig gewonden en chronisch zieken
	2.3 Gebrek aan primaire levensbehoeften
3. Economische veiligheid	3.1 Kosten
	3.2 Aantasting van de vitaliteit van de economie van het Koninkrijk der Nederlanden
4. Ecologische veiligheid	4.1 Langdurige aantasting van natuur- en landschappelijke gebieden die als beschermwaardig zijn aangewezen
	4.2 Langdurige aantasting van het milieu en de natuur in algemene zin
5. Sociale en politieke stabiliteit	5.1 Verstoring van het dagelijkse leven
	5.2 Aantasting van de democratische rechtsstaat
	5.3 Sociaal-maatschappelijke impact
6. Internationale rechtsorde en stabiliteit	6.1 Aantasting van de normen van staatssoevereiniteit, vreedzame co-existentie en vreedzame geschillenbeslechting
	6.2 Aantasting van de werking, legitimiteit dan wel naleving van de internationale verdragen en normen inzake de rechten van de mens
	6.3 Aantasting van de effectiviteit, legitimiteit van multilaterale instituties en internationale regimes
	6.4. Instabiliteit van staten grenzend aan het Koninkrijk der Nederlanden en in de directe omgeving van de Europese Unie

Voor het geven van een oordeel over de precieze omvang van de gevolgen van een scenario, wordt aan elk van de criteria een impactscore toegekend, namelijk: niet van toepassing (0), beperkt (A), aanzienlijk (B), ernstig (C), zeer ernstig (D) of catastrofaal (E). Er is sprake van maatschappelijke ontwrichting als één of meer van de belangen ernstig (klasse C) of hoger wordt aangetast. De classificering is gebaseerd op een logaritmische schaal. Voor criterium 2.1 (aantal doden) betekent dit bijvoorbeeld dat een beperkte score staat voor 0-10 doden, een aanzienlijke score voor 10-100 doden, et cetera. Eenzelfde redenatie wordt gehanteerd voor criterium 3.1 (kosten).

Tabel 2 Voorbeeld van verschillende klassen van gevolg binnen de methodiek nationale veiligheid

Klasse van gevolgen	*Voorbeeld criterium: Aantal doden (2.1)*	*Voorbeeld criterium: Kosten (3.1)*
A. Beperkt	Minder dan 10	<100 miljoen euro
B. Aanzienlijk	10 tot 100	<1 miljard euro
C. Ernstig	100 tot 1000	<10 miljard euro
D. Zeer ernstig	1000 tot 10.000	<100 miljard euro
E. Catastrofaal	Meer dan 10.000	>100 miljard euro

In tegenstelling tot de bovenstaande criteria 2.1 en 3.1, zijn sommige criteria niet uit te drukken in een absoluut aantal. Een voorbeeld hiervan

is criterium 5.2, aantasting van de democratische rechtsstaat. Hiervoor wordt de score bepaald door de mate waarin de verschillende onderdelen van de democratische rechtsstaat worden aangetast. Deze onderdelen zijn:

- Het functioneren van de politieke vertegenwoordiging;
- Het functioneren van het openbaar bestuur en daaraan verbonden ambtenaren;
- Het functioneren van het openbare orde en veiligheidssysteem;
- Het functioneren van een onafhankelijke rechtspraak;
- Functioneren van onafhankelijke media en wetenschap;
- Vrijheden en rechten zoals vastgelegd in grondwet en wetgeving (vrijheid van godsdienst, meningsuiting, vereniging, kiesrecht, etc.).

Naarmate de aantasting groter is en voor meerdere onderdelen van toepassing blijkt neemt de score toe.

Voor elk van de in de risicoanalyse beoordeelde scenario's is aan de hand van een scorekaart per criterium weergegeven wat de verwachte impact is. De totale impact van een scenario is vervolgens berekend op basis van de impact op de zes veiligheidsbelangen. Voor een gedetailleerde toelichting hierop wordt verwezen naar de leidraad risicobeoordeling (ANV, 2026).

Binnen de methodiek wordt bij de enkelvoudige scenario's niet alleen gekeken naar de impact van gebeurtenissen, maar ook naar de waarschijnlijkheid van voorkomen. Voor het bepalen van deze waarschijnlijkheid wordt gekeken naar de kans van voorkomen binnen de komende vijf jaar. Deze kans wordt afhankelijk van het type gebeurtenis kwalitatief of kwantitatief weergegeven op een vijfpuntschaal van zeer onwaarschijnlijk (klasse A) tot zeer waarschijnlijk (klasse E). Voor het bepalen van de waarschijnlijkheid wordt er een onderscheid gemaakt tussen moedwillige en niet-moedwillige dreigingen (zie onderstaande tabel).

Tabel 3 Klassen van waarschijnlijkheid binnen de methodiek nationale veiligheid

Klasse van waarschijnlijkheid	*Kwantitatieve inschatting niet-moedwillige dreiging in % per 5 jaar*	*Kwalitatieve omschrijving moedwillige dreiging*
A. Zeer onwaarschijnlijk	<0,05	Geen concrete aanwijzingen en het scenario wordt niet voorstelbaar geacht
B. Onwaarschijnlijk	0,05 - 0,5	Geen concrete aanwijzingen, maar het scenario wordt enigszins voorstelbaar geacht
C. Enigszins waarschijnlijk	0,5 - 5	Geen concrete aanwijzingen, maar het scenario is voorstelbaar
D. Waarschijnlijk	5 - 50	Het scenario wordt zeer voorstelbaar geacht; er zijn enige aanwijzingen dat het scenario zich daadwerkelijk zal voordoen

Klasse van waarschijnlijkheid	*Kwantitatieve inschatting niet-moedwillige dreiging in % per 5 jaar*	*Kwalitatieve omschrijving moedwillige dreiging*
E. Zeer waarschijnlijk	50 - 100	Concrete aanwijzingen dat het scenario geëffectueerd zou kunnen worden

Ook de ingeschatte waarschijnlijkheid wordt voor elk van de enkelvoudige scenario's weergegeven in de eerdergenoemde scorekaart.

2.2 Scenario's

De methodiek voor het tot stand komen van de enkelvoudige scenario's en van de combinatiescenario's wordt hieronder nader toegelicht.

2.2.1 Enkelvoudige scenario's

Binnen de RbRa zijn de geanalyseerde dreigingen onderverdeeld in dreigingsthema's, zoals *Klimaat- en natuurrampen*, *Cyberdreigingen*, *Zware ongevallen* en *Internationale en militaire dreigingen*. Elk dreigingsthema is uitgewerkt in dreigingscategorieën. Enkelvoudige scenario's worden gebruikt om de dreiging behorende tot een bepaalde dreigingscategorie te illustreren en de impact en waarschijnlijkheid te helpen beoordelen. Zo illustreren de scenario's hoe de dreiging zich mogelijk kan manifesteren.

Ten behoeve van het identificeren en uitwerken van de scenario's is gebruik gemaakt van 'bouwstenen'. Bouwstenen typeren de relevante factoren voor een dreigingscategorie. In onderstaande tabel zijn de bouwstenen voor de dreigingscategorie *Extreem weer* (onderdeel van *Klimaat- en natuurrampen*) als voorbeeld weergegeven. Door factoren te combineren kunnen meerdere situaties ofwel scenario's worden gecreëerd. Uiteraard zullen verschillende combinaties leiden tot verschillende scenario's met wisselende uitkomsten. In onderstaande tabel zijn de gecombineerde bouwstenen voor het scenario 'Hitte en droogte' dikgedrukt weergegeven. De bouwstenen helpen om in één oogopslag duidelijk te maken wat wel en wat niet is meegenomen in het scenario en dienen als referentiekader voor de uiteindelijke verhaallijn.

Tabel 4 Voorbeeld bouwstenen Extreem weer met dikgedrukt de gecombineerde bouwstenen voor het scenario 'Hitte en droogte'[2]

Weertype	**Duur (tijd)**	**Intensiteit**	**Omvang getroffen gebied**	**Bereikbaarheid gebied na incident**	**Uitval voorzieningen[3]**
Sneeuw	<1 dag	Licht	<50 km^2	Goed bereikbaar	Openbaar vervoer
Hagel	1 tot 3 dagen	Matig	50-100 km^2	Slecht bereikbaar	**Water**
IJzel	3 tot 7 dagen	**Zwaar**	100-1000 km^2	Zeer slecht bereikbaar	**Stroom**

2 Vanuit de verschillende mogelijkheden uit de kolommen zijn verschillende scenario's denkbaar. De mogelijkheden uit een rij horen niet noodzakelijkerwijs bij elkaar.
[3] Deze lijst is niet uitputtend; zie voor een actueel en compleet overzicht NCTV (2025). Overzicht vitale processen.

Weertype	Duur (tijd)	Intensiteit	Omvang getroffen gebied	Bereikbaarheid gebied na incident	Uitval voorzieningen[3]
Storm	1 week tot 1 maand	Extreem zwaar	1.000-10.000 km^2		**Voedsel**
Regenval	**>3 maanden**		**>10.000 km^2**		Hulpdiensten
Mist					Communicatie voorzieningen
Droogte					
Hitte					

Op basis van de selectie van de bouwstenen wordt een scenario uitgewerkt in de vorm van een verhaallijn (narratief). Dit gebeurt in samenspraak met deskundigen behorende tot organisaties verbonden aan het ANV.

De in deze risicoanalyse opgenomen scenario's betreffen fictieve, plausibele scenario's van hoe een dreiging zich de komende jaren kan manifesteren. Ze zijn nadrukkelijk niet uitputtend, maar zijn bedoeld als duidelijke illustraties van een dreigingscategorie.

2.2.2 Combinatiescenario's

Het achterliggend idee van de combinatiescenario's is om uit te lichten hoe verschillende typen dreigingen elkaar kunnen beïnvloeden. Het doel is om inzicht te krijgen in kwetsbaarheden en andere risicofactoren, die onderbelicht zouden blijven als wordt gewerkt met alleen enkelvoudige scenario's. Daarom bevat elk combinatiescenario meerdere centrale kerngebeurtenissen. Er zijn namelijk omstandigheden denkbaar waarbij verschillende van deze gebeurtenissen (nagenoeg) gelijktijdig plaatsvinden of elkaar versterken en gezamenlijk tot een grotere impact op de nationale veiligheid leiden. Waar een enkelvoudig scenario als focus de uitwerking van één dreiging heeft, gaat het bij een combinatiescenario om het samenkomen van meerdere dreigingen (multi-dreiging). Omdat in de RbRa 2026 voor het eerst gewerkt wordt met combinatiescenario's, zijn de gehanteerde uitgangspunten, selectiecriteria, wijze van beoordeling en mogelijke beperkingen van dit type scenario hieronder opgenomen.

2.2.2.1 Uitgangspunten

Er zijn een aantal uitgangspunten waar de in de RbRa opgenomen combinatiescenario's als set aan voldoen. Een aantal hiervan zijn meer gericht op de analytische functie van de combinatiescenario's en een aantal meer op de inhoudelijke balans van het set als geheel. Deze uitgangspunten zijn als volgt:

- Combinatiescenario's identificeren aanvullende, nieuwe of onderbelichte risico's voor de nationale veiligheid die kunnen voortkomen uit het gelijktijdig plaatsvinden of uit elkaar voortkomen (cascade) van verschillende dreigingen;
- Er is aandacht voor verschillende grondoorzaken van combinaties van dreigingen: dreigingen die uit elkaar voortkomen, dreigingen met een gedeelde oorzaak en dreigingen die (toevallig) gelijktijdig plaatsvinden;
- De set aan scenario's biedt een plek aan (uitingen van) elk van de vier transities voor de nationale veiligheid die zijn geïdentificeerd in de Trendanalyse 2024 (ANV, 2024);

- Er is voldoende aandacht voor de onderlinge interactie tussen moedwillige en niet-moedwillige dreigingen. Bijvoorbeeld door te laten zien hoe deze elkaars gevolgen versterken of hoe ze in sommige gevallen een beroep doen op dezelfde capaciteiten.

2.2.2.2 Selectiecriteria

In lijn met bovenstaande uitgangspunten zijn meerdere selectiecriteria geformuleerd, waarmee vervolgens de combinatiescenario's zijn opgesteld:

- Elk combinatiescenario moet drie kerngebeurtenissen bevatten. Er zijn omstandigheden denkbaar waarbij verschillende van deze gebeurtenissen (nagenoeg) gelijktijdig plaatsvinden of elkaar versterken en gezamenlijk tot een grotere impact op nationale veiligheid leiden;
- Voor deze kerngebeurtenissen geldt dat er binnen de set van combinatiescenario's een goede afspiegeling moet zijn van de verschillende dreigingsthema's uit de RbRa. Oftewel, de opgenomen kerngebeurtenissen moeten divers van aard zijn;
- Voor de kerngebeurtenissen zelf moet een diverse set aan achterliggende factoren, ontwikkelingen en actoren worden gekozen. Zo moet bijvoorbeeld worden voorkomen dat telkens dezelfde actor centraal staat;
- Bij tenminste één van de combinatiescenario's is er in één van de kerngebeurtenissen een verbinding met het Caribisch deel van het Koninkrijk. Voor de andere combinatiescenario's geldt dat er bijvoorbeeld in de 'wat als' of beschouwing aandacht moet zijn voor het Caribisch deel van het Koninkrijk;
- De gevolgen van elk combinatiescenario moeten structureel zijn. Dat wil zeggen dat de gevolgen niet gemakkelijk terug kunnen worden gedraaid. Er is blijvend iets veranderd in bijvoorbeeld de maatschappij, de internationale gemeenschap of de leefomgeving. Dit betekent dat combinatiescenario's ingrijpende kerngebeurtenissen omvatten met relatief grote gevolgen voor de nationale veiligheid;
- Het scenario moet als geheel een *plausibele worst case*-variant zijn. Dit wil zeggen dat de kerngebeurtenissen uit het scenario redelijkerwijs zouden kunnen plaatsvinden, ook al is de impact hoog. Het scenario is dus geen '*wild card*' of doorkijk naar een bijzonder extreme situatie;
- Het scenario moet binnen nu en vijf jaar merkbare gevolgen hebben óf het scenario vereist binnen nu en vijf jaar actie om de weerbaarheid te verhogen ter voorbereiding op dreigingen.

Bovenstaande uitgangspunten en selectiecriteria vormen het kader van de selectie van de combinatiescenario's. De verhaallijnen van de combinatiescenario's die op basis hiervan zijn uitgewerkt, bevatten vervolgens een mogelijke uitwerking van de combinatie van de geselecteerde dreigingen. Er zijn echter meerdere alternatieve uitwerkingen mogelijk. Daarom zijn er bij elk combinatiescenario in de vorm van een 'Wat als?' enkele alternatieve uitwerkingen weergegeven. Verder vormen de combinatiescenario's in de RbRa een eerste vertrekpunt en kunnen na de RbRa andere combinatiescenario's worden uitgewerkt.

De selectie van (het aantal) combinatiescenario's is gebaseerd op de belangrijkste trends uit de Trendanalyse 2024, waarbij in de uitwerking ook wordt voldaan aan de bovengenoemde uitgangspunten en criteria.

2.2.2.3 Beoordeling

De combinatiescenario's worden — anders dan de enkelvoudige varianten — alleen beoordeeld op gevolgen en niet op waarschijnlijkheid. De combinatiescenario's worden geschreven vanuit de gedachte dat deze plausibel *worst case* moeten zijn. De kerngebeurtenissen uit het scenario kunnen dus redelijkerwijs plaatsvinden ook al is de impact hoog. Ze zijn daarmee ook (in combinatie) een relevant onderwerp voor de nationale veiligheid. Wat betreft de beoordeling, ligt de nadruk op het uiteenzetten van logische, impactvolle verbanden tussen de verschillende kerngebeurtenissen en niet op het beoordelen van de waarschijnlijkheid hiervan.

Voor de beoordeling van de gevolgen wordt net als bij de enkelvoudige scenario's gebruik gemaakt van de veiligheidsbelangen en impactcriteria uit de Leidraad Risicobeoordeling. Het combinatiescenario wordt hierbij in zijn geheel beoordeeld. Er is dus uiteindelijk voor elk impactcriterium één impactscore voor alle gebeurtenissen uit het scenario samen.

2.3 Resultaten en beschouwing

Om de resultaten van de losse scenariobeoordelingen nader te duiden, wordt per dreigingsthema en per combinatiescenario een beschouwing opgesteld. Om te helpen bij de uiteindelijke vergelijking van alle enkelvoudige scenario's, bevat de slotbeschouwing van elk dreigingsthema een risicodiagram met een overzicht van de scenario's geplot langs de assen waarschijnlijkheid en impact.

In de beschouwing van de combinatiescenario's wordt, naast de impact op de nationale veiligheidsbelangen, ingegaan op onderliggende ontwikkelingen. Verder wordt gekeken naar welke kwetsbaarheden naar voren komen. Hierbij gaat het om aspecten als afhankelijkheden en beperkingen in capaciteit. Aanvullend kan worden ingegaan op de *'wat als'* varianten die bij de combinatiescenario's zijn benoemd. Deze beschouwing is niet strak gekaderd, maar geeft de onderzoekers juist de ruimte om een stap terug te doen en te reflecteren op het scenario.

De resultaten van de beschouwingen van de combinatiescenario's en de dreigingsthema's vormen vervolgens input voor de hoofdbeschouwing van in het hoofdrapport van de RbRa 2026. Deze hoofdbeschouwing bestaan uit de belangrijkste dreigingen, kwetsbaarheden (in de zin van afhankelijkheden en capaciteiten) en handelingsperspectief (opties om de weerbaarheid te vergroten). Daarbij ligt de nadruk op de dreigingen en kwetsbaarheden, de handelingsperspectieven zijn niet volledig geanalyseerd.

2.4 Geografische reikwijdte

Geografisch is de reikwijdte van de Rijksbrede Risicoanalyse het gehele Koninkrijk der Nederlanden. Dit betekent dat risico's en dreigingen inzichtelijk worden gemaakt voor zowel Europees Nederland als het Caribisch deel van het Koninkrijk. Daarbij is het van belang om te

benadrukken dat uitsluitend scenario's geselecteerd en uitgewerkt worden die invloed hebben op de nationale veiligheid van het Koninkrijk in zijn geheel. Scenario's met uitsluitend lokale of regionale gevolgen — door bijvoorbeeld (lokale) manifestaties van zware ongevallen, verstoring van vitale infrastructuur en infectieziekten — vallen buiten de scope van de RbRa. Deze zijn veelal reeds opgenomen in regionale risicoprofielen, zoals de risicoprofielen van Curaçao (IFV, 2017) en van de Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid (Veiligheidsregio ZHZ, 2024). De scenario's die betrekking hebben op het Caribisch deel van het Koninkrijk zullen daardoor met name gaan over natuurrampen en internationale en territoriale dreigingen. Bij het beoordelen van de scenario's betreffende het Caribisch deel van het Koninkrijk wordt dezelfde methodiek gehanteerd als voor het beoordelen van de scenario's voor Europees Nederland.

Bij het lezen van de RbRa is het van belang om bewust te zijn van het feit dat de eilanden in het Caribisch deel van het Koninkrijk relatief kwetsbaar zijn voor een breed scala aan dreigingen. Dit heeft te maken met hun kleine omvang, laag niveau aan redundantie op het gebied van (vitale) infrastructuur en afhankelijkheden. Er is bijvoorbeeld vaak slechts één aanbieder per vitale sector, bijvoorbeeld één ziekenhuis en één bedrijf dat elektriciteit opwekt. Uitval van een dergelijke aanbieder heeft daardoor grote gevolgen.



3 Internationale en Militaire Dreigingen

3.1 Inleiding

Het dreigingsthema *Internationale en Militaire Dreigingen* beschrijft dreigingen voor de Nederlandse nationale veiligheid die worden ingegeven door buitenlandse (statelijke en niet-statelijke) actoren. Het thema beslaat zowel moedwillige dreigingen (bijvoorbeeld gewapend conflict) als niet-moedwillige dreigingen (bijvoorbeeld statelijke fragiliteit). Hoewel buitenlandse politieke, militaire, en hybride dreigingen in werkelijkheid steeds vaker samenvallen – vooral moedwillige dreigingen komen in toenemende mate als een combinatie van militaire en hybride middelen tot uiting – worden hybride dreigingen niet in dit thema behandeld, maar in de themarapporten 'Cyberdreigingen' en 'Ongewenste inmenging en beïnvloeding van de democratische rechtsstaat.' Binnen dit dreigingsthema wordt onderscheid gemaakt tussen vier dreigingscategorieën:

- Multilaterale veiligheidsinstituties onder druk;
- Nucleaire proliferatie;
- Gewapend interstatelijk conflict;
- Fragiliteit nabij het Koninkrijk en/of de EU.

In tegenstelling tot in de RbRa 2022 bevat de dreigingscategorie 'Nucleaire proliferatie' in het huidige dreigingsthema geen scenario's, maar fungeert het als contextfactor en *threat multiplier* voor andere scenario's in de RbRa 2026, vooral voor scenario's die gaan over buitenlandse statelijke dreigingen. Belangrijke voorbeelden zijn het scenario over 'Desintegratie van de Russische Federatie' en het combinatiescenario over 'Oorlog in Europa.'

3.2 Dreigingscategorie Multilaterale veiligheidsinstituties onder druk

Een effectief functionerend multilateraal systeem is belangrijk voor Nederland. De internationale rechtsorde en daarop gebaseerde organisaties zijn echter sterk aan erosie onderhevig. Na de Tweede Wereldoorlog, en vooral sinds het einde van de Koude Oorlog, werden liberale waarden op het gebied van veiligheid, recht, economie, en klimaat geïnstitutionaliseerd in een steeds hechter stelsel van internationale regels en afspraken. Groei en stabiliteit van welvaart en vrede in Nederland en Europa leunt sindsdien sterk op de mondiale openheid en aansprakelijkheid die deze op-regels-gebaseerde liberale wereldorde probeerde te waarborgen. Zij is doorlopend op de proef gesteld door realpolitik opportunisme, van met name grootmachten, maar in afgelopen jaren is het multilaterale systeem onder zeer grote druk komen te staan (Leonard, 2025; Aartsma et al., 2026).

