

Rijksbrede Risicoanalyse Nationale Veiligheid 2026

Nationale veiligheid onder druk vraagt om
urgente keuzes voor weerbaarheid



Rijksbrede Risicoanalyse Nationale Veiligheid 2026

Nationale veiligheid onder druk vraagt om urgente keuzes voor weerbaarheid

Hoofdrapport

Analistennetwerk Nationale Veiligheid (ANV)

Colofon

© RIVM 2026

Delen uit deze publicatie mogen worden overgenomen op voorwaarde van bronvermelding: Analistennetwerk Nationale Veiligheid (ANV) (2026). Rijksbrede Risicoanalyse Nationale Veiligheid 2026, Hoofdrapport.

Contact:
anv@rivm.nl

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

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

Voorwoord

Tijdens een overleg over deze Rijksbrede Risicoanalyse 2026 vroeg een deelnemer of de methodiek en de scenario's die we als ANV gebruiken nog wel passend zijn om de dreigingen voor de nationale veiligheid in kaart te brengen, of we niet worden ingehaald door de werkelijkheid. Dat is een terechte vraag, omdat gebeurtenissen op het internationale toneel zich razendsnel ontwikkelen. De afgelopen maanden volgden berichten over Oekraïne, Gaza, Groenland, Venezuela en Iran elkaar snel op. Naast deze internationale gebeurtenissen zijn er dreigingen binnen onze landgrenzen. Zo kwam er tijdens het schrijven van dit voorwoord een NL-alert binnen vanwege een zeer grote natuurbrand op het militaire oefenterrein 't Harde op de Veluwe.

Juist in een tijd van grote gebeurtenissen en fundamentele veranderingen is het waardevol om een overzicht van verschillende dreigingen en de bijbehorende risico's voor de nationale veiligheid van het Koninkrijk der Nederlanden te presenteren. De risicoanalyse richt zich daarbij niet op het direct monitoren en duiden van actuele gebeurtenissen. In plaats daarvan is het doel het herkennen en beschrijven van relevante dreigingen en kwetsbaarheden. Het inzicht uit de Rijksbrede Risicoanalyse biedt handvatten voor

verdere strategievorming voor het beheersen van risico's en het versterken van de weerbaarheid.

Bij het uitwerken van de risicoanalyse en het opstellen en beoordelen van de scenario's maken we als ANV gebruik van de kennis en kunde van verschillende organisaties. Via deze route willen we iedereen die heeft bijgedragen aan deze analyse bedanken.

De voorstelbare en ontwrichtende dreigingen uit de risicoanalyse, naast de actualiteiten die ons overstelpen, maken dat we als ANV de urgentie voelen: er is een veelvoud aan dreigingen, een stapeling van risico's, er vinden fundamentele veranderingen plaats en we bevinden ons in een risicovoller dreigingslandschap. Kortom: onze nationale veiligheid staat onder druk en dat vraagt om urgente keuzes voor weerbaarheid.

Getekend,

*Analistennetwerk Nationale Veiligheid
RIVM, TNO, Clingendael, SEO, AIVD & MIVD*

29 april 2026

Essentie

De Rijksbrede Risicoanalyse 2026 geeft een overzicht van dreigingen die het Koninkrijk der Nederlanden kunnen ontwrichten en geeft inzicht in de bijbehorende kwetsbaarheden. Het dient daarmee als onderbouwing voor het actualiseren van de Veiligheidsstrategie voor het Koninkrijk der Nederlanden. Naast dit hoofdrapport zijn er twaalf aparte themarapporten waarin dieper ingegaan wordt op de afzonderlijke dreigingsthema's en scenario's.

Uit de risicoanalyse blijkt dat er een veelvoud is aan zowel moedwillige als niet-moedwillige en zowel interne als externe risico's en dreigingen die de nationale veiligheid kunnen aantasten. De analyse biedt met combinatiescenario's tevens inzicht in de verwevenheid, complexiteit en interactie tussen verschillende dreigingen en bijbehorende kwetsbaarheden.

Deze risicoanalyse toont dat het dreigingslandschap risicovoller is dan bij de vorige risicoanalyse vier jaar geleden. De context waarin de analyse wordt uitgevoerd is fundamenteel veranderd; een aantal dreigingen is werkelijkheid geworden en het normbeeld is verschoven. Daarmee wordt het geschetste beeld uit de Trendanalyse 2024 bevestigd; het Koninkrijk der Nederlanden bevindt zich in een wereld in transitie richting een nieuwe orde met een risicovoller dreigingsbeeld.

Dreigingslandschap risicovoller geworden

Het Koninkrijk wordt geconfronteerd met nieuwe machtspolitiek en machtsverhoudingen. In het huidige geopolitieke speelveld is geen sprake meer van één onbetwiste supermacht die de wereldwijde machtsverhoudingen bepaalt. Oude machtscentra worden uitgedaagd door opkomende machten en verleggen hun strategische prioriteiten. In deze geopolitieke concurrentie lijkt het 'recht van de sterkste' terug als een van de leidende principes in de totstandkoming van een nieuwe wereldorde. Kleinere, minder machtige landen moeten zich in hun internationale betrekkingen aanpassen aan deze nieuwe verhoudingen en normen. Door de verschuivende relaties worden veronderstelde zekerheden, zoals internationale samenwerkingsverbanden en afspraken en regels om conflicten vreedzaam op te lossen, open en eerlijke handel

te drijven en de rechten en vrijheden van mensen te beschermen, onvoorspelbaarder. Dit kan kleinere landen dwingen tot het herzien of verdedigen van strategische belangen en bondgenoten.

In een sterk verweven wereld waar machtspolitiek de verhoudingen bepaalt kan in potentie alles worden ingezet als machtsmiddel, van technologie en economie tot informatie en infrastructuur. De scheidslijn tussen conventionele en onconventionele middelen vervaagt en de dreigingen waarvoor deze worden gebruikt worden complexer en diffuser. Vooral staten en samenlevingen die sterk afhankelijk zijn van andere landen of private actoren lopen het risico dat deze afhankelijkheden worden ingezet als drukmiddel.

Ondanks de aandacht die door de geopolitieke situatie logischerwijs uitgaat naar moedwillige security-dreigingen blijven niet-moedwillige safety-dreigingen onverminderd urgent. Zeker omdat een aantal hiervan – namelijk een pandemie, hitte en droogte en een orkaan – de grootste risico's vormen voor de nationale veiligheid. Daarnaast worden dergelijke dreigingen frequenter, waardoor deze elkaar sneller kunnen opvolgen, gebeurtenissen meer met elkaar verweven raken en de dreigingen complexer worden. Daar komt bij dat het Koninkrijk te maken krijgt met tegengestelde dreigingen, uitersten in zowel het weerbeeld als het watersysteem, die elkaar in korte tijd kunnen opvolgen. Het is daardoor van belang dat safety-dreigingen niet ondergesneeuwd raken en de aandacht voor het mitigeren van en aanpassen op deze dreigingen niet vermindert.

Kwetsbaarheden duidelijker voelbaar

In een risicovoller dreigingslandschap worden bestaande kwetsbaarheden duidelijk voelbaar en ontstaan nieuwe kwetsbaarheden.

Met de afkalving van de internationale rechtsorde en de daarop gebaseerde multilaterale instituties komt het systeem dat collectieve bescherming biedt tegen collectieve risico's onder druk te staan. Het Koninkrijk was én is als relatief klein land gebaat bij deze collectieve bescherming, omdat het niet over de capaciteiten beschikt zijn belangen geheel zelf te behartigen. Afkalving van internationale normen, afspraken, en instituties maakt het Koninkrijk kwetsbaar.

Afhankelijkheden zijn in toenemende mate risicovol en maken het Koninkrijk kwetsbaar voor de politieke en economische uitbuiting hiervan. Als kleine staat met een open economie is het Koninkrijk sterk afhankelijk van het internationaal economisch verkeer en stabiele, goed functionerende normen en instituties. De afkalving hiervan maakt internationale afhankelijkheden tot potentiële kwetsbaarheden, waarvan een deel voorheen als (overwegend) risicoloos werd beschouwd. Dergelijke afhankelijkheden kunnen moedwillig worden uitgebuit en gekoppeld aan andere politieke dossiers. Als “alles” ingezet kan worden als machtsmiddel, ontstaat een kwetsbare situatie door toegenomen onzekerheden rond veiligheid, energie, kritieke grondstoffen en andere strategische goederen en digitale diensten.

Ook beperkte capaciteiten in de veiligheidsketen maken het Koninkrijk kwetsbaar. De mate waarin het Koninkrijk rekening houdt met en is voorbereid op dreigingen is mede van invloed op hoe ernstig een dreiging kan worden en hoe kwetsbaar het Koninkrijk is. Het risicovollere dreigingslandschap en de verwevenheid tussen dreigingen zorgen ervoor dat de dreigingen groter en complexer worden. Beperkte capaciteiten zorgen daarbij voor uitdagingen voor bijvoorbeeld de crisisbeheersing, militaire bijstand en zorg. Dit zorgt ervoor dat de kwetsbaarheid van het Koninkrijk groeit. Desondanks kan het Koninkrijk relatief goed schokken opvangen, zoals eerder met noodmaatregelen en (financiële) ondersteuning tijdens de pandemie of energieschok.

Urgente keuzes voor weerbaarheid nodig

Het Koninkrijk moet zich gelijktijdig wapenen tegen steeds meer en complexere moedwillige én niet-moedwillige dreigingen; *security*- en *safety*-dreigingen bestaan tegelijkertijd.

Om de nationale veiligheid tegen complexe dreigingen te beschermen, is op zowel bestuurlijk als maatschappelijk vlak versterking nodig. Er is allereerst besluitvaardigheid, samenwerking en langetermijnbeleid nodig in democratisch bestuur op internationaal, nationaal en regionaal niveau. Daarnaast zijn veerkracht en weerbaarheid ook nodig in de samenleving. Bewustwording van dreigingen is daarbij belangrijk. Bovendien is het nodig om de zelf- en samenredzaamheid van mensen te versterken. Dit kan worden gedaan door goed democratisch bestuur, sterke sociale cohesie en publiek-private samenwerking.

