

STRATEGISCHE MONITOR DEFENSIE

Kiezen zonder verliezen?

INSTITUUT CLINGENDAEL

Bart van den Berg
Koen Aartsma
Karen van Loon
Liam Klein
Youri Verschoor
Bart van der Wal
Maud Zonneveld

AUGUSTUS 2026

Clingendael

Netherlands Institute of International Relations

Kiezen zonder verliezen?

Strategische Monitor Defensie

Bart van den Berg
Koen Aartsma
Karen van Loon
Liam Klein
Youri Verschoor
Bart van der Wal
Maud Zonneveld

Clingendael Rapport
Augustus 2026

Augustus 2026

© Netherlands Institute of International Relations ‘Clingendael’.

Ongeautoriseerd gebruik van enig materiaal is een inbreuk op copyright, merkrecht, en / of ander recht. Indien een gebruiker materiaal wil downloaden van de website of van enige andere bron gerelateerd aan het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen ‘Clingendael’ of Instituut Clingendael, voor persoonlijk of niet-commercieel gebruik, dan moet de gebruiker alle voorschriften en wetgeving voor copyright, merkrecht of overige gelijkluidende kennisgevingen die zijn opgenomen en weergegeven in het oorspronkelijke materiaal in acht nemen.

Materiaal op de website mag worden gereproduceerd of openbaar gemaakt, verspreid of gebruikt voor publieke en niet-commerciële doeleinden, onder de voorwaarde dat Instituut Clingendael duidelijk als bron wordt vermeld. Toestemming voor gebruik van het logo van Instituut Clingendael is vereist. Deze toestemming kan worden verkregen door een mail te sturen aan de afdeling Communicatie van Instituut Clingendael via press@clingendael.org.

De hiernavolgende web link activiteiten zijn door Instituut Clingendael verboden en kunnen leiden tot inbreuk op merkrecht en copyright: links met oneigenlijk en ongeautoriseerd gebruik van het Clingendael logo in enige vorm, framing, inline links, of metatags, en hyperlinks of enige vorm van gebruik of toepassing van een link die de URL verbergt.

Over Instituut Clingendael

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

The Clingendael Institute
P.O. Box 93080
2509 AB The Hague
The Netherlands

Volg ons op sociale media
@clingendaelorg
The Clingendael Institute
The Clingendael Institute
clingendael_institute
Clingendael Institute

Email: info@clingendael.org
Website: www.clingendael.org

Over de auteurs

Bart van den Berg is hoofd van de Security Unit van Instituut Clingendael en programmaleider van het Security & Defence programma. Zijn onderzoek richt zich op internationale veiligheid en defensie, met bijzondere aandacht voor militaire operaties, capaciteiten, opkomende technologieën en cyberveiligheid.

Koen Aartsma is Senior Research Fellow en hoofd van het Strategic Foresight & Intelligence programma binnen de Security Unit van Clingendael. Zijn onderzoek richt zich onder andere op machtspolitiek, de veranderende wereldorde en de rol van inlichtingen- en veiligheidsdiensten.

Karen van Loon is Research Fellow in het Security & Defence programma van Clingendael. Haar onderzoek richt zich op Arctische veiligheid en geopolitiek, Europese veiligheid en andere defensievraagstukken.

Liam Klein is Research Fellow bij het programma Strategic Foresight & Intelligence van Clingendael. Zijn onderzoek richt zich op Amerikaanse politiek, de rol van ideologie in 21ste-eeuwse geopolitiek, foresight-verkenningen van het wereldtoneel.

Youri Verschoor is Researcher in het Security & Defence programma van Clingendael. Zijn onderzoek richt zich op Europese veiligheid en defensie, EU-NAVO, militaire operaties en capaciteiten, defensie-industrie en andere veiligheidsvraagstukken.

Bart van der Wal is Researcher in het Strategic Foresight & Intelligence programma Clingendael. Zijn onderzoek richt zich op de veranderende wereldorde, internationale trends en het toepassen van foresight-methodologie en serious gaming.

Maud Zonneveld is Research Assistant bij de Security Unit van Clingendael. Haar onderzoek richt zich op Europese politiek, veiligheid en defensievraagstukken. Ze heeft een achtergrond in geschiedenis en Europees beleid.

Dankwoord

Onze grote dank gaat uit naar legio Clingendaelexperts alsook externe experts voor het leveren van inhoudelijke input, het tegenlezen van teksten, hun welwillendheid voor het afnemen van interviews en het deelnemen aan een foresight-inputsessie. Daarbij gaat onze speciale dank uit naar Bob Deen, Jan-Hein Christoffels, Auke Venema, Sico van der Meer en René Cuperus.

Inhoud

Managementsamenvatting 1

Inleiding 4
Aanpak 6

Deel 1 De veiligheidsomgeving richting 2031 9
1A Sleuteltrends over 5 thema's 10
1B 31 miniscenario's richting 2031 15

Deel 2 Een veranderende defensieopgave 21
2A Vijf veranderingen richting 2031 22
2B Impact op de operationele domeinen 26
2C Impact op de nationale veiligheidsbelangen 28

Deel 3 Kiezen zonder verliezen 31
3A Strategische afwegingen 31
3B Epiloog 34

Verdiepende Analyses 37
Verdieping A: Doorwerking naar de vijf operationele domeinen 37
Verdieping B: Effecten op de joint functies van militair optreden 43
Verdieping C: Impact op nationale veiligheidsbelangen 45

Bijlagen 55
Bijlage A: Methodologische verantwoording 56
Bijlage B: De *Futures Track* 62
Bijlage C: Bronnenlijst 63

Managementsamenvatting

Richting 2031 opereert Defensie in een omgeving waarin dreigingen sneller veranderen, sterker verweven raken en zich steeds minder binnen duidelijke grenzen afspelen. Deze Strategische Monitor Defensie brengt de belangrijkste ontwikkelingen, onzekerheden en strategische afwegingen in kaart om te bepalen welke keuzes Nederland vandaag kan maken om onder uiteenlopende omstandigheden militair vermogen te behouden. De analyse is gebaseerd op literatuuronderzoek, een expertsessie en 31 miniscenario's. Deze scenario's zijn geen voorspellingen, maar verkennen mogelijke ontwikkelpaden en de wisselwerking tussen veranderingen in de internationale rechtsorde, technologie, economie, maatschappij en natuur.

Geen enkel toekomstbeeld biedt voldoende houvast voor één ideale inrichting van de krijgsmacht. Toekomstbestendige keuzes behouden daarom onder uiteenlopende omstandigheden hun waarde, beperken kritieke kwetsbaarheden en laten ruimte voor aanpassing wanneer ontwikkelingen anders verlopen dan verwacht. Tegen deze achtergrond tekenen zich volgende hoofdbevindingen af:

- **De scheidslijn tussen oorlog en vrede vervaagt in de komende jaren verder.** Strategische competitie speelt zich steeds vaker af buiten openlijke militaire confrontaties. Economische druk, informatieoperaties, cyberactiviteiten, sabotage en militaire dreiging worden daarbij in wisselende combinaties ingezet. Tegelijk wordt het gevecht minder plaatsgebonden: inzetgebieden, ondersteuningsketens en het Nederlandse grondgebied raken sterker met elkaar verweven. Havens, logistieke corridors, digitale netwerken en civiele infrastructuur worden daardoor nadrukkelijker onderdeel van de defensieopgave.

- **Militair vermogen wordt afhankelijker van factoren buiten de krijgsmacht.** De mate van toegang tot personeel, energie, data, grondstoffen, industriële productie en civiele infrastructuur bepalen in toenemende mate welke militaire capaciteiten kunnen worden opgebouwd, ingezet en volgehouden. Het onderscheidt tussen wat civiel en militair is wordt steeds onduidelijker – en de operationele waarde van militaire eenheden hangt in toenemende mate af van de keten waarin zij functioneren. Kwetsbaarheden buiten Defensie werken daardoor rechtstreeks door in de inzetbaarheid en het voortzettingsvermogen van Defensie.

- **Voortzettingsvermogen weegt steeds zwaarder.**
  Militair succes wordt niet alleen bepaald door de gevechtskracht die bij aanvang van een conflict beschikbaar is, maar ook door het vermogen om verliezen aan te vullen, systemen te herstellen, voorraden op peil te houden en productie op te schalen. De kans op langdurige en grootschalige conflicten neemt toe, en daarin verschuift het zwaartepunt van beschikbaarheid op papier naar langdurige inzetbaarheid onder aanhoudende druk. Stevige militaire, civiele en industriële ketens krijgen daarmee een groter strategisch gewicht.

- **Adaptiviteit wordt een steeds belangrijkere bron van militair vermogen.**
  Technologieën, tactieken en kwetsbaarheden ontwikkelen zich snel. Een tijdelijk voordeel blijft alleen behouden wanneer operationele lessen tijdig worden vertaald naar doctrine, organisatie, opleiding en materieel. De tegenstelling tussen 'oude' en 'nieuwe' oorlogsvoering verliest daarbij aan betekenis. Conventionele gevechtskracht blijft nodig, maar behoudt haar waarde vooral in samenhang met technologische vernieuwing, adaptiviteit en maatschappelijke weerbaarheid.

- **De operationele domeinen raken steeds sterker verweven.**
  Land, lucht, zee, cyber en ruimte behouden ieder hun eigen kenmerken, maar hun gevechtswaarde hangt steeds meer af van hun onderlinge verbondenheid. Sensoren, commandovoering, wapensystemen, logistiek en informatievoorziening vormen gezamenlijk de keten van waarneming tot effect. Verstoring in één domein werkt daardoor sneller door in andere domeinen. De samenhang van het geheel is minstens zo belangrijk als de kwaliteit van afzonderlijke capaciteiten.

- **Strategische afhankelijkheden komen met kansen en risico's – en vragen daarom om bewuste keuzes.**
  Samenwerking en specialisatie bieden toegang tot kennis, schaal en hoogwaardige capaciteiten, maar brengen ook kwetsbaarheden met zich mee. Afhankelijkheden op het gebied van technologie, data, energie, grondstoffen, productieketens en civiele infrastructuur kunnen de inzetbaarheid en handelingsruimte van Defensie beperken. Niet iedere afhankelijkheid hoeft te worden afgebouwd. Wel vraagt iedere kritieke afhankelijkheid om inzicht in de gevolgen van uitval en in de beschikbaarheid van alternatieven, reserves, herstelvermogen of bindende afspraken.

- **Bondgenootschappelijke samenwerking biedt kansen, maar is in toenemende mate onzeker**
  De NAVO, de Europese Unie en bilaterale partners vormen belangrijke kaders voor de Nederlandse veiligheids- en defensieopgave. Richting 2031 liggen hun rol, onderlinge samenhang en politieke slagkracht echter niet vast. Waar de NAVO lang de hoeksteen van het Nederlandse veiligheidsbeleid is geweest, is dat geen gegeven voor de toekomst. Belangen, dreigingspercepties en politieke bereidheid van bondgenoten lopen uiteen, terwijl samenwerking, competitie en confrontatie binnen dezelfde relaties naast elkaar kunnen bestaan. Dat vergroot het belang van heldere afspraken met partners én van voldoende nationale handelingsruimte – inclusief terugvalopties – wanneer samenwerking anders uitpakt dan voorzien.

De titel "*Kiezen zonder verliezen?*" is geen belofte dat keuzes richting 2031 zonder gevolgen gemaakt kunnen worden. Integendeel, keuzes hebben gevolgen, maar moéten gemaakt worden om Nederland ook in het komende decennium veilig te houden.

Inleiding

De wereld richting 2031 laat zich niet in één ontwikkeling of dreigingsbeeld vangen. Internationale verhoudingen verschuiven en de internationale rechtsorde staat onder druk. De oorlog in Oekraïne en conflicten in het Midden-Oosten tonen hoe regionale crises bredere geopolitieke en economische gevolgen kunnen krijgen. Tegelijkertijd veranderen technologische innovatie, economische fragmentatie en ontwikkelingen in de maatschappij en de natuur de omgeving waarin staten hun veiligheid organiseren.

Veel van deze ontwikkelingen zijn al zichtbaar. Onzeker is vooral in welk tempo en in welke richting zij zich voortzetten, hoe zij op elkaar ingrijpen en waar de gevolgen het sterkst worden gevoeld. Juist die samenhang is bepalend: ontwikkelingen in de internationale rechtsorde, technologie, economie, maatschappij en natuur versterken of begrenzen elkaar en werken per regio anders uit.

Voor Defensie vraagt dit om een brede strategische blik. De Russische dreiging, de grotere Europese verantwoordelijkheid voor afschrikking en verdediging en de instabiliteit rond Europa blijven zwaar wegen. Daarnaast beïnvloeden ontwikkelingen in het Noord-Atlantische en Arctische gebied, aan de zuidelijke periferie van Europa en in de Indo-Pacific de strategische omgeving waarin Nederland en zijn bondgenoten opereren. Binnen Nederland raakt het militaire vermogen bovendien nauw verweven met civiele infrastructuur, industriële ketens, private technologie en maatschappelijke weerbaarheid.

De Strategische Monitor Defensie bouwt voort op de *Clingendael Strategische Monitor 2025–2030*, die de belangrijkste verschuivingen op het wereldtoneel in kaart bracht, en het *Geostrategisch Perspectief 2026–2040*[1], dat de toekomstige rol van middenmachten in een wereldorde in beweging onderzocht. Deze Monitor zet een volgende stap door te onderzoeken wat de samenloop van deze

1 Koen Aartsma, Liam Klein & Chiara Schrader, *Strategische Monitor 2025-2030: Geopolitiek Changement op het Wereldtoneel* (Clingendael: 2025); Koen Aartsma et al., *Geostrategisch Perspectief 2026-2040: Middenmacht en Onmacht op een Veranderend Wereldtoneel* (Clingendael: 2026), pp. 1, 54.

ontwikkelingen betekent voor het Nederlandse militaire vermogen en voor de strategische keuzes richting 2031.

Nederland draagt met zijn krijgsmacht bij aan de verdediging van het NAVO-verdragsgebied en vervult als ontvangstgebied, doorvoerland en logistiek knooppunt een belangrijke rol bij bondgenootschappelijke versterkingen. Havens, transportcorridors, energievoorziening, digitale infrastructuur en de Noordzee zijn daardoor direct verbonden met het militaire vermogen. Slagkracht hangt niet alleen af van eenheden en wapensystemen, maar ook van het vermogen deze te beschermen, ondersteunen, aanvullen en langdurig in te zetten.

Tegelijkertijd blijven personeel, financiële middelen, voorraden en productie-vermogen begrensd. Investeringen in hoogwaardige systemen beïnvloeden de ruimte voor aantallen, munitie en vervangingscapaciteit. Internationale specialisatie versterkt het gezamenlijke vermogen, maar brengt afhankelijkheden met zich mee. Technologische vernieuwing levert pas militair voordeel op wanneer doctrine, opleiding, commandovoering en logistiek gelijke tred houden. Keuzes op één terrein werken daardoor door in het bredere militaire vermogen.

Hier krijgt *Kiezen zonder verliezen?* zijn betekenis. De titel suggereert niet dat er keuzes zonder kosten, beperkingen of risico's mogelijk zijn. Zij verwijst naar de strategische opdracht om gericht te kiezen en daarbij te bewaken wat voor effectief militair optreden behouden dient te blijven. Dat betreft niet iedere afzonderlijke capaciteit, maar wel voldoende samenhang tussen het vermogen om tijdig te zien en te besluiten, beschermd te blijven functioneren, slagkracht te genereren en tegenstanders handelingsvrijheid te ontzeggen. De Monitor brengt daarom niet alleen in beeld waar versterking nodig is, maar ook welke gevolgen prioriteiten hebben voor andere capaciteiten, afhankelijkheden en handelingsmogelijkheden.

De Strategische Monitor Defensie ondersteunt de politieke en bestuurlijke besluitvorming over de langetermijnontwikkeling van de Nederlandse krijgsmacht en het strategische gesprek binnen Defensie. De horizon is 2031: dichtbij genoeg om aan te sluiten bij keuzes die nu worden voorbereid en ver genoeg om rekening te houden met ontwikkelingen waarvan tempo, richting en onderlinge wisselwerking nog niet vaststaan.

De centrale vraag luidt:

Welke ontwikkelingen in de veiligheidsomgeving worden richting 2031 bepalend voor het Nederlandse militaire vermogen en tot welke strategische keuzes leiden zij voor Defensie?

Aanpak

De Monitor volgt de ontwikkeling van de veiligheidsomgeving naar de gevolgen voor het Nederlandse militaire vermogen en de strategische keuzes die daaruit voortvloeien. De analyse begint bij vijf samenhangende thema's: macht, technologie, economie, maatschappij en natuur. Binnen ieder thema staan zowel bestaande ontwikkelingen als onzekerheden over hun verdere verloop centraal. Ook wordt onderzocht hoe de thema's op elkaar inwerken en hoe hun betekenis verschilt tussen geografische regio's.

Om de wisselwerking tussen de vijf thema's en de betekenis daarvan voor Defensie te verkennen, werkt de Monitor met 31 miniscenario's. Elk miniscenario is vormgegeven als een afzonderlijke kaart en schetst beknopt een specifieke ontwikkeling of combinatie van ontwikkelingen richting 2031. De kaarten vormen geen samenhangende toekomstbeelden, doen geen voorspellingen en zijn niet gerangschikt naar waarschijnlijkheid. Zij dienen als analytisch hulpmiddel: afzonderlijk en in combinatie verbreden zij het blikveld, bevragen zij bestaande aannames en maken zij minder voor de hand liggende gevolgen en verbanden zichtbaar.

Vervolgens brengt de Monitor de terugkerende patronen uit de miniscenario's samen. Deze worden vertaald naar veranderingen in militair vermogen en naar de gevolgen daarvan voor de operationele domeinen en de zes nationale veiligheidsbelangen.