3.2.1 Relevante ontwikkelingen

De Russische grootschalige invasie van Oekraïne in 2022 bracht een systeemschok in het internationale multilaterale bestel teweeg, vooral op het gebied van veiligheid. Het grondbeginsel van internationaal staatsrecht – het 'agressieverbod' (CAVV, 2022) – werd geschonden en relevante multilaterale veiligheidsmechanismen traden niet of beperkt in werking. Hoewel de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties (VN) in februari 2022 een resolutie aannam waarmee de invasie werd veroordeeld en Rusland werd opgeroepen om zich terug te trekken, kwam het door het Russische veto in de Veiligheidsraad (VNVR) niet tot een juridisch bindende resolutie, laat staan een vredesmissie. Bovendien

was de Amerikaanse oppositie tegen een voorstel tot hernieuwde veroordeling in 2025, vanuit Europees veiligheidsoogpunt, een zeer verontrustende ontwikkeling. Ook in NAVO-verband geeft Washington blijk van een wisselvallige houding tegenover multilaterale samenwerking en Europese veiligheid. Voorbeelden hiervan zijn de plotselinge, tijdelijke onderbreking van wapenleveranties aan, en het delen van inlichtingen met, Oekraïne in het voorjaar van 2025, en de diplomatieke botsing met NAVO-bondgenoten over de territoriale status van Groenland begin 2026. Cohesie en coördinatie binnen westerse veiligheidssamenwerking wordt verder bemoeilijkt door Europese politieke krachten die toenadering zoeken tot Rusland. Zo leven er zorgen over de activiteiten van enkele Duitse en Hongaarse politici, die gevoelige informatie zouden doorspelen aan het Kremlin (Panyi, 2025; Pfeifer, 2025). Door zorgen zoals deze wordt onderlinge veiligheidssamenwerking bemoeilijkt.

Als gevolg zoekt de Europese Unie een veiligheidsinvulling van zijn tot dusver vooral op economische samenwerking gerichte multilateralisme. De Europese Commissie heeft met het Strategic Compass for Security and Defence (SCSD), het European Defence Industry Programme (EDIP) en het Readiness 2030-initiatief vergaande plannen voor integratie op het gebied van veiligheid en defensie (Clapp & Lazarou, 2025). Maatschappelijke, economische, en (geo)politieke verschillen tussen lidstaten, echter, maken het inrichten van een Europese defensie-unie moeizaam. In de uitvoering leidt dit tot obstakels, zoals al zichtbaar werd met de plaatsing van de European Peace Facility buiten de EU-begroting (EC, 2021). Dat bewegingen richting Europese integratie én fragmentatie tegelijkertijd plaatsvinden, is een gevolg van de geopolitieke onzekerheid waartoe Europa zich te verhouden heeft.

De heropleving van machtspolitiek ten koste van multilaterale principes, die onder meer bleek uit het optreden van Rusland in Oekraïne, past in een bredere trend. Een sprekend symptoom van deze ontwikkeling is het sinds 2020 drastisch toegenomen gebruik van het vetorecht door de permanente leden van de VNVR, met name de VS, China, en Rusland (Peace Security Data Hub, 2026; UN, 2025). Multilaterale vredesinzet blijft uit bij (burger)oorlogssituaties als Jemen, Gaza, Soedan, Myanmar en Ethiopië. Bestaande missies worden afgeschaald of beëindigd in onder meer Mali, Centraal Afrikaanse Republiek, Democratische Republiek Congo, en Zuid-Soedan (Brosig et.al, 2025).

De teloorgang van multilaterale vredes- en veiligheidsinzet hangt nauw samen met een toenemend onvermogen om als internationale gemeenschap wapenverspreiding te beheersen, terwijl wereldwijd het conflictpotentieel toeneemt, militaire uitgaven stijgen en spanningen rondom kernwapens toenemen (ANV, 2024). Het New START-verdrag dat de strategische kernwapenarsenalen van de VS en Rusland moest beperken is begin 2026 verlopen; geen van beide ondertekenaars zint op verlenging. Eerder trokken Rusland en de VS zich al terug uit het Open Skies-verdrag en beëindigden ze het INF-verdrag. In 2018 trok de VS zich terug uit de nucleaire overeenkomst JCPOA met Iran. Recent spreekt Washington steeds vaker over het hervatten van kernproeven (Hunnicutt et al., 2025). In 2021 is evenwel het eerste juridisch bindende verbod op kernwapens in werking getreden (het TPNW), maar

geen van de negen kernwapenstaten, noch een enkel NAVO-lid, hebben zich tot dusverre aangesloten (UN, 2021).

Washington kiest intussen voor meer unilateraal optreden. Naast de weifelende houding ten opzichte van het NAVO-bondgenootschap, is daar de recente terugtrekking of ondermijning van tientallen internationale organisaties (zie o.a. UN OHCHR, 2025; Foulkes & Mitchell, 2026; Lee & Amiri, 2026), de toenemende inzet van eenzijdige handelstarieven en -sancties voor geopolitieke doeleinden (Sabatini, 2025) en het initiatief voor een goeddeels geprivatiseerde Vredesraad die onder persoonlijke leiding van de huidige Amerikaanse President oorlogen moet beëindigen en wederopbouw moet brengen (Troianovski, 2026).

Ook China zet de internationale rechtsorde onder druk, zie bijvoorbeeld het Chinese optreden in de Zuid-Chinese Zee (Nguyen & Oude Elferink, 2025). Maar in zekere zin maakt Beijing een min of meer tegengestelde beweging in vergelijking met Washington. Waar China zich in de regel unilateraal opstelde, doet het sinds enkele jaren pogingen zijn aandeel, zeggenschap, en initiatief in multilaterale samenwerkingen te vergroten. Binnen de VN, bijvoorbeeld, groeit het Chinese aandeel in de bekostiging van vredesoperaties de komende jaren tot het niveau van de VS (UNGA, 2024). Ook bekleden Chinese ambtenaren steeds vaker topfuncties zoals die van ondersecretaris-generaal. Ook in kleinere multilaterale fora – ook wel het minilateralisme genoemd – laat China veel initiatief zien: fora zoals de BRICS, de Shanghai Cooperation Organisation, of het Asia Pacific Economic Cooperation forum, waarin economie en veiligheid samen komen (Fong, 2025; IISS, 2025). China lijkt te zoeken naar mogelijkheden multilateralisme naar eigen voorbeeld in te richten; een systeem waar economische integratie en welvaart naast centrale politieke controle kan bestaan, niet gestoeld op een internationaal juridisch kader maar op flexibiliteit vanuit eigenbelang.

3.2.2 Bouwstenen

Binnen de dreigingscategorie 'Multilaterale veiligheidsinstituties onder druk' zijn er verschillende factoren die van invloed zijn op de ernst van de dreiging. Deze bouwstenen zijn in onderstaande tabel weergegeven.

Tabel 5 Bouwstenen 'Multilaterale veiligheidsinstituties onder druk'[4]

Organisatie	Type spanningspunt	Functioneren arrangement	Externe actor betrokken	Duur situatie
NAVO	Onderling politiek conflict lidstaten	N.v.t.	N.v.t.	< 1 maand
EU	(Dreigen met) uittreden lidstaat of lidstaten	Besluitvorming en/of procedures vertraagd	Rusland	< 6 maanden
VN-stelsel	Niet houden aan afspraken binnen arrangement	Besluitvorming en/of procedures lopen vast	China	< 1 jaar

[4] Vanuit de verschillende mogelijkheden uit de kolommen zijn verschillende scenario's denkbaar. De mogelijkheden uit een rij horen niet noodzakelijkerwijs bij elkaar.

Organisatie	Type spanningspunt	Functioneren arrangement	Externe actor betrokken	Duur situatie
OVSE	Onderling afwijkende prioriteiten	Eén of meerdere leden verlaten organisatie	Overig	> 1 jaar
WTO	Onenigheid over toekomstig(e) richting/ beleid arrangement	Eén of meerdere kernleden verlaten organisatie		Permanent
Overig	Handelingen lidstaat in het buitenland	Organisatie houdt op te bestaan of verliest zijn relevantie		
	Handelingen lidstaat in het binnenland	Concurrerende alternatieven ontstaan		
	Onderling gewapend/hybride conflict lidstaten			
	Samenwerking met of afhankelijkheid van externe actor			
	Legitimiteit organisatie wordt in twijfel getrokken door één of meer leden			

Onder **organisatie** wordt weergegeven welke multilaterale veiligheidsinstelling onder druk staan. Dit type bouwsteen maakt het mogelijk om scenario's te richten op specifieke organisaties, zoals onder andere de EU, de NAVO en de VN, maar ook op overige vormen van multilaterale samenwerking. Daarnaast is het **type spanningspunt** van belang. Hierbij gaat het om welk soort druk of uitdaging de organisatie belemmert. Dit kan variëren van politieke conflicten tussen lidstaten en/of bondgenoten tot het niet naleven van afspraken of onderling afwijkende prioriteiten. Ook het **functioneren** van het arrangement is van belang. Hierbij gaat het om de wijze waarop het functioneren van de organisatie beïnvloed wordt. Mogelijke voorbeelden zijn vertraging of vastlopen van besluitvorming, het verlaten of zelfs de opheffing van de organisatie. Daarbij kunnen **externe actor** betrokken zijn bij het ontstaan van de spanningen in of druk op de organisatie. De **duur** van de situatie kan variëren van minder dan één maand tot permanent.

Voor de dreigingscategorie 'Multilaterale veiligheidsinstituties onder druk' zijn twee scenario's uitgewerkt: 'Tweespalt in de EU' en 'Uithollen van de NAVO.'

3.2.3 Het scenario 'Tweespalt in de EU'

In het scenario 'Tweespalt in de EU' veroorzaakt het Europese Migratie- en Asielpact van 2026, bedoeld om migranten eerlijk over de EU te verdelen, verzet. Wanneer door een oplaaiend conflict

honderdduizenden mensen noodgedwongen op de vlucht slaan vanuit Noord-Afrika naar onder andere de EU, weigert een groep lidstaten mee te werken aan het ten uitvoer leggen van het pact. Volgens deze groep hebben zuidelijke lidstaten jarenlang kunnen leunen op de militaire investeringen van anderen en is het nu aan hen om hun verantwoordelijkheid te nemen. De EU raakt verlamd door veto's en interne verdeeldheid — de grootste politieke crisis sinds haar oprichting ontstaat. In onderstaande tabel zijn de bouwstenen genoemd waarop het geselecteerd fictieve scenario tweespalt in de EU gebaseerd is.

Tabel 6 Bepalende bouwstenen voor het scenario 'Tweespalt in de EU'

Organisatie	Type spanningspunt	Functioneren arrangement	Externe actor betrokken	Duur situatie
EU	Onderling politiek conflict lidstaten	Besluitvorming en/of procedures vertraagd	N.v.t.	> 1 jaar
	Niet houden aan afspraken binnen arrangement	Besluitvorming en/of procedures lopen vast		
	Onderling afwijkende prioriteiten			
	Onenigheid over toekomstig(e) richting/ beleid arrangement			

3.2.3.1 Context

Het Europese Migratie- en Asielpact van 2026 is bedoeld om een eerlijk systeem te creëren voor de verdeling van migranten en asielzoekers over de EU-lidstaten. In de praktijk stuit het pact echter al vóór de invoering op aanzienlijke weerstand. Een aantal lidstaten weigeren (voor een deel) mee te werken, waardoor de druk op andere lidstaten en onderlinge spanningen oplopen.

Deze oplopende druk valt samen met een periode van noodgedwongen groei van de defensie-uitgaven. Nadat de Verenigde Staten meermaals de EU opriep om hun eigen broek omhoog te houden en aankondigden de militaire steun aan de oostflank van de EU af te willen bouwen, zagen veel Europese landen zich genoodzaakt hun defensiebudgetten te verhogen. Daarmee werd de NAVO-norm van 3,5% van het BBP voor velen het streven. Een aantal Noord- en Oost-Europese landen bereiken deze drempel zeer waarschijnlijk als eerste, terwijl de landen aan de zuidelijke rand van de EU deze minder makkelijk halen.

Economische tegenslagen door protectionistische maatregelen en handelsbarrières elders, in combinatie met de noodzakelijke groei van defensie-uitgaven en de daaraan verbonden bezuinigingen, leiden tot steeds meer maatschappelijke onvrede. Vooral economieën die sterk leunen op internationale handel krijgen steeds meer klappen te verduren. Als gevolg van deze, alsook andere, factoren stijgen

nationalistische partijen in veel Europese landen in de peilingen (Mumford, 2025).

3.2.3.2 Scenario: Tweespalt in de EU

De al gespannen verhoudingen binnen de Europese Unie worden verder op scherp gezet wanneer de gevolgen van klimaatverandering acuut zichtbaar worden ten zuiden van het continent. In Noord-Afrika leiden langdurige perioden van droogte tot mislukte oogsten, voedselonzekerheid en op enkele plekken tot hongersnood, terwijl op andere plaatsen overstromingen mensen dwingen tot verplaatsing. Waar klimaatvluchtelingen zich traditioneel vooral binnen de regio verplaatsen, dwingt de regionale crisis en het gebrek aan lokale opvangcapaciteit tot grootschalige migratiestromen die ook de grenzen van het continent overschrijden.

In de lente van 2029 bereikt een deel van deze wanhopige migranten de zuidelijke grenzen van de EU. In één maand arriveren meer dan 14.000 mensen, ondanks enkele honderden migranten die vroegtijdig onderschept en teruggestuurd werden door de kustwacht. Zuid-Europese landen slaan alarm en roepen de Europese Unie op tot steun, maar krijgen nauwelijks respons. Naast de traditionele eurosceptische spelers in Centraal-Europa, weigeren nu ook een aantal West-Europese lidstaten mee te werken aan de solidariteitsmechanismen van het Migratie- en Asielpact. Deze lidstaten stellen dat hun opvangcapaciteit is bereikt en dat zij, gezien de hoge tol die de defensie-uitgaven en de aanhoudende economische malaise eisen, niet langer in staat (of bereid) zullen zijn de gewenste financiële bijdrage te leveren indien zij geen vluchtelingen opnemen.

In Brussel verklaren zeven lidstaten in een gezamenlijk communiqué dat de zuidelijke landen “het inhalen van jarenlange besparingen op defensie” mogen beschouwen als vervanging voor de verplichte financiële bijdrage onder het migratiepact. Volgens deze redenering hebben de zuidelijke lidstaten jarenlang kunnen leunen op de militaire investeringen van anderen, en is het nu aan hén om verantwoordelijkheid te nemen. Tenzij deze lidstaten hun defensie-uitgaven op korte termijn aanzienlijk verhogen, zullen de noordelijke lidstaten geen financiële compensatie (meer) betalen voor de opvang van migranten die zij weigeren over te nemen.

De discussie krijgt nog een extra dimensie wanneer enkele regeringen benadrukken dat de nieuwe migratiestroom niet onder de juridische definitie van vluchtelingen valt. Omdat personen die op de vlucht zijn voor de gevolgen van klimaatverandering niet erkend worden onder het Vluchtelingenverdrag van 1951, is de EU niet verplicht deze mensen op te nemen. Dit vindt in toenemende mate weerklank onder de Europese bevolking, waar de frustratie over migratie en bezuinigingen door de hogere defensie-uitgaven samenkomen.

Binnen de Europese Raad groeit de impasse. Steeds meer EU-lidstaten beginnen gebruik te maken van het vetorecht naarmate de politieke verschillen groeien— zowel om verdere samenwerking op het gebied van migratie te blokkeren als om druk uit te oefenen op zuidelijke lidstaten om hun defensie-inspanningen op te voeren. Dit informele

bondgenootschap krijgt in progressieve mediakanalen al snel een naam: de '*European Community of Selfishness and Cruelty*' — een knipoog naar de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (EGKS of ECSC in het Engels) waarmee ooit de Europese samenwerking begon.

Maar waar de originele Europese gemeenschap destijds bedoeld was om Europa te verenigen, lijkt deze nieuwe gemeenschap juist symbool te staan voor een Europa dat zijn samenhang verliest. In de jaren die volgen laaien de gevechten rondom de Europese begroting steeds feller op. De Europese economie kan de druk van alle kanten – stijgende defensie-uitgaven, opvang van vluchtelingen, wereldwijde protectionistische maatregelen en dalend concurrentievermogen – steeds slechter bijbenen, waardoor het vooruitzicht op structureel herstel vervaagt. Op het hoogste niveau worden herhaaldelijk pogingen ondernomen om de Unie te hervormen en de lasten eerlijker te verdelen, maar deze initiatieven lopen continu stuk op wantrouwen en *tit-for-tat*-strategieën tussen de twee ontstane blokken.

3.2.3.3 Beoordeling van impact en waarschijnlijkheid

Onderstaande tabel bevat de beoordeling van de waarschijnlijkheid en de impact van het fictieve scenario 'Tweespalt in de EU'.

Tabel 7 Beoordelingstabel scenario 'Tweespalt in de EU'

Thema	**Internationale en militaire dreigingen**
Dreigingscategorie	Multilaterale veiligheidsinstituties onder druk
Scenario	Tweespalt in de EU
Scenariotoelichting	Het Europese Migratie- en Asielpact van 2026, bedoeld om migranten eerlijk over de EU te verdelen, veroorzaakt verzet. Wanneer in 2029 duizenden mensen noodgedwongen op de vlucht slaan vanuit Noord-Afrika naar onder andere de EU, weigert een groep landen mee te werken. De EU raakt verlamd door veto's en interne verdeeldheid — de grootste politieke crisis sinds haar oprichting.

Waarschijnlijkheidsbeoordeling (binnen 5 jaar)		**Toelichting**
Waarschijnlijkheid:	D	Tweespalt binnen de EU komt vaker voor, en wordt dus zeer voorstelbaar geacht. Bovendien tekenen zich al de eerste tekenen af van landen die weigeren mee te werken aan het nieuwe Asiel- en Migratiepact van de EU en is migratie in bredere zin een splijtzwam in de EU. Zodoende zijn er al enkele aanwijzingen dat het scenario zich daadwerkelijk zal voordoen.

Beoordeling gevolgen (impact)			
Veiligheidsbelang	**Criterium**	**Score**	**Toelichting**
Territoriaal	1.1 Grondgebied	0	Niet van toepassing
	1.2 Internationale positie	B	Politieke betrekkingen en samenwerking binnen de EU worden aanzienlijk geraakt in het scenario. Daardoor wordt ook de Nederlandse invloed in deze organisaties aangetast, ongeacht in welk 'kamp' het

Beoordeling gevolgen (impact)			
Veiligheidsbelang	**Criterium**	**Score**	**Toelichting**
			land terechtkomt. Hoe dan ook zullen in een dergelijke situatie minder landen willen samenwerken, en in sommige instanties zelfs de Nederlandse belangen kunnen tegenwerken.
	1.3 Informatie en digitale ruimte	0	Niet van toepassing
	1.4 Grondgebied EU en NAVO lidstaten	0	Niet van toepassing
Fysiek	2.1 Doden	0	Niet van toepassing
	2.2 Ernstig gewonden en chronisch zieken	0	Niet van toepassing
	2.3 Gebrek primaire levensbehoeften	A	Door de grote toename in vluchtelingen zullen er mensen in de illegaliteit belanden en mogelijk zelfs op straat moeten leven, waardoor zij een gebrek zullen hebben aan primaire levensbehoeften.
Economisch	3.1 Kosten	B	Doordat andere EU-landen weigeren mee te werken aan het nieuwe Asiel en Migratiepact is de kans groot dat Nederland hogere aantallen vluchtelingen te verwerken krijgt. Bovendien is de kans op doorreizen ook groter, gezien de zuidelijke EU-landen hier minder streng op zullen handhaven als zij geen (financiële) steun krijgen.
	3.2 Aantasting vitaliteit	0	Niet van toepassing
Ecologisch	4.1 Aantasting beschermwaardige natuur	0	Niet van toepassing
	4.2 Aantasting milieu en natuur in algemene zin	0	Niet van toepassing
Sociaal-politiek	5.1 Verstoring dagelijks leven	0	Niet van toepassing
	5.2 Aantasting democratische rechtsstaat	0	De verwachting is dat tweespalt op Europees niveau niet direct zijn weerslag zal hebben op het functioneren van het Nederlandse politiek systeem. Echter is er wel een kans dat, als een dergelijke crisis voortduurt, er een gebrek aan vertrouwen bij een substantieel gedeelte van de bevolking ontstaat ten aanzien van de politieke vertegenwoordiging.
	5.3 Sociaal-maatschappelijke impact	B	Door de grote toename in vluchtelingen en het uitblijven van effectief beleid is het vrijwel zeker dat polarisatie toeneemt en er maatschappelijke onrust ontstaat. Ook zullen bepaalde bevolkingsgroepen, in dit geval Noord-Afrikaanse vluchtelingen, hoogstwaarschijnlijk worden gestigmatiseerd – omdat zij officieel niet onder het vluchtelingenverdrag vallen.
Internationale rechtsorde	6.1 Staatssoevereiniteit, vreedzame co-existentie en vreedzame geschillenbeslechting	0	Niet van toepassing

Beoordeling gevolgen (impact)			
Veiligheidsbelang	**Criterium**	**Score**	**Toelichting**
	6.2 Mensenrechten	B	Ten eerste wordt op grote schaal het recht op adequate levensomstandigheden aangetast. Verder sturen zuidelijke EU-staten een deel van de vluchtelingen direct terug, wat een schending zou zijn van het non-refoulement-principe (wat verbiedt een vluchteling terug te sturen naar een land waar hij of zij gevaar loopt).
	6.3 Multilaterale instituties en internationale regimes	C	Er is sprake van een verlamming van de besluitvorming en processen binnen de EU.
	6.4 Instabiliteit rondom Koninkrijk/EU	B	Er is een aanzienlijke aantasting van het vermogen van staten grenzend aan de EU om de bevolking basisdiensten te verlenen, waardoor zij noodgedwongen hun heil elders moeten zoeken – waaronder in de EU.

3.2.4 Het scenario 'Uithollen van de NAVO' – op aanvraag

3.2.4.1 Context

In Washington wordt inmiddels het sentiment breed gedeeld dat de Verenigde Staten hun aanwezigheid in Europa moeten verminderen. Uit de Nationale Veiligheidsstrategie van december 2025 bleek al dat de Verenigde Staten zich onder Republikeins leiderschap willen gaan toeleggen op het Westelijk halfrond. Ook aan de kant van de Democraten lijkt de aandacht minder gevestigd te zijn op de veiligheidssituatie in Europa dan onder eerdere regeringen het geval was. Het gevolg is een terugtrekkende beweging van de VS uit Europa, vooral op militair en diplomatiek gebied.

Terwijl van de Amerikaanse kant de overtuiging leeft dat de ondersteuning van Europese bondgenoten niet in alle gevallen het eigenbelang dient, ligt dat bij Amerika's Europese bondgenoten juist weer heel anders. Voor hen komt de Amerikaanse terugtrekking op een moeilijk moment, waarin de veiligheidssituatie op het continent snel verslechtert. De grootschalige Russische invasie van Oekraïne heeft de Europese NAVO-lidstaten overtuigd van een opschaling van de collectieve verdediging, maar totdat deze is opgezet, wordt Amerikaanse ruggensteun als cruciaal ervaren. Deze botsende belangen vormen ingrediënten voor een mogelijk existentieel meningsverschil over het nut en het lot van het NAVO-bondgenootschap.