Om het Koninkrijk minder kwetsbaar te maken moeten risicovolle internationale afhankelijkheden worden afgebouwd. Echter, dit kan (op korte termijn) niet zonder meer voor alle afhankelijkheden. Er zijn veelal geen alternatieven voorhanden, het vergt veel schaarse middelen of het gaat gepaard met weer andere risico's voor de nationale veiligheid. Daaruit volgt een afweging tussen verschillende beleidsopties en uiteenlopende publieke belangen. In het algemeen geldt een veelzijdige en innovatieve economie, net als een collectief beleid op internationaal niveau, als waarborg tegen de geschetste dreigingen.

Om de gehele veiligheidsketen te versterken, zijn er investeringen nodig in capaciteiten. Dit volgt uit het grote aantal verweven en complexe dreigingen dat op het Koninkrijk afkomt en de groeiende kwetsbaarheid hiervoor. Daarbij is het nodig keuzes te maken in de inzet van schaarse middelen en bewust te zijn van de implicaties van deze keuzes. Redundantie, slimme inzet van schaarse capaciteiten en het benutten van bijdragen van zowel publieke als private partijen en burgers zullen de weerbaarheid versterken. Daarnaast is er een zekere mate van aanpassingsvermogen, flexibiliteit en mentale weerbaarheid nodig voor het omgaan met de onzekerheid van dreigingen en voor het opvangen van schokken.

Conclusie

Deze tijd waarin het Koninkrijk der Nederlanden te maken krijgt met een veelvoud aan complexe en verweven dreigingen vraagt om het maken van fundamentele strategische keuzes rond internationale betrekkingen, afhankelijkheden, inzet van schaarse capaciteiten en het faciliteren van een weerbare maatschappij. Dergelijke strategische keuzes uit- of afstellen leidt tot ineffectieve en inefficiënte uitkomsten die de weerbaarheid kunnen schaden en daarmee de nationale veiligheid aantasten.

Inhoud

Voorwoord	5
Essentie	7
1 Inleiding	13
1.1 Doel	13
1.2 Relatie met Trendanalyse	13
1.3 Methodiek	13
1.4 Leeswijzer	15
1.4.1 Hoofdrapport	15
1.4.2 Themarapporten	15
 Deel 1: Overkoepelende analyse en conclusies RbRa	 16
2 Hoofdbeschouwing	17
2.1 Overkoepelende analyse	17
2.1.1 Het Koninkrijk wordt geconfronteerd met een veelvoud aan dreigingen	17
2.1.2 Combinatiescenario's tonen verwevenheid van gebeurtenissen	19
2.1.3 Het Koninkrijk bevindt zich in een risicovoller dreigingslandschap dan in 2022	22
2.2 Dreigingen	23
2.2.1 Het Koninkrijk wordt geconfronteerd met nieuwe machtspolitiek en -verhoudingen	23
2.2.2 Alles kan ingezet worden als machtsmiddel	23
2.2.3 Niet-moedwillige dreigingen onverminderd urgent	24
2.3 Kwetsbaarheden	25
2.3.1 Afkalving van internationale normen, afspraken en instituties	25
2.3.2 Afhankelijkheden in toenemende mate risicovol	25
2.3.3 Beperkte capaciteiten veiligheidsketen maken kwetsbaar	27
2.4 Handelingsperspectief	28
2.4.1 Weerbaarheid van instituties en samenleving versterken	28
2.4.2 Afhankelijkheden afbouwen	28
2.4.3 Veiligheidsketen versterken door investeren in capaciteiten	29
2.5 Conclusie	30
 Deel 2: Beschouwing combinatiescenario's	 31
3 Combinatiescenario: Water, een zegen of een vloek?	32
3.1 Inleiding	33
3.2 Kwetsbaarheden	33
3.2.1 Gevolgen van klimaatverandering	33
3.2.2 Escalatie bestaande issues	34
3.2.3 Gevolgen voor vitale infrastructuur	34
3.3 Handelingsperspectieven	35

4	Combinatiescenario: De duistere kanten van <i>Big Tech</i>	36
4.1	Inleiding	37
4.2	Kwetsbaarheden	37
4.2.1	Ongewenste afhankelijkheden	37
4.2.2	Digitale kwetsbaarheid	38
4.2.3	Economische macht	38
4.2.4	Versnippering	38
4.2.5	Vertrouwen in de overheid	39
4.3	Handelingsperspectief	39
5	Combinatiescenario: Oorlog in Europa	40
5.1	Inleiding	41
5.1.1	Grote impact op Koninkrijk	41
5.1.2	Huidige dreiging	41
5.1.3	Maatschappijbrede weerbaarheid	41
5.2	Kwetsbaarheden	42
5.2.1	Nederland als doelwit	42
5.2.2	NAVO-cohesie	43
5.3	Handelingsperspectief	43
6	Combinatiescenario: Sanctiepolitiek tegen geïsoleerd Nederland	44
6.1	Inleiding	45
6.2	Kwetsbaarheden	45
6.3	Handelingsperspectieven	46
	Deel 3: Beschouwingen dreigingsthema's	47
7	Beschouwing thema Klimaat- en natuurrampen	49
7.1	De impact en waarschijnlijkheid van Klimaat- en natuurrampen	50
7.2	Impact ontwikkelingen	51
7.3	Kwetsbaarheden	52
8	Beschouwing thema Infectieziekten	54
8.1	De impact en waarschijnlijkheid van infectieziekten	55
8.2	Impact ontwikkelingen	56
8.3	Kwetsbaarheden	57
8.3.1	Overige dreigingscategorieën	58
9	Beschouwing thema Zware ongevallen	59
9.1	De impact en waarschijnlijkheid van zware ongevallen	60
9.1.1	Overige dreigingscategorieën	61
9.2	Impact ontwikkelingen	62
9.3	Kwetsbaarheden	62
9.3.1	Caribisch deel van het Koninkrijk	62

10 Beschouwing thema Polarisatie, Extremisme en Terrorisme	64
10.1 De impact en waarschijnlijkheid van Polarisatie, Extremisme en Terrorisme	65
10.2 Impact ontwikkelingen	66
10.3 Kwetsbaarheden	67
11 Beschouwing thema Ongewenste inmenging en beïnvloeding democratische rechtsstaat	68
11.1 De impact en waarschijnlijkheid van ongewenste inmenging en beïnvloeding democratische rechtsstaat	69
11.2 Impact ontwikkelingen	70
11.3 Kwetsbaarheden	71
12 Beschouwing thema Internationale en Militaire Dreigingen	73
12.1 De impact en waarschijnlijkheid van internationale en militaire dreigingen	74
12.2 Impact ontwikkelingen	75
12.3 Kwetsbaarheden	76
13 Beschouwing thema Economische dreigingen	78
13.1 De impact en waarschijnlijkheid van economische dreigingen	79
13.2 Impact ontwikkelingen	80
13.2.1 Recente schokken en ontwikkelingen	80
13.2.2 Verschuivende verhoudingen tussen grootmachten en de economie als instrument	80
13.2.3 Protectionistisch beleid vanuit nationale belangen	81
13.2.4 Breder uitstralingseffect financieel bestel	82
13.2.5 Buitenlandse inmenging groeiende dreiging	82
13.2.6 Vitale infrastructuur en logistiek internationaal sterk verweven	83
13.3 Kwetsbaarheden	84
14 Beschouwing thema Cyberdreigingen	86
14.1 De impact en waarschijnlijkheid van Cyberdreigingen	87
14.2 Impact ontwikkelingen	88
14.2.1 Digitalisering van de samenleving	88
14.2.2 Cyberaanvallen als machtsmiddel	88
14.2.3 Afhankelijkheid van een beperkt aantal niet-Europese technologiebedrijven	89
14.2.4 Cyber in de ruimte	89
14.2.5 Keteneffecten	89
14.3 Kwetsbaarheden	89
Literatuur	91

1 Inleiding

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

1.1 Doel

In 2023 is de Veiligheidsstrategie voor het Koninkrijk der Nederlanden opgesteld (hierna: 'Veiligheidsstrategie'; Rijksoverheid, 2023). De Veiligheidsstrategie is mede gebaseerd op het dreigingsbeeld zoals geschetst in de Rijksbrede Risicoanalyse (hierna: 'RbRa') 2022 (ANV, 2022) en vertaalt deze naar strategische thema's, doelstellingen en actielijnen. Voorliggende RbRa vormt inhoudelijke input voor de actualisatie van de Veiligheidsstrategie. Het doel van de risicoanalyse is het in kaart brengen van verschillende typen dreigingen die de nationale veiligheid kunnen raken. Hiertoe zijn mogelijke dreigingen geïdentificeerd en is een inschatting gemaakt van waarschijnlijkheid en mogelijke impact (gezaamenlijk het risico). Ook zijn onderliggende kwetsbaarheden beschouwd.

1.2 Relatie met Trendanalyse

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

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

Deze hoofdboodschappen en veel van de andere ontwikkelingen uit de Trendanalyse zijn nog steeds actueel. De Trendanalyse vormt daarmee het startpunt voor deze RbRa.

1.3 Methodiek

De verschillende dreigingen zijn op dezelfde wijze beoordeeld aan de hand van de door het ANV opgestelde methodiek nationale veiligheid. Deze methodiek is gebaseerd op de zes nationale veiligheidsbelangen die worden gebruikt voor het bepalen van de gevolgen van een dreiging voor de samenleving. Deze zes belangen betreffen territoriale, fysieke, economische, ecologische veiligheid, sociale en politieke stabiliteit, en de internationale rechtsorde en stabiliteit. Onderstaande tabel geeft de beschrijving van de nationale veiligheidsbelangen.

Tabel 1 Nationale veiligheidsbelangen

De zes nationale veiligheidsbelangen	Definitie
Territoriale veiligheid	Het ongestoord functioneren van het Koninkrijk der Nederlanden en haar EU en NAVO-bondgenoten als onafhankelijke staten in brede zin, dan wel de territoriale veiligheid in enge zin.
Fysieke veiligheid	Het ongestoord functioneren van de mens in het Koninkrijk der Nederlanden en zijn omgeving.
Economische veiligheid	Het ongestoord functioneren van het Koninkrijk der Nederlanden als een effectieve en efficiënte economie.
Ecologische veiligheid	Het ongestoord blijven voortbestaan van de natuurlijke leefomgeving in en nabij het Koninkrijk der Nederlanden.
Sociale en politieke stabiliteit	Het ongestoorde voortbestaan van een maatschappelijk klimaat waarin individuen ongestoord kunnen functioneren en groepen mensen goed met elkaar kunnen samenleven binnen de verworvenheden van de democratische rechtsstaat van het Koninkrijk der Nederlanden en daarin gedeelde waarden.
Internationale rechtsorde en stabiliteit	Het goed functioneren van het internationale stelsel van normen en afspraken, gericht op het bevorderen van de internationale vrede en veiligheid, inclusief mensenrechten, en effectieve multilaterale instituties en regimes, alsmede het goed functioneren van staten grenzend aan het Koninkrijk der Nederlanden en in de directe omgeving van de Europese Unie.