De laatste stap legt de strategische keuzes bloot die richting 2031 aan scherpte winnen. Daarbij gaat het steeds om de afweging tussen verschillende handelingsrichtingen en om de beperkingen, risico's en afhankelijkheden die daarmee samenhangen. De analyse is gebaseerd op literatuuronderzoek, strategische toekomstverkenning en een expertseminar met nationale en internationale deskundigen. De bevindingen uit deze onderdelen zijn onderling

getoetst en samengebracht tot de inzichten in deze Monitor. **Bijlage A** bevat een uitgebreide toelichting op de gehanteerde methodologie.

Opbouw

Deze Strategische Monitor is opgebouwd in de volgende drie delen:

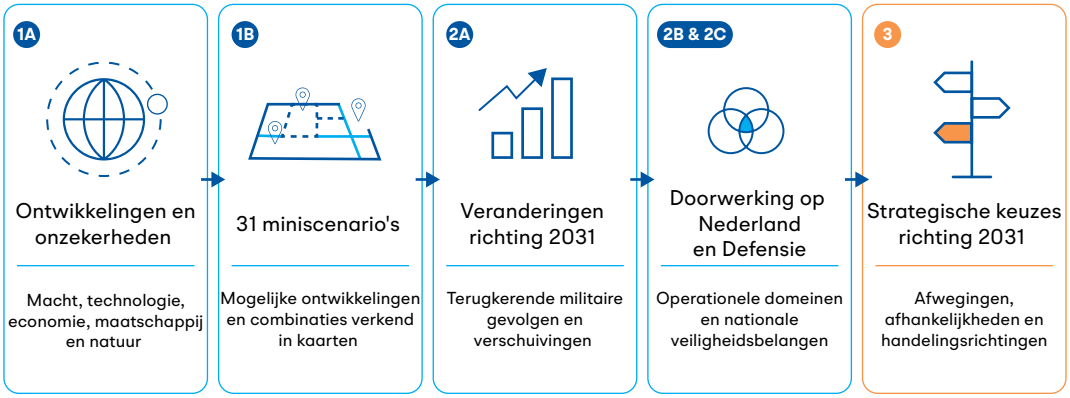
- **Deel 1: Een veranderend defensietoneel**
  Dit deel beschrijft de bredere omgeving waarin Defensie richting 2031 opereert. De vijf wielen in deel 1A behandelen achtereenvolgens de fragmenterende internationale rechtsorde, technologie, economie, maatschappij en natuur. De miniscenario's in deel 1B laten zien hoe ontwikkelingen binnen en tussen deze thema's in verschillende regio's kunnen doorwerken.

- **Deel 2: Een veranderende defensieopgave**
  Dit deel brengt de afzonderlijke ontwikkelingen en miniscenario's samen en onderzoekt wat zij betekenen voor militair vermogen. Deel 2A beschrijft eerst de belangrijkste verschuivingen in de aard en voorwaarden van militair optreden. Vervolgens wordt hun betekenis uitgewerkt voor de operationele domeinen in deel 2B en de zes nationale veiligheidsbelangen in deel 2C.[2] Strategische indicatoren bieden aanknopingspunten om te volgen of ontwikkelingen doorzetten, versnellen, afzwakken of van richting veranderen.

- **Deel 3: Strategische keuzes richting 2031**
  Dit deel vertaalt de analyse naar de belangrijkste afwegingen voor Defensie. Deze keuzes hebben betrekking op gevechtskracht, technologische vernieuwing, voortzettingsvermogen, nationale weerbaarheid en samenwerking. Per keuze wordt duidelijk waarom zij richting 2031 scherper wordt, welke handelingsrichtingen voorliggen en welke beperkingen, risico's en afhankelijkheden daarmee verbonden zijn.

2 Rijksoverheid, *Veiligheidsstrategie voor het Koninkrijk der Nederlanden 2023–2029* (Den Haag, 2023). De strategie onderscheidt zes nationale veiligheidsbelangen: territoriale veiligheid, fysieke veiligheid, economische veiligheid, ecologische veiligheid, sociale en politieke stabiliteit, en internationale rechtsorde en stabiliteit.

Figuur 1 Opbouw van het hoofdrapport, van strategische ontwikkelingen en onzekerheden naar keuzes



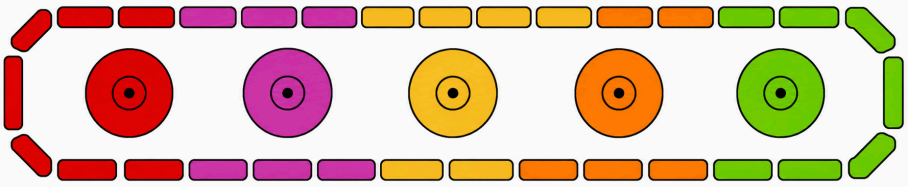
De delen kunnen afzonderlijk worden gelezen, maar bouwen inhoudelijk op elkaar voort. Deel 1 verbreedt het blikveld, Deel 2 brengt de militaire gevolgen samen en Deel 3 concentreert zich op de keuzes. Juist de verbinding tussen de drie delen maakt zichtbaar waarom bepaalde afwegingen ontstaan en wat bij die keuzes op het spel staat.

Deel 1 De veiligheidsomgeving richting 2031

De operationele omgeving van en voor defensieorganisaties wordt complexer, onzekerder en is fundamenteel onvoorspelbaar. Verschuivende machtsverhoudingen, snelle technologische ontwikkeling, maatschappelijke veranderingen, economische fragmentatie en veranderingen in de natuurlijke leefomgeving beïnvloeden de omstandigheden waaronder defensieorganisaties richting 2031 opereren. Zij brengen nieuwe dreigingen, kansen en dilemma's met zich mee, maar hun precieze ontwikkeling en onderlinge wisselwerking laten zich niet voorspellen. Daarom verkent dit deel niet één verwachte toekomst, maar verschillende voorstelbare toekomsten.

Voor deze verkenning is de **Futures Track** ontwikkeld. Zie bijlage B. Dit *foresight* instrument verbindt brede ontwikkelingen met concrete situaties waarmee defensieorganisaties richting 2031 te maken kunnen krijgen. De Futures Track bestaat uit vijf **wielen**, die staan voor de thema's **macht, technologie, maatschappij, economie en natuur**. Ieder wiel bevat een selectie van **sleuteltrends**: ontwikkelingen die naar verwachting richting 2031 relevant blijven, maar waarvan het tempo, de richting en de gevolgen onzeker zijn. Rondom de wielen liggen **31 segmenten**. Deze verbeelden 31 miniscenario's waarin trends, onzekerheden en hun onderlinge wisselwerking samenkomen. Elk miniscenario is geplaatst bij het thema waarmee het het sterkst samenhangt, maar raakt doorgaans ook aan andere thema's.

Figuur 2 De Futures Track: vijf themawielen met daaromheen 31 miniscenario-segmenten. NB: de miniscenario's zijn hier met kleur bij het thema ondergebracht waar ze het meest verband mee houden, maar één scenario raakt vaak aan meerdere thema's tegelijk



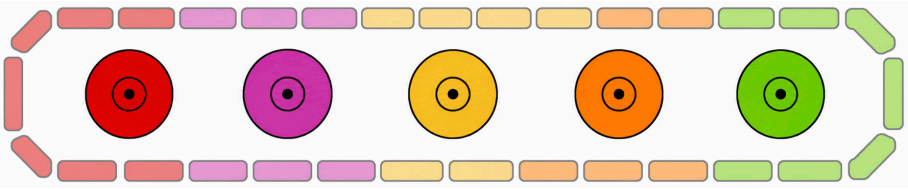
De selectie van de sleuteltrends en de ontwikkeling van de miniscenario's zijn gebaseerd op literatuuronderzoek, interne en externe expertsessies en een systematische beoordeling van relevantie en onzekerheid. **Bijlage A** licht de methodologie en de totstandkoming van de Futures Track nader toe.

De structuur van dit deel volgt de opbouw van de Futures Track. Paragraaf A behandelt de vijf themawielen en de bijbehorende sleuteltrends. Paragraaf B werkt deze ontwikkelingen vervolgens uit in 31 miniscenario's richting 2031. Zo beweegt de analyse van brede ontwikkelingen naar concrete, voorstelbare situaties. In Deel 2 worden de gevolgen daarvan voor militair vermogen, de operationele domeinen en de nationale veiligheidsbelangen onderzocht.

1A Sleuteltrends over 5 thema's

Als ordenend principe voor de sleuteltrends voor de defensieorganisatie richting 2031 hanteert deze studie vijf brede thema's. De thema's en de daaraan gekoppelde sleuteltrends vormen de 'wielen' van de *Futures Track*:

Figuur 3 De vijf thema's ('wielen') in de Futures Track



Macht

Ook in de toekomst zal de defensieorganisatie een belangrijk instrument blijven voor de projectie van statelijke macht. Machtsprojectie als kernactiviteit van defensie reikt van spionage tot het uitzenden van grondtroepen ter verdediging van een bondgenoot. De machtsprojectie van vandaag en morgen laten zowel continuïteit als verandering zien. Afschrikking en collectieve verdediging krijgen opnieuw meer gewicht, maar ook crisisbeheersing, militaire presentie en inzet ter bescherming van internationale stabiliteit blijven belangrijke onderdelen van het defensiewerkveld. De trends laten een gestage uitbreiding zien van de soorten machtsmiddelen die ingezet kunnen worden en, daarnaast, een steeds complexer landschap waarbinnen deze machtsprojectie plaats moet vinden.

Sleuteltrends:

- **Internationale conventies** rondom de inzet van militaire middelen **brokkelen af**. Het onderscheid tussen combattanten en niet-combattanten wordt binnen steeds minder strijdtonelen gerespecteerd, het verbod op clustermunitie en chemische wapens wordt door steeds minder spelers nageleefd, proportionaliteit lijkt in steeds meer conflicten ver te zoeken, etc.
- De **toenemende toegankelijkheid van (semi-)militaire machtsmiddelen** zet verder door. Hierdoor kunnen ook relatief laagtechnologische spelers met ontwikkelende economieën grote schade aanbrengen bij (op papier) sterkere spelers.
- Doordat burgers in het digitale tijdperk relatief gemakkelijk en bijna onmiddellijk toegang tot allerlei gevoelige informatie kunnen krijgen, ligt er steeds meer een **vergrootglas op de werkzaamheden van de defensieorganisatie**. Voor geloofwaardige machtsprojectie op de langere termijn is het daarom steeds belangrijker dat de eigen bevolking wordt meegenomen (of in ieder geval niet kwijtgeraakt).
- **'Bondgenoot' en 'tegenstander' worden minder vaste categorieën.** Competitie, samenwerking en confrontatie bestaan steeds vaker naast elkaar, soms ook in de relatie met dezelfde landen. Daardoor worden coalities wisselender en de voorwaarden waaronder staten gezamenlijk macht projecteren minder voorspelbaar.

Technologie

Technologische innovatie bestaat al zo lang als primaten zich bedienen van instrumenten. Wel worden vandaag meerdere technologieën ontwikkeld die beloven het defensiewerkveld radicaal te transformeren. Kunstmatige intelligentie, quantumtechnologie, robotica, droneproductie, offensieve en defensieve cybercapaciteiten – dit zijn slechts enkele technologische terreinen waar significante doorbraken direct tot aanzienlijke (of zelfs transformatieve) veranderingen op het slagveld kunnen leiden. Tegelijk maken digitalisering, commerciële innovatie en schaalbare productie bestaande technologieën goedkoper en voor meer actoren toegankelijk. Technologische verandering leidt daardoor niet alleen tot steeds geavanceerdere systemen, maar ook tot een grotere inzet van relatief eenvoudige en in massa beschikbare middelen. Het is in dit verband van onderling versterkende technologische innovatiefronten dat sommigen spreken van de 'Vierde Industriële Revolutie' in ons digitale tijdperk.[3]

3 Zie bijv. Klaus Schwab, *The Fourth Industrial Revolution* (2017).

Sleuteltrends:

- **Aanpassingsvermogen en adoptievermogen (‘*survival of the quickest*’)** worden steeds belangrijkere eigenschappen van defensieorganisaties in tijden van razendsnelle technologische ontwikkeling.
- **Hoogtechnologische precisie en middel- en laagtechnologische massa blijven naast elkaar belangrijk.** Militair voordeel hangt steeds vaker af van de juiste combinatie van geavanceerde systemen en betaalbare, schaalbare en vervangbare middelen.
- **De relatieve effectiviteit van traditionele, grote en kostbare wapensystemen staat onder druk door de verspreiding van kleinere, goedkopere en snel aanpasbare wapentechnologieën.** Deze ‘horizontalisering’ betekent echter geen algemene verschuiving naar kleinschalige systemen. Vooral in het ruimte-, lucht- en maritieme domein blijven complexe en kapitaalintensieve capaciteiten van groot belang. Richting 2031 ontstaat daardoor een gemengd technologisch landschap waarin hoogwaardige platforms steeds vaker functioneren in samenhang met grote aantallen goedkopere, verspreide en soms onbemande systemen.
- Kapitaal, kennis en kunde is in het Westen steeds verder verschoven van de publieke naar de private sector. **Publiek-private samenwerking** is al essentieel voor technologisch concurrentievermogen en **wordt nog essentiëler in de toekomst**.
- **Het strategische belang van het ruimtedomein neemt verder toe.** Krijgsmachten leunen steeds sterker op satellieten voor inlichtingen, communicatie, navigatie en doelopsporing, terwijl de verdere militarisering van de ruimte deze systemen tegelijk kwetsbaarder maakt voor verstoring, sabotage en aanvallen door statelijke en niet-statelijke actoren.
- **Hoogwaardige informatie- en datastromen nemen almaar in belang toe** en vormen in alle voorstelbare toekomsten een hoofdingrediënt van effectief militair optreden.

Maatschappij

Defensieorganisaties opereren niet los van de samenleving waarin zij zijn ingebed. Ontwikkelingen op het gebied van demografie, arbeidsmarkt, sociale cohesie en informatievoorziening hebben steeds meer invloed op de beschikbaarheid van personeel, het draagvlak voor militair optreden en de weerbaarheid van staten als geheel. Tegelijkertijd laten de trends zien dat samenlevingen steeds vaker zelf onderdeel worden van strategische competitie.

Sleuteltrends:

- **Strategische competitie beperkt zich steeds minder tot het militaire domein.** Potentiële tegenstanders proberen al vóór een gewapend conflict invloed

uit te oefenen op sociale cohesie, publieke opinie en het functioneren van vitale maatschappelijke processen. Daardoor wordt brede maatschappelijke weerbaarheid een steeds belangrijkere factor in geopolitieke en militaire concurrentie.
- **Vergrijzing en krapte op de arbeidsmarkt vergroten de concurrentie om schaars personeel.** Daardoor wordt het voor Defensie moeilijker om specialistische kennis en vaardigheden aan te trekken en te behouden.
- **Nationale weerbaarheid wordt een steeds belangrijkere randvoorwaarde voor militair optreden.** De bescherming en inzetbaarheid van vitale infrastructuur, digitale netwerken, logistieke ketens en andere maatschappelijke functies vragen om nauwere samenwerking tussen overheid, bedrijfsleven en kennisinstellingen.

Economie

De defensieorganisatie is afhankelijk van economische middelen om militaire capaciteit op te bouwen, te onderhouden en in te zetten. Dat geldt niet alleen voor financiële middelen, maar ook voor toegang tot (schaarse) grondstoffen, energie, industriële productiecapaciteit en technologische kennis. Ontwikkelingen op deze terreinen hebben daardoor directe gevolgen voor het militaire vermogen van staten. Tegelijkertijd laten de trends zien dat economische instrumenten steeds vaker worden ingezet als middel van geopolitieke competitie. Omgekeerd wordt ook militaire macht ingezet om economische belangen, handelsroutes, strategische infrastructuur en toegang tot grondstoffen te beschermen of af te dwingen. Hierdoor vervaagt het onderscheid tussen economische en veiligheidsvraagstukken.

Sleuteltrends:

- **De kosten van moderne militaire capaciteiten nemen toe, terwijl de vraag naar defensie-investeringen groeit.** Krijgsmachten moeten gelijktijdig investeren in gereedheid, munitievoorraden, personele versterking, technologische innovatie en grootschalige modernisering, waardoor **de druk op defensiebudgetten toeneemt**.
- **In tijden van schaarste en geopolitieke competitie neemt de concurrentie om kritieke grondstoffen, energie, industriële productiecapaciteit en technologische expertise toe.** Hierdoor wordt de beschikbaarheid van essentiële middelen voor defensieproductie, onderhoud en militaire gereedheid minder vanzelfsprekend.
- **Economische en militaire machtsmiddelen worden steeds vaker in samenhang ingezet.** Staten gebruiken militaire aanwezigheid, controle over handelsroutes en toegang tot strategische gebieden om economische

belangen te beschermen of af te dwingen, terwijl economische macht wordt benut om militaire en geopolitieke doelstellingen te ondersteunen.
- **Het vermogen om militaire slagkracht te genereren en vol te houden wordt steeds afhankelijker van de robuustheid van de defensie-industriële basis.** Leveringszekerheid, opschaalbare productiecapaciteit, strategische voorraden en toegang tot kritieke productieketens worden daardoor opnieuw centrale factoren in militaire planning.
- **Toegang tot kapitaal en innovatievermogen wordt in toenemende mate een strategische concurrentiefactor.** Het vermogen om nieuwe technologieën te ontwikkelen, op te schalen en militair toepasbaar te maken hangt steeds sterker samen met de beschikbaarheid van investeringskapitaal, innovatieve ecosystemen en publiek-private samenwerking. Voor Europa kunnen versnipperde kapitaalmarkten en achterblijvende investeringen in strategische technologieën daarbij een groeiende uitdaging vormen.
- **Economische afhankelijkheden worden steeds vaker ingezet als geopolitiek drukmiddel.** Grootmachten gebruiken handel, investeringen, technologie, grondstoffen, energie en markttoegang in toenemende mate om politieke, economische en veiligheidsdoelstellingen af te dwingen. Techondernemers kunnen op hun eigen manier weer economische afhankelijkheden uitbuiten voor hun eigen doeleinden.