3.2.4.2 Scenario: Uithollen van de NAVO

Voor professionals en inhoudelijke belanghebbenden is dit scenario op aanvraag beschikbaar.

3.2.5 Beschouwing Multilaterale veiligheidsinstituties onder druk

Nederland is een open economie en een sterk internationaal georiënteerd land dat in hoge mate afhankelijk is van een goed functionerend multilateraal veiligheidsstelsel. Instituties zoals de EU en de NAVO vormen de ruggengraat voor de Nederlandse nationale veiligheid, economische stabiliteit en sterke internationale positie. Maar, precies dit soort instituties staan in toenemende mate onder druk. De waarschijnlijkheid van beide scenario's benadrukken dit gegeven: zowel het scenario over tweespalt in de EU alsook het scenario over de uitholling van de NAVO hebben de score D (zeer waarschijnlijk) toegekend gekregen. De impact van deze scenario's valt echter tot op zekere hoogte mee. De potentiële gevolgen van een daadwerkelijk volledig uiteenvallen van de EU en/of de NAVO binnen de komende vijf jaar zouden echter desastreus zijn, zowel voor de veiligheid van Europa als voor het economisch wel en wee van de lidstaten. Het gaat dan voornamelijk om een indirect en *downstream* gevolg van de gebeurtenis in kwestie. Als de NAVO plotseling buitenspel komt te staan, levert dat in eerste instantie niet veel financiële of sociaal-maatschappelijke 'schade' op: de primaire impact zit hem in de kwetsbaarheid voor nieuwe oorlogen en vormen van druk in de periode totdat Europese spelers een nieuwe veiligheidsarchitectuur heeft opgetrokken.

Aangezien multilaterale veiligheidsinstituties onder druk staan in een tijd van groeiende dreiging, zet de EU stappen om zijn rol als veiligheidsactor te versterken. Europese actoren leunen echter nog altijd sterk op de NAVO voor de Europese collectieve verdediging. Door de veranderende houding van de VS staat de geloofwaardigheid en duurzaamheid van het bondgenootschap onder druk, maar alternatieven zijn nog onvoldoende ontwikkeld – waardoor de kwetsbaarheid momenteel groot is. Deels vanwege die kwetsbaarheid proberen Europese landen op dit moment om de VS aangehaakt te houden terwijl ondertussen wordt gewerkt aan grotere Europese zelfstandigheid op onder andere militair en technologisch vlak.

Er bestaan meerdere obstakels – institutioneel, politiek en militair – die ervoor zorgen dat het enige tijd zal duren voordat de EU als veiligheidsmacht kan opereren. Eén van de grootste obstakels is het gegeven dat er binnen de Unie grote verschillen in belangen en dreigingspercepties zijn. Waar een aantal Centraal- en Oost-Europese landen bijvoorbeeld de hoogste prioriteit geven aan het opbouwen van hun militaire afschrikking, zijn een aantal Zuid-Europese landen meer gericht op andere veiligheidsvraagstukken, zoals migratie. Dit weerspiegelt de geografische en strategische realiteit in Europa. Daar komt bij dat externe actoren kunnen proberen een wig te drijven tussen de EU-lidstaten, juist door gebruik te maken van deze uiteenlopende belangen en dreigingspercepties.

3.3 Dreigingscategorie Nucleaire proliferatie

Er zijn momenteel negen staten die een bewezen kernarsenaal hebben: de Verenigde Staten, Rusland, het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk, Israël, China, India, Pakistan en Noord-Korea. Het Nonproliferatieverdrag, dat in de jaren '60 is uitonderhandeld en vervolgens is geratificeerd in de grote meerderheid van landen, heeft als doel om de verdere

verspreiding van nucleaire wapens te voorkomen. Door kernwapenbezit te beperken tot de landen die ten tijde van de ratificatie kernmachten waren, kon de kans op de noodlottige inzet van deze wapens beperkt worden. Hoe meer landen de beschikking zouden krijgen tot deze wapens, des te groter de kans dat kernwapens in onvoorspelbare en onverantwoordelijke handen zouden vallen. Daarnaast speelde er een geopolitiek motief: het was in het belang van de kernmachten om deze bijzondere troefkaart niet te delen met (te veel) andere spelers.

Dat kernwapens een geopolitieke troefkaart vormen, blijkt uit het effect dat deze wapens hebben op het verloop van internationale conflicten. Enerzijds staat er door de aanwezigheid van kernwapens meer op het spel bij internationale disputen, waardoor de spanningen zeer hoog kunnen oplopen, zoals het geval was bij de Cubacrisis van 1962. Zodra kernwapens in het spel komen, kan de afloop in potentie catastrofaal zijn. Tegelijkertijd kunnen kernwapens ook een stabiliserende functie op het wereldtoneel hebben. Een grootschalig gewelddadig conflict tussen grootmachten, zoals tijdens de Tweede Wereldoorlog, is minder waarschijnlijk (maar niet ondenkbaar) geworden door de afschrikkende werking van kernwapens.

3.3.1 Relevante ontwikkelingen

De omgang van de mondiale grootmachten – vooral de VS, Rusland en China – met kernwapens is de afgelopen jaren sterk veranderd. Waar de VS en Rusland of de Sovjet-Unie tijdens en na de Koude Oorlog nog tot uitgebreide akkoorden konden komen omtrent nucleaire wapenbeheersing (de SALT- en START-verdragen), lijken beide grootmachten nu juist hun eigen kernarsenaal te willen updaten en uitbreiden zonder de beperkingen van internationale verdragen. Het New START-kernwapenverdrag liep begin 2026 af en is niet verlengd. Ook China heeft de afgelopen jaren ingezet op een uitbreiding van zijn eigen kernarsenaal, waardoor het nu de volledige ‘triade’ van nucleaire inzet ter land, ter zee en in de lucht beheerst (Rodgers & Williams, 2025). Naast een terugtrekking uit internationale verdragen rondom nucleaire wapenbeheersing, heeft er ook een andere terugtrekkende beweging plaatsgevonden: de VS lijken minder geneigd dan voorheen om veiligheidsgaranties te verstrekken aan bondgenoten. In de Nationale Defensiestrategie van 2026 staat dat Washingtons Europese partners ‘primaire verantwoordelijkheid moeten nemen voor hun eigen defensie, met kritieke maar beperktere ondersteuning van Amerikaanse middelen’ (Department of War, 2026). Er bestaat op moment van schrijven onzekerheid over wat deze ‘beperktere ondersteuning’ vanuit Washington inhoudt, of het ook (of vooral) verwijst naar de nucleaire paraplu, en in hoeverre de nucleaire garantie (mocht deze voor nu inderdaad overeind blijven) ook in de nabije toekomst nog blijft bestaan. Om die reden worden ook in Europa gesprekken gevoerd over de opbouw en verstrekking van nucleaire afschrikkingsmiddelen. Polen gaf in maart 2025 aan dat het de mogelijkheden zou onderzoeken om zelf een kernwapen te ontwikkelen (Cienski & Kość, 2025). Frankrijk kondigde in 2026 aan het aantal kernkoppen in het zijn arsenaal te gaan uitbreiden, en heeft een aantal Europese landen, waaronder Nederland, aangeboden om samen te werken op het gebied van gezamenlijke afschrikking (NOS, 2026).

Door de groeiende onzekerheid en onveiligheid op het wereldtoneel ervaren steeds meer statelijke actoren een dringend en groeiend belang om zelf ook een kernwapen te bemachtigen en daarmee de consensus van non-proliferatie van tijdens de Koude Oorlog te doorbreken. Landen die hevige, of zelfs existentiële, buitenlandse militaire druk ervaren, kunnen gaan inzetten op de bemachtiging van een nucleair wapen als ultiem afschrikkingsmiddel en als garantie voor de overleving van het zittende bewind. Zo wordt in Zuid-Korea de wens om zelf een kernwapen te bezitten, in reactie op technologische vooruitgang aan Noord-Koreaanse zijde en op de gepercipieerde onvoorspelbaarheid van de VS, sinds 2023 steeds nadrukkelijker uitgesproken (Mackenzie, 2023). Zelfs in Japan klinken voorzichtige stemmen binnen de overheid die pleiten voor het herzien van de non-nucleaire grondbeginselen van het land, nu de internationale veiligheidssituatie van Japan verslechtert (Ryall, 2025). Deze voorbeelden geven aan hoe een verslechterende veiligheidssituatie de calculus bij verschillende landen kan doen omslaan naar nucleaire bewapening, ook al betekent dat eenzelfde soort drang naar nucleaire bewapening bij statelijke rivalen. Proliferatie is dan misschien niet gewenst, maar geopolitieke kwetsbaarheid op een verruwd wereldtoneel is in sommige gevallen nog minder gewenst.

3.4 Dreigingscategorie Gewapend interstatelijk conflict

Een gewapend interstatelijk conflict duidt op een situatie waarin een of meerdere statelijke actoren gewelddadige middelen inzetten tegen een of meerdere andere statelijke actoren, met als doel om een situatie te beïnvloeden of om territoriale of strategische doelen te bereiken (CFR, 2023). Na het einde van de Tweede Wereldoorlog nam het aantal interstatelijke conflicten gedurende een lange periode af. Meerdere factoren speelden hierin een rol. Ten eerste zorgde de ontwikkeling van nucleaire wapens voor een mate van voorzichtigheid, in ieder geval tussen grote machtsblokken. Ten tweede had de oprichting van krachtige internationale samenwerkingsverbanden, zoals de NAVO, een afschrikwekkende werking voor agressie tegen en tussen lidstaten. Tot slot speelden globalisering en de verwevenheid van internationale economieën een rol door wederzijdse afhankelijkheden te creëren die vreedzame samenwerking en conflictbeslechting bevorderen. Maar sinds enkele jaren neemt het aantal interstatelijke conflicten weer toe. Sinds 2020 zijn ieder jaar één of meer nieuwe interstatelijke conflicten uitgebroken verspreid over de wereld (Davies et al., 2025). Met name grensconflicten leiden steeds vaker tot gewapende incidenten of zelfs oorlogen. Meerdere Europese inlichtingendiensten en krijgsmachtonderdelen waarschuwen voor de sterk toegenomen dreiging van gewapende conflicten met andere staten (The Economist, 2025).

3.4.1 Relevante ontwikkelingen

Op het wereldtoneel nemen de spanningen tussen staten toe. De wereldorde is aan systeemschokken onderhevig, wat de verhoudingen tussen gevestigde en opkomende machten op scherp zet (Aartsma et al., 2026). Landen hebben steeds meer uiteenlopende wereldbeelden en botsende interpretaties van internationale normen en regels. Deze geopolitieke spanningen uiten zich, bij sommige statelijke spelers, in een toenemende militaire assertiviteit, retoriek en/of zelfs agressiviteit. Er is sprake van een sterke toename in het ‘conflict- en

escalatiepotentieel' wereldwijd (ANV, 2024).Naast de wereldwijde toename van hybride conflicten (activiteiten onder de drempel van gewapend conflict) is er ook sprake van een toename van gewapende conflicten waarin conventionele, kinetische instrumenten worden ingezet (Uppsala University, 2025). De dreiging van een gewapend treffen tussen staten wordt versterkt door een drietal ontwikkelingen: toenemende grootmachtcompetitie en de erosie van internationale normen, intensiverende wapenwedlopen en de rol van nieuwe militaire domeinen.

Ten eerste wordt de wereldorde ontwricht door systeemschokken als gevolg van opkomende machtscentra. Door de toenemende rivaliteit tussen China en de Verenigde Staten, alsook de opkomst van verscheidende middenmachten, wordt het internationale systeem steeds instabieler. Tegelijkertijd zoeken Rusland en China op zowel militair als economisch vlak nadrukkelijk toenadering tot elkaar. Dit gegeven zorgt voor een versterkte spanning met het Westen. De toegenomen spanningen tussen de grote mogendheden kunnen bovendien een spillovereffect hebben elders in de wereld en daarmee leiden tot een vergrote kans op conflicten aan de oostelijke en zuidelijke randen van Europa en in Afrika, Azië en Latijns-Amerika. Internationale normen als non-interventie (het respecteren van de staatssoevereiniteit van andere landen), non-proliferatie (tegengaan van de verspreiding van kernwapens) en vreedzame conflictbeslechting worden steeds vaker geschonden (AIVD et al., 2022). Grootmachten denken in toenemende mate in eigen 'invloedssferen', waarmee het recht wordt toegeëigend om militair op te treden in de landen die hiertoe behoren.

Ten tweede zijn er diverse nieuwe wapenwedlopen in gang gezet, onder meer op het vlak van de ontwikkeling van autonome systemen en hypersonische raketten met een bereik voor de korte, middellange en lange afstand, *dual-capable* wapensystemen (die zowel nucleaire als conventionele wapens kunnen lanceren) en offensieve ruimtevaartcapaciteiten, waarbij zowel de drie eerdergenoemde grootmachten zijn betrokken, alsmede de opkomende mogendheid India. In Azië is bovendien een maritieme wapenwedloop gaande, met betrokkenheid van zowel China als India en de regionale bondgenoten van de VS, zoals Japan, Zuid-Korea en Taiwan. Al deze landen investeren momenteel fors in onderzeeboten en grote oppervlakteschepen, en daarnaast ook in moderne antischeepsraketten. Ook op het gebied van hypersonische wapens is er sprake van een wapenwedloop. Eind 2019 lanceerde Rusland bijvoorbeeld de nieuwe intercontinentale raket 'Avangard', waarna de VS en China bekend maakten ook in hun hypersone wapenarsenaal te investeren. Daarnaast hebben bijvoorbeeld Iran, Noord-Korea, Israël en India de afgelopen periode ook relevante ontwikkelingen doorgemaakt op dit terrein. Deze technologie is reeds ingezet in gevechtshandelingen. Rusland heeft bijvoorbeeld meerdere malen de hypersonische Oreshnik-raket afgevuurd op Oekraïne (Paton Walsh, 2026).

Ten derde worden nieuwe domeinen, die de rivaliteit tussen staten versterken, steeds prominenter. Na de toevoeging van cyberspace aan de traditionele domeinen van de NAVO (land, zee en lucht) is de ruimte in 2019 aangemerkt als vijfde operationeel domein. Het Nederlandse

ministerie van Defensie volgt de NAVO daarin (Brouwer, 2023). Steeds meer kritieke infrastructuur, zowel civiel als militair, functioneert via communicatie door de ruimte. Daarom worden steeds meer satellieten de ruimte in gestuurd, terwijl deze bijzonder kwetsbaar blijven voor verstoringen en ontwrichtende aanvallen. Meerdere grootmachten zijn momenteel bezig met het ontwikkelen en testen van zogenaamde '*counter space*' technologieën waar dit soort aanvallen mee uitgevoerd kunnen worden (NAVO, 2025). De kans op vijandigheden in dit domein neemt daarmee toe. Mede door deze nieuwe domeinen is technologische competitie en innovatie een steeds belangrijker onderdeel van moderne oorlogsvoering. Zo wordt ook wetenschappelijk onderzoek in toenemende mate beschouwd als onderdeel van het strijdtoneel (Schweiker, 2026).

3.4.2 *Bouwstenen*

Binnen de dreigingscategorie 'Gewapend interstatelijk conflict' zijn er verschillende factoren die van invloed zijn op de ernst van de dreiging. Deze bouwstenen zijn in onderstaande tabel weergegeven.

Tabel 8 Bouwstenen 'Gewapend interstatelijk conflict'

Doel	Middel	Target	Duur	Aantal dodelijke slachtoffers	Inzet van niet-conventionele wapens
Uitbreiden invloedssfeer	Blokkade	Nederland	< 1 week	N.v.t.	Ja
Beschermen eigen etnische groep in het buitenland	Schendingen luchtruim of territoriale wateren	NAVO-lidstaat	< 1 maand	< 10	Nee
Verzekeren toegang tot gebied of grondstoffen van strategisch belang	Invallen (kortdurende inzet van militaire eenheden)	EU lidstaat	< 6 maanden	< 100	
Verdedigen van een strategisch belang	Inzet van langeafstand gewelds-middelen	Non- NAVO of EU lidstaat	< 1 jaar	< 1000	
	Bezetting/ annexatie		> 1 jaar	> 1000	
	Hybride tactieken		Permanent		
	Opbouw van troepen				
	Wapenwedloop				

Van invloed op de dreiging is het **doel** van de initiërende actor in het gewapende interstatelijke conflict, dat kan gaan van het uitbreiden van de invloedssfeer tot het verdedigen van het eigen strategische belang. Ook het **middel** dat wordt ingezet en het target, het doelwit tegen wie of wat het middel door de initatiefnemende actor wordt ingezet, zijn van belang voor de ernst van de dreigingen. De **duur** van de situatie kan

variëren van minder dan één week tot permanent. Een andere bouwsteen is het aantal **dodelijke slachtoffers** dat in het gewapende interstatelijke conflict valt. Dit hangt onder andere samen met of er wel of geen inzet is van **niet-conventionele wapens.**

Voor de dreigingscategorie 'Gewapend interstatelijk conflict' zijn twee scenario's uitgewerkt: 'Chinese aanval op Taiwan' en 'Conflict in het Poolgebied.'

3.4.3 Het scenario 'Chinese aanval op Taiwan' – op aanvraag

3.4.3.1 Context

Taiwan werd in 1945 onderdeel van de Republiek China, na een decennialange geschiedenis als Japanse kolonie. In 1949, aan het eind van de Chinese burgeroorlog, ontstond een breuk tussen China en Taiwan. Op het vasteland kwam toen de Chinese Communistische Partij (CCP) aan de macht, die de Volksrepubliek China uitriep. De Nationalistische Partij, leider van de voormalige Republiek China, vestigde zich op Taiwan. Onder die laatste naam (Republiek China) beschouwt Taiwan zich momenteel als een de facto onafhankelijke staat, maar Beijing ziet het als een afvallige provincie. De CCP impliceert dat de 'hereniging' met Taiwan een essentieel onderdeel moet vormen van de "Grote Wederopstanding" van China, maar opereert tegelijkertijd pragmatisch genoeg om de precieze timing hiervan af te laten hangen van de bewegingsvrijheid die het wereldtoneel en de binnenlandse politieke situatie in zowel China als Taiwan biedt. Dit maakt dat de (on)gunstigheid van omstandigheden zeer bepalend is voor het Chinese beleid richting Taiwan.
Dat terwijl het wereldtoneel de afgelopen jaren juist sterk wordt beïnvloed door een reeks ontwikkelingen die China in de kaart spelen omtrent Taiwan. Ten eerste zijn internationale normen rondom oorlogsvoering, statelijke agressie en zelfbeschikkingsrecht ingrijpend geërodeerd. Ten tweede zijn er spanningen tussen de VS en traditionele partners in de regio, zoals Australië en Japan, waardoor Washington minder goed kan rekenen op medewerking van bondgenoten in onder andere de Indo-Pacific (Karacsony, 2025; Sevastopulo & Lewis, 2025).

3.4.3.2 Scenario: Chinese aanval op Taiwan

Voor professionals en inhoudelijke belanghebbenden is dit scenario op aanvraag beschikbaar.

3.4.4 Het scenario 'Conflict in het Poolgebied'

In het scenario 'Conflict in het Poolgebied' grijpt Moskou het moment aan om zich als beschermer van de Russische gemeenschap op de Noorse archipel Svalbard op te werpen, wanneer de communicatielijnen en stroomvoorziening op het eiland plotseling wegvalt en vermoedens van sabotage toenemen. De NAVO is terughoudend, mede door bondgenootschappelijke ambiguïteit. Noorwegen zoekt daarom steun bij de Joint Expeditionary Force (JEF), in een poging zich van internationale rugdekking te verzekeren en het strategische evenwicht in het hoge noorden te herstellen.

In onderstaande tabel zijn de bouwstenen genoemd waarop het geselecteerd fictieve scenario conflict in het Poolgebied gebouwd is.

Tabel 9 Bepalende bouwstenen voor het scenario 'Conflict in het Poolgebied'

Doel	Middel	Target	Duur	Aantal dodelijke slachtoffers	Inzet van niet-conventionele wapens
Uitbreiden invloedssfeer	Schendingen luchtruim of territoriale wateren	NAVO-lidstaat	< 1 maand	N.v.t.	Nee
Beschermen eigen etnische groep in het buitenland	Invallen (kortdurende inzet van militaire eenheden)				
Verzekeren toegang tot gebied of grondstoffen van strategisch belang	Hybride tactieken				
Verdedigen van strategisch belang	Opbouw van troepen				

3.4.4.1 Context

Met het versnelde smelten van het zeeijs wordt het Arctisch gebied economisch en strategisch almaar belangrijker. Onder andere door nieuwe zeeroutes, mogelijkheden voor diepzeemijnbouw, visserij en de exploitatie van olie- en gasreserves, maar ook door territoriale ambities en de toenemende militarisering van de regio (Van Loon et al., 2025).

Svalbard is een Noorse archipel in het Hoge Noorden met een bijzondere internationale status. Er gelden speciale regels voor belastingen en militaire activiteiten, en uitzonderlijke vrijheden voor Niet-Noorse burgers van de landen die het in 1920 gesloten Spitsbergenverdrag hebben getekend, waaronder Rusland. De eilandengroep heeft een toenemende strategische waarde op het geopolitieke toneel (Van der Wal, 2025). Svalbard ligt vlak bij twee kritieke maritieme knelpunten: de GIUK- en de *Bear Gap*. Daarnaast huisvest het 's werelds grootste grondstation voor satellietcommunicatie. Rusland is op Svalbard economisch actief via een staatsmijnbouwbedrijf, dat volledige nederzettingen bestuurt in Pyramiden en Barentsburg. Sinds 2022 is er in deze dorpen een sterke toename in patriottistische uitingen onder de Russische inwoners van Svalbard. Er vinden militaire parades plaats, en Noorse vlaggen worden ingeruild voor Sovjetvlaggen. Rusland maakt gebruik van hybride activiteiten om de Noorse autoriteit op Svalbard te ondermijnen (Myklebost et al., 2025). Het risico op een interstatelijk conflict op en rond de archipel neemt hierdoor toe.

3.4.4.2 Scenario: Conflict in het Poolgebied

Midden in de winter valt plotseling vrijwel alle communicatie tussen Svalbard en de buitenwereld stil. Beide onderzeese glasvezelkabels die de eilandengroep verbinden met het Noorse vasteland raken binnen

enkele minuten na elkaar buiten werking. Hierdoor valt niet alleen het internetverkeer naar het vasteland weg, maar ook het contact tussen de MetOp-satellieten en de European Space Agency wordt onderbroken. Cruciale weerdata zijn daardoor vertraagd beschikbaar, waardoor de nauwkeurigheid van weersvoorspellingen daalt en onder andere de risico's voor lucht- en scheepvaart toenemen.