De nationale veiligheid is in het geding als één of meer van de nationale veiligheidsbelangen zodanig worden bedreigd dat er sprake is van (potentiële) maatschappelijke ontwrichting. De zes belangen zijn geoperationaliseerd in meerdere impactcriteria die helpen bij het in kaart brengen van een mogelijke aantasting. De gebruikte methodiek met de set impactcriteria is beschreven in de door het ANV opgestelde Leidraad Risicobeoordeling (ANV, 2026). Om de impact en waarschijnlijkheid van soms abstracte dreigingen inzichtelijk te maken, zijn deze dreigingen vertaald naar één of meerdere fictieve maar voorstelbare scenario's. Binnen de RbRa zijn 35 enkelvoudige scenario's uitgewerkt en beoordeeld. Een enkelvoudig scenario kijkt naar een op zichzelf staande gebeurtenis, zoals een overstroming, terroristische aanslag of handelsoorlog. Deze scenario's zijn verdeeld over acht dreigingsthema's; van natuurrampen tot economische dreigingen en van infectieziekten tot polarisatie, extremisme en terrorisme.

Anders dan in de eerdere ANV-analyses – zoals het Nationaal Veiligheidsprofiel 2016, de Geïntegreerde Risicoanalyse 2019 en de Rijksbrede Risicoanalyse 2022 – is het thema *Bedreiging vitale infrastructuur* niet meer als apart thema opgenomen. Hiervoor is gekozen omdat

de andere thema's oorzaken van dreigingen zijn, terwijl dreigingen voor de vitale infrastructuur eerder een gevolg zijn. De gevolgen van dreigingen voor de vitale processen – zoals de drinkwatervoorziening, de olievoorziening en de scheepvaartafwikkeling¹ – worden nu explicieter weergegeven in de verschillende scenario's.

Naast de enkelvoudige scenario's zijn in deze risico-analyse voor het eerst combinatiescenario's uitgewerkt. Combinatiescenario's omvatten meerdere centrale kernebeurtenissen. Denk bijvoorbeeld aan een overstroming in combinatie met zowel een uitval van vitale processen als maatschappelijke polarisatie. Er zijn namelijk omstandigheden denkbaar waarbij verschillende dreigingen gelijktijdig plaatsvinden, elkaar snel opvolgen of op elkaar inwerken. Door meerdere kernebeurtenissen met elkaar te combineren, maken de combinatiescenario's inzichtelijk hoe verschillende typen dreigingen elkaar kunnen beïnvloeden en mogelijk tot grotere impact op de nationale veiligheid kunnen leiden. Het doel hiervan is om inzicht te krijgen in risico's voor de nationale veiligheid en het blootleggen van kwetsbaarheden, die onderbelicht zouden blijven als alleen wordt gewerkt met enkelvoudige

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

scenario's die een enkel type dreiging beschrijven. In deze analyse zijn vier combinatiescenario's uitgewerkt.

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

Geografisch is de scope van de Rijksbrede Risicoanalyse het gehele Koninkrijk der Nederlanden. Dit betekent dat de risico's en dreigingen inzichtelijk worden gemaakt voor Europees Nederland en het Caribisch deel van het Koninkrijk. Bij het lezen van de RbRa is het van belang om bewust te zijn van het feit dat dezelfde dreiging een andere uitwerking kan hebben in het Caribische dan in het Europees deel van het Koninkrijk. De eilanden in het Caribisch deel van het Koninkrijk zijn vanwege hun kleine omvang, afhankelijkheden en laag niveau aan redundantie op het gebied van (vitale) infrastructuur namelijk relatief kwetsbaar voor een breed scala aan dreigingen. Deze kenmerken betekenen dat dreigingen relatief grote implicaties kunnen hebben voor de lokale gemeenschappen, al is de impact op het niveau van het gehele Koninkrijk in deze RbRa mogelijk beperkt.

1.4 Leeswijzer

De Rijksbrede Risicoanalyse Nationale Veiligheid 2026 bestaat uit dit hoofdrapport en twaalf onderliggende themarapporten.

1.4.1 Hoofdrapport

Dit Hoofdrapport geeft de belangrijkste uitkomsten en conclusies van de Rijksbrede Risicoanalyse 2026 voor de nationale veiligheid. Het hoofdrapport bestaat uit drie onderdelen.

In het eerste onderdeel worden de overkoepelende analyse en conclusies weergegeven. Hierin wordt ingegaan op de hoofdboodschappen die volgen uit de gehele analyse van de uitgewerkte scenario's en bijbehorende dreigingen en kwetsbaarheden. Ook wordt kort ingegaan op handelingsperspectieven.

In het tweede onderdeel zijn de beschouwingen opgenomen op de vier uitgewerkte combinatiescenario's, te weten:

- Water, een zege of een vloek?;
- De duistere kanten van *Big Tech*;
- Oorlog in Europa;
- Sanctiepolitiek tegen geïsoleerd Koninkrijk der Nederlanden.

Als laatste volgen in het derde onderdeel de beschouwingen op de acht dreigingsthema's, te weten:

- Klimaat- en natuurrampen;
- Infectieziekten;
- Zware ongevallen;
- Polarisatie, extremisme en terrorisme;
- Ongewenste inmenging en beïnvloeding democratische rechtsstaat;
- Internationale en militaire dreigingen;
- Economische dreigingen;
- Cyberdreigingen.

1.4.2 Themarapporten

De beschouwingen uit het hoofdrapport komen voort uit de analyses in de themarapporten. Voor elk van de hierboven genoemde combinatiescenario's en voor elk thema is een themarapport opgesteld. Naast de in dit hoofdrapport beschreven beschouwingen bevatten de themarapporten de uitgewerkte verhaallijnen van de scenario's met de achterliggende context en de bijbehorende beoordelingen van de impact. Voor de eenvoudige scenario's is ook de inschatting van de waarschijnlijkheid opgenomen. Ook bevatten de themarapporten een algemene beschrijving van de gehanteerde methodologie in de RbRa. Daarin wordt nader ingegaan op hoe de beoordeling van de impact en de waarschijnlijkheid van de dreigingen aan de hand van de zes nationale veiligheidsbelangen is uitgevoerd.

Deel 1:

Overkoepelende analyse en conclusies RbRa

Dit onderdeel bevat de overkoepelende analyse en conclusies van de Rijksbrede Risicoanalyse Nationale Veiligheid 2026.

Hier wordt ingegaan op de hoofdboodschappen die volgen uit de gehele analyse van de uitgewerkte scenario's en bijbehorende dreigingen en kwetsbaarheden. Ook wordt ingegaan op handelingsperspectieven.

2 Hoofdbeschuwing

2.1 Overkoepelende analyse

De Rijksbrede Risicoanalyse 2026 (RbRa 2026) geeft een overzicht van dreigingen die het Koninkrijk der Nederlanden kunnen ontwrichten en geeft inzicht in de kwetsbaarheden binnen het Koninkrijk die gekoppeld zijn aan deze dreigingen.

Om de risico's van de verschillende dreigingen inzichtelijk te maken zijn deze vertaald naar fictieve, plausibele scenario's. Het gaat daarbij om enkelvoudige scenario's, waarbij één type gebeurtenis centraal staat. Daarnaast is de analyse verrijkt met combinatiescenario's, waarbij meerdere kerngebeurtenissen centraal staan en daarmee inzicht geven in de verwevenheid, complexiteit en interactie tussen verschillende dreigingen.

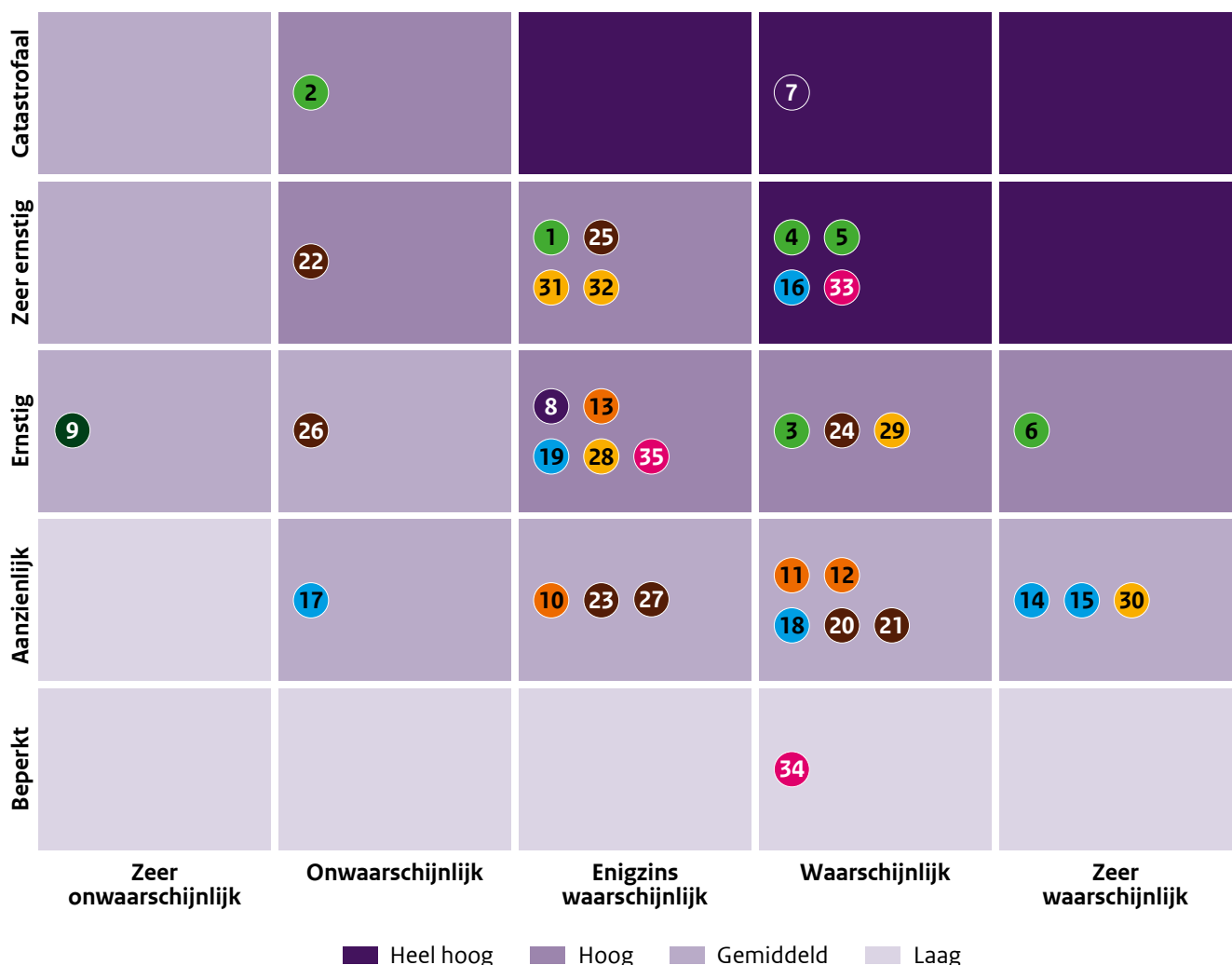
2.1.1 Het Koninkrijk wordt geconfronteerd met een veelvoud aan dreigingen