Natuur

Krijgsmachten opereren binnen een fysieke omgeving die voortdurend verandert. Klimaatverandering, extreme weersomstandigheden, veranderingen in ecosystemen en toenemende druk op natuurlijke hulpbronnen beïnvloeden niet alleen de veiligheidssituatie, maar ook de omstandigheden waaronder militaire operaties worden uitgevoerd. Daarnaast krijgen krijgsmachten te maken met nieuwe operationele uitdagingen in gebieden die voorheen beperkt toegankelijk waren, zoals de poolgebieden. Klimaatverandering, ecologische verschuivingen en veranderende fysieke omstandigheden worden daarmee steeds nadrukkelijker onderdeel van militaire planning, gereedheid en inzet.

Sleuteltrends:

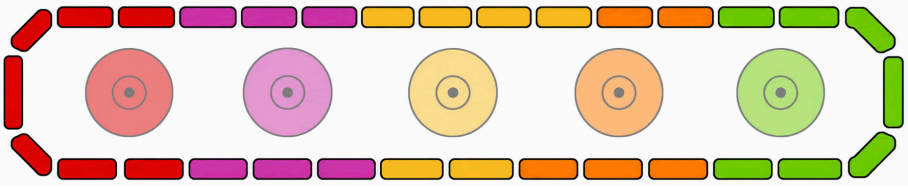
- **Klimaatverandering en extreem weer beïnvloeden in toenemende mate de inzetbaarheid van krijgsmachten.** Hitte, droogte, overstromingen, stormen en natuurbranden kunnen militaire infrastructuur beschadigen, oefeningen en operaties verstoren en de operationele gereedheid onder druk zetten.
- **De strategische betekenis van natuurlijke hulpbronnen neemt toe.** Concurrentie om water, voedsel, energie en andere schaarse hulpbronnen kan bestaande spanningen versterken en bijdragen aan instabiliteit, conflict en migratiestromen in voor Defensie relevante regio's.

- **Veranderende natuurlijke omstandigheden beïnvloeden de inzetomgeving van krijgsmachten.** Smeltende poolgebieden, veranderende zeeroutes en verschuivende toegang tot natuurlijke hulpbronnen kunnen bestaande geopolitieke verhoudingen veranderen en nieuwe veiligheidsvraagstukken doen ontstaan.
- **Nieuwe vormen van ingrijpen in natuurlijke systemen komen binnen handbereik.** Ontwikkelingen op het gebied van geo-engineering, klimaatbeïnvloeding en grootschalige ecosysteeminterventies creëren nieuwe strategische mogelijkheden, maar ook risico's voor misbruik, escalatie en internationale spanningen.
- **Klimaatverandering creëert ook nieuwe mogelijkheden voor internationale samenwerking.** Humanitaire hulp, rampenrespons, klimaatadaptatie en bescherming van kritieke infrastructuur bieden kansen voor defensiesamenwerking, capaciteitsopbouw en strategische partnerschappen, met name in het Mondiale Zuiden.

1B 31 miniscenario's richting 2031

De sleuteltrends geven een breed beeld van de veranderingen richting 2031. Om voorstelbaar te maken waartoe deze ontwikkelingen en hun onderlinge wisselwerking concreet kunnen leiden, zijn 31 miniscenario's opgesteld. Deze vormen de **segmenten** van de Futures Track. Elk segment beschrijft een korte, plausibele situatie die relevant is voor Defensie. Samen tonen de segmenten geen voorspelling, maar een waaier aan mogelijke omstandigheden waarop beleid en capaciteitskeuzes voorbereid kunnen worden.

Figuur 4 De 31 miniscenario's ('segmenten') van de Futures Track



In het huidige rapport zijn de 31 miniscenario's richting 2031 voorgesteld als 31 **segmenten** op een *Futures Track*. Als aanvulling op het rapport is ook een scenariokaartspel ontworpen, waarin de 31 miniscenario's in

31 **scenariospeelkaarten** zijn gegoten. Deze kunnen gebruikt worden voor het spelen van een dilemmagame (zie Leeswijzer voor meer uitleg).

Voor het volledige scenariokaartspel dat bij dit rapport hoort, zie **website**.

In het onderstaande overzicht staan de miniscenario's gepresenteerd op titel, gekoppeld(e) thema('s) en de domeinen van de krijgsmacht die impact van het miniscenario zullen ervaren.

Tabel 1 Miniscenario's en impact op operationele domeinen

Scenario	Thema	Land	Lucht	Zee	Cyber	Space
1. Het nucleaire taboe doorbroken	🔴	●	●	●		○
2. Afschrikkingsfalen	🔴	○	●	○	●	
3. Gefragmenteerde kernmacht	🔴	●	●	○	○	○
4. *Intel outside*	🔴	○	○	○	●	●
5. De grote broek aan	🔴	●	●	●	●	○
6. Europa's nieuwe hegemoon	🔴🟡	●	●	●		
7. Annexatie in *slow-motion*	🔴🟡	●	●	●		
8. Directieve Unie	🔴🟠	●	●	●	●	●
9. Militair-economisch complex	🔴🟠	●	●	●	●	●
10. Ruimtedétente	🟣					●
11. Nucleaire disbalans	🟣	○	●	●	○	●
12. De code gebroken	🟣	●	●	●	●	○
13. *Race to the (ro)bottom*	🟣🔴	●	●	●	●	○
14. De strijd onder het oppervlak	🟣🔴		●	●	●	
15. *Anti-space war*	🟣🔴	●	●	●	●	●
16. AI-gedreven phishingcampagne	🟣🟡	○	○	○	●	○
17. AI-biowapen	🟣🟡🟢	●				
18. Big Tech aan de knoppen	🟣🟠🔴	●	●	●	●	●
19. Dunne spoeling	🟡	●	●	●	●	●
20. De blokkade van binnenuit	🟡🔴	●	●	●		○
21. Dungesmeerde capaciteiten	🟡🔴	●	○	○	○	
22. Offensieve psy-ops	🟡🔴				●	
23. Geweld voor iedereen	🟡🟣	●			●	
24. *Whole-of-society warfare*	🟡🟠	●	●	●	●	●
25. Financiële schaarste	🟠	●	●	●	●	●
26. Geo-economische val	🟠🔴	●	●	●		●
27. Onvrijheid van navigatie	🟠🔴		○	●		

Scenario	Thema	Land	Lucht	Zee	Cyber	Space
28. Defensie-industriële autonomie	🟠🟣🔴	●	●	●	●	●
29. Klimaat als bruggenbouwer	🟢	○	○	●		
30. Proxy-vissers	🟢🔴	○	○	●		
31. Ecohacking	🟢🟣🔴	○	○	○	●	

Legenda bij tabel 1

🔴	Macht	●	Miniscenario raakt domein direct en in het bijzonder
🟣	Technologie	●	Miniscenario raakt domein direct
🟡	Maatschappij	○	Miniscenario raakt domein indirect
🟠	Economie		
🟢	Natuur		

De miniscenario's geven samen een indicatie van de **onzekerheid** in de nabije toekomst van het defensiewerkveld. Hieronder wordt voor elk van de vijf thema's één kernonzekerheid geïdentificeerd, met daarbij als voorbeeld een miniscenario dat de desbetreffende thematische kernonzekerheid illustreert.

🔴 Macht

Kernonzekerheid: Hoe verandert de aard van machtsprojectie wanneer militaire, economische, technologische en informatieve machtsmiddelen steeds sterker met elkaar verweven raken, terwijl internationale regels en bondgenootschappen minder houvast bieden?

Voorbeeld van een miniscenario:
In miniscenario 9, *Militair-economisch complex*, begint China zich mondiale militaire ambities aan te meten, waardoor ook deze supermacht wereldwijd steeds meer *hard power* gaat projecteren.



● Technologie

Kernonzekerheid: Hoe disruptief worden de *emerging disruptive technologies* (EDTs) aan de horizon werkelijk? In hoeverre blijken de hyperbolische beloftes van techondernemers over hun eigen (toekomstige) producten gerechtvaardigd te zijn geweest?

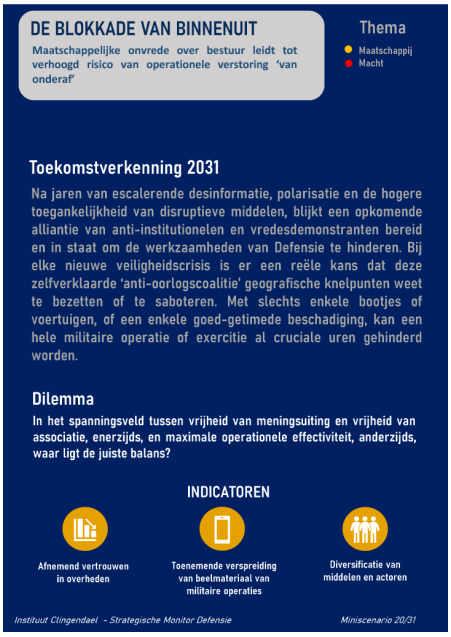
Voorbeeld van een miniscenario:
In miniscenario 17, *AI-biowapen*, weet een terroristische beweging met behulp van AI en CRISPR-technologie een krachtig biowapen los te laten op de burgerbevolking.



● Maatschappij

Kernonzekerheid: Blijven democratieën voldoende sociale cohesie, bestuurlijke legitimiteit en maatschappelijk draagvlak behouden om langdurige geopolitieke competitie te ondersteunen? Of nemen de maatschappelijke spanningen zodanig toe dat democratieën minder goed in staat blijken om langdurige militaire operaties uit te voeren dan autoritaire systemen?

Voorbeeld van een miniscenario:
In miniscenario 20, *De blokkade van binnenuit*, begint een protest-coalitie van ontevreden burgers defensiewerkzaamheden te traineren door havens en vliegvelden te blokkeren.



Economie

Kernonzekerheid: Blijven staten in staat om toegang te behouden tot de grondstoffen, technologieën en industriële capaciteit die nodig zijn om militair vermogen te genereren? Of leiden geopolitieke spanningen, economische blokvorming en toenemende schaarste tot structurele beperkingen in de opbouw en instandhouding van militaire capaciteiten?

Voorbeeld van een miniscenario:
In miniscenario 25, *Financiële schaarste*, botsen de nieuwe ambities en verantwoordelijkheden van defensieorganisaties steeds harder met krimpende overheidsbudgetten en steeds feller politiek getouwtrek om schaarser wordende middelen.



Natuur

Kernonzekerheid: In welke mate zullen veranderingen in het natuurlijke systeem leiden tot nieuwe veiligheidsuitdagingen en operationele beperkingen voor krijgsmachten? En zullen defensieorganisaties zich snel genoeg kunnen aanpassen aan de fysieke omstandigheden waaronder zij moeten opereren?

Voorbeeld van een miniscenario:
In miniscenario 30, *Proxy-vissers*, speelt klimaatverandering en de daaraan gekoppelde voedselschaarste Europa's strategische rivalen in de kaart in het Mondiale Zuiden.



Over de grenzen van de afzonderlijke miniscenario's heen tekent zich een defensietoneel af waarin ontwikkelingen steeds sterker op elkaar ingrijpen. Veranderingen in internationale machtsverhoudingen, technologie, maatschappij, economie en natuur doen zich zelden geïsoleerd voor en kunnen elkaar versterken, afremmen of van richting doen veranderen. De betekenis daarvan voor Defensie ligt daarom niet alleen in ieder scenario afzonderlijk, maar vooral in de terugkerende gevolgen die in verschillende mogelijke toekomsten zichtbaar worden. Deze gevolgen voor militair vermogen, de operationele domeinen en de nationale veiligheidsbelangen van Nederland staan centraal in Deel 2.

Deel 2 Een veranderende defensieopgave

Deel 1 verkent aan de hand van literatuuronderzoek, expertinzichten en 31 miniscenario's hoe ontwikkelingen zich richting 2031 kunnen ontvouwen. Uit deze analyse komen vijf veranderingen naar voren in de voorwaarden waaronder militair vermogen wordt opgebouwd, ingezet en in stand gehouden:

1. Het gevecht wordt minder plaatsgebonden.
2. Voortzettingsvermogen weegt zwaarder.
3. Beschikbare en betrouwbare informatie wordt bepalender.
4. Internationale samenwerking wordt minder voorspelbaar.
5. Adaptiviteit staat centraal in militair vermogen.

Deze veranderingen hangen nauw met elkaar samen. Zo vergroot het bereik van wapens en digitale middelen de druk op logistieke en civiele infrastructuur, waardoor voortzettingsvermogen sterker afhankelijk wordt van bescherming, informatie en samenwerking. Tegelijk verkorten technologische ontwikkelingen de tijd om dreigingen te herkennen, besluiten te nemen en capaciteiten aan te passen. De vijf veranderingen vormen daarmee verschillende dimensies van een bredere verschuiving in militair vermogen.

Wat is militair vermogen?
Militair vermogen *(fighting power)* bestaat uit een fysieke, een morele en een conceptuele component. Deze componenten kunnen niet los van elkaar worden gezien; de één beïnvloedt de ander. De ontwikkeling van militair vermogen wordt versterkt door interoperabiliteit, reactiesnelheid en door het creëren van samenhang tussen de componenten van militair vermogen. In de praktijk worden de drie componenten zichtbaar in de vorm van gevechtskracht, gevechtsbereidheid en krijgskunst.[4]

4 Ministerie van Defensie, Nederlandse Defensie Doctrine (Den Haag: Ministerie van Defensie, 2025), p. 67.

2A Vijf veranderingen richting 2031

Oorlogsvoering is continu aan verandering onderhevig, en zal richting 2031 verder blijven veranderen. Waar conventionele gevechtskracht en "klassieke" capaciteiten relevantie behouden, veranderen de voorwaarden waaronder militair vermogen kan worden opgebouwd en ingezet steeds sneller. Van decennia met een terugtrekkende krijgsmacht uit de samenleving[5], maakt de krijgsmacht nu een herintred.e én is steeds verder verbonden met civiele ketens en processen.[6] Op hoofdlijnen zorgt dit voor de volgende vijf grote veranderingen:

Verandering 1: Het gevecht wordt minder plaatsgebonden

Afhankelijkheden zijn niet nieuw. Krijgsmachten zijn altijd afhankelijk geweest van de context waaruit ze opereren. Wat richting 2031 verandert, is dat steeds meer schakels in deze keten gelijktijdig zichtbaar, bereikbaar en daarmee bedreigd worden door conventionele én niet-conventionele capaciteiten. Diepte en afstand worden daarmee steeds relatievere begrippen, waardoor ook digitale netwerken, capaciteiten in de ruimte en civiele infrastructuur steeds nadrukkelijker bedreigd kunnen worden. Grenzen vervagen, de thuisbasis, de ondersteuningsketen en het inzetgebied raken verweven.

Strategische indicatoren:

- **Technologie:** Toenemend bereik, precisie en proliferatie van goedkope wapensystemen. *Dit geeft aan in hoeverre steeds meer doelen, ook ver achter het front, direct kunnen worden bedreigd en aangevallen.*
- **Technologie:** Mate van integratie van cyber-, ruimte- en elektronische effecten in militaire operaties. *Dit laat zien in welke mate het gevecht zich uitbreidt naar niet-fysieke domeinen en afhankelijk wordt van digitale en elektronische capaciteiten.*
- **Macht:** Toenemend gebruik, en waarneembare incidenten, van *sub threshold*-activiteiten tegen civiele infrastructuur. *Dit laat zien hoeverre de grens tussen civiele en militaire doelwitten verder vervaagt en de thuisbasis nadrukkelijker onderdeel wordt van het conflict.*

5 René Moelker, "The Civil–Military Gap in the Netherlands," in *Cultural Differences between the Military and Parent Society in Democratic Countries* (Bingley: Emerald Group Publishing, 2007).

6 Ministerie van Defensie, *Defensienota 2026: Samen voorwaarts!* (Den Haag, 2026), pp. 6–9 en 40; Ministerie van Defensie en Ministerie van Economische Zaken, *Defensie Strategie voor Industrie en Innovatie 2025–2029* (Den Haag).

- **Economie:** Toenemende afhankelijkheid van commerciële digitale en ruimte-infrastructuur. *Dit geeft inzicht in de mate waarin militair optreden afhankelijk wordt van civiele partijen en internationale toeleveringsketens.*

Verandering 2: Voortzettingsvermogen weegt zwaarder

Niet alleen de gevechtskracht waarmee een conflict begint, maar ook het vermogen om verliezen aan te vullen, systemen te herstellen, snel te kunnen innoveren en aanpassen, en operaties langdurig vol te houden, wordt steeds bepalender voor militair succes. Gevechtskracht wordt daardoor in toenemende mate bepaald door de robuustheid en schaalbaarheid van civiele en industriële ketens. De scheiding tussen wat civiel en militair is vervaagd, waardoor gevechtskracht steeds meer buiten de krijgsmacht zelf wordt gegenereerd.

Strategische indicatoren:

- **Macht:** Duur, intensiteit en kosten van conflicten. *Geeft inzicht in de industriële inspanning bij toekomstige conflicten en mate van attritie in oorlogsvoering.*
- **Economie:** Mate van opschaalbaarheid van de Europese defensie-industriële basis. *Geeft inzicht in de mate waarin materieel, munitie en reservedelen tijdens langdurige conflicten kunnen worden aangevuld.*
- **Economie:** Mate van leveringszekerheid van kritieke grondstoffen, energie en componenten. *Laat zien hoe stevig de toeleveringsketens zijn waarop het militair voortzettingsvermogen leunt.*
- **Maatschappij:** Mate van beschikbaarheid en behoud van militair én technisch gespecialiseerd personeel. *Geeft inzicht in de mate waarin voldoende personeel beschikbaar blijft om militaire capaciteiten langdurig inzetbaar te houden.*
- **Maatschappij:** Mate van beschikbaarheid van reservisten en mobilisatiecapaciteit. *Laat zien in hoeverre de samenleving langdurige militaire inspanningen kan ondersteunen en dragen.*

Verandering 3: Beschikbaarheid, integriteit en integraliteit van informatie wordt nog belangrijker

Militaire effectiviteit hangt richting 2031 steeds sterker af van het vermogen om te blijven handelen wanneer informatie onvolledig, onbeschikbaar, vervuild of gemanipuleerd is. Daarnaast is steeds meer data beschikbaar die moet worden verwerkt. Een sterke toename aan rekenkracht en ondersteunende technologie is noodzakelijk om een voordeel te behouden op het slagveld.