Sinds de sluiting van de kolencentrale in 2023 is Svalbard, in afwachting van de bouw van een modulaire nucleaire reactor, afhankelijk van een diesel-gedreven energiecentrale. Op dezelfde dag als het kabeldefect komt via een noodcommunicatielijn het bericht binnen dat door een brand in de centrale de stroomvoorziening is uitgevallen, en daarmee direct ook de van elektriciteit en restwarmte afhankelijke ruimteverwarming. De situatie op de archipel wordt al snel kritiek wanneer twee toeristen overlijden door de extreme kou. Lokale autoriteiten proberen met man en macht de energievoorziening te herstellen maar moeten wachten op de levering van gespecialiseerde apparatuur van het Noorse vasteland.

Noorwegen spreekt ondertussen van een "ernstige reeks incidenten die duidt op gerichte sabotage". De claim wordt kracht bijgezet wanneer andere Noord-Europese landen de volgende dag gezamenlijk inlichtingen delen over recente toename in verdachte vaarbewegingen van Russische onderzoeksschepen ten zuiden van Svalbard. Uit een gezamenlijk onderzoek zou blijken dat de kritieke infrastructuur uitgebreid in kaart werd gebracht – mogelijk ter voorbereiding van een sabotageactie.

Het Russische ministerie van Buitenlandse Zaken ontkent in een persverklaring alle aantijgingen, die het bestempelt als "ongefundeerde en politiek gemotiveerde verdachtmakingen". De betrokken schepen zouden louter civiele onderzoeksmissies hebben uitgevoerd. In dezelfde toespraak stelt Moskou dat door de ontstane chaos op de eilandengroep de "veiligheid van Russische burgers" niet langer gegarandeerd is. Vanuit de lokale overheid komen berichten binnen over 'verdachte personen' op Svalbard – 'groene mannetjes' in militaire uniformen zonder emblemen die via uit Rusland afkomstige visserskotters aan land zijn gekomen in de dorpen met Russischsprekende inwoners. Er zouden zelfs waarschuwingsschoten zijn gelost om twee Noorse politieagenten weg te jagen die polshoogte kwamen nemen bij deze dorpen. Wanneer Noorwegen opheldering eist, ontkent het Kremlin dat er sprake is van een militaire operatie en spreekt van "legitieme noodhulpverlening".

In Oslo heerst de vrees dat Rusland gebruik maakt van de chaos op Svalbard om zijn controle over delen van de archipel te verstevigen of deze mogelijk zelfs te annexeren. Wanneer de Noorse marine laat weten een fregat naar Svalbard te willen sturen om de "veiligheid te waarborgen tot de communicatielijnen zijn hersteld", reageert het Kremlin woedend. Het noemt deze stap een "serieuze escalatie" die in strijd zou zijn met de "non-militaire status van de archipel" zoals in het Spitsbergenverdrag van 1920 is vastgelegd. De Russische krijgsmacht laat weten zijn nabijgelegen luchtmachtbasis in de hoogste staat van paraatheid te brengen. De op deze basis opgestelde K-300P lanceerinstallaties met P-800 Oniks anti-scheepsrakketen, onderdeel van

Ruslands Bastion A2/AD netwerk, vormen een aanzienlijke bedreiging voor de Noorse marine in het geval van escalatie.

Noorwegen probeert zich daarom van internationale rugdekking te verzekeren voordat het verdere stappen onderneemt en zoekt in eerste instantie steun binnen de NAVO. Verschillende belangrijke spelers binnen de NAVO zijn echter beducht voor onnodige escalatie en oordelen dat de situatie nog te onduidelijk is. Deze landen willen zich daarom niet committeren aan een gezamenlijke tegenreactie, laat staan het eventueel in werking stellen van Artikel 5. De NAVO lijkt hierdoor op korte termijn niet eensgezind te kunnen optreden, waardoor Noorwegen zich genoodzaakt ziet naar andere coalities te kijken. Het land doet daarom een beroep op de Joint Expeditionary Force (JEF), waar naast de Scandinavische en Baltische landen ook het Verenigd Koninkrijk en Nederland lid van zijn. Het verzoekt de JEF om deel te nemen aan een gezamenlijk vlootverband ter beveiliging van Svalbard. Het verzoek wordt ingewilligd: de JEF landen komen snel in actie en een eskader vaart uit. Er worden waarschuwingsschoten over en weer gelost tussen de JEF-marine en uitvarende Russische marineschepen. Na enkele uiterst gespannen dagen wordt de situatie gede-escaleerd. Er is geen oorlog uitgebroken maar de NAVO-solidariteit en -geloofwaardigheid heeft door het Russische optreden wel ernstige, blijvende schade opgelopen.

3.4.4.3 Beoordeling van impact en waarschijnlijkheid

Onderstaande tabel bevat de beoordeling van de waarschijnlijkheid en de impact van het fictieve scenario ‘Conflict in het Poolgebied’.

Tabel 10 Beoordelingstabel scenario ‘Conflict in het Poolgebied’

Thema	**Internationale en militaire dreigingen**	
Dreigingscategorie	Gewapend interstatelijk conflict	
Scenario	Conflict in het Poolgebied	
Scenariotoelichting	Wanneer vermoedelijke sabotageacties zowel de communicatielijnen als de stroomvoorziening op Svalbard plat leggen, met dodelijke gevolgen van dien, ontstaat er een confrontatie tussen Noorwegen, bondgenoten en Rusland.	
Waarschijnlijkheidsbeoordeling (binnen 5 jaar)		Toelichting
Waarschijnlijkheid:	C	De intensivering van Russische hybride dreigingen aan de noordflank van Europa is zeer voorstelbaar. De Noorse politie waarschuwde in februari 2026 specifiek voor hybride dreigingen vanuit civiele vaartuigen met Russische opvarenden. In 2022 is al sprake geweest van beschadiging van de onderzeese glasvezelkabels van Svalbard. Bovendien wordt het als waarschijnlijk geacht dat Rusland een beperkte aanval op NAVO-grondgebied gebruikt als ‘test’ voor het bondgenootschap.

Beoordeling gevolgen (impact)			
Veiligheidsbelang	**Criterium**	**Score**	**Toelichting**
Territoriaal	1.1 Grondgebied	0	Niet van toepassing
	1.2 Internationale positie	0	Niet van toepassing
	1.3 Informatie en digitale ruimte	0	Niet van toepassing
	1.4 Grondgebied EU en NAVO lidstaten	B	Aanzienlijke schending door de heimelijke inzet van middelen om sabotage te plegen op vitale infrastructuur in de territoriale wateren van een NAVO-lidstaat. Mogelijk een hogere score als de 'groene mannetjes' eenduidig geïdentificeerd worden als Russische militairen.
Fysiek	2.1 Doden	0	Niet van toepassing
	2.2 Ernstig gewonden en chronisch zieken	0	Niet van toepassing
	2.3 Gebrek primaire levensbehoeften	0	Niet van toepassing
Economisch	3.1 Kosten	0	N.v.t. in het scenario, maar mogelijkheid op hoge kosten door schade veroorzaakt door uitvallen satellietverkeer via Svalbard.
	3.2 Aantasting vitaliteit	0	Niet van toepassing
Ecologisch	4.1 Aantasting beschermwaardige natuur	0	Niet van toepassing
	4.2 Aantasting milieu en natuur in algemene zin	0	Niet van toepassing
Sociaal-politiek	5.1 Verstoring dagelijks leven	0	Niet van toepassing
	5.2 Aantasting democratische rechtsstaat	0	Niet van toepassing
	5.3 Sociaal-maatschappelijke impact	0	Niet van toepassing
Internationale rechtsorde	6.1 Staatssoevereiniteit, vreedzame co-existentie en vreedzame geschillenbeslechting	B	Het inzetten van sabotage door Rusland beperkt het gezag van een soevereine staat. Ook verricht Rusland activiteiten onder de noemer van noodhulp op Noors grondgebied zonder toestemming van Noorwegen. Omdat de normbreker een permanent lid is van de veiligheidsraad, is de impactscore met één klasse verhoogd.
	6.2 Mensenrechten	0	Niet van toepassing

Beoordeling gevolgen (impact)			
Veiligheidsbelang	**Criterium**	**Score**	**Toelichting**
	6.3 Multilaterale instituties en internationale regimes	B	Beperkte schending van het Spitsbergenverdrag van 1920. Omdat Rusland een permanent lid is van de VN-veiligheidsraad is de impactscore met één klasse verhoogd.
	6.4 Instabiliteit rondom Koninkrijk/EU	C	Er is sprake van een aanzienlijk toegenomen aantasting van de staatscapaciteit gezien de afwezigheid van basale communicatie-infrastructuur, alsook aantasting van de autoriteit van Noorwegen op Svalbard.

3.4.5 Beschouwing Gewapend interstatelijk conflict

De twee scenario's binnen deze dreigingscategorie vertegenwoordigen twee belangrijke brede trends in de geopolitiek. Aan de ene kant zien we dat buitenlandbeleid steeds meer belangengedreven wordt: staten, vooral machtige staten, worden meer transactioneel en jagen assertiever hun eigenbelang na. Aan de andere kant zien we dat de eigen wereldbeelden en kernwaarden steeds vaker en duidelijker worden geagendeerd op het wereldtoneel, nu liberaal-democratie aan dominantie lijkt in te boeten. Het scenario 'Conflict in het Poolgebied' laat zien hoe een strategisch belangrijk gebied, vol met grond- en delfstoffen, aanleiding wordt voor een schermutseling tussen Europese machten: belangen kunnen makkelijker dan voorheen tot openlijk conflict leiden. Het scenario 'Chinese aanval op Taiwan' laat zien hoe historische narratieven en ideologische kernprincipes evenzeer tot een militaire confrontatie kunnen leiden.
In een wereld waarin hybride conflictvoering leidend is, worden overzeese gebieden en andere juridische grijze zones belangrijke drukpunten. In de dreigingscategorie over 'Fragiliteit nabij het Koninkrijk en/of de EU' (zie onder) komt deze dynamiek aan de orde ten aanzien van Bosnië-Herzegovina, waar het bestuur een soort permanente uitzonderingssituatie behelst en daarom als een juridische grijze zone kan worden gezien, hetgeen actoren zoals Republika Srpska, Rusland en Servië haakjes levert om de situatie te destabiliseren. Ook in deze dreigingscategorie zagen we deze dynamiek terugkeren – in de scenario's over 'Conflict in het Poolgebied' en over een 'Chinese aanval op Taiwan.' Het Poolgebied staat, als onderdeel van de *global commons*, vaak op grotere administratieve afstand van bestuur dan andere territoria. Waar deze ambiguïteit toe kan leiden, valt te aanschouwen in de herhaalde Amerikaanse pogingen om (meer) zeggenschap over Groenland te krijgen. De Svalbard archipel is, in tegenstelling tot Groenland, geen overzees gebied maar is op andere manieren weer een uitzonderlijk geval, onder andere op het gebied van de speciale rechten van burgers met andere nationaliteiten, zoals Russen en Chinezen, die in het Spitsbergenverdrag zijn vastgelegd. De geografische en bestuurlijke afstand van het vasteland maakt deze territoria voor de hand liggende doelwitten voor de geopolitieke ambities van anderen. Taiwan is een ander voorbeeld van een situatie waarin juridische

ambiguïteit een merkbaar effect op het (soort) optreden van omliggende spelers. Het scenario over een Chinese aanval op Taiwan heeft een hard militair aspect maar een eventuele invasie zal altijd in het licht moeten worden gezien van voorafgaande decennia aan hybride operaties en diplomatieke en economische vormen van pressie vanaf Chinese zijde.

Hierin schuilt een belangrijke les voor het Koninkrijk der Nederlanden ten aanzien van het Caribische gedeelte van het Koninkrijk. De CAS- en BES-eilanden vormen ook overzeese gebieden, die net als Groenland het middelpunt kunnen gaan vormen van grotere geopolitieke twisten. Tijdens de Groenlandcrisis zette Washington geruime tijd in op het verkrijgen van zeggenschap over het gebied, ondanks gebrek aan bewijzen voor Russische of Chinese invloed, omdat territoriaal bezit 'psychologisch' noodzakelijk zou zijn. Bovendien zou de Deense aanspraak op Groenland illegitiem zijn, omdat deze zou rusten op een koloniaal verleden. Het is in theorie mogelijk dat eenzelfde narratief gevormd zou kunnen worden over het Caribische gedeelte van het Koninkrijk – al helemaal nu Latijns-Amerika in het middelpunt van de Amerikaanse buitenlandstrategie staat.

In beide scenario's – over Taiwan en over het Poolgebied – wordt de aandacht gevestigd op de manier waarop ook hybride conflictvoering een dodelijk, kinetisch karakter kan krijgen. Hybride activiteiten kunnen bloedvergieten vermijden maar kunnen ook samenhangen met de inzet van traditionele militaire middelen en tactieken. Sabotageacties kunnen gericht zijn op het maken van dodelijke slachtoffers, zoals bijvoorbeeld de Israëlische aanval op Hezbollah-leden via piepers in september 2024. Heimelijke operaties en liquidaties kunnen met inzet van militair materieel worden ondersteund en toch onder de oorlogsdrempel blijven, zoals bijvoorbeeld het geval was bij de ontvoering van Maduro in januari 2026. Heimelijke acties kunnen ook de opmaat zijn naar kinetisch oorlogsgeweld, zoals het geval is in het scenario over Taiwan. Binnen de RbRa 2026 behandelen de thema's 'Cyberdreigingen' en 'Economische dreigingen' hybride activiteiten zonder duidelijke kinetische component.

3.5 Dreigingscategorie Fragiliteit nabij het Koninkrijk en/of de EU

Het Koninkrijk en de EU worden omringd door een groot aantal landen. Een deel van die landen is fragiel. Fragiliteit duidt op het beperkt functioneren van het sociaal contract waarbij lokale en/of nationale bestuurlijke structuren niet in staat zijn om een stabiele samenleving tot stand te brengen. Fragiliteit wordt afgemeten aan een diverse set van factoren zoals onveiligheid, armoede, corruptie, en gebrek aan overheidslegitimiteit. Een fragiele staat heeft een verminderde capaciteit om schokken of frictie te verwerken en is hierdoor meer vatbaar voor destabilisatie, conflict en andere type crises. Een fragiele staat is daarmee vatbaarder voor zowel externe als interne schokken.

Fragiliteit heeft meestal niet één eenduidige oorzaak. Vaak is het een combinatie van verschillende factoren die ertoe heeft geleid dat een land fragiel wordt. De *Fragile States Index* (FSI) identificeert een viertal categorieën van factoren die fragiliteit kunnen veroorzaken: cohesiefactoren, economische factoren, politieke factoren en sociale

factoren (FFP, 2024). Binnen deze categorieën zijn voorts weer verschillende aspecten die kunnen bijdragen aan fragiliteit in een land:

- Cohesiefactoren: verzwakt veiligheidsapparaat, verdeeldheid/facties onder elites, en grieven van groepen;
- Economische factoren: economische achteruitgang en armoede, ongelijkheid, en gebrek aan kansen en emigratie/braindrain;
- Politieke factoren: gebrek aan legitimiteit van de overheid, publieke voorzieningen, en mensenrechten, en een verzwakte rechtsstaat;
- Sociale factoren: demografische druk, vluchtelingen/intern ontheemden, en externe interventie.

De effecten van fragiliteit elders in de wereld hebben soms een direct en soms een indirect effect in het Koninkrijk of de EU. Veelal komt dit tot uitdrukking door 'spillover' effecten. Zo kan fragiliteit elders bijvoorbeeld leiden tot een toename van migrantenstromen richting Europa. Migrantenstromen kunnen op hun beurt weer neveneffecten met zich meebrengen waaronder polarisatie (Albada et al., 2021), en in sommige gevallen een toename van criminaliteit (Lange & Sommerfeld, 2024), of verdeeldheid onder de EU-lidstaten over de aanpak van een migrantenstroom (Zaun, 2025).

Naast migrantenstromen zijn er nog enkele andere spillovereffecten denkbaar. Als een fragiele staat instort, kunnen (kern)wapens in dat land in handen vallen van facties of criminele groeperingen, waardoor de grip op deze wapens afneemt (zie ook Het scenario 'Desintegratie Bosnië-Herzegovina'). Ook georganiseerde misdaad zelf gedijt bij een fragiele, zwakke staat die al dan niet moet leunen op zulke groeperingen om controle uit te oefenen (zie ook Het scenario 'Destabilisatie van de Venezolaanse staat') (Miraglia et al., 2012). Europa kan de bestemming van illegale goederen worden, waarbij te denken valt aan namaakgoederen, drugs, of wapens (Rosen & Samir Kassab, 2019). Deze worden dan gesmokkeld door transnationale georganiseerde misdaadnetwerken. In extremere gevallen kan het daadwerkelijk uiteenvallen van een politieke orde in een staat vergaande gevolgen hebben, zeker wanneer die staat in het bezit is van gevaarlijke (kern)wapens en het onduidelijk is wie deze in bezit krijgt.

3.5.1 Relevante ontwikkelingen

Naast de in de constructie van de FSI benoemde factoren kan, in toenemende mate, gesproken worden van een aanvullende oorzaak van fragiliteit: klimaatverandering. Ondanks dat de precieze link tussen klimaatverandering en fragiliteit (en conflict) nog niet altijd duidelijk is, dient klimaatverandering steeds meer als aandrijver van fragiliteit. Een concreet voorbeeld: extreme droogte zorgt in veel gebieden voor schaarste van grondstoffen en afnemende voedsel- en waterzekerheid. Dit leidt vervolgens tot toenemende competitie tussen bevolkingsgroepen (Hartog, 2021).

Daarnaast hebben geopolitieke spanningen tussen grootmachten steeds vaker spillover effecten, en worden burgeroorlogen steeds meer beïnvloed door de interventie van zowel regionale als grootmachten die elders hun eigen strategische belangen nastreven (IISS, 2024).
Deze dreigingscategorie concentreert zich op de ontwikkelingen in drie regio's die te maken hebben met fragiliteit en die van specifiek belang

zijn voor de veiligheid in Europa en het Koninkrijk: Oost-Europa, het Midden-Oosten en Noord-Afrika, en Zuid-Amerika. Hieronder worden per regio de belangrijkste actoren en factoren besproken die van invloed kunnen zijn op de stabiliteit aldaar.

Fragiliteit in Oost-Europa

In Zuidoost-Europa wordt fragiliteit vooral waargenomen in de Balkan-regio. Spanningen in Kosovo – waar de NAVO met zijn KFOR-troepenmacht de vrede moet handhaven – tussen etnische Serviërs en de overwegend etnisch Albanese Kosovaarse overheid, hebben de afgelopen jaren al geleid tot kleinschalig geweld en militaire mobilisatie vanuit Servië naar de grens met Noord-Kosovo (Vermeulen, 2025). Ook in Bosnië en Herzegovina blijven etnisch-politieke spanningen aanwezig die de bestuurbaarheid en stabiliteit van het land negatief beïnvloeden, hoewel een grootschalig conflict daar niet direct voor de hand ligt. Als laatste kunnen democratische protesten in Servië, die reeds meer dan een jaar voortduren, de interne politieke stabiliteit in dat land verder beïnvloeden, zeker met het oog op mogelijke parlementsverkiezingen eind 2026.

De grootste bron van fragiliteit in Oost-Europa is de langdurende oorlog in Oekraïne. De oorlog zet de samenlevingen van Rusland en vooral Oekraïne sterk onder druk. De sociale, demografische en economische kosten van de oorlog groeien met het voortduren ervan. Deze fragiliteit brengt gevaren voor Nederland met zich mee. Naast het feit dat Rusland een militaire dreiging vormt voor Nederland, Europa en de NAVO, zou ook juist het uiteenvallen van de Russische Federatie bredere uitstralingseffecten kunnen hebben, bijvoorbeeld in de vorm van georganiseerde misdaad, vluchtelingenstromen, of zelfs kernwapens die in onbekende handen komen (Deen et al., 2023). Ook kan de vluchtelingenstroom vanuit Oekraïne weer groeien. Die vluchtelingenstroom is de laatste twee jaar beperkt geweest, maar kan met veranderingen aan het front weer toenemen (Pronk et al., 2025).

Fragiliteit in het Midden-Oosten en Noord-Afrika

Ook in het Midden-Oosten en Noord-Afrika is fragiliteit nog altijd aanwezig, met aanhoudende fragiliteit in onder andere Syrië, Jemen, Iran en Libië. Die landen kampen met politieke, economische en sociale instabiliteit en onzekerheid (FFP, 2024). In Syrië, bijvoorbeeld, is het sinds de val van het Assad-regime de vraag hoe het land zich gaat ontwikkelen. Het in 2026 uitgebroken militaire conflict tussen de Verenigde Staten en Israël enerzijds en Iran anderzijds kan verdere destabilisatie en fragiliteit in omringende landen veroorzaken, bijvoorbeeld in Libanon en/of Jordanië.

Ook andere landen in het Midden-Oosten en Noord-Afrika blijven last houden van maatschappelijke onrust door ongelijkheid, corruptie, werkeloosheid en armoede. Waar de Arabische Lente in verschillende landen in de regio democratie in het vooruitzicht had gesteld, blijkt zo'n vijftien jaar later dat autoritaire bestuursvormen tot dusver hebben overleefd in grote delen van het Midden-Oosten en Noord-Afrika (Robinson & Merrow, 2020). Daarnaast blijven verschillende terroristische organisaties actief in het Midden-Oosten en daarbuiten, zoals ISIS en Al Qa'ida (Shtuni, 2025; Clarke & Broekaert, 2025).

Fragiliteit in Latijns-Amerika

Fragiliteit is niet alleen zichtbaar in de directe nabijheid van Europa. Ook in het verder gelegen Latijns-Amerika zijn er een aantal fragiele staten. De voedingsbodem hiervan is te vinden in een mix van economische, politieke en sociale factoren. Op economisch vlak worden meerdere Latijns Amerikaanse landen, waaronder Argentinië, Cuba en Venezuela, geteisterd door economische malaise. Op sociaal vlak, ervaren veel Latijns-Amerikaanse landen een aanhoudend hoog geweldsniveau: in 2023 lag het gemiddeld aantal moorden daar drie keer hoger dan in de rest van de wereld (UNODC, 2024). In vele Latijns-Amerikaanse landen is ook sprake van grote georganiseerde misdaadnetwerken (De la Fuente et al., 2025). Deze houden zich niet alleen bezig met drugshandel, maar ook met mensenhandel, illegale mijnbouw, cybercrime, en afpersing. Corruptie, verzwakte democratieën, en de kwetsbaarheid van het strafrechtelijk systeem zorgen ervoor dat landen maar moeilijk een reactie kunnen vormen (Posenato et al., 2024). In sommige landen, zoals Colombia, zijn er ook regio's waar de overheid maar beperkt de controle heeft (Freedom House, 2025a).