Uit de risicoanalyse blijkt dat er een veelvoud is aan zowel moedwillige als niet-moedwillige en zowel interne als externe risico's en dreigingen. Al deze dreigingen kunnen leiden tot maatschappelijke ontwrichting en daarmee de nationale veiligheid aantasten.

Dit is te zien in het samenvattende overzicht van de enkelvoudige scenario's dat in het risicodiagram (Figuur 1) is weergegeven. Daarbij geldt als kanttekening dat de scenario's bedoeld zijn ter illustratie van een dreiging en dat het overzicht niet een uitputtend beeld geeft van alle mogelijke dreigingen voor het Koninkrijk. De focus ligt op relevante dreigingen voor het Koninkrijk binnen nu en vijf jaar.

Voor alle uitgewerkte scenario's in het risicodiagram geldt dat ze zijn opgesteld en beoordeeld met dezelfde methodiek (ANV, 2026). Dit biedt de mogelijkheid om de scenario's te vergelijken. De verticale as van het risicodiagram laat de ernst van de impact van het scenario zien. Die is opgedeeld in vijf klassen, van beperkt tot catastrofaal. De horizontale as toont de waarschijnlijkheid van optreden van een scenario. Ook hierbij zijn er vijf klassen, van zeer onwaarschijnlijk tot zeer waarschijnlijk. In het risicodiagram representeert elk genummerde cirkel een scenario, waarbij de kleuren aangeven onder welke van de acht dreigingsthema's deze scenario's vallen.

Figuur 1 Risicodiagram van alle enkelvoudige scenario's in de RbRa 2026



Klimaat- en natuurrampen

- 1 Overstroming rivier
- 2 Overstroming zee
- 3 Sneeuwstorm
- 4 Hitte en droogte
- 5 Orkaan
- 6 Natuurbranden

Infectieziekten

- 7 Pandemie
- 8 Zoönose

Zware ongevallen

- 9 Kerncentrale Borssele

Polarisatie, extremisme en terrorisme

- 10 Anti-institutionele enclaves
- 11 Infiltratie openbaar bestuur
- 12 Rechts terrorisme
- 13 Meervoudige terroristische aanslag (jihadistisch)

Ongewenste inmenging en beïnvloeding democratische rechtsstaat

- 14 Heimelijke beïnvloeding via een privaat bedrijf
- 15 Klassieke statelijke spionage
- 16 Cyberspionage overheid
- 17 Sabotage zeekabels Caribisch gebied voorbereid met spionage
- 18 Ongewenste buitenlandse inmenging in diaspora-gemeenschappen
- 19 Georganiseerde criminaliteit door heel Nederland

Internationale en militaire dreigingen

- 20 Tweespalt in de EU
- 21 Uithollen van de NAVO
- 22 Chinese aanval op Taiwan

- 23 Conflict in het poolgebied

- 24 Desintegratie van Bosnië-Herzegovina

- 25 Destabilisatie van de Venezolaanse staat

- 26 Coup in Syrië

- 27 Uiteenvallen Russische Federatie

Economische dreigingen

- 28 Cashcrash
- 29 Handelsoorlog in remise
- 30 Tekort kritieke grondstoffen
- 31 Dollar in duikvlucht
- 32 Groeistop na beurskrach

Cyberdreigingen

- 33 Aanval cloudbedrijf
- 34 Misconfiguratie bij groot technologiebedrijf
- 35 Cyberincident regionale energievoorziening

Wat de belangrijkste dreigingen voor de nationale veiligheid van het Koninkrijk zijn, kan vanuit verschillende perspectieven worden bekeken. Het kan gaan om de dreigingen die zeer waarschijnlijk zijn, terwijl de impact relatief beperkt is. Het kan ook gaan om de dreigingen met de grootste impact, los van de waarschijnlijkheid van optreden. Daarnaast kan het gaan om dreigingen met juist zowel een relatief hoge impact als een hoge waarschijnlijkheid.

Vanuit deze perspectieven komt het volgende beeld uit het risicodiagram naar voren:

- Allereerst is te zien dat de scenario's met zowel een hoge impact als hoge waarschijnlijkheid een 'pandemie', 'hitte/droogte', 'orkaan' (Caribisch deel van het Koninkrijk), 'cyberspionage' en een 'aanval op een cloudbedrijf' zijn. Op grond van het risicodiagram zijn dit de scenario's waarmee het meest rekening moet worden gehouden. Hierbij gaat het om een variatie van dreigingsthema's; infectieziekten, natuurrampen, spionage en cyberdreigingen komen hier naar voren.
- Een algemene constatering is dat de meeste scenario's zijn beoordeeld als (enigszins) waarschijnlijk met een (zeer) ernstige impact op de nationale veiligheid. Het gaat dan bijvoorbeeld om de scenario's 'dollar in duikvlucht', 'meervoudige terroristische aanslag', 'orkaan' en 'desintegratie van Bosnië-Herzegovina'. In dat cluster zijn, op zware ongevallen na, alle verschillende dreigingsthema's terug te zien.
- Als naar de impact wordt gekeken, valt op dat de scenario's met de grootste impact (catastrofaal) niet-moedwillige scenario's zijn, te weten een 'pandemie' en een 'grootschalige overstroming vanuit de zee'. Deze scenario's hebben een zeer grote impact op verschillende veiligheidsbelangen, denk aan grote aantallen doden en gewonden, verstoring van het dagelijks leven, inclusief verstoring van vitale processen, en zeer grote economische impact.
- Bij de scenario's met een zeer ernstige impact zijn verschillende typen dreigingen relevant. Het gaat om internationale dreigingen (China-Taiwan, Venezuela), verschillende typen natuurrampen, financieel-economische dreigingen en cyberdreigingen.
- Vanuit het perspectief van de waarschijnlijkheid valt op dat er meerdere scenario's 'zeer waarschijnlijk' zijn. Het gaat om de scenario's 'heimelijke beïnvloeding via een privaat bedrijf', 'klassieke statelijke spionage', 'natuurbranden' en 'tekort kritieke grondstoffen'. Voor deze dreigingen geldt dat ze zich al manifesteren (denk aan ongewenste beïnvloeding en spionage) of dat het een kwestie van tijd lijkt dat het zal gebeuren (denk aan een natuurbrand met grote gevolgen waarvan experts zeggen dat het de vraag is 'wanneer' en niet 'of' het zal gebeuren).
- Aanvullend komt naar voren dat een zwaar ongeval met een kerncentrale (technisch falen) juist zeer onwaarschijnlijk is en het scenario 'overstroming vanuit zee' (met een catastrofale impact) onwaarschijnlijk. Ondanks de lage waarschijnlijkheid blijft ook voor deze dreigingen aandacht nodig, mede omdat ontwikkelingen als de energietransitie en klimaatverandering deze dreigingen beïnvloeden.

Het totaalbeeld wijst op een breed palet aan dreigingen dat kan uitmonden in maatschappelijke ontwrichting. In Deel 3 van dit rapport wordt per dreigingsthema dieper ingegaan op de bevindingen.

2.1.2 Combinatiescenario's tonen verwevenheid van gebeurtenissen

De analyse biedt met combinatiescenario's tevens inzicht in de verwevenheid, complexiteit en interactie tussen verschillende dreigingen en bijbehorende kwetsbaarheden. In deze RbRa zijn vier van dergelijke dreigingsthema-overstijgende scenario's uitgewerkt. Bij de keuze van deze combinatiescenario's is aangesloten bij de belangrijkste ontwikkelingen die het ANV in de Trendanalyse (2024) heeft beschreven. Samengevat gaat het om vier samenhangende trends: versnellende klimaatverandering, de grote invloed van technologische ontwikkelingen, een nieuw geopolitiek tijdsgewricht gekenmerkt door een toename van (gewelddadige) conflicten en conflictpotentieel, en economische uitdagingen zoals arbeidsmarktkrapte en bredere vormen van schaarste. Tabel 1 bevat de samenvattende resultaten van de impact van de combinatiescenario's op de nationale veiligheidsbelangen.