Uitval van digitale netwerken, verstoring van satellietdiensten, elektronische oorlogvoering en informatieoperaties kunnen gelijktijdig de commandovoering, logistiek en operationele coördinatie aantasten. Adaptiviteit, redundantie en het vermogen om onder verstoorde omstandigheden te blijven opereren worden vormen daarmee cruciale randvoorwaarden.

Strategische indicatoren:

- **Technologie:** Mate van operationalisering van AI in commandovoering en besluitvorming. *Geeft inzicht in de mate waarin informatie sneller kan worden verwerkt en vertaald naar militair handelen.*
- **Technologie:** Mate van operationalisering van elektronische oorlogvoering en verstoring van communicatie-, navigatie- en sensorsystemen. *Laat zien in hoeverre de beschikbaarheid en betrouwbaarheid van informatie onder druk komen te staan.*
- **Technologie:** Mate van integratie van multi-domein sensornetwerken en datafusie. *Geeft inzicht in het vermogen om informatie uit verschillende domeinen samen te brengen tot een gedeeld operationeel beeld.*
- **Macht:** Toenemend gebruik van statelijke cyber- en informatieoperaties. *Laat zien in hoeverre informatie zelf een middel wordt om besluitvorming, militaire operaties en maatschappelijke stabiliteit te beïnvloeden.*
- **Maatschappij:** Digitale weerbaarheid van vitale infrastructuur en overheidsorganisaties. *Geeft inzicht in de stevigheid van de civiele informatiesystemen en ketens waarvan Defensie afhankelijk is.*

Verandering 4: Internationale samenwerking wordt minder voorspelbaar

Decennialang vormden relatief stabiele allianties het uitgangspunt voor de inrichting van de krijgsmacht. De internationale veiligheidsorde is echter in toenemende mate minder voorspelbaar – en de belangen van bondgenoten lopen op onderwerpen verder uiteen. Coalities blijven essentieel, maar wisselen sneller van samenstelling en mandaat omdat de bereidheid en mogelijkheid van partners om bij te dragen kunnen per crisis verschillen. Nieuwe en vaak tijdelijke coalities ontstaan rond specifieke belangen, regio's of capaciteiten.

Ook de verdere opkomst en invloed van private belangen valt in deze categorie, doordat multinationale bedrijven in toenemende mate beschikken over kritieke technologieën en infrastructuur waarvan krijgsmachten afhankelijk zijn – en daarmee internationale samenwerking kunnen beïnvloeden en sturen.

Strategische indicatoren:

- **Macht:** Mate van politieke cohesie binnen de NAVO. *Geeft inzicht in de snelheid en voorspelbaarheid waarmee bondgenoten gezamenlijk militair kunnen optreden.*
- **Macht:** Vorming van ad-hoc coalities rond specifieke crises, regio's of capaciteiten. *Laat zien in hoeverre militaire samenwerking steeds vaker buiten vaste bondgenootschappelijke kaders plaatsvindt.*
- **Macht:** Bereidheid van bondgenoten om strategische en militaire risico's, middelen en lasten te delen. *Geeft inzicht in de beschikbaarheid van collectieve militaire capaciteit tijdens crises en conflicten.*
- **Macht:** Toenemende strategische invloed van grote technologiebedrijven en private belangen op internationale veiligheid. *Geeft inzicht in de mate waarin private partijen door controle over kritieke technologie, digitale infrastructuur, data en ruimtecapaciteiten de handelingsruimte van staten, bondgenootschappen en krijgsmachten beïnvloeden.*
- **Economie:** Verdieping of fragmentatie van de Europese defensie-industrie. *Laat zien in hoeverre Europese landen gezamenlijk militair vermogen kunnen ontwikkelen, produceren en ondersteunen.*
- **Economie:** Mate van afhankelijkheid van derde landen voor kritieke militaire technologieën en toeleveringsketens. *Geeft inzicht in de mate waarin geopolitieke ontwikkelingen de inzetbaarheid en handelingsvrijheid van Defensie kunnen beperken.*

Verandering 5: Adaptiviteit staat centraal in militair vermogen

Richting 2031 neemt de voorspelbaarheid van de operationele omgeving verder af. Nieuwe technologieën, tactieken en dreigingen volgen elkaar in hoog tempo op, waardoor het vermogen om snel aan te passen steeds belangrijker wordt dan het optimaliseren van bestaande systemen. Militair voordeel ontstaat daardoor steeds vaker uit het vermogen om sneller te leren en te veranderen dan de tegenstander.

Strategische indicatoren:

- **Macht:** Frequentie waarmee tegenstanders nieuwe tactieken en operationele concepten introduceren. *Geeft inzicht in de snelheid waarmee de operationele omgeving verandert en de mate waarin voortdurende aanpassing noodzakelijk is.*
- **Technologie:** De verkorting van innovatie- en adoptiecycli van militaire technologie. *Geeft inzicht in de snelheid waarmee nieuwe technologieën worden ontwikkeld, geïmplementeerd en operationeel ingezet.*

- **Technologie:** Snelheid waarmee operationele lessen worden vertaald naar doctrine en capaciteitsontwikkeling. *Laat zien in hoeverre Defensie in staat is ervaringen uit operaties snel om te zetten in nieuwe werkwijzen, doctrines en capaciteiten.*
- **Maatschappij:** Beschikbaarheid van innovatieve publiek-private ecosystemen. *Geeft inzicht in de mate waarin Defensie kan profiteren van samenwerking met bedrijven, kennisinstellingen en andere maatschappelijke partners om innovatie te versnellen.*
- **Economie:** Flexibiliteit van de defensie-industriële basis om nieuwe technologieën snel op te schalen. *Laat zien in hoeverre de defensie-industrie nieuwe technologieën tijdig kan produceren, integreren en opschalen om het militair vermogen te versterken.*

De vijf veranderingen versterken en begrenzen elkaar. Groter bereik en informatieafhankelijkheid vergroten het belang van spreiding, bescherming en robuuste commandovoering. Voortzettingsvermogen steunt op voorraden, herstelcapaciteit en civiele en industriële ketens. Adaptiviteit en internationale samenwerking bepalen mede hoe snel nieuwe oplossingen beschikbaar en inzetbaar zijn. **Verdieping B** laat aan de hand van de acht functies van gezamenlijk militair optreden uit de NAVO-doctrine zien wat deze samenhang richting 2031 betekent voor de uitvoering van militair optreden.

2B Impact op de operationele domeinen

De vijf veranderingen werken in elk operationeel domein anders door. Land, lucht, maritiem, ruimte en cyber behouden richting 2031 ieder een eigen operationele logica, maar militair effect ontstaat steeds meer door activiteiten en capaciteiten over deze domeinen heen te verbinden. Multidomeinoptreden vraagt om gedeeld situationeel bewustzijn, interoperabele commandovoering en het vermogen om effecten uit verschillende domeinen gelijktijdig of opeenvolgend in te zetten. De onderstaande tabel vat per domein de belangrijkste ontwikkeling en de betekenis daarvan voor militair optreden samen. **Verdieping A** bevat een uitgebreidere uitwerking.

Tabel 2 Ontwikkelingen in de vijf militaire domeinen richting 2031

Domein	Belangrijkste ontwikkeling richting 2031	Betekenis voor militair optreden
Land	Landoptreden vindt plaats op een steeds transparanter en dodelijker slagveld, onder voortdurende dreiging van drones, langeafstandsvuur en elektronische oorlogvoering. *Concentratie, stilstand en voorspelbare logistieke bewegingen worden daardoor riskanter.*	Verspreid en mobiel optreden, misleiding, counter-UAS en flexibele logistiek worden belangrijker. Laagdrempelige samenwerking en integratie met andere domeinen is steeds belangrijker om een competitief voordeel te behouden over tegenstanders.
Lucht	Duurzaam luchtoverwicht wordt moeilijker te bereiken door een proliferatie van goedkopere maar potente wapens. Het zwaartepunt verschuift naar het tijdelijk en plaatselijk creëren van toegang tot het luchtruim, onder dreiging van geïntegreerde luchtverdediging, drones en elektronische oorlogsvoering.	Spreiding, actieve en passieve bescherming, camouflage en misleiding krijgen meer gewicht. Zware logistieke ketens zijn kwetsbaar voor verstoringen en worden in toenemende mate bedreigd. Opereren met een kleine en flexibele logistieke voetafdruk wordt belangrijker.
Maritiem	De maritieme omgeving wordt boven en onder water beter waarneembaar en sterker betwist. Ook aanvoerlijnen, onderzeese infrastructuur en strategische zeestraten worden nadrukkelijker onderdeel van strategische competitie – waarbij conventies in toenemende mate geschonden worden.	Maritiem optreden richt zich sterker op tijdelijke en plaatselijke controle, bescherming van eenheden en infrastructuur en het openhouden van maritieme verbindingen. Dit vraagt om schaalbare capaciteiten die snel ingezet kunnen worden in verschillende theaters voor een diversiteit aan taken.
Ruimte	Ruimtecapaciteiten worden belangrijker voor communicatie, waarneming, navigatie, tijdsbepaling en precisieoptreden, terwijl deze diensten tegelijkertijd kwetsbaarder worden voor verstoring, misleiding en uitval.	Uitval van ruimtecapaciteiten werkt direct door in alle andere domeinen. Redundante verbindingen, alternatieven voor navigatie en een combinatie van militaire, commerciële en bondgenootschappelijke capaciteit zijn nodig om multidomeinoptreden te kunnen voortzetten.
Cyber	Digitale systemen zijn richting 2031 geen afzonderlijke ondersteuning, maar een permanente voorwaarde voor commandovoering, logistiek, sensoren en wapensystemen. Digitale aanvallen, beïnvloeding en tegenmaatregelen volgen elkaar steeds sneller op – waarbij in een verhardende wereld de drempel om offensieve capaciteiten in te zetten verlaagd.	Gevechtskracht hangt sterker af van betrouwbare data en digitale processen. Snelle detectie, isolatie en herstel zijn essentieel, evenals het vermogen om door te opereren wanneer verbindingen of systemen uitvallen. Offensief cyberoptreden kan bovendien effecten in de andere domeinen ondersteunen of versterken.

Over alle domeinen heen wordt het vermogen om informatie, besluitvorming en effecten snel met elkaar te verbinden steeds bepalender voor de gevechtswaarde. Uitval of kwetsbaarheid in één domein kan het optreden in andere domeinen beperken. Omgekeerd kan een geïntegreerde inzet effecten bereiken die met afzonderlijke capaciteiten niet mogelijk zijn.

2C Impact op de nationale veiligheidsbelangen

De domeinanalyse laat zien hoe de vijf veranderingen het militaire optreden beïnvloeden. Dezelfde veranderingen raken ook de infrastructuur, economie en samenleving waarop dat optreden steunt. Daarmee verschuift het perspectief van de inzet van militair vermogen naar de gevolgen voor de nationale veiligheid.

Om deze bredere doorwerking te ordenen, gebruikt de Monitor de zes nationale veiligheidsbelangen uit de *Veiligheidsstrategie voor het Koninkrijk der Nederlanden*[7]: territoriale, fysieke, economische en ecologische veiligheid, sociale en politieke stabiliteit en internationale rechtsorde en stabiliteit. Deze belangen omvatten wat essentieel is voor het voortbestaan en functioneren van het Koninkrijk en de samenleving.

Tabel 3 laat zien hoe de veranderingen in militair optreden richting 2031 doorwerken op deze belangen en welke strategische opgaven daaruit voor Defensie voortvloeien. Deze opgaven zijn geen aanbevelingen, maar vormen de analytische brug naar de strategische keuzes in Deel 3. **Verdieping C** bevat de uitgebreide analyse, de bijbehorende dilemma's en de koppeling met de relevante miniscenario's.

7 Rijksoverheid (2023). *Veiligheidsstrategie voor het Koninkrijk der Nederlanden 2023–2029*. Den Haag: Rijksoverheid.

Tabel 3 Doorwerking op de nationale veiligheidsbelangen

Veiligheidsbelang	Belangrijkste doorwerking richting 2031	Strategische opgave voor Defensie
Territoriale veiligheid	Grondgebied, militaire locaties, havens, routes, digitale netwerken en ruimteafhankelijkheden vormen steeds meer één operationele keten.	Bescherming, spreiding, militaire mobiliteit en herstel van Nederlandse en bondgenootschappelijke knooppunten in samenhang bezien.
Fysieke veiligheid	Sabotage, cyberaanvallen, drones en uitval van vitale processen kunnen burgers en militaire inzet gelijktijdig raken. De drempel voor deze aanvallen neemt af.	In samenwerking met civiele autoriteiten de beschikbaarheid van vitale functies beschermen – waar ook de krijgsmacht van afhankelijk is. Denk aan geneeskundige capaciteit, transport, communicatie en herstel.
Economische veiligheid	Defensieopbouw steunt op energie, grondstoffen, productie, kennis, technologie en handelsroutes. Verstoring beperkt zowel de economische continuïteit als het militaire voortzettingsvermogen.	Voorraden, leveringszekerheid, Europese productie, kennisbescherming en toegang tot energie en kritieke componenten in samenhang organiseren – waarbij de krijgsmacht ook een toenemend actieve rol kan vormen om economische veiligheid te waarborgen.
Ecologische veiligheid	Extreem weer en veranderingen in de natuurlijke leefomgeving beïnvloeden infrastructuur, inzetbaarheid en de vraag naar militaire bijstand.	Klimaat- en ecologische factoren verwerken in planning, materieel, infrastructuur en gereedstelling.
Sociale en politieke stabiliteit	Defensieversterking vraagt ruimte, personeel, middelen en maatschappelijke medewerking, terwijl beïnvloeding en polarisatie het vertrouwen in instituties onder druk zetten.	Communicatie, lastenverdeling en rechtsstatelijke crisisvoorbereiding verbinden met personeels-, reservisten- en weerbaarheidsbeleid.
Internationale rechtsorde en stabiliteit	Afnemende naleving van internationale afspraken en veranderende bondgenootschappelijke verhoudingen beïnvloeden legitimiteit, coalitievorming, vrije doorvaart, escalatiebeheersing en militaire handelingsruimte.	Juridische expertise, bondgenootschappelijke afstemming en militair vermogen zo verbinden dat Nederland en zijn partners internationale regels, vrije doorvaart en escalatiebeheersing geloofwaardig ondersteunen.

De nationale veiligheidsbelangen staan niet los van elkaar. Uitval van energie, digitale netwerken of logistieke knooppunten raakt bijvoorbeeld gelijktijdig de territoriale, fysieke en economische veiligheid. Ook keuzes over defensieproductie, mobilisatie en bescherming werken door in de maatschappelijke stabiliteit en internationale samenwerking. Voor Defensie ligt de opgave daarom niet alleen in de bescherming van afzonderlijke belangen, maar ook in het herkennen en organiseren van hun onderlinge afhankelijkheden. Juist waar militaire inzetbaarheid en maatschappelijke continuïteit op dezelfde schaarse capaciteit steunen, ontstaan richting 2031 de scherpste keuzes.

De analyse maakt daarmee zichtbaar waar de druk op Defensie richting 2031 samenkomt: bij de bescherming en instandhouding van gevechtskracht, de organisatie van civiele en bondgenootschappelijke afhankelijkheden en de verdeling van schaarse capaciteit over gelijktijdige opgaven. Deel 3 vertaalt deze samenhang naar de keuzevelden en handelingsruimte van de Nederlandse defensieorganisatie.

Deel 3 Kiezen zonder verliezen

De voorgaande delen maken duidelijk dat Defensie richting 2031 keuzes maakt in een onzekere wereld. Geen enkel toekomstbeeld biedt voldoende houvast om de krijgsmacht eenzijdig in te richten, terwijl Defensie zich ook niet op alle mogelijke ontwikkelingen even intensief kan voorbereiden.

Daarmee krijgt '*Kiezen zonder verliezen?*' zijn betekenis: het gaat over een krijgsmacht die niet vastgezet is op één type conflict, één technologiepad, één bondgenootschappelijke aanname of één manier van optreden. Robuuste keuzes vergroten het vermogen om in situaties van onzekerheid te blijven handelen, verminderen kritieke kwetsbaarheden en houden terugvalopties open wanneer Defensie een andere toekomst krijgt toebedeeld dan verwacht.

3A Strategische afwegingen

Strategische afwegingen zijn geen eenmalige beslissingen, maar terugkerende beleidsdilemma's over de inrichting, samenwerking en voorbereiding van de krijgsmacht. Samen geven zij richting aan de vraag hoe Defensie prioriteiten stelt zonder kritieke handelingsopties kwijt te raken.

Hoogwaardige slagkracht en vervangbare massa

Defensie blijft hoogwaardige systemen nodig hebben. Tegelijk maken drones, goedkope precisiemiddelen en autonome systemen schaal, vervangbaarheid en *cost-exchange* ratio's belangrijker. Een krijgsmacht die vooral op hoogwaardige systemen leunt, kan kwetsbaar worden voor uitputting; een krijgsmacht die vooral inzet op goedkope massa, kan tekortschieten waar hoogwaardige en strategische effecten nodig zijn.

De afweging ligt daarom in de verhouding. Hoogwaardige platforms leveren doorslaggevende effecten waar kwaliteit, bereik en bescherming bepalend zijn. Schaalbare en vervangbare middelen vergroten uithoudingsvermogen, vangen verliezen op en versnellen tactische aanpassing en adaptiviteit. Richting 2031 gaat het bij capaciteitsopbouw dus niet alleen om wat een systeem kan, maar ook om hoe snel het kan worden vervangen, aangepast, geproduceerd en geïntegreerd.