Van specifiek belang voor het Koninkrijk der Nederlanden zijn de ontwikkelingen in Venezuela. Sinds de arrestatie van Maduro is de positie en legitimiteit van het Venezolaanse regime nog altijd onzeker, en blijft de invloed van criminele organisaties groot (Mia, 2026). Daarnaast blijft de kans bestaan dat er meer Amerikaanse militaire operaties zullen plaatsvinden in deze regio. Deze ontwikkelingen zijn met name relevant voor de Caribische delen van het Koninkrijk; mocht de regionale veiligheidssituatie escaleren, dan kan dit leiden tot vluchtelingenstromen richting de eilanden. Ook kan de toevoer van goederen aan de eilanden, die veelal via boot plaatsvindt, en het luchtverkeer ten behoeve van toerisme, hierdoor gestremd worden.

3.5.2 *Bouwstenen*

Binnen de dreigingscategorie 'Fragiliteit nabij het Koninkrijk en/of de EU' zijn er verschillende factoren die van invloed zijn op de ernst van de dreiging. Deze bouwstenen zijn in onderstaande tabel weergegeven.

Tabel 11 Bouwstenen 'Fragiliteit nabij het Koninkrijk en/of de EU'[5]

Regio	Bron instabiliteit	Spillover effecten richting de EU	Spillover effecten richting het Koninkrijk	Duur situatie
Midden-Oosten en Noord-Afrika	Economische crisis	Ja	Ja	< 1 maand
Europa en Centraal-Azië	Politieke crisis	Nee	Nee	< 6 maanden
Latijns-Amerika en de Cariben	Migratie- of humanitaire crisis			< 1 jaar
Noord-Amerika	Gewapend conflict			> 1 jaar

[5] Vanuit de verschillende mogelijkheden uit de kolommen zijn verschillende scenario's denkbaar. De mogelijkheden uit een rij horen niet noodzakelijkerwijs bij elkaar.

Regio	Bron instabiliteit	Spillover effecten richting de EU	Spillover effecten richting het Koninkrijk	Duur situatie
Zuid-Azië	Uitbreiden invloedssfeer statelijke actor			Permanent
Sub-Sahara-Afrika	Klimaatcrisis			
	Spanning tussen mogendheden			
	Extremisme en terrorisme			
	Criminaliteit			

De regio verwijst hierbij naar de regio waarin er sprake is van fragiliteit. Dit type bouwsteen is opgesteld om de scenario's geografisch representatief te maken en bovendien om recht te doen aan de diversiteit van conflicten in verschillende regio's in de nabijheid van het Koninkrijk of de EU. Ook de **bron** van de instabiliteit is van belang. Het gaat er hierbij om waardoor de instabiliteit in de regio ontstaat. Dit kan zowel een enkelvoudige bron zijn alsook meerdere bronnen van instabiliteit die elkaar eventueel ook versterken. De fragiliteit kan vervolgens **spillover-effecten richting de EU of het Koninkrijk** hebben**.** De **duur** van de instabiliteit kan kort, middellang of lang zijn, of het kan gaan om een permanente situatie.

Voor de dreigingscategorie 'Fragiliteit nabij het Koninkrijk en/of de EU zijn er vier scenario's uitgewerkt, te weten: 'Desintegratie van Bosnië-Herzegovina,' 'Instorten van de Venezolaanse staat,' 'Coup in Syrië' en 'Desintegratie van de Russische Federatie.'

3.5.3 Het scenario 'Desintegratie Bosnië-Herzegovina'

In het scenario 'Desintegratie Bosnië-Herzegovina' liggen de regering van Bosnië-Herzegovina (BiH) en de president van Republika Srpska (RS), één van de twee deelstaten van de Bosnische staat, met elkaar in de clinch. De leider van RS probeert zich aan de autoriteiten in Sarajevo te onttrekken. De Bosnische regering probeert de RS-president voor het hof in Sarajevo te slepen, en is bereid geweld te gebruiken. Een arrestatiepoging mislukt, waarna RS, gesteund door bevriende landen, officieel een eigen krijgsmacht opricht, waarmee effectief éénzijdige onafhankelijkheid wordt uitgeroepen. Het betekent het einde van het Verdrag van Dayton en de grootste crisis in Bosnië sinds de burgeroorlog van 1992-1995.

In onderstaande tabel zijn de bouwstenen genoemd waarop het geselecteerd fictieve scenario 'Desintegratie Bosnië-Herzegovina' gebouwd is.

Tabel 12 Bepalende bouwstenen voor het scenario 'Desintegratie Bosnië-Herzegovina'

Regio	Bron instabiliteit	Spillover effecten richting de EU	Spillover effecten richting het Koninkrijk	Duur situatie
Europa en Centraal-Azië	Politieke crisis	Ja	Ja	< 6 maanden
	Migratie- of humanitaire crisis			
	Gewapend conflict			
	Spanning tussen mogendheden			
	Extremisme en terrorisme			

3.5.3.1 Context

Met het Daytonakkoord van 1995 kwam een eind aan de gewelddadige oorlog die Bosnië en Herzegovina bij het uiteenvallen van Joegoslavië teisterde. Het beleg van Sarajevo en de genocide in Srebrenica door de Servische troepen van Milošević hebben diepe sporen achtergelaten in het land waarin verzoening nooit volledig heeft plaatsgevonden. Voor een deel van de bevolking zijn de etnische spanningen tussen de drie voornaamste bevolkingsgroepen – Bosniakken, Kroaten en Serviërs – sociaalmaatschappelijk relevant, maar deze spanningen zijn ook bestuurlijk verankerd en worden van bovenaf aangewakkerd voor politieke doeleinden (Zweers et.al, 2025).

Het Verdrag van Dayton legt vast dat bestuurlijke macht verdeeld is naar proportie van de drie grootste etnische groepen. De Dayton-constitutie geeft vergaande autonomie aan de Bosniakken en Kroaten in de deelstaat Federatie van Bosnië-Herzegovina (FBiH) enerzijds, en de Serviërs in deelstaat RS anderzijds. Daarnaast stelt het Verdrag een ongekozen Hoge Vertegenwoordiger (HV) aan het hoofd van de staat BiH, die zelf tot nu toe altijd uit een EU-lidstaat afkomstig is. De huidige HV, Christian Schmidt, wordt door belangrijke spelers in en rondom BiH, waaronder Rusland, China, Hongarije en de Servische deelrepubliek RS, als illegitiem bestempeld. In mindere mate wordt de legitimiteit van het ambt zelf ter discussie gesteld. Door de constante aanvallen van Milorad Dodik, president van RS tussen 2022 en 2025, op de legitimiteit van het Bosnische bestuur en van de Dayton-constitutie is de cohesie van deze fragiele staat op losse schroeven komen te staan.
Sinds 2022 is de politieke situatie in BiH sterk verergerd. Bosnische federale instituties als de rechtspraak en de politie worden ernstig in twijfel getrokken in RS. Dodik's acties waren illegaal volgens de federale wet, maar een arrestatiebevel tegen Dodik leidde enkel tot escalatie. "Bosnië-Herzegovina bestaat niet meer," was zijn plechtige uitspraak, voordat hij uitweek naar Rusland. Interpol weigerde mee te werken aan de opsporing en uitlevering van Dodik, hetgeen het Russische en Servische narratief versterkte dat zijn vervolging louter politiek gemotiveerd zou zijn. Op 23 april 2025 poogde de federale Bosnische speciale politie, de SIPA, Dodik te arresteren. De poging werd verhinderd door gewapende RS-politieagenten. Het naoorlogse taboe op

het gebruik van geweld(sdreiging) tegen politieke figuren werd hiermee verbroken. Inmiddels is Dodik afgetreden, maar de etnisch-bestuurlijke spanningen zijn allerminst opgelost; het is wachten op de volgende crisis.

3.5.3.2 Scenario: Desintegratie Bosnië-Herzegovina

Dodik's opvolger in het presidentschap van RS volgt uit electorale overwegingen dezelfde lijn en retoriek als generaties Servische ultranationalistische leiders. De Bosnische autoriteiten hebben al langere tijd aangedrongen op grotere betrokkenheid van EUFOR, die volgens het Daytonakkoord het mandaat heeft de 'stabiliteit te handhaven.' De uitbreiding van deze Europese militaire aanwezigheid, van rond de 1100 naar 1500 troepen, heeft echter geen matigend effect. Sarajevo zet de Bosnische speciale politie (SIPA) in om een arrestatie van de RS-president voor te bereiden.

Bosnische militairen en politieagenten begeven zich naar de presidentiële residentie in Banja Luka. Daar aangekomen stuiten zij echter op hevig verzet van tot de tanden bewapende Bosnisch-Servische politieagenten en militieleden. Met door bevriende landen aangeleverde vuurwapens slagen zij er niet alleen in om het Bosnische konvooi een halt toe te roepen, maar deze zelfs te verdrijven. Tijdens de mislukte arrestatiepoging sneuvelen enkele tientallen troepen aan beide zijden. Naast doden zijn er echter ook andere gevolgen te betreuren. De gemoederen tussen de deelstaten lopen op waarvan de politieke gevolgen in de daaropvolgende dagen duidelijk worden.

In een haastig opgenomen toespraak vlak na het vuurgevecht richt de RS-president zich rechtstreeks tot "alle Serviërs in de gefaalde staat van Bosnië-Herzegovina." Hij beweert geen andere keuze te hebben dan zichzelf te verdedigen tegen de "illegale, agressieve acties" van de Bosnische regering, ondersteund door "clandestiene huurlingen uit het Westen." Hij roept de in Bosnië aanwezige Serviërs op om in de voetsporen te treden van hun ouders en grootouders, die "dertig jaar geleden ook al de Servische natie verdedigden tegen indringers en vreemde elementen." Ultranationalistische Servische groeperingen organiseren in de weken daarna ceremoniële marsen en bijeenkomsten in verschillende steden in het oosten van BiH, die meer dan eens uitmonden in vreugdespervuur en strijdkreten.

Wat door EUFOR al werd gevreesd in het geval van escalatie wordt werkelijkheid. Bondgenoten van RS, vooral in de eigen regio, gooien olie op het vuur, en tonen zich bereid vergaande politieke, economische en militaire steun te verlenen. Het Kremlin spreekt van een "historisch rechtvaardig en onvermijdelijk proces richting onafhankelijkheid" en biedt zeer hoge kortingen op leveranties van Oeral-olie.

RS begint met het markeren van de grenzen van haar deelstaat binnen BiH door grensposten en wegversperringen op te werpen, gecontroleerd door een eigen 'douane' – een daad van statelijke soevereiniteit die onverenigbaar is met de federale structuur van het land, en met het mandaat van de HV en EUFOR om federale stabiliteit te bewaken. De regering in Sarajevo verklaart de grensmarkeringen illegaal en eist dat deze onmiddellijk worden teruggedraaid. Maar de geest laat zich

moeilijk weer in de fles stoppen. De RS-president wendt zich tot nationale en internationale media en verklaart "geen keuze te zijn gelaten door het unilaterale, bedreigende optreden van Sarajevo." Hij benoemt zichzelf tot "opperbevelhebber van de eerste officiële krijgsmacht van RS" en kondigt aan een eigenstandig handelsbeleid te gaan voeren met Servië en Rusland.

De spanning tussen de centrale regering van BiH en de nu openlijk separatistische deelregering in Banja Luka bereikt een kookpunt. De zogenaamde RS-krijgsmacht werpt wegversperringen en controleposten op aan de deelstaatgrens met FBiH. Vuurgevechten met Bosnische militairen intensiveren zienderogen. Aan beide zijden vallen enkele burgerslachtoffers, waarop ook kleine milities van Bosniakken en Kroaten zich mengen in de escalatie. Op enig moment gaan enkele separatistische strijdgroepen uit RS ook over tot een groter, structureler offensief. EUFOR ziet zich genoodzaakt in actie te komen om de veiligheid te handhaven, maar de geweldsescalatie zet door. Dertien EUFOR-troepen komen om, waaronder twee Nederlanders. Tot een situatie van genocide komt het niet, maar in de volgende jaren blijft de grensregio tussen de deelstaten een theater van openlijk conflict tussen troepen en milities van beide zijden, waarbij regelmatig tientallen doden vallen onder zowel gewapende strijders als burgers.

3.5.3.3 Beoordeling van impact en waarschijnlijkheid

Onderstaande tabel bevat de beoordeling van de waarschijnlijkheid en de impact van het fictieve scenario 'Desintegratie Bosnië-Herzegovina'.

Tabel 13 Beoordelingstabel scenario 'Desintegratie Bosnië-Herzegovina'

Thema	**Internationale en militaire dreigingen**
Dreigingscategorie	Fragiliteit nabij het Koninkrijk en/of de EU
Scenario	Desintegratie Bosnië-Herzegovina
Scenariotoelichting	Een poging van de Bosnische regering om de president van deelstaat Republika Srpska (RS) te arresteren zet een geweldsspiraal in gang die uitmondt in de grootste crisis in Bosnië sinds de burgeroorlog van 1992-1995. EUFOR-troepen zien zich op een gegeven moment genoodzaakt op te treden, waarbij onder anderen Nederlandse doden vallen.

Waarschijnlijkheidsbeoordeling (binnen 5 jaar)		**Toelichting**
Waarschijnlijkheid:	D	De mogelijke desintegratie van Bosnië-Herzegovina is al een langere tijd een sluimerende dreiging, waardoor het scenario zeer voorstelbaar wordt geacht. Er zijn enige aanwijzingen dat een vergelijkbaar scenario zich daadwerkelijk zal voordoen.

Beoordeling gevolgen (impact)			
Veiligheidsbelang	**Criterium**	**Score**	**Toelichting**
Territoriaal	1.1 Grondgebied	0	Niet van toepassing
	1.2 Internationale positie	0	Niet van toepassing
	1.3 Informatie en digitale ruimte	0	Niet van toepassing
	1.4 Grondgebied EU en NAVO lidstaten	0	Bosnië-Herzegovina is sinds 2022 EU kandidaat-lidstaat. In 2024 zijn de onderhandelingen gestart. Territoriale aantasting van Bosnië-Herzegovina kan in de toekomst dus aantasting van EU integriteit en grondgebied betekenen.
Fysiek	2.1 Doden	A	In het scenario vallen er meerdere doden, waaronder twee Nederlanders en elf burgers uit de EU. Dit is op basis van slechts één incident, maar gezien de permanente aanwezigheid kunnen er mogelijk meer doden vallen in de toekomst.
	2.2 Ernstig gewonden en chronisch zieken	0	Niet van toepassing
	2.3 Gebrek primaire levensbehoeften	0	Niet van toepassing
Economisch	3.1 Kosten	A	Beperkte kosten bij de intensivering van de EUFOR-missie. Bij verdere escalatie is een vluchtelingenstroom naar onder andere Nederland voorstelbaar, waaraan opvangkosten verbonden zullen zijn.
	3.2 Aantasting vitaliteit	0	Niet van toepassing
Ecologisch	4.1 Aantasting beschermwaardige natuur	0	Niet van toepassing
	4.2 Aantasting milieu en natuur in algemene zin	0	Niet van toepassing
Sociaal-politiek	5.1 Verstoring dagelijks leven	0	Niet van toepassing
	5.2 Aantasting democratische rechtsstaat	0	Niet van toepassing
	5.3 Sociaal-maatschappelijke impact	B	De oplaaiing van geweld in Bosnië-Herzegovina kan ook leiden tot spanningen onder de diaspora woonachtig in Nederland, waaronder in de vorm van demonstraties en bredere maatschappelijke onrust en polarisatie.
Internationale rechtsorde	6.1 Staatssoevereiniteit, vreedzame co-existentie en vreedzame geschillenbeslechting	A	Door de invoering van grensposten en wegversperringen om een 'deelpubliek' binnen BiH te markeren wordt de staatssoevereiniteit geschonden. Wanneer Rusland en/of Servië een actievere rol gaan spelen, kan de score verder oplopen naar een B of een C.

Beoordeling gevolgen (impact)			
Veiligheidsbelang	**Criterium**	**Score**	**Toelichting**
	6.2 Mensenrechten	C	Door het oproepen tot geweld, zoals dat ook eerder in de jaren ’90 is gepleegd, is er sprake van het gewelddadig ontzeggen van rechten en oorlogsmisdrijven op omvangrijke schaal.
	6.3 Multilaterale instituties en internationale regimes	B	Door het op grote schaal onttrekken aan verplichtingen en afspraken die door de internationale gemeenschap zijn opgetuigd (Dayton Verdrag), is er sprake van de aantasting van internationale regimes, welke in dit geval door de EU worden gehandhaafd (voorheen NAVO). Ook worden in het scenario oorlogsrecht en universele mensenrechten geschonden, waarmee de werking en basisbeginselen van de VN op de proef worden gesteld.
	6.4 Instabiliteit rondom Koninkrijk/EU	D	Sprake van zowel een aantasting van de legitimiteit, capaciteit en autoriteit van Bosnië-Herzegovina. Het grenst niet aan het Koninkrijk der Nederlanden, maar als kandidaat-lidstaat bevindt het zich wel in de directe omgeving van de EU.

3.5.4 Het scenario ‘Destabilisatie van de Venezolaanse staat’ – op aanvraag

3.5.4.1 Context

De politieke situatie in Venezuela staat al enkele jaren onder hoogspanning. In 2026 werd de zittende president van Venezuela, Nicolás Maduro, gevangengenomen door de Verenigde Staten. Sindsdien staat het achtergebleven regime onder hoge Amerikaanse diplomatieke en militaire druk. Tegelijkertijd blijven de economische en maatschappelijke problemen in het land fors. Op economisch gebied speelt hyperinflatie Venezuela nog steeds parten, wat de onvrede onder de bevolking alsmaar aanwakkert. Daarnaast lijken buitenlandse bedrijven nog altijd terughoudend om in Venezuela te investeren en blijft het land kampen met een gebrek aan hoogopgeleide werknemers door de historische migratie-exodus.

De legitimiteit en het voortbestaan van het Venezolaanse regime is in toenemende mate afhankelijk geworden van buitenlandse actoren en binnenlands geduld. Naast financiële en andersoortige steun van andere staten, leunt het regime steeds meer op criminele organisaties (Mia, 2026). Deze situatie veroorzaakt echter een grote kwetsbaarheid voor de Venezolaanse staat, zeker wanneer zij steeds minder in staat lijkt te zijn Venezolaanse politici en prominenten genoeg toe te kunnen steken om hun steun te kunnen vergaren.

3.5.4.2 Scenario: Destabilisatie van de Venezolaanse staat

Voor professionals en inhoudelijke belanghebbenden is dit scenario op aanvraag beschikbaar.

3.5.5 *Het scenario 'Coup in Syrië'*

In het scenario 'Coup in Syrië' worstelen de nieuwe machthebbers sinds de val van het Assad-regime in 2024 met het behouden van een fragiele orde in Syrië. Het nieuwe regime laveert tussen de internationale vraag om mensenrechten te waarborgen en de etnische spanningen in het land. Wanneer een wet wordt aangenomen die bescherming biedt aan minderheden, breekt er een conflict uit tussen verschillende groeperingen. Een gewapende strijd breekt uit waardoor er een nieuwe migratiestroom op gang komt.

In onderstaande tabel zijn de bouwstenen genoemd waarop het geselecteerd fictieve scenario 'Coup in Syrië' gebouwd is.

Tabel 14 Bepalende bouwstenen voor het scenario 'Coup in Syrië'

Regio	Bron instabiliteit	Spillover effecten richting de EU	Spillover effecten richting het Koninkrijk	Duur situatie
Midden-Oosten en Noord-Afrika	Politieke crisis	Ja	Ja	> 1 jaar
	Economische crisis			
	Migratie- of humanitaire crisis			
	Gewapend conflict			
	Extremisme en terrorisme			

3.5.5.1 Context

De val van het Assad-regime in december 2024 werd door velen, zowel in Syrië als daarbuiten, ervaren als een opluchting. Toch is de nieuwe orde die Hayat Tahrir al-Sham (HTS) heeft geprobeerd op te trekken in Syrië fragiel gebleken. Ondanks de pogingen van bovenaf om de etnische en sektarische spanningen in het land onder controle te krijgen, begonnen verschillende internationale organisaties vanaf januari 2025 gewelddadige confrontaties tussen bevolkingsgroepen te rapporteren. In maart 2025 schatten de Middle East Institute en het Syrische Observatorium voor de Mensenrechten dat er meer dan duizend mensen in plaatsen langs de Syrische kust zijn omgekomen door het oplaaiende geweld (Christou, 2025). Naast intolerantie en sluimerende wraakgevoelens onder bevolkingsgroepen speelt ook de zwakte van het centrale bestuur in Damascus een belangrijke rol. Na jaren van interne strijd en sancties is het staatsapparaat ernstig verzwakt. Bovendien heeft Israël luchtaanvallen uitgevoerd op kostbaar militair materieel in Syrië en nieuwe delen van de Golanhoogvlakte bezet.
Voorlopig kampt Syrië met dezelfde problemen die veel naoorlogse staten ondervinden: brede verspreiding van vuurwapens onder de bevolking, voormalige (al dan niet jihadistische) gevechtseenheden die zich moeilijk laten demobiliseren, een argwanende en in sommige gevallen vijandige internationale omgeving, potentieel explosieve etnische en sektarische tegenstellingen en een verzwakt, voor velen illegitiem centraal gezag. Zo blijft het bestuurlijke lot van Syrië uiterst precair.

3.5.5.2 Scenario: Coup in Syrië

De nieuwe machthebbers in Syrië blijken klem te zitten tussen tegengestelde krachten. De internationale gemeenschap, met enkele westerse landen voorop, is alleen bereid af te zien van economische sancties als Syrië streeft naar een pluralistische staat met een westers- en Israëlgezind buitenlandbeleid. Israël volgt de ontwikkelingen in Syrië met argusogen: het wil voorkomen dat het opnieuw een gezworen vijand aan de noordgrens krijgt, zoals onder het vorige regime het geval was. Tegelijkertijd heeft de voornaamste rebellengroepering tijdens de burgeroorlog geleund op strijdkrachten die een Arabisch Soenni-nationalisme voorstaan. Ook in de naoorlogse situatie is de nieuwe regering goeddeels op hen aangewezen om het centrale gezag te handhaven, terwijl juist deze troepen fel antizionistisch zijn en wantrouwend staan tegenover een inclusieve, pluralistische maatschappelijke orde. De spanningen tussen deze twee krachtenvelden worden voor de Syrische regering gaandeweg steeds moeilijker te navigeren.