Tabel 1 Impact combinatiescenario's

Combinatie-scenario	Water, een zegen of een vloek?	De duistere kanten van Big Tech	Oorlog in Europa	Sanctiepolitiek tegen geïsoleerd Nederland
Scenario-toelichting	Extreme neerslag zorgt voor wateroverlast en een overstroming. De gebeurtenissen zorgen voor opkomst van complottheorieën en een grimmige sfeer in de samenleving. Tot overmaat van ramp blijken mensen in het getroffen gebied ziek te worden als gevolg van bodem-verontreiniging door de overstroming.	In de gehele Westerse wereld domineert een technologiebedrijf. Dit bedrijf implementeert AI in allerlei (overheids) systemen. De Nederlandse overheid verliest hierdoor grip. Voor het bedrijf is transparantie en zichtbaarheid van menselijk gedrag leidend, omdat dat veiligheid zou bieden. In de maatschappij zorgt dit voor angst en wantrouwen.	Rusland valt Polen en Litouwen aan, waardoor artikel 5 van het NAVO-handvest wordt ingeroepen. Nederland krijgt te maken met sabotage, cyberaanvallen, stroomuitval en maatschappelijke onrust. Tegelijkertijd zorgen overstromingen in Limburg en Brabant voor extra crisis.	Israëlsche escalatie in het Midden-Oosten leidt tot een migratiestroom naar Europa. Nederland polariseert en radicaliseert rond migratie. Nadat internationale gerechtshoven in Den Haag Israël hard bekritisieren, ontstaat het beeld dat Nederland antisemitisme faciliteert en richten de VS maatregelen op het Koninkrijk. Sancties treffen Nederland.
Beoordeling gevolgen (impact)				
Veiligheidsbelang ↓	Score en toelichting	Score en toelichting	Score en toelichting	Score en toelichting
Territoriale veiligheid	Aanzienlijk: • Grondgebied Nederland aanzienlijk aangetast door regionale overstroming die enkele weken duurt	Catastrofaal: • Informatie en digitale ruimte aangetast doordat overheidssystemen worden uitbesteed aan een private dienstverlener	Catastrofaal: • Informatie en digitale ruimte aangetast door cyberaanvallen en de informatie • Schending integriteit grondgebied EU en NAVO door binnenvallen landen	Catastrofaal: • Internationale positie Nederland aangetast door sancties, handelsboycot en ondermijning
Fysieke veiligheid	Zeer ernstig: • Gewonden en doden door overstroming en gebrek aan primaire levensbehoeften zoals elektriciteit en drinkwater	Catastrofaal: • Ernstig psychisch lijden door constante beoordeling gedrag en daardoor permanente alertheid bij burger	Catastrofaal: • Gewonden en doden onder militairen en onder burgers door o.a. stroomstoring • Druk op gezondheidszorg	Aanzienlijk: • Gewonden en een moord door extremistische geweldscyclus
Economische veiligheid	Ernstig: • Miljarden kosten door overstromings-schade, wegvallen transportmogelijkheden en ziektekosten	Catastrofaal: • Concurrentievermogen Nederland geschaad door ontmoediging innovatie, verdrongen mkb en de afwezigheid van een kenniseconomie	Zeer ernstig: • Tientallen miljarden aan materiële en bestrijdingskosten door o.a. sabotage-acties, naast financiële en gezondheidsschade • Economie ernstig getroffen	Ernstig: • Miljarden kosten door boycot vanuit VS en handels-belemmerende maatregelen • Toerismesector Cariben zwaar getroffen

Combinatie-scenario	Water, een zegen of een vloek?	De duistere kanten van Big Tech	Oorlog in Europa	Sanctiepolitiek tegen geïsoleerd Nederland
Ecologische veiligheid	Ernstig: Ecologische functie van overstroomde gebied verstoord door vervuild overstromingswater	Geen	Beperkt: Natuur en milieu aangetast door overstroming gelijktijdig met oorlog	Geen
Sociale en politieke stabiliteit	Ernstig: - Dagelijks leven verstoord door uitval vitale infrastructuur, onbegaanbare wegen en onbereikbare maatschappelijke voorzieningen door overstroming - Inperken functioneren politiek door polarisatie - Grote delen bevolking lijnrecht tegenover elkaar in klimaatdiscussie met geweld als gevolg	Catastrofaal: - Verstoring dagelijks leven door beperkingen in maatschappelijke voorzieningen en nieuwsgaring - Aantasting democratische rechtsstaat omdat overheidshandelen gebaseerd wordt op algoritmiek in handen van particulier bedrijf - Sociaal-maatschappelijke impact door uitsluiting groepen	Zeer ernstig: Dagelijks leven zeer ernstig verstoord door stroomuitval en cyberaanvallen	Zeer ernstig: - Inperking functioneren politiek en media en verstoring dagelijks leven door uitsluiting Amerikaanse diensten - Grootschalige extremistische geweldpleging tegen bepaalde groepen
Internationale rechtsorde en stabiliteit	Geen	Catastrofaal: Mandaat multilaterale instituties en internationale regimes verdwenen doordat particulier bedrijf alternatief biedt	Catastrofaal: - Catastrofale schending van grondbeginselen van het internationaal recht doordat landen worden binnen-gevallen - Instabiliteit in Belarus, Oekraïne en andere niet-EU landen door oorlog	Zeer ernstig: - Oorlogsmisdrijven in Midden-Oosten - Amerikaanse inperking vitale infrastructuur Rijksoverheid - Verlamme sancties tegen internationale gerechtshoven - Gewelddadige ontzegging vrijheid van meningsuiting in Nederland
Totaal	Ernstig	Catastrofaal	Catastrofaal	ernstig

Uit het overzicht volgt dat alle zes de veiligheidsbelangen in het geding zijn, waarbij de totale impact ernstig tot en met catastrofaal is. Doordat meerdere gebeurtenissen met elkaar zijn gecombineerd en op elkaar inwerken, neemt de impact toe. In het scenario 'Water, zegen of vloek?' zorgt bijvoorbeeld extreme neerslag voor een overstroming, met complottheorieën, toename in polarisatie en ziekten door bodemverontreiniging tot gevolg. Bij de combinatiescenario's valt op dat bij drie

van de vier scenario's zowel de territoriale veiligheid als de internationale rechtsorde en stabiliteit zeer ernstig tot catastrofaal worden aangetast. Dit laat duidelijk de internationale dimensie van de nationale veiligheid zien. Bij het 'Big Tech'-scenario komt bijvoorbeeld zowel de nationale als internationale afhankelijkheid van digitale dienstverlening scherp naar voren. In het scenario 'Sanctiepolitiek' worden economische banden als geopolitiek middel ingezet en is de internationale positie

van het Koninkrijk in het geding. Ook de fysieke veiligheid en de sociaal-maatschappelijke stabiliteit worden in de scenario's significant geraakt, waaruit duidelijk de impact op de samenleving naar voren komt. Uit het scenario 'Oorlog in Europa' blijkt bijvoorbeeld dat het niet alleen gaat om het bondgenootschappelijk grondgebied en de internationale rechtsorde die worden geraakt, maar ook om de fysieke veiligheid in het Koninkrijk met onder meer een grote druk op de zorgcapaciteit.

2.1.3 Het Koninkrijk bevindt zich in een risicovoller dreigingslandschap dan in 2022

De RbRa 2026 toont dat het dreigingslandschap risicovoller is dan bij de vorige risicoanalyse vier jaar geleden. Daarmee wordt het geschetste beeld uit de Trendanalyse 2024 bevestigd. Daarin is geconcludeerd dat het Koninkrijk der Nederlanden zich bevindt in een wereld in transitie richting een nieuwe orde met een risicovoller dreigingsbeeld.

Dat het dreigingslandschap risicovoller is, volgt uit de actualiteit die de context vormt van de risicoanalyse. Een aantal van de in de vorige risicoanalyse (2022) opgenomen dreigingen zijn in de tussentijd werkelijkheid geworden. Denk hierbij aan toegenomen instabiliteit en onzekerheid aan de rand van het Koninkrijk en van de EU, zoals de oorlog in Oekraïne en de situatie in Venezuela. Ook kennen de afgelopen jaren een toename en verheviging van hybride conflictvoering tegen Europese landen, bijvoorbeeld in de vorm van spionage en sabotage middels drones en cyberaanvallen, en klinkt er de waarschuwing van een grootschalige oorlog in Europa met directe betrokkenheid van de NAVO.

De actualiteit is medebepalend voor de selectie van dreigingen in deze nieuwe analyse. Zo is in de RbRa niet alleen hybride conflictvoering uitgewerkt, maar is er voor het eerst sinds de start van de ANV-analyses in 2011 ook een scenario opgenomen met een gewapend conflict tussen Rusland en de NAVO, waarbij er sprake is van een Artikel 5-situatie² met grote impact op het Koninkrijk (zie Tabel 1). Dit betekent dat het Koninkrijk zich voor het eerst sinds lange tijd in een situatie bevindt waarin de betrokkenheid bij een dergelijk grootschalig militair conflict in Europa als voorstelbaar en relevant wordt gezien. Omdat met een dergelijk scenario rekening moet worden gehouden is het zinvol om deze dreiging uit te werken in de analyse. Bij het opstellen van de RbRa 2022 werd een

dergelijk scenario nog gezien als zeer onwaarschijnlijk en is in plaats daarvan gekozen voor een scenario over kortstondige Russische agressie naar (toentertijd) niet-NAVO-land Finland.

Daarnaast laat de wijze waarop de scenario's zijn uitgewerkt zien dat de context anders is dan een aantal jaar geleden. Zo zijn er geen scenario's meer opgenomen over alleen polarisatie of niet-gewelddadig extremisme, maar vindt in de scenario's escalatie met geweld plaats. Deze impactvollere scenario's zijn gekozen omdat zij representatiever zijn voor het huidige dreigingslandschap dan varianten waarbij niet-gewelddadige extremistische activiteiten centraal staan. Bij polarisatie en extremisme zijn namelijk verschuivingen van het normbeeld zichtbaar. Radicale bewegingen schuren soms tegen een extremistische afwijzing van (grote delen van) de democratische rechtsorde aan en uitendit ook via diverse (media)kanalen. In het publieke en politieke debat worden soms radicale of zelfs extremistische uitlatingen gedaan die raken aan de fundamenten van de rechtsstaat, onder andere gericht tegen het parlement, de rechtsprekende macht en instituties als de Raad van State. Daarbij geldt dat (statelijke) actoren dit moedwillig aangrijpen en via sociale media proberen te versterken. Dit alles leidt ertoe dat radicaal en extremistisch gedachtegoed meer gemeengoed is in de samenleving.