Ook staat het collectieve industriële vermogen om aan te passen aan snel wisselende omstandigheden en dreigingen centraal, waarbij planbaarheid een steeds relatiever begrip wordt. De uitdaging verschuift daarmee van het bouwen van de beste systemen naar het organiseren van een krijgsmacht die ook onder langdurige druk effectief kan blijven vechten, leren en innoveren.

Nationale handelingsruimte en bondgenootschappelijke afhankelijkheid

Nederland organiseert zijn veiligheid in hoge mate via NAVO, EU en bilaterale partners. Die samenwerking is en blijft essentieel voor het militair vermogen en afschrikking. Tegelijk zijn bondgenootschappen in beweging: ze worden transactioneler en kunnen zelfs uiteenvallen. Dit kan verregaande gevolgen hebben op de toegang tot essentiële militaire capaciteiten.

De afweging ligt in het maken van bewuste keuzes binnen internationale samenwerking en het onder ogen zien van risico's en afhankelijkheden. Defensie kan niet alles nationaal organiseren, wel heeft Defensie enige controle nodig over functies waarvan uitval direct inzetbaarheid raakt.

Strategische autonomie is daarmee geen absoluut maar een relatief begrip, het vraagt om voldoende eigen gegarandeerde capaciteit om ook tijdens internationale disruptie militair handelingsvermogen te behouden. Dit belang wordt urgenter in een tijd waarin bondgenoten niet langer vanzelfsprekend dezelfde belangen en waarden delen – en vraagt om alternatieve internationale samenwerkingsverbanden om op terug te kunnen vallen in tijden van crisis en disruptie.[8]

Operationele snelheid en legitimiteit

Militair optreden versnelt. Technologische ontwikkelingen verkorten de tijd tussen waarneming, besluit en effect. Tegelijk blijft Nederland gebonden aan juridische kaders, parlementaire en maatschappelijke legitimiteit, bondgenootschappelijke afstemming en internationale verdragen. In een veiligheidsomgeving waarin tegenstanders én bondgenoten regels selectief toepassen of negeren, wordt het spanningsveld tussen snelheid en legitimiteit scherper. Op een competitief slagveld is de prijs van het niet benutten van

8 Steven Blockmans (2026), More Europe in defence – three pathways, Task Force Report, CEPS, RUSI, Clingendael, IEP

nieuwe technologische mogelijkheden hoog. Juist daarom moet de inzet van nieuwe technologie zorgvuldig worden afgewogen en in lijn blijft met de waarden waarvoor Nederland staat.

Tegelijk wordt adaptiviteit een steeds belangrijkere bron van militair vermogen. De tijd tussen een operationele les en de implementatie daarvan in doctrine, organisatie en technologie moet verder worden verkort. Om relevant te blijven moét defensie versnellen, en trage processen en werkwijzen loslaten die zijn gevormd door decennialange krimp en relatieve geopolitieke voorspelbaarheid.

Militaire gereedheid en maatschappelijke draagkracht

Defensie heeft richting 2031 meer fysieke ruimte, mensen, middelen en maatschappelijke steun nodig. Tegelijkertijd zijn deze schaars en worden zij ook voor andere maatschappelijke opgaven ingezet. Versterking van Defensie raakt daardoor direct aan de verdeling van lasten, ruimte en capaciteit. De afweging is hoe de noodzakelijke versterking maatschappelijk houdbaar blijft, draagvlak behoudt en wordt verbonden aan een overtuigend collectief verhaal over veiligheid en verantwoordelijkheid.[9]

Tegelijkertijd wordt de bijdrage van de samenleving aan de militaire slagkracht steeds belangrijker, terwijl de scheidslijn tussen civiele, dual-use- en militaire capaciteiten verder vervaagt. Defensie wordt afhankelijker van bedrijven, kennisinstellingen, medeoverheden en maatschappelijke organisaties voor onder meer personeel, innovatie, infrastructuur, logistiek en voortzettingsvermogen. Dit vraagt om duidelijke wederzijdse verantwoordelijkheden, proportionele verwachtingen en open communicatie over dreigingen, schaarste en de gevolgen van gemaakte keuzes. Een open en inclusieve benadering van maatschappelijke partners is daarom niet alleen van belang voor het draagvlak, maar ook voor de slagkracht van Defensie.

Een toenemende militaire gereedheid vergroot, hoe paradoxaal dat ook lijkt, tevens de noodzaak van wapenbeheersing en diplomatie. Naarmate staten meer investeren in militaire capaciteiten en geopolitieke tegenstellingen toenemen, groeit het belang van mechanismen die misverstanden en escalatie

9 Houtkamp, Van den Berg, Müller & Van der Laan (2026), Clingendael Defensiebarometer: Meer veiligheid, maar tegen welke prijs?, Instituut Clingendael

helpen voorkomen en strategische stabiliteit bevorderen. Juist wanneer dialoog moeilijker wordt, neemt de waarde ervan toe.

Efficiëntie en redundantie

Veel publieke, private en militaire systemen zijn ingericht op efficiëntie, specialisatie en just-in-timelevering. Richting 2031 wordt die logica toenemend kwetsbaar: efficiëntie zonder reserves vormt een groot strategisch risico. Tegelijk is redundantie kostbaar en het economische vermogen van Nederland is groot maar niet eindeloos.

De opgave is een afgewogen niveau van redundantie te vinden dat past bij het dreigingslandschap én bij het maatschappelijke vermogen de kosten daarvan te dragen. Niet alles hoeft dubbel, nationaal of permanent beschikbaar te zijn – dit is onbetaalbaar en niet realistisch. Wel moet vooraf duidelijk zijn welke schakels zo kritiek zijn dat uitval direct leidt tot verlies van handelingsruimte. Voor die schakels zijn reserves, alternatieven, herstelvermogen en bindende afspraken nodig. Daarnaast ligt een deel van de oplossing in een groter adaptief vermogen. Dat vraagt om een flexibelere benadering binnen Defensie, met meer ruimte om te anticiperen op nieuwe en onvoorziene situaties, zonder vast te lopen in rigide planningsprocessen, ambtelijke kaders en bureaucratie.

3B Epiloog

“Kiezen zonder verliezen?” is geen belofte dat strategische keuzes zonder consequenties kunnen worden gemaakt. Elke strategische keuze creëert naast kansen ook nieuwe afhankelijkheden, kosten en kwetsbaarheden. Meer voorraden en redundanties leggen beslag op geld, ruimte en personeel. Meer autonomie kan leiden tot verwijdering van strategische partners, duplicatie van capaciteiten en hogere kosten. Meer snelheid in de uitvoering levert spanning op met zorgvuldigheid en legitimiteit. Elke keuze lost daarmee een probleem op, maar creëert vrijwel altijd ook nieuwe afhankelijkheden of dilemma’s. De titel van dit document moet daarom worden gelezen als een strategische uitdaging.

Defensie staat voor een tijdperk waarin militair vermogen steeds duidelijker ook buiten de krijgsmacht wordt gegenereerd. Dit vraagt om een andere benadering van de krijgsmacht, ze keert na decennialange afstand weer terug in de samenleving. Een succesvolle terugkeer vraagt om wederzijds begrip en vertrouwen tussen krijgsmacht en samenleving, zodat gezamenlijk kan worden gebouwd aan de veiligheid van Nederland en haar bondgenoten.

Een wereld waar het zekere onzeker wordt komt met nieuwe uitdagingen. Dit is een wereld waar Defensie namelijk niet altijd in kan kiezen, maar moet handelen onder omstandigheden die zich voordoen. Het credo "*Fight tonight*"[10] illustreert deze noodzaak: het gaat niet uit van een ideale situatie, maar de noodzaak acuut te kunnen handelen wanneer het moment daarom vraagt.

De krijgsmacht dient te kunnen omgaan met snel escalerende dreigingen in verschillende strategische theaters, waarbij meerdere crises zich gelijktijdig kunnen voordoen en elkaar versterken. Strategie en planning behouden in deze onzekere wereld grote waarde, maar moet geënt zijn op omgaan met onzekerheid en sturen op organisatorische adaptiviteit. In een tijd waar de nadruk op fysieke spullen, nieuwe technologie en industriële opschaling ligt, blijft uiteindelijk het menselijk vermogen om zich aan te passen, te improviseren en onder wisselende omstandigheden te blijven handelen de beslissende factor.

Voorbereiden op specifieke situaties en gevechten wordt daarbij steeds lastiger, omdat het onduidelijk is wat een verschuivende wereldorde en snelle technologische disruptie brengt. Strategie is daarmee geen statisch gegeven, maar een richtinggevend idee dat zich voortdurend aanpast aan veranderende omstandigheden.[11] Die gedachte is richting 2031 actueler dan ooit.

Voor Defensie betekent dit dat strategische keuzes richting 2031 steeds langs drie vragen moeten worden gelegd:

- Vergroot de keuze het vermogen om onder onzekerheid te blijven handelen?
- Versterkt de keuze de ketens die militair vermogen mogelijk maken?
- Is de keuze toekomstenbestendig door voldoende handeling- of aanpassingsruimte te bieden wanneer de internationale, technologische, economische, maatschappelijke of ecologische context anders uitpakt dan "verwacht"?

Wanneer een keuze op alle drie de vragen positief scoort, vergroot zij het handelingsvermogen van de krijgsmacht in een toenemend onzekere wereld. Blijft één van deze vragen onbeantwoord, dan neemt de kans toe dat nieuwe kwetsbaarheden ontstaan. De 31 miniscenario's zijn daarbij geen voorspellingen,

10 Sergei Boeke, "Hoofdtaak 1 en het concept Fight Tonight", Militaire Spectator, 18 oktober 2024

11 Zie bijvoorbeeld Helmuth von Moltke de Oudere, zie Moltke on the Art of War: Selected Writings. Edited and translated by Daniel J. Hughes and Harry Bell. Novato, CA: Presidio Press, 1993.

maar een stresstest voor strategische keuzes. Problemen dienen zich zelden in enkelvoud aan; zij stapelen zich op, versterken elkaar en dwingen tot handelen onder onzekerheid. De scenario's maken zichtbaar welke keuzes ook onder uiteenlopende omstandigheden stand blijven houden.

"Kiezen zonder Verliezen?" betekent keuzes maken die de krijgsmacht ook morgen het handelingsvermogen geven om haar opdracht uit te voeren, ongeacht welke kaarten de toekomst op tafel legt.

Verdiepende Analyses

- **Verdieping A:** Doorwerking naar de vijf operationele domeinen
- **Verdieping B:** Joint functies van militair optreden
- **Verdieping C:** Impact op nationale veiligheidsbelangen

Verdieping A: Doorwerking naar de vijf operationele domeinen

Deze verdieping beschrijft hoe veranderingen in militair vermogen richting 2031 doorwerken in de vijf operationele domeinen: land, lucht, zee, ruimte en cyber. Ieder domein kent eigen kenmerken en vereisten, terwijl het operationele effect steeds sterker voortkomt uit de samenhang en wisselwerking tussen de domeinen.

Land

Het landdomein blijft bepalend waar terrein moet worden verdedigd, ingenomen of ontzegd. Richting 2031 is het slagveld nog transparanter en dodelijker, waardoor operaties plaatsvinden onder doorlopende waarneming van de tegenstander. Dreiging van drones, *deep fires* en elektronische middelen is voortdurend, waardoor concentratie van middelen, stilstand en voorspelbare logistiek riskant is. Counter-UAS wordt daardoor een centrale voorwaarde voor landoptreden: effectieve bescherming tegen vijandelijke drones kan ruimte scheppen voor manoeuvre, terwijl vijandelijke counter-UAS de eigen waarneming en doelopsporing beperkt en de behoefte aan alternatieve sensoren, verkenning en ruimtecapaciteiten vergroot.

Landstrijdkrachten moeten daarom eenheden kunnen spreiden, hun zichtbaarheid beperken, lokaal informatievoordeel creëren en effecten uit andere domeinen kunnen benutten. Manoeuvre blijft onder randvoorwaarden mogelijk, maar vraagt om getrainde en hoog mobiele eenheden die verspreid kunnen optreden.

Flexibele logistieke ketens die hierop kunnen aansluiten zijn cruciaal, net als het vermogen om de tegenstander te misleiden. Dit stelt hoge eisen aan doctrine, commandovoering en technologie, zodat eenheden zich ook onder zware omstandigheden snel kunnen aanpassen en effectief kunnen blijven optreden.

Inzichten uit de miniscenario's:

- In miniscenario 7 (*Annexatie in slow-motion*) wordt het landdomein geraakt doordat incrementele territoriale overname de vraag verscherpt wanneer aanwezigheid, bewaking of verdediging van terrein militair noodzakelijk wordt.
- In miniscenario 13 (*Race to the (ro)bottom*) laat de versnelling van AI-gestuurde besluitvorming zien dat landoptreden steeds sterker draait om snelheid, adaptiviteit en het kunnen reageren op autonome of semi-autonome dreigingen.
- In miniscenario 20 (*De blokkade van binnenuit*) laat de afhankelijkheid zien van logistieke routes, spoorverbindingen, havens en andere fysieke knooppunten waarlangs eenheden moeten worden verplaatst.
- In miniscenario 21 (*Dungesmeerde capaciteiten*) komt het landdomein onder druk te staan doordat binnenlandse veiligheidstaken capaciteit, gereedheid en focus kunnen wegtrekken van inzet tegen statelijke dreigingen.
- In miniscenario 24 (*Whole-of-society warfare*) verschuift het landdomein richting een bredere civiel-militaire opgave, omdat tegenstanders ook bedrijven, logistieke dienstverleners en maatschappelijke functies raken die militair optreden mogelijk maken.

Lucht

Richting 2031 wordt het luchtdomein nog intensiever gebruikt en beïnvloed door verschillende actoren. Hierdoor wordt het bevechten van luchtoverwicht uitdagender, en zal het vaker gaan om het creëren van tijdelijke en lokale toegang tot het luchtruim, onder dreiging van langeafstandsluchtverdediging, drones, kruisvluchtwapens, elektronische oorlogvoering en aanvallen op grondinfrastructuur. Dat vergroot het belang van verspreide eenheden, actieve en passieve bescherming, camouflage en misleiding, en bemenst-onbemenst samenwerken.[12] Het luchtdomein wordt daarmee nog sterker verweven met land- en zeestrijdkrachten, ruimtegebaseerde sensoren en de digitale keten waarop commandovoering en inzet rusten.

12 Erik Stijnman, *Visibility, Vulnerability and First-Mover Incentives*, 16 juli 2026, https://www.clingendael.org/publication/visibility-vulnerability-and-first-mover-incentives

Inzichten uit de miniscenario's:

- In miniscenario 11 (*Nucleaire disbalans*) wordt het luchtdomein geraakt doordat raketverdediging, strategische enablers en ruimtegestuurde detectie een zwaardere rol krijgen in een veranderende afschrikkingsarchitectuur.
- In miniscenario 13 (*Race to the (ro)bottom*) wordt zichtbaar dat luchtoverwicht mede afhangt van de snelheid waarmee bemenste en onbemenste systemen doelen herkennen, prioriteren en bestrijden.
- In miniscenario 15 (*Anti-space war*) komt het luchtdomein onder druk doordat luchtoperaties afhankelijk zijn van satellietgestuurde communicatie, navigatie, waarneming en doelopsporing.
- In miniscenario 20 (*De blokkade van binnenuit*) raakt maatschappelijke verstoring het luchtdomein wanneer problemen bij vliegvelden, aanvoerroutes, brandstofvoorziening of ondersteunende infrastructuur de inzet van luchtstrijdkrachten vertragen.
- In miniscenario 21 (*Dungesmeerde capaciteiten*) raakt overbelasting van Defensie ook het luchtdomein, doordat luchtverdediging, luchttransport, bewaking en snelle inzet schaars worden wanneer binnenlandse en externe taken gelijktijdig drukken.

Maritiem

Het maritieme domein bepaalt toegang tot zeegebieden, beschermt of ontzegt maritieme aanvoerlijnen en maakt optreden op grote afstand mogelijk. Richting 2031 wordt ook de maritieme omgeving steeds beter gesurveilleerd en sterker betwist, zowel boven als onder water.

De operationele waarde van maritieme gevechtskracht zal daardoor steeds meer afhangen van het vermogen om informatie te verzamelen, de eigen eenheden te beschermen en tijdelijk en plaatselijk het maritieme domein te beheersen. Zeker in de nabijheid van het land neemt de dreiging voor maritieme eenheden toe door toenemende capaciteiten van statelijke en niet-statelijke actoren, en een proliferatie van goedkope maar potentieel gevaarlijke onbemenste wapensystemen. Tegelijk krijgt bescherming van infrastructuur op en onder zee een zwaardere plaats binnen het maritieme optreden – en zal ook hier steeds vaker moeten worden samengewerkt met civiele autoriteiten. Ook de toegang tot strategische zeestraten en de vrije doorgang over zee worden minder vanzelfsprekend, doordat staten en niet-statelijke actoren deze routes kunnen blokkeren, betwisten of als drukmiddel inzetten.

Inzichten uit de miniscenario's:

- In miniscenario 14 (*De strijd onder het oppervlak*) staat het maritieme domein centraal doordat onderzeese kabels, sensoren en infrastructuur doelwit worden van sabotage, spionage en strategische druk.
- In miniscenario 20 (*De blokkade van binnenuit*) wordt het maritieme domein geraakt wanneer havens, vaarwegen en overslagpunten door protest, sabotage of blokkades hun militaire doorvoerfunctie verliezen.
- In miniscenario 27 (*Onvrijheid van navigatie*) komt de kern van het maritieme domein onder druk te staan doordat strategische zeestraten en handelsroutes steeds gemakkelijker kunnen worden betwist of afgesloten.
- In miniscenario 30 (*Proxy-vissers*) speelt klimaatverandering Europa's strategische rivalen in de kaart in het Mondiale Zuiden, doordat voedselschaarste, overbevissing en lokale instabiliteit ruimte creëren voor maritieme beïnvloeding en veiligheidsdeals met concurrerende grootmachten.
- In miniscenario 31 (*Ecohacking*) wordt het maritieme domein geraakt doordat manipulatie of strategisch gebruik van weer- en klimaatsystemen gevolgen kan hebben voor kustgebieden, havens, vaarroutes en maritieme operaties.