Het komt tot een breekpunt als een wet wordt aangenomen die de burgerrechten van etnische minderheden beter moet waarborgen, waaronder die van Alawieten. Het wetsvoorstel was vanuit Damascus bedoeld als een tegemoetkoming aan westerse landen, die een bescheiden lening in het vooruitzicht hadden gesteld. Dit is tegen het zere been van een drietal Arabische milities die zware strijd tegen het voormalige Alawietische regime hebben geleverd. De milities waren tot dusver bereid om op aanwijzing van Damascus op te treden als informele veiligheidstroepen in het Syrische binnenland. De nieuwe wet maakt het mogelijk, in ieder geval op papier, dat de eerder ontbonden Alawietische veiligheidstroepen van het voormalige regime opnieuw functies in het Syrische veiligheidsapparaat kunnen bekleden. De milities voelen zich verraden. Alle drie trekken zij zich terug uit onderhandelingen met Damascus over integratie in het Syrische leger. Zij hebben geconcludeerd dat hun doelen van Soennitisch gedomineerd bestuur en vergelding tegen hun voormalig onderdrukker niet bereikt kunnen worden binnen de huidige machtsconfiguratie.

In de Syrische stad Latakia voeren de meest radicale facties van de Soennitische milities gecoördineerde aanvallen uit op Alawietische inwoners. De eerste reactie van de Syrische overheid is weifelend en wordt door zowel voor- als tegenstanders opgevat als teken van zwakte – het blijft bij een veroordeling van het geweld en een oproep om naar Damascus te komen om de onderhandelingen te vervolgen. Daarop durven verschillende etnische groepen het aan de wapens op te pakken, welke nog alomtegenwoordig zijn in het naoorlogse Syrië, om zichzelf te verdedigen tegen wraakacties of zich los te maken van het centrale gezag in Damascus. Voormalige regeringstroepen sluiten aan bij Alawietische milities en ondernemen bloedige vergeldingsacties in Soennitische dorpen. Koerdische milities verscheuren een staakt-het-vuren met de regering en nemen opnieuw stelling achter eenzijdig uitgeroepen autonome grenzen. De geboekte successen in naoorlogs Syrië worden in sneltreinvaart tenietgedaan.

Mede onder westerse politieke druk ziet Damascus zich genoodzaakt om gewapende strijd te leveren, met zowel de Alawietische rebellen, als de Soennitische milities, als de separatisten. De overheidstroepen zijn niet bij machte zich aan deze drie fronten te handhaven. Wanneer de dodelijke confrontatie met andere Soennieten de loyaliteit van meerdere legereenheden ondermijnt, is de regering haar aanspraak op centraal gezag effectief kwijt. Kopstukken uit de militaire, politieke en geestelijke elites sluiten een deal met de Soennitische milities en plegen een coup. De president wordt samen met enkele kabinetsleden en vertrouwelingen opgepakt en na een schijnproces geëxecuteerd. Het nieuwe bewind leunt vol op Soenni-nationalisme. Het negeert daarmee een 'rode lijn' van westerse landen en neemt gevangenissen vol oud-ISIS terroristen op in hun nieuwe veiligheidsapparaat. Een functionerende commandostructuur is er echter niet en minderheden voelen zich vogelvrij. Geweld tussen milities en tegen burgers intensiveert en duizenden burgers komen binnen enkele weken om het leven. Buitenlandse sancties op Syrië worden met volle kracht opnieuw ingesteld. Ook het Westen is verenigd in het instellen van sancties maar blijkt verder verdeeld in de reactie op deze ontwikkelingen. Israël gaat over tot verse bombardementen en nieuwe veroveringen op de Golanhoogten.

Een nieuwe exodus van Syriërs komt op gang, die in Europa de oude sociaalmaatschappelijke en (geo)politieke vraagstukken van rond 2015 prangende, nieuwe relevantie geeft. De al gespannen situatie in Nederland rondom de opvang van asielzoekers escaleert in de maanden en jaren daarna. Door de migratiedeals die Brussel heeft gesloten is de werkelijke instroom van nieuwe vluchtelingen lager dan in 2015. Maar door de al verharde politieke tegenstellingen en de voorgaande polarisatie escaleert het maatschappelijke debat snel. Er ontstaat afkeer onder grote delen van de bevolking. Politieke tegenstellingen verharden zich verder, op sommige plekken komt het zelfs tot gewelddadige demonstraties en door het gehele land tot steeds openlijkere aanvallen op de rechtsorde.

3.5.5.3 Beoordeling van impact en waarschijnlijkheid

Onderstaande tabel bevat de beoordeling van de waarschijnlijkheid en de impact van het fictieve scenario 'Coup in Syrië'.

Tabel 15 Beoordelingstabel scenario 'Coup in Syrië'

Thema	**Internationale en militaire dreigingen**
Dreigingscategorie	Fragiliteit nabij het Koninkrijk en/of de EU
Scenario	Coup in Syrië
Scenariotoelichting	De interim-regering van Syrië slaagt er niet in een blijvend compromis te vinden tussen de naoorlogse belangen en spanningen. Uit eigen achterban wordt een coup gepleegd, waarop een heropleving van gewapend strijd volgt en een nieuwe migratiestroom op gang komt.

Waarschijnlijkheidsbeoordeling (binnen 5 jaar)		**Toelichting**
Waarschijnlijkheid:	B	Experts schatten de kans op een coup uit eigen gelederen gering op het moment van schrijven. De interim-regering van Syrië lijkt in staat eenheid in de achterban te bewaren. Op basis van vergelijkbare situaties, echter, is een veelheid aan oorzaken van versplintering en gewelddadige machtsovername voorstelbaar. Hierop kan de fragiele naoorlogse orde zeer snel ontrafelen.

Beoordeling gevolgen (impact)			
Veiligheidsbelang	**Criterium**	**Score**	**Toelichting**
Territoriaal	1.1 Grondgebied	0	Niet van toepassing
	1.2 Internationale positie	0	Niet van toepassing
	1.3 Informatie en digitale ruimte	0	Niet van toepassing
	1.4 Grondgebied EU en NAVO lidstaten	0	Niet van toepassing
Fysiek	2.1 Doden	0	Niet van toepassing
	2.2 Ernstig gewonden en chronisch zieken	0	Niet van toepassing
	2.3 Gebrek primaire levensbehoeften	C	Syrische vluchtelingen die hier in de illegaliteit verdwijnen, hebben wellicht geen goede voorzieningen.
Economisch	3.1 Kosten	B	Door de instabiele situatie in Syrië zal Nederland grotere aantallen vluchtelingen te verwerken krijgen, waar noodopvangkosten aan verbonden zijn. Bovendien zullen Syrische vluchtelingen die al eerder naar Nederland zijn gekomen niet terug kunnen keren.
	3.2 Aantasting vitaliteit	0	N.v.t., geen directe impact op Nederlandse overheidsfinanciën of economie, maar er kunnen door bredere instabiliteit in de regio, gevolgen zijn voor de wereldhandel.

Beoordeling gevolgen (impact)			
Veiligheidsbelang	**Criterium**	**Score**	**Toelichting**
Ecologisch	4.1 Aantasting beschermwaardige natuur	0	Niet van toepassing
	4.2 Aantasting milieu en natuur in algemene zin	0	Niet van toepassing
Sociaal-politiek	5.1 Verstoring dagelijks leven	A	Diasporagemeenschappen kunnen zich gaan roeren, waardoor voor kleine groepen het dagelijks leven wellicht wordt bemoeilijkt door verstoring van de nieuwsgaring, het sociale netwerk, en/of de veilige leefomgeving.
	5.2 Aantasting democratische rechtsstaat	B	Een nieuwe migratiegolf uit het Midden-Oosten kan leiden tot toenemende druk op de democratische rechtsstaat, door antirechtstatelijke uitingen van antimigratie-sentiment en/of afnemend vertrouwen in het bestuur.
	5.3 Sociaal-maatschappelijke impact	B	Onder sommige bevolkingsgroepen kan een toename van Syrische vluchtelingen leiden tot gevoelens van verontwaardiging, angst en woede, en uitingen van ongenoegen en afkeer zoals demonstraties of zelfs geweldpleging. Ook binnen de Syrische gemeenschap kunnen spanningen ontstaan.
Internationale rechtsorde	6.1 Staatssoevereiniteit, vreedzame co-existentie en vreedzame geschillenbeslechting	D	In het scenario bezet Israël een groter deel van de Golanhoogten, zonder daarvoor een mandaat te hebben gekregen van de VN. Of het een tijdelijke uitbreiding van de bezetting van de Golan betreft moet blijken.
	6.2 Mensenrechten	D	In het scenario vindt escalerend, etnisch geweld plaats, en maken strijdende partijen zich schuldig aan oorlogsmisdrijven.
	6.3 Multilaterale instituties en internationale regimes	B	In het scenario worden internationaal statenrecht, oorlogsrecht, en universele mensenrechten geschonden. Daarmee worden de werking en de basisbeginselen van de VN (en door de VN-gemandateerde instituties) geschonden.
	6.4 Instabiliteit rondom Koninkrijk/EU	D	Syrië ligt in de Levant, een gebied dat, net als Turkije en Israël, wordt aangemerkt als de directe omgeving van de EU. De instabiliteit die in dit scenario in Syrië wordt beschreven, is enorm.

3.5.6 Het scenario 'Uiteenvallen Russische Federatie[6]

Door het onverwachte overlijden van de Russische president staat het regime op losse schroeven. Een reeks van prominenten maken aanspraak op de presidentiële troon die is achtergelaten. Deze destabilisering van de

[6] Elementen uit dit scenario zijn overgenomen uit, of geïnspireerd door, Deen et al. (2023).

Russische Federatie, vergelijkbaar met de machtsstrijd na het overlijden van Stalin, brengt een voor de NAVO en Kyiv kansrijke nieuwe situatie in Oekraïne teweeg. Maar tegelijkertijd hebben de ontwikkelingen in Rusland ook zorgwekkende bijeffecten voor Nederland, de EU en de NAVO, die niet direct voorzien waren of konden worden.

In onderstaande tabel zijn de bouwstenen genoemd waarop het geselecteerd fictieve scenario uiteenvallen Russische Federatie gebouwd is.

Tabel 16 Bepalende bouwstenen voor het scenario 'Uiteenvallen Russische Federatie'

Regio	Bron instabiliteit	Spillover effecten richting de EU	Spillover effecten richting het Koninkrijk	Duur situatie
Europa en Centraal-Azië	Economische crisis	Ja	Ja	Permanent
	Politieke crisis			
	Gewapend conflict			
	Criminaliteit			

3.5.6.1 Context

Toen de Sovjet-Unie in 1991 uiteenviel, werd zijn ontbinding in het Westen naast gevierd ook gevreesd. De toenmalige president van de VS was bang dat de ineenstorting van de Sovjet-Unie ernstige nadelige gevolgen zou hebben voor de mondiale veiligheid. Het uiteindelijke verloop van de geschiedenis bleek geen *worst-case* scenario – zeker niet voor de NAVO-lidstaten en de EU. In plaats van de Sovjet-Unie verscheen er geen waaier aan rancuneuze, tot de tanden bewapende kernmachten geleid door krijgsheren, zoals de VS vreesden. Maar in verdunde vorm zijn elementen uit deze nachtmerrie toch werkelijkheid geworden. Ten eerste bleek rancune en revanchisme inderdaad een belangrijk kenmerk te worden van het post-Sovjet Russische leiderschap. Ten tweede zou het Europese veiligheidslandschap sindsdien gekenmerkt worden door spanningen en conflicten tussen de voormalige deel- en satellietstaten van de Sovjet-Unie (Rusland, Oekraïne, de Baltische Staten, Polen). Ten derde is de opvolgerstaat van de Sovjet-Unie een onvoorspelbare speler geworden, mede doordat het verkalkte, ceremoniële bestuur van het Politburo na enige tijd is vervangen door een personalistisch regime. Hoewel dit regime ogenschijnlijk weerbaar lijkt te zijn, is deze stabiliteit grotendeels afhankelijk van de positie en machtsbasis van één persoon: de president (Ohanjanyan et al., 2025).

Om gelijksoortige redenen kan het uiteenvallen van de Russische Federatie – naast positieve – ook negatieve geostrategische gevolgen hebben voor Nederland en de EU. Reflectie op die consequenties wordt urgenter met elk verstreken jaar, zolang de zittende president nog geen opvolger heeft aangewezen. Elk autoritair systeem is fragiel op dit punt: wie vervangt de charismatische leider zodra deze komt te overlijden? Vooral autoritaire systemen waar leiders elk teken van zwakte vermijden, zoals nominatie van een erfgenaam, zijn kwetsbaar voor een beweging richting anarchie.

3.5.6.2 Scenario: Uiteenvallen Russische Federatie

Als donderslag bij heldere hemel wordt de Russische president getroffen door een hersenbloeding, waaraan hij na enkele dagen overlijdt. Achteraf bleek hij al jaren te hebben gekampt met zeer hoge bloeddruk en hartritmestoornissen, maar dat is succesvol geheimgehouden door zijn naaste medewerkers.

Terwijl de strijd in Oekraïne wordt gecontinueerd, wordt Rusland zelf het toneel van een ander type machtsstrijd, vóór maar vooral achter de schermen. Verschillende facties en ad hoc-allianties van inlichtingenofficieren, legercommandanten, de nationale garde, regionale potentaten, oligarchen, politici en criminele bendes schermen met elkaar om controle over het centrale machtsapparaat in Moskou. Onrust zowel op de Russische beursvloer als in de samenleving zorgt er uiteindelijk voor dat het hoofd van de presidentiële administratie, gesteund door de zittende Russische premier, als eerste naar voren treedt als erfgenaam. Een machtige en invloedrijke politieke alliantie, maar ook één die tanden ontbeert. Rivaliserende combinaties in Moskou benijden de nieuwe machthebbers, maar zijn zich tegelijkertijd bewust van de dodelijke anarchie die kan ontstaan als zij het Russische leiderschap openlijk gaan betwisten. Even lijkt de opvolgingscrisis bezworen.

De crisis laait echter weer op als blijkt dat het huidige leiderschap geen antwoord heeft op de ernstige problemen waarmee Rusland kampt. Door de impopulariteit van de beoogde president bij de militairen en huurlingen die de frontlinie bij Oekraïne bezetten, zinkt het Russische moraal in de oorlog tot een absoluut dieptepunt, met nieuwe muiterijen als gevolg. Oekraïne maakt volop gebruik van de nieuwe situatie door al haar grondgebied terug te veroveren op Rusland en een ‘bufferzone’ te creëren in de grensregio’s Koersk, Rostov en Belgorod. Tegelijkertijd kraakt de Russische economie in zijn voegen: de economische rekening die door de vorige president vooruit werd geschoven, komt bij zijn opvolgers te liggen. De civiele economie is lang zwaar verwaarloosd en de nodige investeringen voor een doorstart blijven voorlopig uit. Met de economische malaise en Oekraïense successen zwellen de protesten van onderaf aan. De maatschappelijke onvrede bereikt een kritiek punt als een nieuwe mobilisatiegolf, ter versterking van het Oekraïense front massaal wordt ontdoken en bekritiseerd tijdens demonstraties. Op dat moment verandert de calculus voor de rivalen van de nieuwe machtshebbers in Moskou.

Enkele weken na de mislukte mobilisatiegolf worden de nieuwe president en premier gearresteerd bij hun woning en geeft het hoofd van de Russische geheime dienst FSB een televisietoespraak. Op indringende, bezorgde toon verkondigt hij te hebben gehandeld op aanwijzingen dat de nieuwe president de spil was van een prowesters complot tegen de Russische staat, met de intentie om de bezette gebieden in Oekraïne uit te ruilen tegen de teruggave van persoonlijke banktegoeden. De veiligheidsdiensten hebben de situatie nu onder controle en het leiderschap wordt tijdelijk toevertrouwd aan hen en andere “trouwe Russen, die noodzakelijkerwijze vijanden van het Westen zijn.” De coup ontketent echter de centrifugale krachten waar iedereen na het overlijden van de vorige president zo bang voor was.
Rusland vervalt in een soort burgeroorlog op een laag pitje. Onder het leiderschap van de voormalige president werden de verschillende

machtsfactoren in Moskou zorgvuldig tegen elkaar uitgebalanceerd en uitgespeeld onder controle van één leider. Maar nu de hoogste autoriteit wordt betwist, bevechten de machtscentra elkaar openlijk. Moskou wordt het toneel van een reeks couppogingen, arrestaties, liquidaties op klaarlichte dag, en af en toe zelfs vuurgevechten tussen rivaliserende eenheden van de politie en de nationale garde. Eén van de meest kansrijke facties in de strijd om de troon bestaat uit een alliantie tussen een hoofd van een veiligheidsdienst en de kersverse leider van Tsjetsjenië. Tsjetsjenië is al lange tijd een op zichzelf staand machtsblok in de Russische politiek, met een omvangrijk leger trouw aan de Tsjetsjeense leider. De oud-premier maakt dankbaar gebruik van deze voordelen in zijn worp naar de macht in Moskou, in ruil voor vergaande concessies wat betreft de autonomie van de Tsjetsjeense deelrepubliek. Als Tsjetsjeense troepen een luchthaven en essentiële kruispunten en doorvoerroutes bezetten, versterkt de oud-premier verder zijn onderhandelingspositie binnen de alliantie. Het is ongewis wie als winnaar uit de bus zal komen in deze felle machtsstrijd, maar zeker is in ieder geval dat het centrale bestuur in Moskou ernstig is verzwakt ten opzichte van de perifere regio's zoals Karelië en Toeva, die in de escalerende chaos steeds meer autonomie naar zichzelf weten toe te trekken. Maar wellicht de meest zorgwekkende gevolgen van de destabilisatie van Rusland dienen zich aan in de vorm van een mysterieuze verdwijning. In het nucleaire wapenarsenaal van de voormalige grote Russische Federatie, en daarvoor de grote Sovjet-Unie, raken in de weken en maanden na de start van de interne machtsstrijd enkele kernkoppen spoorloos verdwenen. Voor de weinigen in de buitenwereld die van de verdwenen Russische kernkoppen op de hoogte zijn, blijft het gissen naar waar deze vernietigende wapens terecht zijn gekomen.

3.5.6.3 Beoordeling van impact en waarschijnlijkheid

Onderstaande tabel bevat de beoordeling van de waarschijnlijkheid en de impact van het fictieve scenario 'Uiteenvallen Russische Federatie'.

Tabel 17 Beoordelingstabel scenario 'Uiteenvallen Russische Federatie'

Thema	**Internationale en militaire dreigingen**	
Dreigingscategorie	Fragiliteit nabij het Koninkrijk en/of de EU	
Scenario	Uiteenvallen Russische Federatie	
Scenariotoelichting	Als er door het overlijden van de Russische president een vacuüm ontstaat in het Kremlin, breekt er een hevige machtsstrijd uit tussen prominente figuren uit verschillende machtscentra in Rusland.	
Waarschijnlijkheidsbeoordeling (binnen 5 jaar)		Toelichting
Waarschijnlijkheid:	C	Alle machtscentra binnen Rusland hebben meer te winnen bij één sterke leider dan bij onderlinge strijd waardoor dit scenario niet het meest waarschijnlijk is na het overlijden van de Russische president. Desalniettemin kan, door een economische en/of militaire crisis, een situatie ontstaan van onderlinge strijd. Het is dus voorstelbaar dat het scenario zich ontvouwt, maar er zijn geen aanwijzingen dat het deze richting op gaat.

Beoordeling gevolgen (impact)			
Veiligheidsbelang	**Criterium**	**Score**	**Toelichting**
Territoriaal	1.1 Grondgebied	0	Niet van toepassing
	1.2 Internationale positie	0	Niet van toepassing
	1.3 Informatie en digitale ruimte	0	Niet van toepassing
	1.4 Grondgebied EU en NAVO lidstaten	0	Niet van toepassing
Fysiek	2.1 Doden	0	Niet van toepassing
	2.2 Ernstig gewonden en chronisch zieken	0	Niet van toepassing
	2.3 Gebrek primaire levensbehoeften	0	Niet van toepassing
Economisch	3.1 Kosten	0	N.v.t. in het scenario, maar instabiliteit in Rusland kan mogelijk impact hebben op de olie- en gasprijzen.
	3.2 Aantasting vitaliteit	0	Niet van toepassing
Ecologisch	4.1 Aantasting beschermwaardige natuur	0	Niet van toepassing
	4.2 Aantasting milieu en natuur in algemene zin	0	Niet van toepassing
Sociaal-politiek	5.1 Verstoring dagelijks leven	0	Niet van toepassing
	5.2 Aantasting democratische rechtsstaat	0	Niet van toepassing
	5.3 Sociaal-maatschappelijke impact	A	Een dergelijk scenario zal hoogstwaarschijnlijk leiden tot onrust in Nederland, waaronder ook toegenomen angst over het kernwapenarsenaal van Rusland dat in verkeerde handen kan komen te vallen.
Internationale rechtsorde	6.1 Staatssoevereiniteit, vreedzame co-existentie en vreedzame geschillenbeslechting	C	In het scenario herovert Oekraïne niet alleen territoria op Rusland, maar bezet het ook de facto een deel van Rusland door een bufferzone te creëren. Deze grensoverschrijding kan mogelijk leiden tot een langdurige bezetting.
	6.2 Mensenrechten	B	Met de golf van liquidaties, protesten en algehele onrust in Rusland, en het optreden van veiligheidsdiensten als gevolg daarvan, zullen mensenrechtenschendingen op de korte termijn en, afhankelijk van de uitkomst, mogelijk ook op de lange termijn toenemen.

Beoordeling gevolgen (impact)			
Veiligheidsbelang	**Criterium**	**Score**	**Toelichting**
	6.3 Multilaterale instituties en internationale regimes	A	De verdwijning van Russische kernkoppen duidt op het niet handhaven van het non-proliferatieverdrag.
	6.4 Instabiliteit rondom Koninkrijk/EU	D	Er is sprake van een burgeroorlog in een land grenzend aan de EU. Daarmee worden zowel de legitimiteit als capaciteit en autoriteit aanzienlijk aangetast.