Ook in het risicodiagram zijn enkele verslechtingen zichtbaar vergeleken met 2022. Daarbij hoort wel de waarschuwing dat de beide risicodiagrammen niet een-op-een naast elkaar kunnen worden gelegd, omdat in de RbRa 2026 minder scenario's zijn beschouwd en de scenario's niet altijd op dezelfde manier zijn uitgewerkt als in de RbRa 2022. Desondanks zijn er enkele overkoepelende constateringendie naar voren komen. Allereerst is er een aantal overeenkomsten. De scenario's met de grootste impact zijn in beide analyses een overstroming vanuit zee en een pandemie. Ook bij de scenario's met een grote waarschijnlijkheid én impact zijn er overeenkomsten. In beide analyses zijn de scenario's orkaan, hitte/droogte (natuurrampen) en een aanval op een cloudbedrijf (cyberdreiging) relevant. Een laatste overeenkomst betreft het scenario natuurbranden dat in beide analyses als zeer waarschijnlijk is ingeschat. Naast overeenkomsten zijn er enkele verschillen zichtbaar. Zo is de waarschijnlijkheid van een pandemie hoger ingeschat dan in 2022 doordat voorbereidingen hierop (internationaal) achteruitgaan. Daarnaast is de waarschijnlijkheid van het uithollen van de NAVO hoger ingeschat dan in 2022, waarbij wel geldt

² Artikel 5 refereert aan de collectieve verdedigingsclausule van het Noord-Atlantische Verdrag van de NAVO, waarbij een gewapende aanval op één NAVO-lidstaat wordt beschouwd als een aanval op alle leden, en dat elk lid gecommiteerd is om hulp te bieden.

dat in het scenario van 2022 uitgegaan werd van een officieel uiteenvallen van het bondgenootschap, terwijl in het nieuwe scenario uitgegaan wordt van verlamming van de besluitvorming zonder een officieel uiteenvallen. Verder zijn in de nieuwe analyse – anders dan in 2022 – de scenario's spionage, beïnvloeding en tekort aan kritieke grondstoffen als zeer waarschijnlijk ingeschat. Een laatste verschil betreft het scenario cyberspionage overheid: zowel de waarschijnlijkheid als de impact is hoger ingeschat dan in 2022.

De overkoepelende constatering dat het Koninkrijk zich in een risicovoller dreigingslandschap bevindt wordt in de volgende paragrafen nader uitgewerkt. Dat gebeurt via de drieslag dreigingen, kwetsbaarheden en handelingsperspectief.

2.2 Dreigingen

De internationale machtsverhoudingen zijn drastisch veranderd en blijven naar verwachting in de nabije toekomst veranderen. Als gevolg hiervan zijn ook de machtsmiddelen, relevante actoren en geopolitieke regels over hoe actoren zich tot elkaar verhouden aan het veranderen. In deze aanhoudende omwenteling van de wereldorde kunnen bestaande belangen en betrekkingen van het Koninkrijk worden ondermijnd en bedreigd, door zowel statelijke als niet-statale actoren, in binnen- en buitenland. Tegelijkertijd blijven niet-moedwillige dreigingen onverminderd groot en urgent, waardoor het Koninkrijk wordt geconfronteerd met een veelvoud aan dreigingen.

2.2.1 Het Koninkrijk wordt geconfronteerd met nieuwe machtspolitiek en -verhoudingen

In het huidige geopolitieke speelveld is geen sprake meer van één onbetwiste supermacht die de wereldwijde machtsverhoudingen bepaalt. Oude machtscentra worden uitgedaagd door opkomende machten en verleggen hun strategische prioriteiten. In deze geopolitieke concurrentie lijkt het 'recht van de sterkste' terug als een van de leidende principes in de totstandkoming van een nieuwe wereldorde. Kleinere, minder machtige landen moeten zich in hun internationale betrekkingen aanpassen aan deze nieuwe verhoudingen en normen. Door de verschuivende relaties worden veronderstelde zekerheden, zoals internationale samenwerkingsverbanden en afspraken, onvoorspelbaarder, wat hen kan dwingen tot het herzien of verdedigen van strategische belangen en bondgenoten.

Door de terugkeer van machtspolitiek is steeds minder ruimte voor het maken en handhaven van wereldwijd

geldende afspraken en regels. De internationale rechtsorde en de daarop gebaseerde multilaterale instituties waren decennialang bedoeld om conflicten vreedzaam op te lossen, open en eerlijke handel te drijven en de rechten en vrijheden van mensen te beschermen. Vooral kleinere staten en hun inwoners vinden in dit systeem bescherming tegen machtsmisbruik en geweld. Steeds vaker wordt dit systeem genegeerd of ondermijnd, waardoor de geboden beschermingen niet langer vanzelfsprekend zijn.

De komende jaren blijft onduidelijk uit welke machtsverhoudingen, normen en regels een nieuwe wereldorde zal bestaan. Te midden van deze onzekerheid en kwetsbaarheid die dit voor kleinere landen met zich meebrengt, ontstaat mogelijk ook juist voor kleinere landen ruimte om een betere strategische positie in te nemen en (nieuwe) belangen en samenwerkingen te bevorderen. Die ruimte kan overigens ook weer leiden tot toenemende dreigingen. Zo kunnen niet-statale actoren (al dan niet in opdracht van statale actoren) die bewegingsvrijheid waarschijnlijk ook vinden. Georganiseerde criminaliteit en terrorisme, bijvoorbeeld, gedijen bij een gebrek aan internationale samenwerking en handhaving.

Bovenstaande uit zich in een van de belangrijkste geopolitieke ontwikkelingen ten opzichte van de Rijksbrede Risicoanalyse 2022, namelijk dat de Verenigde Staten (VS) zich steeds meer en bij meerdere onderwerpen assertief en openlijk buiten de internationale rechtsorde opstellen en meer redeneren vanuit eigen belangen. Een voorbeeld hiervan is de door het Witte Huis geuite wens om Groenland te annexeren. Een gevolg van de veranderende positie van de VS is dat er een mate van onvoorspelbaarheid is op verschillende terreinen, zoals de mondiale handel en (militaire) samenwerking binnen internationale instituties zoals de NAVO. Dit gaat samen met juist duidelijke keuzes van de VS om als belangrijk(st)e partner te stoppen met veel internationale samenwerkingsverbanden en verdragen. Het Koninkrijk moet zich in zijn buitenlandse betrekkingen verhouden tot deze nieuwe en nog steeds veranderende strategische omgeving. Het Caribisch deel van het Koninkrijk speelt daarin een grote rol, omdat de Verenigde Staten in de regio sterker hun invloed proberen uit te oefenen, in een poging tot dominantie over het Westelijk halfrond.

2.2.2 Alles kan ingezet worden als machtsmiddel

In een sterk verweven wereld waar machtspolitiek de verhoudingen bepaalt kan in potentie alles – van technologie en economie tot informatie en infrastructuur – worden ingezet als machtsmiddel. Vooral staten en samenlevingen die sterk afhankelijk zijn van andere

landen of private actoren lopen het risico dat deze afhankelijkheden worden ingezet als drukmiddel. Het inzetten van alle mogelijke instrumenten van macht is zeker geen nieuw fenomeen, maar door de veranderde machtsverhoudingen en de toegenomen mogelijkheden van verschillende actoren op het wereldtoneel neemt deze dreiging toe.

Het inzetten van “alles als machtsmiddel” is een verschuiving van het normbeeld. Geopolitieke concurrentie zal soms met conventionele militaire middelen neigen naar openlijke oorlogsvoering. Tegelijkertijd gebruiken statelijke actoren doorlopend onconventionele middelen: er is sprake van een structurele hybride dreiging in een schemergebied tussen oorlog en vrede. Economisch kan dit zich uiten doordat handels- en financieringsrelaties worden bestookt met heffingen of andere belemmeringen tegen strategische sectoren of bedrijven. Zo ontzegt China de toegang tot zeldzame aardmetalen. Dit kan de Europese economie aantasten en het maken van autonome keuzes belemmeren. Technologische (digitale) afhankelijkheden kunnen worden uitgebuit met moedwillige verstoringen of door grootschalig gevoelige informatie te onderscheppen, bijvoorbeeld in vitale sectoren. Kritieke infrastructuur, zoals het stroomnet of spoor, kan worden gesaboteerd voor geopolitieke doeleinden. Zo richt Rusland haar fysieke en digitale sabotageactiviteiten tegen verschillende Europese landen, waarbij nu ook bijvoorbeeld nietsvermoedende minderjarigen worden ingezet. Het maatschappelijk debat en democratische processen kunnen worden beïnvloed van buitenaf, met bijvoorbeeld des- en misinformatie, zoals Rusland onverminderd blijft doen in verschillende Europese landen. Zelfs safety-dreigingen kunnen moedwillig, als machtsmiddel, worden ingezet of uitgebuit. Bijvoorbeeld door het moedwillig veroorzaken van een overstroming.

In potentie kunnen dus alle vormen van verwevenheid worden ingezet als machtsmiddel. Omdat deze machtsmiddelen soms heimelijk worden ingezet, maar ook omdat steeds meer actoren zich mengen in deze machtspolitiek, is het moeilijker om doelstellingen en daders te identificeren. Bovendien benaderen statelijke actoren steeds vaker niet-statale actoren om machtsinstrumenten in te zetten. In spionage, sabotage en de verspreiding van des- en misinformatie bijvoorbeeld, is een steeds bonter gezelschap van niet-statale actoren actief. Invloedrijke technologiebedrijven, goedgeorganiseerde hackersgroepen of onduidelijk gemotiveerde eenlingen kunnen de democratische rechtsstaat en zijn veiligheidsbelangen beïnvloeden en bedreigen – ieder op zichzelf of in bepaalde mate aangestuurd door statale actoren.

2.2.3 Niet-moedwillige dreigingen onverminderd urgent

Door de huidige geopolitieke situatie en de bijbehorende risico's is er logischerwijs veel aandacht voor (veranderingen van) moedwillige security-dreigingen. Het blijft echter van belang om ook oog te houden voor niet-moedwillige safety-dreigingen. Zeker omdat een aantal hiervan – namelijk een pandemie, hitte en droogte en een orkaan – de grootste risico's vormen voor de nationale veiligheid.

Zo blijft de dreiging die uitgaat van infectieziekten ook in de RbRa 2026 onverminderd hoog. De COVID-19-pandemie heeft laten zien hoe fundamenteel een dergelijke gebeurtenis de maatschappij én de nationale veiligheid kan raken, juist doordat het op zoveel aspecten en daarmee veiligheidsbelangen invloed uitoefent. De onzekerheid rond de financiering van Wereldgezondheidsorganisatie, waardoor het moeilijker is een pandemie vroegtijdig te signaleren en bestrijden, maakt de situatie nog uitdagender.