Ruimte

Het ruimtedomein levert de communicatiediensten, sensoren en positie-, navigatie- en tijdsbepalingsdiensten waarop het optreden in alle andere domeinen in toenemende mate steunt. Richting 2031 wordt ruimte in toenemende mate een betwiste operationele afhankelijkheid. Uitval, verstoring of manipulatie van satellietdiensten werkt direct door in het vermogen om informatie te delen, eenheden te coördineren, te manoeuvreren en precisie-effecten te genereren.

De ruimte wordt van oudsher voor vreedzame doeleinden gebruikt[13], maar dit uitgangspunt staat in toenemende mate onder druk. Krijgsmachten dienen daarom rekening te houden met tijdelijke of langdurige degradatie van ruimtecapaciteiten en beschikken over redundante verbindingen, alternatieven

13 United Nations, *Treaty on Principles Governing the Activities of States in the Exploration and Use of Outer Space, including the Moon and Other Celestial Bodies* (Outer Space Treaty), 1967.

voor navigatie en tijdsbepaling, en een combinatie van militaire, commerciële en bondgenootschappelijke capaciteit.

Inzichten uit de miniscenario's:

- In miniscenario 4 (*Intel outside*) wordt het ruimtedomein geraakt doordat toegang tot bondgenootschappelijke waarneming, satellietdata en inlichtingen niet langer als vanzelfsprekend kan worden beschouwd.
- In miniscenario 10 (*Ruimtedétente*) laat het ruimtedomein zien dat ruimtecapaciteiten niet alleen militair-strategische afhankelijkheden zijn, maar ook inzet kunnen worden van diplomatie, samenwerking en de-escalatie.
- In miniscenario 11 (*Nucleaire disbalans*) wordt het ruimtedomein onderdeel van strategische afschrikking doordat ruimtegestuurde raketverdediging het nucleaire evenwicht kan versterken, verstoren of politiseren.
- In miniscenario 15 (*Anti-space war*) staat het ruimtedomein centraal als betwiste operationele afhankelijkheid, waarbij het uitschakelen van satellieten direct gevolgen heeft voor alle andere domeinen.
- In miniscenario 18 (*Big Tech aan de knoppen*) wordt het ruimtedomein geraakt doordat commerciële aanbieders van satellietdiensten, data en digitale infrastructuur een steeds grotere rol spelen in militaire waarneming en communicatie.

Cyber

Het cyberdomein vormt in 2031 geen afzonderlijke ondersteunende functie, maar een permanente voorwaarde voor militair optreden. Commandovoering, logistiek, onderhoud, sensoren, mobiliteit en wapensystemen zijn steeds sterker verweven met digitale netwerken. Daarmee wordt de integriteit en beschikbaarheid van digitale processen rechtstreeks bepalend voor gevechtskracht. Krijgsmachten moeten digitale verstoring sneller kunnen detecteren, isoleren en herstellen, maar ook kunnen blijven optreden wanneer systemen tijdelijk uitvallen, onbetrouwbaar zijn of deels gecompromitteerd raken.

Cybercapaciteit wordt tegelijk ingezet om de informatiepositie, besluitvorming en handelingsruimte van de tegenstander te beïnvloeden als onderdeel van

bredere militaire campagnes.[14] Inzichten uit offensieve en defensieve operaties worden op hoog tempo verwerkt en gedeeld, waardoor digitale aanvallen en tegenmaatregelen elkaar snel opvolgen en een voortdurende cyclus van aanpassing en reactie ontstaat. De OODA-loop[15] versnelt daarmee, en tegelijk vervaagt de grens tussen civiel en militair doordat commerciële technologie, intelligence en civiele netwerken steeds nadrukkelijker onderdeel worden van militair optreden.

Inzichten uit de miniscenario's:

- In miniscenario 4 (*Intel outside*) wordt het cyberdomein geraakt doordat toegang tot hoogwaardige intelligence, data-uitwisseling en digitale samenwerking minder vanzelfsprekend wordt in een gefragmenteerd bondgenootschappelijk landschap.
- In miniscenario 12 (*De code gebroken*) laat de omzeiling van AI-gestuurde afweersystemen zien dat cyberweerbaarheid niet alleen technische beveiliging vraagt, maar ook red-teaming, adaptieve software en operationele creativiteit.
- In miniscenario 16 (*AI-gedreven phishingcampagne*) wordt het cyberdomein geraakt doordat AI de schaal, precisie en overtuigingskracht van digitale infiltratie vergroot en daarmee personeel en besluitvorming kwetsbaarder maakt.
- In miniscenario 18 (*Big Tech aan de knoppen*) wordt zichtbaar dat cybercapaciteit en digitale commandovoering mede afhankelijk zijn van private technologiebedrijven die eigen belangen en geopolitieke voorkeuren kunnen hebben.
- In miniscenario 22 (*Offensieve psy-ops*) vervaagt de grens tussen cyber, informatieoperaties en psychologische beïnvloeding, doordat digitale middelen worden ingezet om de besluitvorming en maatschappelijke samenhang van tegenstanders te raken.

14 Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid, *Cybersecuritybeeld Nederland 2025: Riskante mix in een onvoorspelbare wereld* (Den Haag, 2025), pp. 5–7 en 41–47.

15 De OODA-loop (Observe–Orient–Decide–Act) is een door John Boyd ontwikkeld model waarin een actor door sneller te observeren, te oriënteren, te beslissen en te handelen dan de tegenstander een operationeel voordeel kan verkrijgen. Zie: Frans P.B. Osinga, *Science, Strategy and War: The Strategic Theory of John Boyd* (Abingdon: Routledge, 2007).

Verdieping B: Effecten op de joint functies van militair optreden

Deze verdieping brengt de effecten van de vijf veranderingen in militair vermogen uit deel 2 samen aan de hand van de acht joint functions uit de NAVO-doctrine.[16] *Deze functies zijn domein overstijgend en maken zichtbaar hoe de vijf veranderingen uit deel 2 richting 2031 doorwerken in de uitvoering en onderlinge samenhang van militair optreden.*

Tabel 4 Veranderende voorwaarden voor militair optreden richting 2031

NATO Joint Function	Huidige situatie	Situatie richting 2031	Consequentie
Command and Control (C2)	Commandovoering steunt op relatief stabiele verbindingen en een herkenbaar operationeel beeld.	Commandovoering vindt plaats onder voortdurende verstoring door cyberoperaties, elektronische oorlogvoering, informatieoperaties en uitval van satelliet- en communicatiesystemen.	Commandovoering vraagt om redundantie en het vermogen om ook onder zware druk te blijven besluiten en handelen. Principes zoals *mission command* blijven cruciaal.
Intelligence	Drones, satellieten en andere databronnen vergroten de transparantie van het slagveld.	Sensoren, datafusie en AI maken detectie, doelopsporing en analyse sneller, persistenter en voor meer actoren beschikbaar. Tegelijk nemen misleiding, spoofing, jamming en desinformatie toe.	Lage waarneembaarheid, misleiding, elektronische oorlogvoering en snelle informatieverwerking worden cruciale voorwaarden voor succesvol optreden.
Movement and Manoeuvre	Manoeuvre vindt plaats vanuit een relatief veilig achtergebied en logistieke knooppunten.	Frontlinies vervagen. Bases, logistieke routes, havens en civiele infrastructuur liggen steeds vaker binnen bereik van conventionele én niet-conventionele middelen.	Spreiding, mobiliteit, bescherming en herstelvermogen worden integraal onderdeel van operationele planning. Er is steeds minder sprake van een vanzelfsprekend veilig achtergebied.

16 NATO, Allied Joint Doctrine for the Conduct of Operations (AJP-3, Ed. C, V.1, 2019).

NATO Joint Function	Huidige situatie	Situatie richting 2031	Consequentie
Fires	Hoogwaardige systemen domineren *force design*; langeafstandswapens zijn schaars en duur.	Kruisraketten, drones en andere onbemenste systemen worden goedkoper, talrijker en breder beschikbaar voor zowel bondgenoten als statelijke en niet-statelijke tegenstanders.	Gevechtskracht vraagt om een uitgebalanceerde mix van hoogwaardige systemen, betaalbare massa en vervangbare capaciteiten – dit geld ook voor defensieve capaciteiten.
Force Protection	Bescherming richt zich vooral op ingezette eenheden en strategische centra.	Ook digitale netwerken, ruimtecapaciteiten, kritieke infrastructuur en civiele ketens worden structureel doelwit van vijandige activiteiten.	Bescherming wordt domeinoverstijgend en omvat fysieke, digitale en maatschappelijke weerbaarheid.
Sustainment	Logistiek, munitievoorraden en defensie-industrie gelden als randvoorwaarden voor operaties.	Civiele capaciteiten bepalen in toenemende mate het vermogen om langdurige conflicten vol te houden. Grenzen tussen civiel en militair vervagen verder.	Voortzettingsvermogen is een strategische factor. Defensie wordt sterker afhankelijk van robuuste civiel-militaire ketens en industriële productiecapaciteit.
Information	Informatie ondersteunt commandovoering, inlichtingen en beïnvloeding, maar wordt vaak nog als afzonderlijke capaciteit beschouwd.	Informatie wordt een volwaardig operationeel domein waarin beïnvloeding, desinformatie, cyberoperaties en informatiegestuurd optreden gelijktijdig plaatsvinden.	Militair succes hangt steeds sterker af van het vermogen om informatie te beschermen, te delen, te duiden én de informatiepositie van de tegenstander te beïnvloeden en misleiden.
Civil-Military Cooperation (CIMIC)	Civiele samenwerking ondersteunt operaties vooral in operaties met lagere intensiteit.	Operaties worden steeds afhankelijker van civiele capaciteiten, ook bij de verdediging van het eigen en bondgenootschappelijk grondgebied en bij operaties met hoge intensiteit en risico's.	Civiel-militaire samenwerking ontwikkelt zich van ondersteunende functie tot strategische randvoorwaarde voor gevechtskracht en voortzettingsvermogen.

Verdieping C: Impact op nationale veiligheidsbelangen

De veranderende voorwaarden voor militair optreden raken Nederland niet alleen via Defensie zelf. Zij werken ook door op de bredere nationale veiligheid. Sommige miniscenario's wijzen op druk op grondgebied, militaire locaties, vitale infrastructuur of logistieke knooppunten. Andere raken Nederland via handel, technologie, maatschappelijke stabiliteit, toegang tot grondstoffen, klimaatstress of de internationale rechtsorde.

De zes door de Rijksoverheid gehanteerde nationale veiligheidsbelangen bieden een kader om die doorwerking te ordenen.[17] De koppeling hieronder is geen inschatting van waarschijnlijkheid of impact, maar laat zien welk veiligheidsbelang in een miniscenario centraal staat en welke tweede-orde effecten daarnaast relevant zijn. Daarmee wordt zichtbaar waar militaire waarde, maatschappelijke continuïteit en strategische kwetsbaarheid samenvallen. De onderstaande tabel koppelt de miniscenario's aan de nationale veiligheidsbelangen en maakt zichtbaar waar de belangrijkste raakvlakken liggen tussen militaire ontwikkelingen en nationale veiligheid.

In de volgende paragrafen wordt per veiligheidsbelang uitgewerkt wat richting 2031 verandert, waarom dit Defensie raakt en welke opgave daaruit volgt. Elke paragraaf sluit af met een dilemma, omdat de belangrijkste keuzes ontstaan waar militaire noodzaak, maatschappelijke continuïteit, economische schaarste en politieke legitimiteit elkaar raken.

17 Rijksoverheid, *Veiligheidsstrategie voor het Koninkrijk der Nederlanden 2023–2029* (Den Haag, 2023). De strategie benoemt zes nationale veiligheidsbelangen: territoriale veiligheid, fysieke veiligheid, economische veiligheid, ecologische veiligheid, sociale en politieke stabiliteit, en internationale rechtsorde en stabiliteit.

Tabel 5 Koppeling tussen miniscenario's en nationale veiligheidsbelangen

Scenario	Territoriale veiligheid	Fysieke veiligheid	Economische veiligheid	Ecologische veiligheid	Sociale & politieke stabiliteit	Internationale rechtsorde & stabiliteit
1. Het nucleaire taboe doorbroken	●	○			○	○
2. Afschrikkingsfalen	○	●			○	●
3. Gefragmenteerde kernmacht	○	●			○	●
4. *Intel outside*	●			○		○
5. De grote broek aan			○			●
6. Europa's nieuwe hegemoon			○		○	●
7. Annexatie in *slow-motion*	●					○
8. Directieve Unie			●		○	○
9. Militair-economisch complex			●		○	○
10. Ruimtedétente						●
11. Nucleaire disbalans	●	○				○
12. De code gebroken	●	○				
13. *Race to the (ro)bottom*	○	●				○
14. De strijd onder het oppervlak	●		○			○
15. *Anti-space war*	●	○			○	
16. AI-gedreven phishingcampagne	●			○	○	
17. AI-biowapen		●			○	○
18. Big Tech aan de knoppen			●		●	
19. Dunne spoeling			●		○	
20. De blokkade van binnenuit	●	○	○			
21. Dungesmeerde capaciteiten	○	●			○	
22. Offensieve psy-ops					●	○
23. Geweld voor iedereen		●			●	
24. *Whole-of-society warfare*	○	○			●	
25. Financiële schaarste			●		○	
26. Geo-economische val			●		○	○
27. Onvrijheid van navigatie			●			○
28. Defensie-industriële autonomie			●		○	
29. Klimaat als bruggenbouwer				○		●
30. Proxy-vissers			○	○		○
31. Ecohacking		○		●	○	

Legenda:

●	**Scenario raakt primair aan veiligheidsbelang** *Het veiligheidsbelang dat door het scenario het meest direct, het meest waarschijnlijk of het meest ingrijpend wordt geraakt.*
○	**Scenario raakt secondair aan veiligheidsbelang** *Een veiligheidsbelang dat door het scenario indirect, afgeleid of in tweede orde wordt geraakt. De gevolgen voor dit belang zijn relevant, maar vormen niet de kern van het scenario.*

Territoriale veiligheid

Territoriale veiligheid begint bij de bescherming van het Nederlands en bondgenootschappelijk grondgebied, maar wordt richting 2031 sterker bepaald door de processen die dat grondgebied verbinden, ontsluiten en laten functioneren. Vitale infrastructuur, zoals havens, digitale netwerken en het energiesysteem, vormt daarmee niet alleen de ruggengraat van de samenleving, maar ook een essentiële voorwaarde voor militaire mobiliteit, nationale continuïteit en bondgenootschappelijke ontplooiing. De nadruk verschuift daarin: territoriale veiligheid draait minder om grenzen en gebied, en meer om toegang, verbindingen en herstelvermogen.

Deze ontwikkeling raakt Defensie direct. Mobilisatie, commandovoering, logistiek, doorvoer en inzetbaarheid leunen op knooppunten en verbindingen die vaak civiel zijn georganiseerd. Tegelijk kunnen langeafstandswapens, drones, cyberoperaties, sabotage en verstoring van satellietdiensten deze systemen raken zonder dat sprake is van een klassieke aanval op Nederlands grondgebied.[18]

Dilemma voor Defensie: Hoe draag je bij aan de bescherming van bondgenootschappelijk grondgebied in verschillende theaters, terwijl tegelijkertijd civiele functies in het thuistheater toenemend kwetsbaar zijn? *Een grotere inzet van Defensie in Nederland gaat onvermijdelijk ten koste van de beschikbare capaciteit elders. Tegelijk bestaat maatschappelijk en politiek een sterke behoefte om Defensie zichtbaar in de eigen omgeving in te zetten, terwijl de strategische meerwaarde juist buiten Nederland groter kan zijn, maar minder zichtbaar is.*

18 AIVD, MIVD en NCTV, *Dreigingsbeeld Statelijke Actoren 2025: Aanhoudende dreigingen in tijden van groeiende onzekerheid* (Den Haag, 2025), pp. 3–5 en 27–29.

Inzichten uit de miniscenario's:

- Deze ontwikkeling komt vooral terug in miniscenario 7 (*Annexatie in slow-motion*), waarin incrementele gebiedsovername de grens tussen druk, aanwezigheid en feitelijke annexatie vertroebelt;
- Miniscenario 12 (*De code gebroken*) beschrijft hoe de omzeiling van detectie- en afweersystemen de bescherming van grondgebied, bases en vitale infrastructuur ondermijnt;
- Miniscenario 14 (*De strijd onder het oppervlak*) laat zien hoe onderzeese kabels en infrastructuur cruciaal zijn voor de continuïteit van vitale diensten in Nederland;
- Miniscenario 20 (*De blokkade van binnenuit*) laat zien hoe havens, spoorverbindingen, vliegvelden en andere knooppunten het doelwit kunnen worden van blokkades en sabotage door maatschappelijke onrusten en verstoringen.

Fysieke veiligheid

Fysieke veiligheid draait om de bescherming van mensen en het functioneren van de samenleving onder druk. Richting 2031 neemt het belang daarvan toe doordat fysieke en digitale kwetsbaarheden sterker in elkaar grijpen. Vijandige operaties onder de drempelwaarde van oorlog - zoals sabotage, cyberaanvallen en buitenlandse inmenging - kunnen directe gevolgen hebben op vitale functies in Nederland en die van bondgenoten. Fysieke veiligheid wordt daarmee niet alleen geraakt door zichtbare schade of geweld, maar ook door verstoring van de systemen die maatschappelijke continuïteit mogelijk maken.

Deze ontwikkeling raakt Defensie omdat de krijgsmacht op dezelfde vitale infrastructuur en civiele capaciteit leunt als de samenleving. De opgave richting 2031 is om de behoeften van een groeiende krijgsmacht, juist ook onder crisisomstandigheden en mobilisatie, aan te laten sluiten met civiele mogelijkheden. Dat vraagt om civiel-militaire afspraken over prioritering, geneeskundige ondersteuning, transport, energie, communicatie en herstel. Omdat dergelijke keuzes direct voelbaar zijn voor burgers, is ook maatschappelijke draagkracht onderdeel van de fysieke veiligheidsopgave.