3.5.7 Beschouwing Fragiliteit nabij het Koninkrijk en/of de EU

Als het gaat om nabije statelijke fragiliteit geldt– net als bij de dreigingsthema's 'Polarisatie, Extremisme en Terrorisme' en 'Ongewenste inmenging en beïnvloeding van de democratische rechtsstaat' – dat het binnenland sterk onder invloed staat van het buitenland. In drie van bovenstaande scenario's wordt vanuit het buitenland actief ingespeeld op maatschappelijke spanningen binnenin de fragiele staten. In het scenario over Syrië proberen westerse landen de bestuurlijke indeling van het land richting een inclusieve(re) democratie te bewegen. In het scenario over Venezuela speelt de grootmachtscompetitie tussen de VS, Rusland en China een belangrijke rol in de destabilisering van het regime. Ook het scenario over Bosnië-Herzegovina beschrijft voor een deel een proxy-oorlog tussen rivaliserende staten in de regio. Fragiliteit komt vaak niet organisch tot stand, maar mede door toedoen van verschillende buitenlandse actoren. De scenario's herinneren de lezer aan dat feit. Dit gegeven betekent ook dat het Koninkrijk der Nederlanden en de EU enige invloed kan uitoefenen op de verergering of juist verbetering van een situatie van statelijke fragiliteit, bijvoorbeeld langs diplomatieke of economische weg.

Het scenario over de Russische Federatie in het bijzonder markeert de verwevenheid tussen het probleem van statelijke fragiliteit en het probleem van nucleaire proliferatie. Als de fragiele staat een kernmacht betreft, kan de ineenstorting van centraal gezag in een later stadium uiterst ingrijpende (secundaire) gevolgen hebben voor de Nederlandse nationale veiligheid. Deze secundaire gevolgen voor de nationale veiligheid zijn niet meegewogen in de impactbeoordeling van het scenario, maar niettemin van belang.

In bredere zin geldt bij fragiliteit nabij het Koninkrijk en/of de EU bij uitstek dat Nederland te maken heeft met cascade-effecten en onvoorzien(bar)e gevolgen. Onvoorspelbaarheid van de (veiligheids)situatie is ingebakken in situaties van desintegratie van bestaande machtsstructuren. Eén van de bovenstaande scenario's gaat over Syrië. De desintegratie van centraal gezag in Irak vanaf 2003 en later Syrië leverde uiteindelijk een essentiële bijdrage aan de opkomst van ISIS. Dat de inval in Irak uiteindelijk indirect zou leiden tot de

komst van een nieuwe, zeer gevaarlijke jihadistische actor, had in 2003 (bijna) niemand kunnen voorzien. Ook de destabilisatie van Rusland, Bosnië-Herzegovina en Venezuela kan, op de langere of kortere termijn, evengoed tot verrassende veiligheidsuitdagingen voor het Koninkrijk leiden waar men nu niet direct bij stil staat of kan staan.

De scenario's over Syrië en, in nog grotere mate, over Venezuela wijzen op het feit dat de veiligheidsomgeving van het Koninkrijk der Nederlanden niet ophoudt aan de grens van de Europese Unie. De dreiging van een verslechterende of chaotische situatie in Bosnië-Herzegovina en Rusland zullen onmiddellijk worden (h)erkend door Nederlandse en Europese beleidsmakers. Maar het Koninkrijk der Nederlanden ligt ook deels in het Westelijk Halfrond – dat de VS onlangs hebben bestempeld als onderdeel van hun eigen invloedssfeer. Amerikaanse acties in Venezuela kunnen directe gevolgen hebben voor het Caribische gedeelte van het Koninkrijk. De Amerikaanse beschietingen van vaartuigen in de Cariben konden worden waargenomen door ingezetenen van het Koninkrijk, vanaf de CAS-eilanden. Syrië grenst aan, en onderhoudt intensieve banden met, Turkije, een NAVO-lidstaat. De massa-emigratie van Venezolanen en de burgeroorlog in Syrië, die allebei op gang kwamen in de jaren '10 van deze eeuw, laten zien hoe de geografie van de nationale veiligheid voor het Koninkrijk verder reikt dan Oost- en Zuidoost-Europa en Noord-Afrika.

Vanwege de kleinere schaal van de eilanden in het Caribisch deel van het Koninkrijk ten opzichte van Europees Nederland kan de beoordeelde impact voor de nationale veiligheid, bijvoorbeeld de financiële schade, ter plaatse een grotere (ervaren) impact hebben. Dit geldt met name voor het scenario over de destabilisatie van Venezuela.

3.6 Slotbeschouwing thema Internationale en Militaire Dreigingen

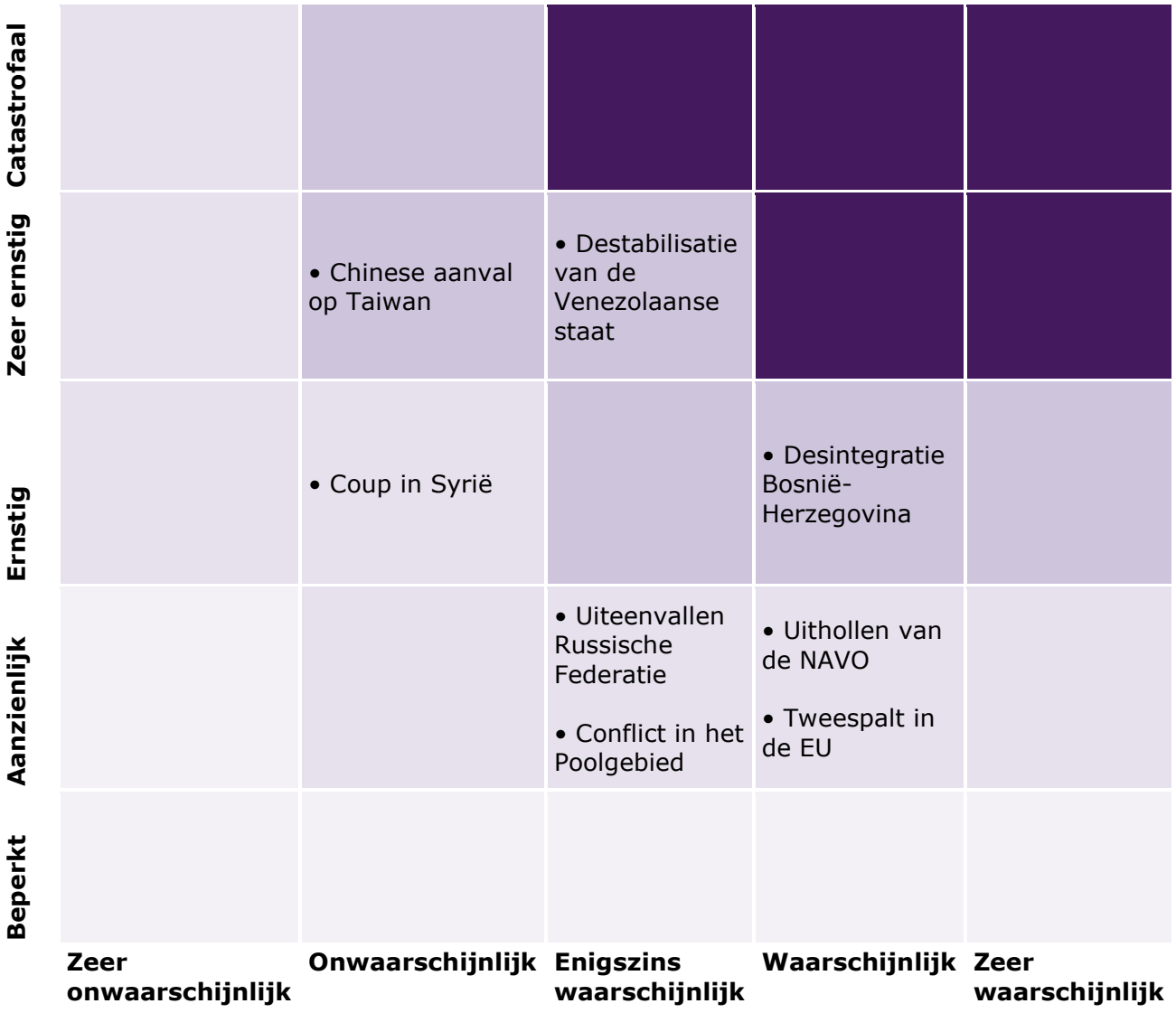
Het dreigingsthema Internationale en Militaire Dreigingen gaat om dreigingen voor de nationale veiligheid vanuit buitenlandse statelijke actoren op militair en diplomatiek gebied. Het thema beslaat moedwillige en niet-moedwillige dreigingen, met nadruk op militaire en politieke dreigingen (bijvoorbeeld gewapend conflict en statelijke fragiliteit). Hoewel zulke dreigingen ook op hybride wijze tot uiting kunnen komen, worden hybride dreigingen in de themarapporten 'Cyberdreigingen' en 'Ongewenste inmenging en beïnvloeding democratische rechtsstaat' besproken.

Binnen dit dreigingsthema zijn vier dreigingscategorieën onderscheiden: multilaterale veiligheidsinstituties die onder druk komen; nucleaire proliferatie; gewapend interstatelijk conflict en fragiliteit nabij het Koninkrijk en/of de EU. In totaal zijn acht scenario's uitgewerkt. Nucleaire proliferatie geldt als risicofactor bij verschillende scenario's. Daarom is binnen die dreigingscategorie geen los scenario opgenomen. Figuur 1 brengt de impact en waarschijnlijkheid van de uitgewerkte scenario's in kaart.

3.6.1 *De impact en waarschijnlijkheid van internationale en militaire dreigingen*

In onderstaande figuur worden de acht uitgewerkte scenario's in vergelijkend perspectief weergegeven.

Figuur 1 Risicodiagram thema Internationale en Militaire dreigingen



Hoog over valt op dat twee van de meest waarschijnlijke scenario's, 'Uithollen van de NAVO' en 'Tweespalt in de EU,' te maken hebben met de teloorgang van de twee voor de veiligheid belangrijkste samenwerkingsverbanden waaraan het Koninkrijk der Nederlanden deelneemt.

Daarnaast valt op dat de scenario's die het hoogste risico met zich meedragen (waarschijnlijkheid x impact), te maken hebben met ernstig fragiele staten aan de rand van Europese territoria en die van hun overzeese gebieden. Ten slotte speelt Rusland een belangrijke rol in de bedreiging van de Nederlandse veiligheid in vier van de acht hier beschreven scenario's, terwijl China maar in één scenario een sleutelrol speelt. Op het gebied van directe militaire dreiging vormt het beleid van Rusland voorlopig een groter risico voor het Koninkrijk der Nederlanden dan dat van China.

3.6.2 Impact ontwikkelingen

Een aantal ingrijpende geopolitieke veranderingen en onzekerheden, mede voortkomend uit een wereldorde in transitie, komen samen in het dreigingsthema 'Internationale en militaire dreigingen'. Een heropleving van grootmachtrivaliteit gaat gepaard met competitievere geopolitieke verhoudingen, waarbij eigenbelang en het recht van de sterkste de normen van internationale samenwerking en verantwoordelijkheid verdringen. Het risico dat spanningen tussen en binnen staten escaleren en tot conflict leiden – moedwillig en niet-moedwillig – neemt toe nu enerzijds vaker wordt teruggegrepen op (gewapend) machtsvertoon en anderzijds mechanismen voor vreedzame conflictbeslechting vaker in de wind worden geslagen.

Zie het scenario 'Uithollen van de NAVO' (themarapport *Internationale en militaire dreigingen*), waarin Amerikaanse terugtrekking uit de NAVO het bondgenootschap verzwakt.

Zie het scenario 'Tweespalt in de EU' (themarapport *Internationale en militaire dreigingen*), waarin een migratiegolf naar de EU zorgt voor verzet in een aantal landen. De EU raakt verlamd door veto's en interne verdeeldheid — de grootste politieke crisis sinds haar oprichting.

Zie het scenario 'Conflict in het Poolgebied' (themarapport *Internationale en militaire dreigingen*), waarin door vermoedelijke sabotageacties een confrontatie ontstaat tussen Noorwegen, bondgenoten en Rusland.

Terwijl grootmachten in toenemende mate denken in eigen 'invloedsferen', en zich zodanig laten gelden, komt er ook ruimte voor nieuwe machtscentra. Dit inspireert het gebruik van militaire retoriek, assertiviteit en zelfs agressiviteit in het bestendigen en/of bevorderen van oude en nieuwe posities in de schuivende mondiale machtsverhoudingen. Deze dynamiek komt sinds enkele jaren tot uiting in een toename van interstatelijke conflicten, het ontstaan van verschillende nieuwe wapenwedlopen in oude en nieuwe domeinen, een wereldwijde toename aan militaire uitgaven en een snel langer wordende lijst met schendingen van internationale normen als non-interventie, non-proliferatie en vreedzame conflictbeslechting. Multilaterale samenwerkingsverbanden staan daarmee sterk onder druk. Met name de verminderde effectiviteit van veiligheidssamenwerkingen heeft urgente consequenties op korte termijn en een aantal fundamentele risico's op lange termijn. Tijdens en na de Koude Oorlog konden grootmachten nog tot uitgebreide wapenbeheersingsafspraken

komen, vooral belangrijk op het gebied van nucleaire en langeafstandswapens, en volgden andere (nucleaire) mogendheden hun voorbeeld. Nu prefereren grootmachten unilaterale en ongebonden uitbreiding en vernieuwing van hun (kern)wapenarsenaal. Als gevolg daarvan lijkt een verschuiving van nucleaire veiligheidsgaranties plaats te vinden en willen niet-grootmachten zelf nucleair bewapenen. Ook voor Nederland en Europa geldt dat nucleaire veiligheidsgaranties aan verandering onderhevig zijn, minder rotsvast kunnen blijken dan voorheen, en wellicht herzien moeten worden.

De trend van unilateraal optreden in weerwil van internationaal recht en multilaterale samenwerking heeft ook op langere termijn negatieve consequenties voor de Nederlandse veiligheid. Waar Europese welvaart en vrede lang steunde op internationale afspraken van militaire terughoudendheid, economische openheid en politieke aansprakelijkheid, ziet Europa zich gedwongen een daadkrachtige geopolitieke actor op zichzelf te worden. Zo zoekt de EU naar een veiligheidsinvulling van zijn voornamelijk economische samenwerkingsmechanismen en experimenteert het met protectionistische economische maatregelen. Veel lange-termijn consequenties van de afkalving van multilaterale instellingen zoals de VN zijn echter niet of maar zeer gedeeltelijk te ondervangen met een eigen Europese geopolitieke daadkracht. Dat is bijvoorbeeld het geval met de uitdagingen van klimaatverandering of de komst van grote hoeveelheden nieuwe oorlogsvluchtelingen – twee uitdagingen die multilateraal en niet alleen Europees beleid vereisen.

Fragiliteit van centraal bestuur in nabijgelegen landen is een andere risicobron voor het Koninkrijk der Nederlanden en de EU, en ook deze vereist goed functionerende multilaterale instituties. Falend bestuur in aangrenzende landen kan leiden tot *spill-over*-effecten die Europese landen hard raken. Georganiseerde misdaad, wapenproliferatie en goederensmokkel gedijen bijvoorbeeld allen bij een gebrek aan centraal gezag. Bovendien wordt fragiel bestuur zelf vaak (deels) veroorzaakt door inmenging van buitenlandse (statelijke of niet-statelijke) actoren die op hun beurt juist baat hebben bij instabiliteit of zelfs chaos. In Oost-Europa is de langdurende agressieoorlog tegen Oekraïne een extreem voorbeeld van fragiliteit door buitenlandse inmenging. Maar ook de broosheid van de vredesafspraken in de Balkan-regio is een voorbeeld van een risico op fragiliteit mede aangewakkerd door buitenlandse inmenging, met *spill-over*-effecten voor Europa en Nederland. In het Midden-Oosten en Noord-Afrika kampen verschillende landen met politieke, economische en sociale instabiliteit die kan leiden tot migratie, handelsverstoringen, prijsstijgingen of zelfs terrorismedreiging. Verschillende landen in Zuid-Amerika, waaronder Argentinië en Venezuela, kampen met vergelijkbare problemen en daarbij is de invloed van criminele netwerken ook nog eens groot.

Zie het scenario ‘Uiteenvallen van Russische Federatie’(themarapport *Internationale en militaire dreigingen*), waarin een machtsstrijd in Rusland zorgwekkende bijeffecten heeft voor de NAVO, EU en Nederland.

Zie het scenario 'Coup in Syrië' (themarapport *Internationale en militaire dreigingen*), waarin het prille regime in Syrië wordt vervangen en het nieuwe bewind afkoerst op grootschalige, door de staat getolereerde, etnische zuiveringen.

Hoewel de verschillende dreigingscategorieën binnen dit thema apart worden behandeld, is er in werkelijkheid steeds vaker sprake van interactie en overlap tussen dreigingen. In een hyper-geglobaliseerde wereld van complexe mondiale relaties en afhankelijkheden is deze interactie toegenomen en complexer geworden. Gewapend conflict kan bijvoorbeeld gemakkelijk leiden tot statelijke fragiliteit binnen en over landsgrenzen heen, die vervolgens tot een bemoeilijking van veiligheidssamenwerkingen elders leidt. Door oorlogsgeweld moesten bijvoorbeeld grote aantallen Syriërs en Palestijnen op de vlucht slaan de afgelopen jaren. Vervolgens zetten zij met hun aankomst in Jordanië, Libanon en Turkije de lokale cohesie en voorzieningen onder druk, waardoor deze landen fragieler werden. Verdere migratie naar Europa bemoeilijkte vervolgens de eenheid en besluitvorming binnen de EU in een tijd dat zij als veiligheidsactor éénheid zoekt. Ook tussen de uitgewerkte scenario's zijn dergelijke cascade-effecten zeer goed voorstelbaar. Een coup in Syrië en tweespalt in de EU zullen bijvoorbeeld merkbare gevolgen hebben in de Nederlandse maatschappij en politiek. Een verhoogd terrorismedreigingsniveau en toegenomen polarisatie over de Europese uitgavenprioriteiten liggen in deze gevallen voor de hand. Deze vervlechting is waar mogelijk meegenomen in de impactscores en in de combinatiescenario's.

3.6.3 Kwetsbaarheden

In een wereld van veranderende machtsverhoudingen en ordenende principes kunnen vertrouwde posities, bondgenoten en normen van kracht naar kwetsbaarheid omslaan. Een aantal kenmerken van de Nederlandse internationale positie zouden kwetsbaarheden voor de bredere nationale veiligheid kunnen zijn. Nederland heeft, op zichzelf en als onderdeel van Europa, sinds de Tweede Wereldoorlog een rotsvaste bondgenoot in Amerika gehad, met name in de vorm van open handel en financiën, kennisuitwisseling, militaire samenwerking en vergaande veiligheidsgaranties in NAVO-verband. Ondertussen lijken de trans-Atlantische afhankelijkheden die hierdoor zijn ontstaan ook een kwetsbaarheid te zijn. Washington toont zich de laatste jaren bereid deze als hefboom te gebruiken om concessies af te dwingen en is in zijn eigen geopolitieke prioriteiten afgekeerd van het Europese continent.

Het Caribisch deel van het Koninkrijk is kwetsbaar voor spill-over effecten van schokken, crises en fragiliteit in de Cariben, wellicht als gevolg van de Amerikaanse poging zijn invloedssfeer te vergroten. De Nederlandse defensie- en politietaken in het Koninkrijk kunnen te maken krijgen met strategische en tactische uitdagingen door Amerikaanse militaire acties in de Caribische Zee. De eilanden van het Caribisch deel van het Koninkrijk kunnen te maken krijgen met vluchtelingenstromen en verwikkeld raken in georganiseerde misdaad, zoals drugssmokkel vanuit fragiele staten in de regio.

Zie het scenario 'Destabilisatie van Venezuela' (themarapport *Internationale en militaire dreigingen*), waarin een intern conflict in een buurland gevolgen heeft voor het Koninkrijk.

Twijfel over veiligheidsgaranties binnen de NAVO, in combinatie met Europese energie-afhankelijkheden en politieke verdeeldheid, maken Europa kwetsbaar voor geopolitieke assertiviteit en agressie van tegenstrevers. In 2014 testte Rusland met de heimelijke inname van de Krim de vastberadenheid van de EU en de NAVO om Europees grondgebied te beschermen. De reactie op de illegale inname was mild, wat toonde dat onbelemmerde energie-import uit Rusland prioriteit had – de aanleg van gasleiding Nord Stream 2 ging door en werd in 2021 afgerond. Het Kremlin stookte ondertussen verdeeldheid in de EU en de NAVO om de kans op een sterke verenigde tegenreactie te verkleinen en ging in 2022 over tot een volledige invasie van Oekraïne. De NAVO noch de EU zijn tot op heden in staat met voldoende éénsgezindheid een definitief krachtige militaire bescherming van Oekraïne te bieden.

Een aantal historisch onbesliste inter- en intrastatelijke twistpunten op het Europese continent zijn in deze dynamiek kwetsbaar voor escalatie door buitenlandse inmenging. In verschillende delen van Zuidoost-Europa staan vredesafspraken onder hevige druk van nationalistische en separatistische sentimenten, die heimelijk maar moedwillig worden gesteund en aangewakkerd door Rusland. Nederland bevindt zich met een troepenbijdrage aan de EUFOR-missie in Bosnië Herzegovina in de frontlinie van mogelijke escalatie.

Zie het scenario 'Desintegratie van Bosnië-Herzegovina' (themarapport *Internationale en militaire dreigingen*), waarin er een geweldsspiraal ontstaat in de Balkan.

Met het keren van het trans-Atlantische tij worden ook de Europese afhankelijkheden van China zichtbaarder én kwetsbaarder. De gedwongen zoektocht naar Europese strategische autonomie maakt zowel de EU als individuele lidstaten kwetsbaar voor de economische macht van China. Tegelijkertijd kan de Chinese ambitie om een supermacht te worden doorwerking hebben op de Nederlandse (economische) belangen in onder meer Azië, zoals bijvoorbeeld de halfgeleiderindustrie in Taiwan of de vrije zeevaart in de Zuid-Chinese Zee en de Straat van Malakka.

4 Literatuur

Aartsma, K., Verbossen, G., Klein, L., Schrader, C., Van der Wal, B. (2026). *Middenmacht en Onmacht op een veranderend Wereldtoneel*. Instituut Clingendael. https://www.clingendael.org/publication/middenmacht-en-onmacht-op-een-veranderend-wereldtoneel.

Albada, K., Hansen, N., Otten, S. (2021). Polarization in attitudes towards refugees and migrants in the Netherlands. *European Journal of Social Psychology, 51* (3), 627-643. https://doi.org/10.1002/ejsp.2766.

Alfoneh, A. (2024, 4 oktober). *With Lebanese Hezbollah in tatters, Iran may das for the bomb*. Instituut Clingendael. Geraadpleegd op 2 februari 2026, van https://www.clingendael.org/publication/lebanese-hezbollah-tatters-iran-may-dash-bomb.

Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD), Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (MIVD) & Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV). (2022). *Dreigingsbeeld Statelijke Actoren 2*. Rijksoverheid. https://www.nctv.nl/documenten/2022/11/28/dreigingsbeeld-statelijke-actoren-2.

Analistennetwerk Nationale Veiligheid (ANV) (2022). *Rijksbrede Risicoanalyse Nationale Veiligheid*

Analistennetwerk Nationale Veiligheid (ANV). (2024). *Trendanalyse Nationale Veiligheid 2024: Stapeling van dreigingen in tijden van onzekerheid*. Ministerie van Justitie en Veiligheid. https://www.nctv.nl/documenten/2024/06/25/Hoofdrapport-trendanalyse-nationale-veiligheid-2024.

Analistennetwerk Nationale Veiligheid (2026, maart). *Leidraad Risicobeoordeling Rijksbrede risicoanalyse Nationale Veiligheid.*

Bergmann, M. (2026). *No Longer Ironclad: America and the Transatlantic alliance*. Instituut Clingendael. https://www.clingendael.org/sites/default/files/2026-01/No%20Longer%20Ironclad.pdf.

Brosig, M., Karlsrud, J., Maglia, C., Reykers, Y. (2025). *The End of Multilateralism as we know it? Assessing Current Trends in the International Security*. Norwegian Institute of International Affairs. https://cris.maastrichtuniversity.nl/en/publications/the-end-of-multilateralism-as-we-know-it-assessing-current-trends/.

Brouwer, E. (2023, 26 april). MIND houdt vierde editie Space Café in Noordwijk. *Materieelgezien* (3). Geraadpleegd op 2 februari 2026, van https://magazines.defensie.nl/materieelgezien/2023/03/ruimte-is-het-vijfde-militaire-domein.

Christou, W. (2025, 9 maart). More than 1,000 people killed in two days of clashes in Syria, war monitor says. *The Guardian*. Geraadpleegd op 2 februari 2026, van https://www.theguardian.com/world/2025/mar/09/more-than-1000-people-killed-in-two-days-of-clashes-in-syria-war-monitor-says?utm_source=chatgpt.com.

Cienski, J., Kość, W. (2025, 7 maart). Poland seeks access to nuclear arms and looks to build half-million-man army. *Politico*. Geraadpleegd op 2 februari 2026, van https://www.politico.eu/article/donald-tusk-plan-train-poland-men-military-service-russia/.

Clapp, S., Lazarou, E. (2025). *Futures of European defence*. European Parliament Research Service. https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2025/769524/EPRS_ATA(2025)769524_EN.pdf.

Clarke, C., & Broekaert, C. (2025). The Global State of al-Qa'ida 24 Years After 9/11. *CTC Sentinel, 18*(9). https://ctc.westpoint.edu/the-global-state-of-al-qaida-24-years-after-9-11/.

Commissie van advies inzake volkenrechtelijke vraagstukken (CAVV). (2022). *Rechtsgevolgen van een ernstige schending van een regel van dwingend recht: de internationale rechten en plichten van staten bij schending van het agressieverbod.* Rijksoverheid. https://open.overheid.nl/documenten/45f191c5-b1a5-4f39-b903-edca0155606f/file.

Council on Foreign Relations (CFR). (2023, 16 mei). *What Is Interstate Conflict?* Geraadpleegd op 2 februari 2025, van https://education.cfr.org/learn/reading/what-interstate-conflict.

Davies, S., Pettersson, T., Sollenberg, M., Öberg, M. (2025, 11 juni). Organized violence 1989–2024, and the challenges of identifying civilian victims. *Journal of Peace Research 62* (4), 1223-1240. https://doi.org/10.1177/00223433251345636.

Deen, B., Drost, N., Carstens, M. (2023). *After Putin, the deluge? Foresight on the possible futures of the Russian Federation*. Instituut Clingendael. https://www.clingendael.org/publication/after-putin-deluge.

De la Fuente, E., Díaz-Rosillo, C., Gamarra, E., Levy-Carciente, S. (2025). *Latin America Country Risk Index and Analysis 2025*. Adam Smith Center for Economic Freedom. https://freedom.fiu.edu/wp-content/uploads/2025/11/Latin_America_Country_Risk_Index_and_Analysis_2025.pdf.

Department of War. (2026, 23 januari). *National Defense Strategy*. U.S. Government. https://media.defense.gov/2026/Jan/23/2003864773/-1/-1/0/2026-NATIONAL-DEFENSE-STRATEGY.PDF.

European Council (EC). (2021). *European Peace Facility*. Geraadpleegd op 25 februari 2026, van https://www.consilium.europa.eu/en/policies/european-peace-facility/.

Fong, C. (2025, 10 september). *The China-India Relationship: Between Cooperation and Competition*. Council on Foreign Relations. Geraadpleegd op 26 februari 2026, van https://www.cfr.org/backgrounders/china-india-relationship-between-cooperation-and-competition.

Foulkes, I., Mitchell, O. (2026, 23 januari). US officially leaves World Health Organization. *BBC*. Geraadpleegd op 25 februari 2026, van https://www.bbc.com/news/articles/cn9zznx8qdno.

Freedom House. (2025a). *Colombia: Freedom in the World 2025 Country Report.* Geraadpleegd op 26 januari 2026, van https://freedomhouse.org/country/colombia/freedom-world/2025.
Freedom House. (2025b). *Venezuela: Freedom in the World 2025 Country Report*. Geraadpleegd op 26 januari 2026, van https://freedomhouse.org/country/venezuela/freedom-world/2025.
Fund For Peace (FFP). (2024). *Fragile States Index 2024* [Dataset]. Geraadpleegd op 26 januari 2026, van https://public.tableau.com/app/profile/fund.for.peace/viz/fsi-2024-rankings/DashboardRankings.
Hartog, J. (2021, 20 Mei). *Turning Up the Heat: Climate Change, Fragility, and Conflict*. Fragile States Index – The Fund For Peace. Geraadpleegd op 26 januari 2026, van https://fragilestatesindex.org/2021/05/20/turning-up-the-heat-climate-change-fragility-and-conflict/.
Hunnicutt, T., Shakil, I., Singh, K. (2025, 30 oktober). Trump tells Pentagon to resume testing US nuclear weapons. *Reuters*. Geraadpleegd op 22 januari 2026, van https://www.reuters.com/world/china/trump-asks-pentagon-immediately-start-testing-us-nuclear-weapons-2025-10-30/.
International Institute for Strategic Studies (IISS). (2024). Editor's Introduction. In IISS (Red.), *The Armed Conflict Survey 2024* (pp. 5-12). Routledge. Geraadpleegd op 26 januari 2026, van https://www.iiss.org/globalassets/media-library---content--migration/files/publications---free-files/acs-2024/acs2024_00-1_editors-introduction.pdf.
International Institute for Strategic Studies (ISS). (2025). Japan's increased engagement with China. *Strategic Comments, 31*(4), v-vii. https://doi.org/10.1080/13567888.2025.2530905.
Karacsony, L. (2025, 2 juni). Australia and US in tug of war on defence spending as Hegseth calls on Marles to boost funding to 3.5 per cent of GDP. *Skynews*. Geraadpleegd op 26 februari 2026, van https://www.skynews.com.au/australia-news/politics/australia-and-us-in-tug-of-war-on-defence-spending-as-hegseth-calls-on-marles-to-boost-funding-to-35-per-cent-of-gdp/news-story/91dfe257e836ad0dc0b309d760dbc05f
Lange, M., Sommerfeld, K. (2024). Do refugees impact crime? Causal evidence from large-scale refugee immigration to Germany. *Labour Economics, 86*, 1-12. https://doi.org/10.1016/j.labeco.2023.102466.
Lau, S. (2024, 11 juli). Nato's bad boys: Turkey and Hungary play their own game. *Politico*. Geraadpleegd op 25 februari 2026, van https://www.politico.eu/article/natos-bad-boys-turkey-and-hungary-play-their-own-game-orban-putin-erdogan/.
Lee, M., Amiri, F. (2026, 8 januari). US will exit 66 international organizations as it further retreats from global cooperation. *AP*. Geraadpleegd op 25 februari 2026, van https://apnews.com/article/united-nations-trump-international-organizations-withdrawal-d704fb9b444dc9cf569865d391b544a6.

Leonard, M. (2025, 16 april). *Europe after the end of the liberal international order*. European Council on Foreign Relations (ECFR). Geraadpleegd op 25 februari 2026, van https://ecfr.eu/article/europe-after-the-end-of-the-liberal-international-order/.

Mackenzie, J. (2023, 22 april). Nuclear weapons: Why South Koreans want the bomb. *BBC*. Geraadpleegd op 2 februari 2026, van https://www.bbc.com/news/world-asia-65333139.

Mia, I. (2026, 7 januari). *After the fall: what Maduro's capture means for criminal geopolitics.* International Institute for Strategic Studies (IISS). Geraadpleegd op 2 februari 2026, van https://www.iiss.org/online-analysis/online-analysis/2026/01/after-the-fall-what-maduros-capture-means-for-criminal-geopolitics/.

Ministerie van Algemene Zaken, Directie Risicobeheersing & Rampenbeleid (2027, december). *Risicoprofiel Curaçao 2017-2022*.

Miraglia, P., Ochoa, R., Briscoe, I. (2012). *Transnational organised crime and fragile states*. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2012/10/transnational-organised-crime-and-fragile-states_g17a2274/5k49dfg88s40-en.pdf.

Mumford, Max. (2025, 1 March). *The Rise of Far-Right Parties in Europe: Causes, Trends, and Implications.* Atlas Institute for International Affairs. Geraadpleegd op 17 maart 2026, van https://atlasinstitute.org/the-rise-of-far-right-parties-in-europe-causes-trends-and-implications/#:~:text=Conclusion,of%20democratic%20governance%20in%20Europe.

Myklebost, K.A., Bones, S., Nilsen, T. (2025). Hybrid threats in high latitudes: Facing Russia on Svalbard. *Hybrid CoE* 26. https://www.hybridcoe.fi/publications/hybrid-threats-in-high-latitudes-facing-russia-on-svalbard.

Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV). (z.d.). *Overzicht vitale processen*. Geraadpleegd op 20 januari 2026, van https://www.nctv.nl/onderwerpen/v/vitale-infrastructuur/overzicht-vitale-processen.

Nguyen, L.N., Oude Elferink, A.G. (2025). *The International Law of the Sea and the South China Sea Disputes*. China Kennisnetwerk. https://www.chinakennisnetwerk.nl/sites/ckn/files/2025-06/CKN%20-%20The%20International%20Law%20of%20the%20Sea%20and%20the%20South%20China%20Sea%20Disputes.pdf.

Noord-Atlantische Verdragsorganisatie (NAVO). (2025, 30 juli). *NATO's approach to space*. Geraadpleegd op 26 januari 2026, van https://www.nato.int/en/what-we-do/deterrence-and-defence/natos-approach-to-space.

Ohanjanyan, M., Drost N., Pucek, K., Deen, B. (2025, 22 december). *Assessing the strength and stability of the Russian regime*. Instituut Clingendael. Geraadpleegd op 2 februari 2026, van https://www.clingendael.org/publication/assessing-strength-and-stability-russian-regime.

Paton Walsh, N. (2026, 9 januari). What is the Oreshnik ballistic missile fired by Russia into Ukraine? *CNN*. Geraadpleegd op 2 februari 2026, van https://edition.cnn.com/2026/01/09/europe/russia-oreshnik-missile-ukraine-explainer-intl-cmd.

Peace Security Data Hub. (2026). *Security Council Data – Vetoes Since 1946* [Dataset]. Geraadpleegd op 22 januari 2026, van https://psdata.un.org/dataset/DPPA-SCVETOES.

Posenato, N., Torres Jarrín, M., Beltrame de Moura, A., Cunha Rodrigues, N. (2024). *The Rule of Law in Latin America*. Bridge Watch & Latin American Center for European Studies. https://eurolatinstudies.com/wp-content/uploads/2025/02/The-rule-of-law-in-latin-america-Relatorio-Ingles-2-1.pdf.

Pronk, A., Pucek, K., Verbaten, H., Deen, B., Wiersma, J. *Geen weg terug? Oekraïense ontheemden tussen hoop en realiteit*. Instituut Clingendael. https://www.clingendael.org/publication/geen-weg-terug-oekraiense-ontheemden-tussen-hoop-en-realiteit.

Rijksoverheid (2023). *Veiligheidsstrategie voor het Koninkrijk der Nederlanden*

Robinson, K., Merrow, W. (2020, 3 december). *The Arab Spring at Ten Years: What's the Legacy of the Uprisings*? Council on Foreign Relations. Geraadpleegd op 26 januari 2026, van https://www.cfr.org/articles/arab-spring-ten-years-whats-legacy-uprisings.

Rodgers, J., Williams, H. (2025, 4 september). *Parading China's Nuclear Arsenal Out of the Shadows.* Center of Strategic and International Studies. Geraadpleegd op 2 februari 2026, van https://www.csis.org/analysis/parading-chinas-nuclear-arsenal-out-shadows.

Rosen, J., Samir Kassab, H. (2019). Fragile States, Corruption, and Crime. In *Drugs, Gangs, and Violence* (pp. 37-56). Springer International Publishing AG. https://doi.org/10.1007/978-3-319-94451-7_3.

Ryall, J. (2025). Japan debates nuclear policy amid China, N. Korea threats. *DW News*. Geraadpleegd op 9 maart 2026 https://www.dw.com/en/japan-china-north-korea-tensions-nuclear-weapons-taiwan/a-74887346.

Sabatini, C. (2025, 5 november). *The Trump administration's sanctions policy could matter more than its use of tariffs*. Chatham House. Geraadpleegd op 25 februari 2026, van https://www.chathamhouse.org/2025/01/trump-administrations-sanctions-policy-could-matter-more-its-use-tariffs.

Schweiker, K. *The New Frontline: Technology Is a Modern Warfighting Domain*. Cwenter for Strategic and International Studies. Geraadpleegd op 11 maart 2026, van https://www.csis.org/analysis/new-frontline-technology-modern-warfighting-domain.

Sevastopulo, D., Lewis, L. (2025, 20 juni). *Japan Scraps US meeting after Washington demands more defence spending*. Financial Times. Geraadpleegd op 26 februari 2026, van https://www.ft.com/content/53f646e7-b4e7-4bf4-8d5d-7142b4460080?shareType=enterprise&shareId=d121790e-9912-4264-9ec1-481a2f3cfc96.

Shtuni, A. (2025, 11 juli). *The Islamic State in 2025: an Evolving threat Facing a Waning Global Response*. International Centre for Counter-Terrorism. Geraadpleegd op 26 januari 2026, van https://icct.nl/publication/islamic-state-2025-evolving-threat-facing-waning-global-response.

The Economist (2025, 30 december). *Europe's generals are warning people to prepare for war*. Geraadpleegd op 2 februari 2026, van https://www.economist.com/europe/2025/12/30/europes-generals-are-warning-people-to-prepare-for-war.

Troianovski, A. (2026, 21 januari). Trump's 'Board of Peace' Would Have Global Scope but One Man in Charge. *The New York Times*. Geraadpleegd op 25 februari 2026, van https://www.nytimes.com/2026/01/21/us/politics/trump-board-peace-united-nations.html.

United Nations (UN). (2021). *Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons*. Geraadpleegd op 25 februari 2026, van https://disarmament.unoda.org/en/our-work/weapons-mass-destruction/nuclear-weapons/treaty-prohibition-nuclear-weapons.

United Nations (UN). (2025, 20 november). *General Assembly Delegates Demand Overhaul of Security Council Veto amid Alarm over Its Use to Enable Impunity, Shield Narrow Interests, Obstruct Cooperation*. Geraadpleegd op 25 februari 2026, van https://press.un.org/en/2025/ga12733.doc.htm

United Nations General Assembly (UNGA). (2024, 31 december). *Implementation of General Assembly resolutions 55/235 and 55/236: Report of the Secretary-General Addendum* (A/79/318/Add.1). https://digitallibrary.un.org/record/4070786/files/A_79_318_Add.1-EN.pdf.

United Nations Human Rights Office of the High Commissioner (UN OHCHR). (2025, 22 augustus). *US sanctions on ICC officials undermine independence of tribunal and justice for victims: UN experts*. Geraadpleegd op 25 februari 2026, van https://www.ohchr.org/en/press-releases/2025/08/us-sanctions-icc-officials-undermine-independence-tribunal-and-justice.

United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC). (2024). *Homocide Monitor* [Dataset]. Geraadpleegd op 26 januari 2026, van https://homicide.igarape.org.br/.

Uppsala University. (2025, 11 juni). *UCDP: Sharp increase in conflicts and wars*. Geraadpleegd op 26 januari 2026, van https://www.uu.se/en/news/2025/2025-06-11-ucdp-sharp-increase-in-conflicts-and-wars.

Van der Wal, B. (2025, 27 november). *NATO's Polar Pressure Point: The Svalbard Archipelago and the Russian Challenge*. The Arctic Institute. Geraadpleegd op 27 januari 2026, van https://www.thearcticinstitute.org/natos-polar-pressure-point-svalbard-archipelago-russian-challenge/.

Van Loon, K., Bekkering, B., Verschoor, Y., Zandee, D. (2025). *Cold calculations: The future of Arctic security and the role of the Netherlands*. Instituut Clingendael. https://www.clingendael.org/publication/cold-calculations-future-arctic-security-and-role-netherlands.

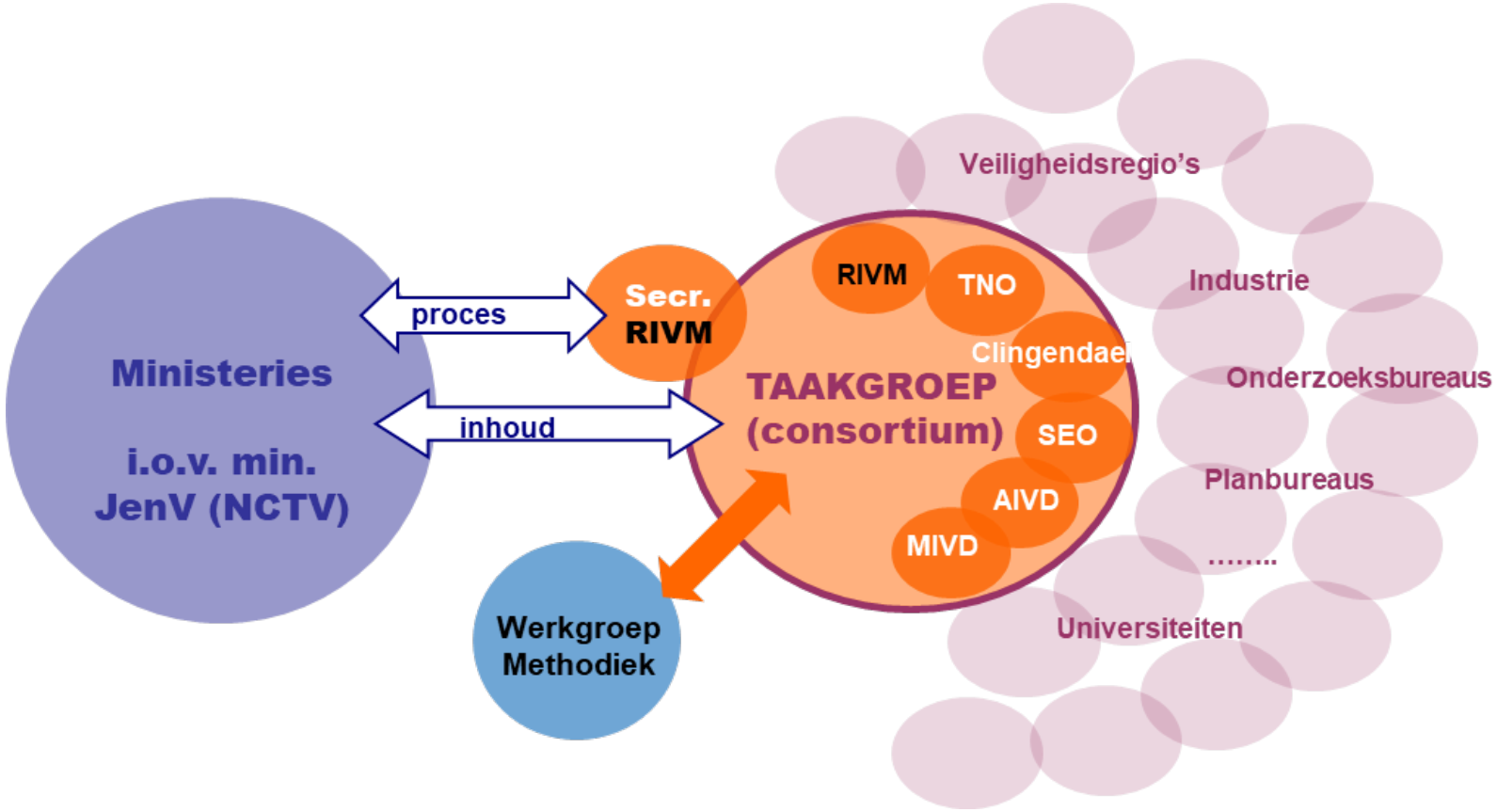
Veiligheidsregio ZHZ (2024). *Regionaal Risicoprofiel.*

Vermeulen, B. (2025, 15 februari). 'Wij vergeten onze slachtoffers niet': Het noorden van Kosovo is broeinest van explosief nationalisme. *Volkskrant*. Geraadpleegd op 2 februari 2026, van https://www.volkskrant.nl/kijkverder/v/2025/het-noorden-van-kosovo-is-een-broeinest-van-explosief-nationalisme-wij-vergeten-onze-slachtoffers-niet~v1327840/.

Zaun, N. (2025). Externally driven integration in EU migration policy: enabling integration through indifference, undermining it through conflictive politicisation. *Journal of European Public Policy*, 1–28. https://doi.org/10.1080/13501763.2025.2565214.

Zweers, W., De Ryck, J., Šliogerytė, B. (2025). *Security and Stability Scenarios for the Western Balkans. Are the EU, NATO and the Netherlands Prepared?* Instituut Clingendael. https://www.clingendael.org/sites/default/files/2025-03/Clingendael_Security_and_Stability_Scenarios_for_the_Western_Balkans.pdf.

Bijlage 1 Samenstelling Analistennetwerk Nationale Veiligheid



Analistennetwerk Nationale Veiligheid

Dit is een uitgave van:

Het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM)
Nederlandse Organisatie voor toegepast-natuurwetenschappelijk onderzoek (TNO)
Stichting Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael' (Clingendael)
SEO Economisch Onderzoek (SEO)
Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD)
Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (MIVD)

juli 2026