Ook klimaat- en natuurrampen vormen een onverminderd groot risico voor de nationale veiligheid, zowel voor het Europees als het Caribisch deel van het Koninkrijk. Net als infectieziekten hebben klimaat- en natuurrampen brede, (zeer) ernstige gevolgen voor de nationale veiligheid, onder andere doordat grote delen van het Koninkrijk of zelfs meerdere landen tegelijk getroffen kunnen worden en doordat de vitale infrastructuur sterk geraakt kan worden. In het bijzonder de elektriciteitsvoorziening is kwetsbaar, terwijl elektriciteit de basis is voor veel andere vitale processen. Een verstoring kan daardoor tot grote cascade-effecten leiden. Dreigingen als extreme hitte en droogte, orkanen en overstromingen zullen bovendien frequenter en ernstiger worden als gevolg van klimaatverandering. Doordat natuurrampen frequenter worden, kunnen deze elkaar sneller opvolgen, waardoor gebeurtenissen meer met elkaar verweven raken en de dreigingen complexer worden. Daar komt bij dat het Koninkrijk te maken krijgt met tegengestelde dreigingen, uitersten in zowel het weerbeeld als het watersysteem, die elkaar in korte tijd kunnen opvolgen. Een voorbeeld hiervan is dat de zomers warmer en droger worden, maar tegelijkertijd de kans op zware regenbuien toeneemt.

Het is van belang dat deze en andere safety-dreigingen voor de nationale veiligheid niet ondergesneeuwd raken en de aandacht voor het mitigeren van en aanpassen op deze dreigingen niet vermindert.

2.3 Kwetsbaarheden

In het risicovollere dreigingslandschap worden bestaande kwetsbaarheden duidelijk voelbaar en ontstaan nieuwe kwetsbaarheden. Zo zorgt de afkalving van de wereldorde gebaseerd op regels, normen en afspraken voor kwetsbaarheden voor het Koninkrijk rondom bescherming tegen collectieve, grensoverstijgende dreigingen. Ook is het Koninkrijk door risicovolle afhankelijkheden van andere staten kwetsbaar voor politieke en economische uitbuiting hiervan. Bovendien maakt het complexere dreigingslandschap crisisbeheersing binnen het Koninkrijk uitdagender. Tegelijkertijd bieden de geschetste dreigingen ook mogelijkheden: kwetsbaarheden kunnen worden gemitigeerd door in te zetten op het versterken van wederzijdse afhankelijkheden en eigen capaciteiten.

2.3.1 Afkalving van internationale normen, afspraken en instituties

Met de afkalving van de internationale rechtsorde en de daarop gebaseerde multilaterale instituties komt het systeem dat collectieve bescherming biedt tegen collectieve risico's onder druk te staan. Het Koninkrijk was én is als relatief klein land gebaat bij deze collectieve bescherming, omdat het niet over de capaciteiten beschikt zijn belangen geheel zelf te behartigen. Afkalving van internationale normen, afspraken, en instituties maakt het Koninkrijk kwetsbaar.

Als gevolg van de afkalving van de internationale rechtsorde en het vervagen van de onderliggende normen, functioneert de centrale spil van internationaal recht en multilateralisme, de Verenigde Naties (VN), op dit moment zeer beperkt. De besluitvorming en slagvaardigheid van de VN worden met name ondermijnd door de verdeeldheid onder de permanente leden van de Veiligheidsraad. De capaciteit om conflicten tussen en binnen staten te beheersen en te beslechten is daardoor grotendeels afwezig, juist nu conflicten toenemen en oorlogsvoering complexer wordt.

De afgelopen jaren zijn bovendien van tal van VN-instituties en verdragen de capaciteiten verminderd om collectieve problemen te signaleren, te anticiperen en op te lossen. Dit maakt het Koninkrijk kwetsbaarder. Er geldt bijvoorbeeld al jaren dat de besluitvorming over handelsconflicten door de Wereldhandelsorganisatie verlamd is. Daar komt bij dat doordat de VS zich hebben teruggetrokken uit onder andere de Wereldgezondheidsorganisatie, de Mensrechtenraad UNHCR en het Klimaatakkoord van Parijs de collectieve beschermingen tegen bijvoorbeeld infectieziekten, geweld tegen vrouwen en klimaatverandering zijn verslechterd.

Ook verdragen die het gebruik van gemeenschappelijke domeinen wereldwijd reguleren, zoals de internationale wateren en de ruimte, worden met regelmaat geschonden.

De internationale normvervaging en de strategische heroriëntatie van de VS raken ook de NAVO, terwijl dit bondgenootschap een essentiële basis is van de Nederlandse defensie- en Veiligheidsstrategie. Het centrale principe van collectieve verdediging wordt door de belangrijkste speler van het bondgenootschap stelselmatig in twijfel getrokken. Dit biedt geopolitieke tegenstanders de gelegenheid om de collectieve eensgezindheid van de lidstaten te testen, zoals bijvoorbeeld Rusland doet aan de Europese oostgrens, in Europese wateren en in Europees cyberspace.

Met het verlopen van het laatste Amerikaans-Russische kernwapenverdrag (New START-verdrag) en meerdere landen die overwegen zich niet meer te houden aan het Non-proliferatieverdrag, dreigt daarnaast een nieuwe kernwapenwedloop. Europese besluitvaardigheid en eensgezindheid over prangende veiligheidsvraagstukken – zoals de Oekraïne-oorlog, de Iranoorlog en de Groenlandkwesie – worden ondertussen ondermijnd door complexe besluitvorming, uiteenlopende belangen en botsende standpunten tussen EU-lidstaten. Geregeld blokkeert een enkele lidstaat belangrijke veiligheidsinitiatieven. Juist in een verslechterd dreigingslandschap, dat om snelheid en eensgezindheid vraagt, vergroot deze interne onzekerheid de kwetsbaarheid van de EU.

2.3.2 Afhankelijkheden in toenemende mate risicovol

Als kleine staat met een open economie is het Koninkrijk sterk afhankelijk van het internationaal economisch verkeer en stabiele, goed functionerende normen en instituties. De afkalving hiervan maakt internationale afhankelijkheden tot potentiële kwetsbaarheden, waarvan een deel voorheen als (overwegend) risicoloos werd beschouwd.

Problematische, strategische afhankelijkheden ontstaan wanneer sprake is van een strategisch belang, concentratie bij een beperkt aantal landen of leveranciers, beperkt beschikbare alternatieven, en de mogelijkheid (of welwillendheid) om een dergelijke positie uit te buiten. Meerdere afhankelijkheden bij één staat met geopolitiek andere belangen, zoals de VS of China, maken het Koninkrijk extra kwetsbaar. Dergelijke afhankelijkheden kunnen namelijk moedwillig worden uitgebuit en gekoppeld aan andere politieke dossiers. Als “alles” ingezet kan worden als machtsmiddel, ontstaat een kwetsbare situatie door

toegenomen onzekerheden rond veiligheid, energie, kritieke grondstoffen en andere strategische goederen en digitale diensten.

Nederland en de Europese bondgenoten konden binnen de NAVO lange tijd uitgaan van Amerikaanse veiligheidsgaranties en zijn daar dus afhankelijk van. Twijfel over deze garanties maakt Europa voor haar veiligheid kwetsbaar, zeker in combinatie met een toegenomen (hybride) oorlogsdreiging. Dat geldt zowel voor operationele capaciteiten, zoals de Amerikaanse aanwezigheid in Europa en de nucleaire afschrikking, als voor (geavanceerde) productiecapaciteiten. Zo is de Nederlandse defensie voor wapenimporten sterk afhankelijk van de VS, zeker voor specifieke geavanceerde systemen waar voorlopig nog geen vergelijkbare (Europese) alternatieven voorhanden zijn.

De Nederlandse energievoorziening was altijd al afhankelijk van fossiele importen, maar de algehele zelfredzaamheid is de afgelopen jaren sterk gedaald, ondanks de groei van hernieuwbare elektriciteit. Mede door het sluiten van het Groninger gasveld is Nederland sinds 2023 netto-importeur van gas. Deze afhankelijkheid vormde door lagere gasvoorraden, teruggeschoefde importen uit Rusland en de sabotage van Nord Stream II duidelijk een kwetsbaarheid tijdens de Russische invasie van Oekraïne. Tegelijk creëert de afbouw van Russisch gas nieuwe afhankelijkheden, zoals van Noorse gaspijpleidingen, Amerikaanse LNG-schepen en Chinese zonnepanelen. Door de geringe autonomie is het Koninkrijk kwetsbaar voor (dreiging met) import-onderbrekingen met de nodige politieke, economische en sociaal-maatschappelijke risico's.

Daarnaast kent het Koninkrijk afhankelijkheden van strategische goederen. Zo is het Nederlandse bedrijfsleven voor diverse kritieke grondstoffen afhankelijk van China, dat zijn dominante positie voor mijnbouw en raffinage al meermaals heeft ingezet tegen andere landen. China richt zich bovendien steeds meer op hoogtechnologische productie, zoals elektrische voertuigen en telecom-infrastructuur, wat Europese producenten onder druk zet. Ook computerchips vormen een essentiële input voor de economie, waarvan Europa beperkt eigen productiecapaciteiten heeft. Terwijl Europa vast wil houden aan vrije kennisuitwisseling en handel, maakt die openheid relatief kwetsbaar voor ongewenste kennis- en technologieoverdracht en zetten andere machtsblokken deze verwevenheden juist nadrukkelijk in voor strategische doeleinden.