Dilemma voor Defensie: Hoe verdeel je schaarse civiele capaciteit tussen maatschappelijke continuïteit en militair voortzettingsvermogen? *Hoeveel maatschappelijke ontwrichting is draagbaar voor militaire gereedheid? Hoe wordt maatschappelijk draagvlak behouden en versterkt onder druk?*

Inzichten uit de miniscenario's:

- Deze ontwikkeling komt vooral terug in miniscenario 2 (*Afschrikkingsfalen*), waarin het falen van bestaande afschrikking de zoektocht naar andere massavernietigingsmiddelen kan aanjagen;
- Miniscenario 17 (*AI-biowapen*) schetst een wereld waarin AI en bio-engineering de drempel verlagen voor biologische dreigingen met directe gevolgen voor volksgezondheid, zorgcapaciteit en maatschappelijke continuïteit;
- Miniscenario 23 (*Geweld voor iedereen*) laat zien hoe de verspreiding van wapens, drones en militaire kennis naar niet-statelijke actoren het risico op binnenlands geweld vergroot.

Economische veiligheid

Economische veiligheid draait om het vermogen van de Nederlandse economie om weerbaar, effectief en voldoende zelfstandig te blijven functioneren. Richting 2031 raken defensieopbouw en economische veiligheid sterker met elkaar verweven. Defensie heeft omvangrijke investeringen nodig om capaciteit, gereedheid en voortzettingsvermogen te versterken. Tegelijk wordt de economische omgeving waarin die opbouw plaatsvindt minder voorspelbaar. Geopolitieke fragmentatie, economische blokvorming en verschuivende bondgenootschappelijke verhoudingen zetten internationale handel en samenwerking onder druk. Civiele en militaire toeleveringsketens zijn na decennia van globalisering ingericht op efficiëntie – en daarmee kwetsbaar.

Een verder fragmenterende wereld roept daarmee een fundamentele vraag op: in hoeverre zet Nederland de krijgsmacht in om kritieke toeleveringsketens, handelsroutes en andere economische belangen veilig te stellen? Defensie is niet alleen afhankelijk van economische veiligheid, maar kan ook worden ingezet om deze te beschermen.

De opgave richting 2031 is om defensieversterking zo te organiseren dat zij de economische weerbaarheid van Nederland versterkt. Dat vraagt om scherpe keuzes over strategische voorraden, nationale en Europese productiecapaciteit, toegang tot kritieke grondstoffen, samenwerking met bedrijven, bescherming van kennis en technologie, en afspraken met bondgenoten over leveringszekerheid onder druk. Niet alles hoeft nationaal beschikbaar te zijn, maar voor kritieke schakels is vooraf duidelijkheid nodig over alternatieven, garanties en terugvalopties.

Dilemma voor Defensie: In hoeverre wordt de krijgsmacht ingezet ter bescherming van economische belangen (de koopman), en in hoeverre blijven internationaal recht en normatieve uitgangspunten (de dominee) leidend? *Bescherming van handelsroutes, kritieke toeleveringsketens en strategische infrastructuur kan de Nederlandse weerbaarheid versterken, maar kan ook leiden tot militaire inzet wanneer economische belangen en normatieve uitgangspunten niet vanzelfsprekend samenvallen.*

Inzichten uit de miniscenario's:

- Deze ontwikkeling komt vooral terug in miniscenario 8 (*Directieve Unie*), waarin Europese defensie-integratie nationale keuzes over aanschaf en industriebeleid kan beperken;
- Miniscenario 9 (*Militair-economisch complex*) laat zien hoe economische belangen steeds vaker met militaire presentie worden beschermd of afgedwongen;
- Miniscenario 18 (*Big Tech aan de knoppen*) laat zien hoe afhankelijkheid van buitenlandse technologiebedrijven uitgroeit tot drukmiddel;
- Miniscenario 19 (*Dunne spoeling*) schets een wereld waarin defensiegroei concurreert om schaars personeel en technische expertise;
- Miniscenario 25 (*Financiële schaarste*) laat zien hoe begrotingsdruk en infrastructuurverval defensieopbouw belemmeren;
- Miniscenario 26 (*Geo-economische val*) laat zien hoe kritieke grondstoffen en toeleveringsketens inzet worden van geopolitieke druk;
- Miniscenario 27 (*Onvrijheid van navigatie*) schetst hoe de verstoring van handelsroutes de open Nederlandse economie raakt;
- Als laatste laat miniscenario 28 (*Defensie-industriële autonomie*) zien hoe toegang tot munitie, satellietbeelden, reservedelen en materieel minder vanzelfsprekend wordt.

Ecologische veiligheid

Ecologische veiligheid betreft het ongestoord voortbestaan van de natuurlijke leefomgeving in en nabij het Koninkrijk der Nederlanden. Richting 2031 nemen de gevolgen van klimaatverandering verder toe. Extreme weersomstandigheden komen vaker voor en hebben steeds grotere gevolgen. Tegelijkertijd ontstaan nieuwe onzekerheden door technologieën die de potentie hebben weer- en klimaatsystemen te beïnvloeden. Klimaat en ecologie zijn daarmee geen passieve factoren meer, maar hebben de potentie zelf machtsinstrumenten te worden.

Dit raakt Defensie op meerdere manieren. Extreem weer creëert zwaardere omstandigheden tijdens militaire operaties en raakt operationele inzetbaarheid.[19] Klimaatstress kan bovendien leiden tot humanitaire crises en instabiliteit in en rond Europa.

De opgave richting 2031 is om klimaat- en ecologische factoren structureel mee te wegen in militaire plannen. Defensie moet kunnen opereren onder alle omstandigheden, ook als de omstandigheden in het thuistheater veranderen. Ecologische veiligheid vraagt daarmee niet alleen om verduurzaming, maar ook om operationele aanpassing aan extremere omstandigheden en strategische duiding van klimaatgerelateerde dreiging.

Dilemma voor Defensie: Hoe verdeel je schaarse capaciteit tussen de voorbereiding op acute militaire dreigingen en de aanpassing aan structureel veranderende klimaatomstandigheden en inzet bij grootschalige natuurrampen? *Investeringen in klimaatbestendige infrastructuur, materieel en inzetbaarheid vergroten het voortzettingsvermogen op langere termijn, maar extreem weer kan tegelijk directe inzet van personeel en middelen in Nederland of bij bondgenoten vereisen, ook wanneer de operationele druk elders onverminderd hoog blijft.*

Inzichten uit de miniscenario's:

- Deze ontwikkeling komt vooral terug in miniscenario 29 (*Klimaat als bruggenbouwer*), waarin klimaatverandering nieuwe humanitaire en veiligheidsopgaven creëert waarin Defensie via kennis, technologie en samenwerking een rol kan spelen;
- Miniscenario 30 (*Proxy-vissers*) laat zien hoe klimaatverandering, vistekorten en overbevissing lokale instabiliteit versterken en strategische rivalen invloed geven;
- Miniscenario 31 (*Ecohacking*) schetst hoe geo-engineering en manipulatie van weer- en klimaatsystemen de natuurlijke leefomgeving zelf tot inzet van strategische competitie maken.

19 Ministerie van Defensie, Defensiestrategie voor Klimaatverandering en Veiligheid, 3 juli 2026

Sociale en politieke stabiliteit

Sociale en politieke stabiliteit draait om wederzijds vertrouwen, samenhang, bestuurbaarheid en over een overheid die er voor zijn burgers en de democratische rechtsorde is. Richting 2031 groeit het belang daarvan doordat defensieversterking meer vraagt van burgers, bedrijven, kennisinstellingen, decentrale overheden en vitale sectoren. Tegelijk kunnen desinformatie, buitenlandse inmenging, polarisatie, extremisme en maatschappelijke ongelijkheid bestaande spanningen vergroten. Defensieopbouw vindt dus plaats in een samenleving waarvan steun, vertrouwen en draagkracht zelf onder druk kunnen staan.

Deze ontwikkeling raakt Defensie direct. Groei van de krijgsmacht, grotere investeringen, meer ruimtegebruik, reservistenbeleid, civiel-militaire samenwerking en mogelijke crisismaatregelen zijn afhankelijk van maatschappelijk draagvlak en politieke continuïteit – maar kunnen ook een bron van maatschappelijke onrust vormen.

Maatschappelijke spanningen kunnen bovendien doorwerken in personeelswerving, interne cohesie, publieke acceptatie van oefeningen en de bereidheid van bedrijven of burgers om bij te dragen aan nationale weerbaarheid.[20] Een weerbare krijgsmacht vraagt daarom niet om een verregaand gemilitariseerde samenleving, maar om een samenleving die begrijpt welke rol zij speelt in nationale veiligheid.

De opgave richting 2031 is om draagvlak, vertrouwen en sociale cohesie als randvoorwaarden voor militaire slagkracht te behandelen. Dat vraagt om transparante communicatie over dreigingen, keuzes en kosten, maar ook om zorgvuldigheid in toon en timing. Dreigingscommunicatie kan mobiliseren, maar ook angst, weerstand of polarisatie versterken wanneer keuzes onvoldoende worden uitgelegd. De lasten van defensieversterking dienen bovendien rechtsstatelijk zijn en als eerlijk en proportioneel te worden ervaren; anders wordt maatschappelijke steun zelf een kwetsbaarheid.

20 Ministerie van Defensie, *Defensienota 2026: Samen voorwaarts!* (Den Haag, 2026), pp. 8–9 en 74–76; Analistennetwerk Nationale Veiligheid, *Trendanalyse Nationale Veiligheid 2024: Stapeling van dreigingen in tijden van onzekerheid* (Den Haag, 2024), pp. 37–39.]

Dilemma voor Defensie: Hoe open kan Defensie zijn over dreigingen, kwetsbaarheden en de reële kosten van conflict? *Transparantie kan de samenleving voorbereiden en draagvlak vergroten, maar kan ook angst en politieke polarisatie voeden. Wanneer is terughoudendheid wenselijk en wanneer schadelijk?*

Inzichten uit de miniscenario's:

- Deze ontwikkeling komt vooral terug in miniscenario 16 (*AI-gedreven phishingcampagne*), waarin AI-gedreven digitale infiltratie het vertrouwen in overheid en defensieorganisaties kan ondermijnen;
- Miniscenario 18 (*Big Tech aan de knoppen*) laat zien hoe buitenlandse technologiebedrijven invloed krijgen op publieke diensten en informatievoorziening;
- Miniscenario 22 (*Offensieve psy-ops*) schetst hoe psychologische operaties en informatieoorlogsvoering de grens tussen militaire beïnvloeding en politieke manipulatie vervagen;
- Miniscenario 23 (*Geweld voor iedereen*) laat zien hoe milities, extremistische groepen en criminele actoren het geweldsmonopolie betwisten;
- Miniscenario 24 (*Whole-of-society warfare*) illustreert hoe tegenstanders maatschappelijke solidariteit, civiele veerkracht en vertrouwen in instituties bewust aanvallen om een maatschappij te ontwrichten.

Internationale rechtsorde en stabiliteit

De internationale rechtsorde is een kernvoorwaarde voor de veiligheid van Nederland. Richting 2031 staat die orde verder onder druk door geopolitieke rivaliteit, afnemende naleving van afspraken, blokvorming, technologische competitie en een veranderende mondiale machtsverdeling. Tegelijk groeit binnen Europa de noodzaak om meer verantwoordelijkheid te nemen voor afschrikking, verdediging en stabiliteit. Nederland opereert daardoor in een omgeving waarin regels belangrijk blijven, maar minder vanzelfsprekend worden nageleefd of afgedwongen.

Deze ontwikkeling raakt Defensie omdat militaire inzet steeds vaker plaatsvindt in een onzekere internationale context en wisselende samenwerkingsverbanden. De internationale rechtsorde is meer dan een diplomatiek kader; het is een operationele randvoorwaarde voor legitimiteit, escalatiebeheersing en bondgenootschappelijke samenhang.

De opgave richting 2031 is om militair geloofwaardig te blijven zonder daarmee de internationale rechtsorde te ondermijnen. Internationale regels en procedures kunnen beperkend zijn, maar geven ook legitimiteit en bescherming tegen strategische willekeur.

Dilemma voor Defensie: Wat doe je wanneer regels alleen nog gelden voor degenen die zich eraan houden? Vasthouden aan internationale verdragen past bij de wereld waarin Nederland gelooft en van afhankelijk is, maar kan ook reactietijd, afschrikking en handelingsvrijheid beperken. *Hoe combineert Nederland het principiële geloof in de internationale rechtsorde met een verhardende wereld die steeds meer draait om machtspolitiek?*

Inzichten uit de miniscenario's:

- Deze ontwikkeling komt vooral terug in miniscenario 2 (*Afschrikkingsfalen*), waarin het falen van nucleaire afschrikking bestaande veiligheidsarrangementen en proliferatielogica onder druk zet;
- Miniscenario 3 (*Gefragmenteerde kernmacht*) laat zien hoe het uiteenvallen van een kernmacht controle over nucleaire wapens en crisisbeheersing ontregelt;
- Miniscenario 5 (*De grote broek aan*) schetst hoe Europa vaker militair handelt in een wereld waar Amerikaanse hegemonie minder vanzelfsprekend is;
- Miniscenario 6 (*Europa's nieuwe hegemoon*) schetst hoe Europese herbewapening interne machtsverschuivingen en wantrouwen versterkt;
- Miniscenario 10 (*Ruimtedétente*) laat zien hoe de ruimte zowel bron van competitie als kanaal voor de-escalatie is;
- Miniscenario 27 (*Onvrijheid van navigatie*) schetst hoe het afbrokkelen van vrije doorvaart de werking van het zeerecht raakt;
- Miniscenario 29 (*Klimaat als bruggenbouwer*) schetst hoe klimaatgerelateerde defensiesamenwerking nieuwe partnerschappen én afhankelijkheden kan creëren.

Bijlagen

- Bijlage A: Methodologische verantwoording
- Bijlage B: De Futures Track
- Bijlage C: Bronnenlijst

Bijlage A: Methodologische verantwoording

Aanloop tot deze publicatie

Dit rapport is opgesteld naar aanleiding van de in juni 2025 aangenomen Wet op de financiële defensieverplichtingen, die op 1 januari 2026 in werking is getreden.[21] Op grond van deze wet geeft de minister van Defensie ten minste eenmaal per vier jaar opdracht aan een externe partij om een Strategische Monitor Defensie op te stellen. Deze Monitor vormt daarmee een onafhankelijke toekomstverkenning van de ontwikkelingen en onzekerheden waartoe Nederland en Defensie zich richting 2031 verhouden en de strategische keuzes die daaruit voortvloeien.

In de afrondende fase van het onderzoek verscheen ook de Defensienota 2026.[22] Naar deze nota wordt op verschillende plaatsen verwezen, maar de analyse en conclusies van de Monitor zijn onafhankelijk tot stand gekomen. Dit deel richt zich op strategische afwegingen voor de langere termijn die aansluiten bij de beleidscontext, zonder recente beleidskeuzes als uitgangspunt te nemen.

Opbouw

De Strategische Monitor Defensie 2026 is tot stand gekomen op basis van drie inputstromen:

1) **Literatuurstudie** naar voor Defensie relevante mega- en subtrends (1A) en naar voor Defensie relevante operationele inzichten (1B).
2) Een **expertsessie**, gehouden op 14 april 2026, waaraan internationale experts en medewerkers van de Nederlandse Defensieacademie deelnamen.
3) **Clingendaels eigen expertise**, waarbij zoveel mogelijk is ingezet op kruisbestuiving tussen het Strategic Foresight & Intelligence Programma en het Security & Defence Programma.

De bovenstaande inputstromen stonden – in deze volgorde – centraal in de verschillende grove fases die in het schrijven van het rapport te onderscheiden zijn.

Deskresearch

In de eerste fase werd het normbeeld van het team vastgesteld aan de hand van literatuurstudie. Hierbij werden zowel Nederlandse (beleids)bronnen als

21 Wet financiële defensieverplichtingen, geldend vanaf 1 januari 2026: https://wetten.overheid.nl/BWBR0051560/2026-01-01

22 Ministerie van Defensie, *Defensienota 2026: Samen voorwaarts!* (Den Haag, 2026).

internationale essays, boeken en wetenschappelijke artikelen geraadpleegd. In eerste instantie werd de literatuurstudie aangewend voor de aanleg van een *longlist* van mega- en subtrends die voor defensieorganisaties van belang zijn (1A). Daarnaast – en ook door de volgende fases heen – werd al gezocht naar interessante haakjes voor de miniscenario's en naar specifieke operationele inzichten (die zouden kunnen raken aan de zes veiligheidsbelangen, aan de krijgsmachtsonderdelen of aan het functioneren van Defensie als organisatie) voor de latere onderdelen van het hoofdrapport.

De literatuurstudie resulteerde in een brede longlist van mega- en subtrends, geordend naar vijf overkoepelende thema's. Deze longlist vormde geen definitieve selectie, maar het vertrekpunt voor de expertsessie en de verdere ontwikkeling van de sleuteltrends en miniscenario's. Onderstaande tabel geeft de oorspronkelijke ordening weer.

Tabel 6 Longlist van mega- en subtrends op basis van de literatuurstudie

Thema	**Megatrend**	**Subtrends**		
Macht	Toenemende druk op de democratische en internationale rechtsorde	- Heropleving van nucleaire proliferatie - Afnemende gedragenheid van mondiale verdragen en standaarden - Toenemend vacuüm aan normen en regulering voor *global commons* - Afnemende gedragenheid voor normen en verdragen die het gebruik van tactische kernwapens beperken - Afnemende samenwerking voor mondiale uitdagingen		
	Transitie van de wereldorde	- Veranderende waarden en ideologieën - Toenemend risico vanuit geïsoleerde en fragiele staten - Opkomst van geo-economische blokken - Intensievere strijd om *global commons* - Toenemende betwisting van de vrije doorvaart - Toename van genetwerkte niet-statelijke actoren		
	Intensivering en hybridisering van conflict en oorlogvoering	- Toenemende mogelijkheid tot *plausible deniability* - Toenemende verstedelijking van oorlogvoering en gedigitaliseerde slagvelden - Opkomst van sterk autonome zwermen en geïntegreerde gevechtsnetwerken - Toenemende proliferatie van ruimte gebaseerde capaciteiten - Diversificatie van middelen en actoren	- Opkomend gebruik van gerichte energiewapens - Opkomst van geavanceerde langeafstands- en hypersonische raketverdediging - Groeiende rol van de ruimte als domein - Grotere mogelijkheden voor *crowdsourcing* van inlichtingen - Toenemend gebruik van *crowdsourced* cyberaanvallen	- Opkomend belang van het poolgebied - Opkomend klimaat- en ecoterrorisme - Toenemend gebruik van autonome onbemande lucht-, land- en maritieme systemen - Toenemende statelijke en bedrijfsspionage in cyberspace

Thema	Megatrend	Subtrends		
Technologie	Opkomst van disruptieve technologieën	- Versnellende biotechnologische revolutie - Toenemende ongelijkheid in toegang tot opkomende en disruptieve technologieën - Escalerende risico's van cybercapaciteiten - Opkomende technologieën voor *human enhancement*		
	Opkomst van kunstmatige intelligentie	- Opkomende mens-AI-samenwerkingssystemen - Opkomende dreiging van datavervuiling - Opkomende convergentie van kunstmatige intelligentie - Toenemende impact van AI op industrieën en arbeidsmarkten - Toenemende dreiging van vervorming van de werkelijkheid - Opkomende AI-gedreven massale desinformatie en propaganda - Intensiverende race om AI- en kwantumsuperioriteit		
	Toenemende digitalisering	- Dreigende informatie-overbelasting - Toenemende publiek-private samenwerking in het cyberdomein - Toenemende verspreiding van beeldmateriaal van militaire operaties - Toenemende automatisering en robotisering	- Toenemende digitale kloof en sociale ongelijkheid - Voortdurend versnellende technologische transformatie - Toenemende technologische versterking van gewelddadige niet-statelijke actoren - Toenemende technologische integratie en interoperabiliteit - Toenemende wapenisering van vergaande digitalisering	- Veranderende aard van werk - Opkomende snelle innovatie en lage toetredingskosten - Groeiende rol van sociale media - Toenemende wanorde in het cyberdomein - Groeiende digitale sociale bewegingen

Thema	Megatrend	Subtrends
Samenleving	Toenemende ongelijkheid en polarisatie	- Toenemende manipulatie van maatschappelijke polarisatie - Toenemende vermogensongelijkheid en invloed - Afnemend vertrouwen in overheden
	Groeiende demografische onevenwichtigheid en maatschappelijke uitdaginen	- Versnellende bevolkingsgroei in Afrika - Toenemende vergrijzing - Groeiende vraag naar elektriciteit
	Verstedelijking	- Versnellende verstedelijking en complexe machtsdynamiek

Thema	Megatrend	Subtrends
Economie	Fragmentatie en instrumentalisering van de wereldeconomie en financiën	- Toenemende exploitatie van economische afhankelijkheden - Toenemende securitisering van toeleveringsketens - Stijgende staatsschulden - Toenemende ontkoppeling van economieën en handel - Versnellende strijd om toeleveringsketens en transport - Toenemende concurrentie om technologische expertise - Uiteenlopende economische normen en standaarden - Toenemende economische rivaliteit
	Verschuivende economische machtsconcentratie	- Steeds verder regionaliserende economieën - Toenemend niet-westers aandeel in de wereldeconomie - Opkomende rimpel-effecten op het mondiale financiële systeem - Informele economieën en financiële systemen - Toenemende effecten van China's streven naar zelfredzaamheid
	Toenemend tekort aan kritieke mineralen en natuurlijke hulpbronnen	- Versnellende energietransitie - Dreigende uitputting van niet-hernieuwbare hulpbronnen - Toenemende concurrentie om zeldzame grondstoffen - Toenemende ongelijke toegang tot hulpbronnen - Versnellende transitie naar elektrische voertuigen - Verschuivende focus op exploitatie van de ruimte

Thema	Megatrend	Subtrends
Natuur	Achteruitgang van biodiversiteit en milieu	- Toenemende bodemdegradatie - Toenemende instorting van ecosystemen - Toenemende impact op gewassen, veeteelt en visserij - Versnellende ontbossing
	Toenemende voedsel- en wateronzekerheid	- Verergerende voedsel- en waterschaarste - Aanhoudende migratie-uitdagingen
	Versnellende klimaatverandering	- Toenemende focus op klimaatadaptatie - Toenemende impact van klimaatextremen - Opkomend gebruik van geo-engineering - Intensiverende extreme weersomstandigheden - Versnellende zeespiegelstijging - Toenemende dreigingsversterking door klimaat

Tijdens de expertsessie is deze longlist getoetst op relevantie voor het defensiewerkveld, aangevuld en aangescherpt. De uitkomsten vormden, samen met de verdere consultatie binnen Clingendael, de basis voor de sleuteltrends en 31 miniscenario's in Deel 1.

Expertsessie

Bij de bijeenkomst waren experts aanwezig van RUSI (VK), IISS (VK), Elcano (Spanje), IFRI (Frankrijk), FIIA (Finland), EPC (België/EU), de NLDA en Clingendael. De bijeenkomst had als doel om Clingendaels beeld van de belangrijkste ontwikkelingen voor het defensiewerkveld te valideren dan wel te corrigeren. Daarnaast werden de deelnemers uitgedaagd om mee uit te denken met welke operationele veranderingen de defensieorganisatie te maken zou kunnen krijgen.

Als discussiestarter bij de expertsessie werd de volledige *longlist* van mega- en subtrends (1A) aan de deelnemers voorgelegd voor validatie. Daarna vormden de trends input voor een 'Three Horizons'-denkexercitie met de deelnemers, waarbij het heden van defensie, de toekomst van defensie en de transitiedynamieken tussen die twee werden uitgelicht. De combinatie van trendidentificatie en 'Three Horizons'-methode kwam neer op een variant van de zogeheten 'Mānoa Mashup,' een foresight-methode die is ontwikkeld door Stellenbosch University in Zuid-Afrika. In het laatste deel werd de deelnemers gevraagd om te reflecteren op de implicaties van de bredere defensieveranderingen voor de verschillende onderdelen van de krijgsmacht.

Miniscenario's

Zodra de inzichten van de externe experts in de belangrijkste ontwikkelingen binnen het defensiewerkveld de komende jaren waren opgehaald, vond een laatste ronde consultatie met relevante Clingendael-collega's plaats. Deze interne uitvraag werd bewust zo open mogelijk ingestoken: 'Wat vind jij de interessantste en/of belangrijkste ontwikkelingen op militair gebied van de komende jaren?'

Op basis van externe én interne inzichten werden 31 miniscenario's richting 2031 opgesteld. Naast de lengte werd in de vorm bewust in twee andere aspecten afgeweken van eerdere scenario's vanuit het Strategic Foresight & Intelligence Programma: (1) alle scenario's werden toegerust met bronvermelding en (2) alle scenario's werden voorzien van een bijbehorend defensiedilemma. De bronvermelding werd toegevoegd omdat de kortere lengte niet voorziet in een gestage opbouw die laat zien hoe dicht het scenario bij de huidige

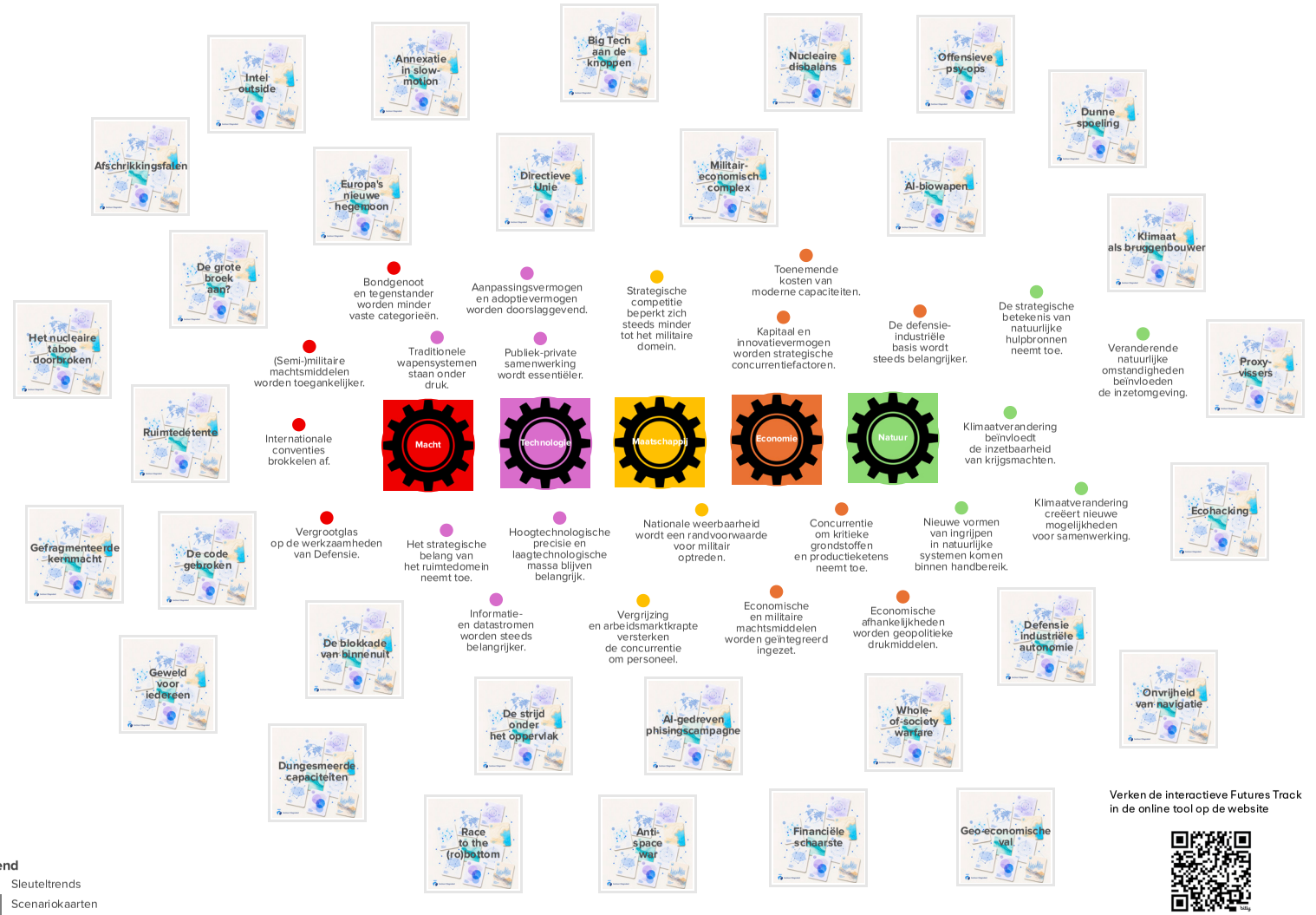
werkelijkheid aan zit en er daarom behoefte was om de lezer te tonen uit welke '*seed of the future in the present*' (in foresight-terminologie) het scenario voortkomt. De dilemma's werden toegevoegd om de titel van het rapport en de defensiedoelgroep goed te kunnen bedienen.

Hoofdrapport & scenariokaartspel

In de laatste fase werden alle opgehaalde elementen samengebracht in het opstellen van het hoofdrapport en het ontwerpen van een scenariokaartspel op basis van de 31 miniscenario's (zie website). De opdrachtgever werd met tussentijdse meetings meegenomen in het proces en de belangrijkste keuzes, zoals de beslissing om bij het rapport ook een scenariokaartspel te ontwerpen.

De Futures Track

Deze Futures Track biedt een overzicht van de thema's, sleuteltrends en miniscenario's uit dit rapport. Zie bijlage A voor een beschrijving van het onderzoeksproces en de methodologische verantwoording.



Verken de interactieve Futures Track in de online tool op de website

Legend

- Sleuteltrends
- Scenariokaarten

Bijlage C: Bronnenlijst

Deze bronnenlijst bevat de publicaties die zijn gebruikt voor de trendanalyse, de ontwikkeling van de miniscenario's en de verdere uitwerking van de gevolgen voor Nederland en Defensie. De lijst omvat zowel internationale f*oresight* studies als Nederlandse beleidsdocumenten, dreigingsanalyses en vakliteratuur.

- Aartsma, K. et al. (2026). *Geostrategisch perspectief 2026–2040: Middenmacht en onmacht op een veranderend wereldtoneel*. Den Haag: Instituut Clingendael.
- Aartsma, K., Klein, L. & Schrader, C. (2025). *Strategische Monitor 2025–2030: Geopolitiek changement op het wereldtoneel*. Den Haag: Instituut Clingendael.
- Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) (2026). *Jaarverslag 2025*. Den Haag: AIVD.
- Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD), Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (MIVD) & Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) (2025). *Dreigingsbeeld Statelijke Actoren 2025: Aanhoudende dreigingen in tijden van groeiende onzekerheid*. Den Haag: Rijksoverheid.
- Analistennetwerk Nationale Veiligheid (ANV) (2024). *Trendanalyse Nationale Veiligheid 2024: Stapeling van dreigingen in tijden van onzekerheid*. Den Haag: ANV.
- Boeke, S. (2024). 'Hoofdtaak 1 en het concept Fight Tonight'. *Militaire Spectator*, 18 oktober 2024.
- Boston Consulting Group (2026). *The Defense Technology Frontier*. Boston: Boston Consulting Group.
- Europese Unie (2022). *A Strategic Compass for Security and Defence*. Brussel: Europese Unie.
- European Strategy and Policy Analysis System (ESPAS) (2024). *Global Trends to 2040: Choosing Europe's Future*. Brussel: Europese Unie.
- Futures Platform (2025). *Futures of Defence and Security*. Helsinki: Futures Platform.
- Government of Greece, Special Secretariat of Foresight (2025). *Megatrends 2040: Volatility, Uncertainty, Resourcefulness*. Athene: Government of Greece.
- Houtkamp, C., et al. (2026). *Clingendael Defensiebarometer: Meer veiligheid, maar tegen welke prijs?* Den Haag: Instituut Clingendael.

- Houtkamp, C., Sie Dhian Ho, M., Wessel, N. et al. (2026). *Tussen hoop en vrees. 'Het recht van de sterkste geldt en Nederland is er niet klaar voor'.* Den Haag: Instituut Clingendael.
- Hughes, D.J. & Bell, H. (red. en vert.) (1993). *Moltke on the Art of War: Selected Writings*. Novato, CA: Presidio Press.
- Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (MIVD) (2026). *Jaarverslag 2025*. Den Haag: MIVD.
- Ministerie van Buitenlandse Zaken (2026). *Internationale Veiligheidsstrategie 2026–2030*. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.
- Ministerie van Defensie (2026). *Defensiestrategie voor Klimaatverandering en Veiligheid*. Den Haag: Ministerie van Defensie.
- Ministerie van Defensie (2026). *Defensienota 2026: Samen voorwaarts!*. Den Haag: Ministerie van Defensie.
- Ministerie van Defensie (2025). *Nederlandse Defensie Doctrine*. Den Haag: Ministerie van Defensie.
- Ministerie van Defensie (2020). *Defensievisie 2035*. Den Haag: Ministerie van Defensie.
- Ministerie van Defensie & Ministerie van Economische Zaken (2025). *Defensiestrategie voor Industrie en Innovatie 2025–2029*. Den Haag: Ministerie van Defensie en Ministerie van Economische Zaken.
- Moelker, R. (2007). 'The Civil–Military Gap in the Netherlands'. In G. Caforio (red.), *Cultural Differences between the Military and Parent Society in Democratic Countries*. Bingley: Emerald Group Publishing.
- Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) (2025). *Cybersecuritybeeld Nederland 2025: Riskante mix in een onvoorspelbare wereld*. Den Haag: NCTV.
- National Intelligence Council (2021). *Global Trends 2040: A More Contested World*. Washington, D.C.: National Intelligence Council.
- Noord-Atlantische Verdragsorganisatie (NAVO) (2022). *NATO 2022 Strategic Concept*. Brussel: NAVO.
- Noord-Atlantische Verdragsorganisatie (NAVO) (2019). *Allied Joint Doctrine for the Conduct of Operations*. AJP-3, Edition C, Version 1. Brussel: NAVO Standardization Office.
- NAVO Allied Command Transformation (2023). *Strategic Foresight Analysis*. Norfolk, VA: NATO Allied Command Transformation.
- NAVO Science and Technology Organization (2025). *Science and Technology Trends 2025–2045*. Brussel: NAVO Science and Technology Organization.
- Osinga, F.P.B. (2007). *Science, Strategy and War: The Strategic Theory of John Boyd*. Abingdon: Routledge.

- RAND Corporation (2020). *The Future of Warfare in 2030*. Santa Monica, CA: RAND Corporation.
- Rijksoverheid (2023). *Veiligheidsstrategie voor het Koninkrijk der Nederlanden 2023–2029*. Den Haag: Rijksoverheid.
- Schwab, K. (2017). *The Fourth Industrial Revolution*. New York: Crown Business.
- Sitra (2026). *Megatrends 2026*. Helsinki: Sitra.
- Stijnman, E. (2026). 'Visibility, Vulnerability and First-Mover Incentives'. Den Haag: Instituut Clingendael, 16 juli 2026.
- TNO (2025). *Horizon Scan: Future Trends in Hybrid Conflict*. Den Haag: TNO.
- United Nations (1967). *Treaty on Principles Governing the Activities of States in the Exploration and Use of Outer Space, including the Moon and Other Celestial Bodies*. New York: United Nations.
- Van den Berg, B., Verschoor, Y. & Zonneveld, M. (2026). *Closing the Gap: Europe's Challenge to Rebuild Land Forces*. Den Haag: Instituut Clingendael.