Bovendien zijn publieke en private processen voor hun functioneren in toenemende mate afhankelijk van digitale dienstverlening, zoals clouddiensten, van veelal buitenlandse private partijen. De dominantie van Amerikaanse techbedrijven zorgt ervoor dat de verschoven Trans-Atlantische verhoudingen Europa kwetsbaar maken. Via technologische goederen bestaat ook een groeiende afhankelijkheid van digitale diensten uit China, zoals voor het functioneren van elektrische voertuigen, zonnepanelen en batterijen. Digitale afhankelijkheden zijn om meerdere redenen al snel van strategisch belang. Zo is de (vrijwel) continue werking van digitale diensten noodzakelijk en kan de overgedragen informatie sensitief of strategisch zijn. Daarnaast worden deze diensten breed ingezet bij zowel vitale aanbieders – uiteenlopend van de Rijksoverheid en waterkeringen tot de energievoorziening en financiële sector – als andere overheden, bedrijven en burgers voor het dagelijks functioneren, van werk en onderwijs tot communicatie en nieuwsgaring. Deze afhankelijkheid maakt Nederland kwetsbaar voor niet-moedwillige dreigingen en een interessant doelwit voor moedwillige verstoringen, bijvoorbeeld als geopolitiek (druk)middel. De mate en snelheid van technologie-adoptie vormen daarbij een belangrijke onzekerheid en worden gestuurd door sociale, juridische en politieke factoren. Hoewel veel innovaties voorstelbaar (en technisch haalbaar) zijn, hangt hun daadwerkelijke toepassing af van deze bredere context. De mate van menselijke controle over bijvoorbeeld kunstmatige intelligentie (AI) is bepalender voor de nationale veiligheid dan de technologie zelf. Tegelijk creëren ongelijkmatige adoptie en beperkte regulering van grote techbedrijven nieuwe afhankelijkheden en kwetsbaarheden.

Het Caribisch deel van het Koninkrijk kent meer algemeen beperkte eigen productie en strategische/reguliere voorraden en is daardoor sterk afhankelijk van import van essentiële goederen, zoals brandstoffen, voedsel en medicijnen. Ook vitale diensten zijn kwetsbaar door een beperkt aantal lokale aanbieders, bijvoorbeeld één ziekenhuis of water- en elektriciteitsbedrijf. Een (moedwillige) verstoring van aanvoerroutes of uitval van een vitale aanbieder kan daardoor snel grote gevolgen hebben. Bovendien zijn de eilanden economisch afhankelijk van het toerisme, dat getroffen kan worden door internationale spanningen, militaire dreigingen, economische stagnatie of klimaatverandering.

2.3.3 Beperkte capaciteiten veiligheidsketen maken kwetsbaar

De mate waarin het Koninkrijk rekening houdt met en is voorbereid op dreigingen is mede van invloed op hoe ernstig een dreiging kan worden en hoe kwetsbaar het Koninkrijk is. Het risicovollere dreigingslandschap en de verwevenheid tussen dreigingen zorgen ervoor dat de dreigingen groter en complexer worden. Beperkte capaciteiten zorgen daarbij voor uitdagingen voor bijvoorbeeld de crisisbeheersing, militaire bijstand en zorg. Dit, samen met beperkte besluitvaardigheid, zorgt ervoor dat de kwetsbaarheid van het Koninkrijk groeit.

Voordat kwetsbaarheden rond capaciteiten en crisisbeheersing worden besproken, geldt als positieve noot dat het Koninkrijk relatief goed schokken in de samenleving kan opvangen. Door gezonde staatsfinanciën kan de overheid bijspringen om (kwetsbare) groepen te ondersteunen. Zo zijn tijdens de coronapandemie en de energieschok volgend op de Oekraïne-oorlog burgers en het bedrijfsleven (financieel) ondersteund. Tijdens de pandemie zijn bovendien nieuwe productie- en toeleveringsketens voor beschermingsmiddelen opgezet en is binnen korte tijd een vaccin ontwikkeld. Tijdens de energieschok zijn in korte tijd alternatieve energiebronnen aangewend (duurzame elektriciteitsproductie), energie-importen verschoven (bouw LNG-terminals) en is energie bespaard – terwijl Nederland ook Oekraïne financieel ondersteunt.

De kwetsbaarheid op het vlak van crisisbeheersing ligt bij de beperkte capaciteit voor crisisvoorbereiding en rampbestrijding. Grote rampen die meerdere regio's raken, zoals zware ongevallen, overstromingen of natuurbranden, leiden tot knelpunten in de beschikbaarheid van hulpdiensten, tekorten aan materieel en uitdagingen in responscoördinatie. Een stapeling van gelijktijdige of opeenvolgende rampen levert nog eens extra uitdagingen op voor crisisbeheersing. Bij bovenregionale of internationale rampen kan bovendien minder geleund worden op bijstand uit andere regio's.

Hier bovenop komt de vraag over de beschikbaarheid van Defensie voor militaire bijstand. In de huidige, verslechterde veiligheidssituatie wordt meer inzet van Defensie verwacht voor de bescherming van het (bondgenootschappelijk) grondgebied. Als dit het geval is, worden de mogelijkheden voor de inzet voor rampbestrijding mogelijk beperkter. Ook bijvoorbeeld gelijktijdige vraag naar militaire bijstand – denk hierbij aan natuurrampen in zowel het Europees als Caribisch deel van het Koninkrijk – levert uitdagingen op voor de beschikbaarheid van defensie-capaciteiten. De opschaling van Defensie en de defensie-industrie is inmiddels gestart, maar het vergt jaren om op het gewenste niveau te komen. In de tussentijd is de capaciteit beperkt.

Ook de druk op de zorg kan heel groot zijn en de capaciteit ontoereikend, bijvoorbeeld bij de uitbraak van een pandemie. Na COVID-19 stond pandemische paraatheid dan ook duidelijk op de politieke agenda. Ook in deze risicoanalyse komt de vraag naar de medische capaciteit naar voren: naast voor de bestrijding van infectieziekten ook vanuit militaire dreigingen. In geval van een militair conflict in Europa zullen er bijvoorbeeld grote aantallen gewonden en slachtoffers zijn die in Nederland behandeld dienen te worden. Voor het Caribisch deel van het Koninkrijk geldt dat de eilanden extra gevoelig zijn voor de introductie en snelle verspreiding van infectieziekten. Dit heeft onder andere te maken met de hoge bevolkingsdichtheid, intensief personenverkeer via de internationale luchthaven, het tropische klimaat en een relatief kwetsbare gezondheidsinfrastructuur. Daar komt bij dat de eilanden afhankelijk zijn van Europees Nederland voor het ontvangen van vaccins en bestrijding van infectieziekten. In het algemeen geldt voor het Caribisch deel van het Koninkrijk dat er door de kleinschaligheid van de eilanden weinig (over)capaciteit is om naast de toenemende druk van de dreigingen ook voldoende ruimte te houden voor het absorberen van onvoorziene strategische schokken. Dit maakt de eilanden extra kwetsbaar voor het risicovollere dreigingslandschap.

Naast bovengenoemde kwetsbaarheden rondom capaciteiten en crisisbeheersing zijn er tegelijkertijd vragen over de besluitvaardigheid die nodig is om te reageren op (internationale) ontwikkelingen en dreigingen. Dat geldt zowel voor Nederland als voor de EU. Nederland heeft te maken met instabiliteit van regeringen en het gebrek aan stabiele meerderheden in het parlement, terwijl voor de EU geldt dat (de snelheid of effectiviteit van) besluitvorming lijdt onder uiteenlopende nationale belangen en blokkades door individuele lidstaten.

2.4 Handelingsperspectief

Het Koninkrijk moet zich gelijktijdig wapenen tegen steeds meer en complexere moedwillige én niet-moedwillige dreigingen; security- en safety-dreigingen bestaan tegelijkertijd. Beide type dreigingen behoeven aandacht en vragen om inzet van schaarse middelen. De uitdaging ligt in het vinden van de juiste balans in gelijktijdig aandacht geven aan de verschillende typen dreigingen. Zo kan ervoor gezorgd worden dat het Koninkrijk flexibel is en schokken op kan vangen.

2.4.1 Weerbaarheid van instituties en samenleving versterken

Om de nationale veiligheid tegen complexe dreigingen te beschermen, is op zowel bestuurlijk als maatschappelijk vlak versterking nodig. Er is allereerst besluitvaardigheid, samenwerking en langetermijnbeleid nodig in democratisch bestuur op internationaal, nationaal en regionaal niveau. Daarnaast zijn veerkracht en weerbaarheid nodig in de samenleving.

Het Koninkrijk zal niet alle risico's en dreigingen voor de nationale veiligheid zelfstandig het hoofd kunnen bieden. Als klein land is het gebaat bij internationale stabiliteit en collectieve beschermingen tegen complexe, onderling verweven en grensoverstijgende dreigingen. Voor veel moedwillige en niet-moedwillige dreigingen is het effectiever of zelfs essentieel om regionaal of internationaal op te treden. Ondanks de uitdagingen waarmee internationaal bestuurlijke instituties momenteel te maken hebben, blijft de internationale rechtsorde een solide multilateraal raamwerk dat collectieve bescherming kan bieden. Hiervoor is echter nodig dat multilateralisme en de internationale rechtsorde worden beschermd, nageleefd en, waar nodig, verbeterd. Klimaatverandering, bijvoorbeeld, is bij uitstek een dreiging voor het Koninkrijk, maar een internationaal collectief probleem dat internationale oplossing vergt. Ook in het geval van moedwillige dreigingen, zoals de Russische agressie aan de Europese oostflank of de Amerikaanse assertiviteit in het Caribisch gebied, is de nationale veiligheid gebaat bij multilaterale samenwerking en het functioneren van de internationale rechtsorde. Collectieve samenwerking op basis van gedeelde normen en afspraken kan traag zijn. Maar afstemming, coördinatie en wederzijdse aansprakelijkheid brengt ook stabiliteit. Met Europese samenwerking, bijvoorbeeld, kan Europa met een geharmoniseerde respons op dreigingen als stabiele wereldmacht naar buiten treden. Er is dan wel aandacht nodig voor dilemma's rond de onderlinge verhoudingen en de balans tussen efficiëntie en nieuwe afhankelijkheden. Het is efficiënt om zaken gezamenlijk op te pakken en daarmee in enige

mate afhankelijk te zijn van andere landen, maar het is ook noodzakelijk om expliciet af te wegen welke kritieke processen en capaciteiten in eigen beheer moeten blijven om hiervoor niet kwetsbaar te zijn voor afhankelijkheid van dwarsliggers en tegenhangers. Hierbij kan samenwerking op meer dossiers in kopgroepen van geselecteerde bondgenoten uitkomst bieden.

Ook op nationaal niveau behoeven instituties bescherming en ondersteuning. Populisme en extremisme kunnen het rechtsstatelijk functioneren van bestuurlijke instituties bedreigen, en vormen daarmee een bedreiging voor de democratie. Onafhankelijkheid van rechtspraak, uitvoerbaarheid en duurzaamheid van beleid, wetgeving vrij van buitenlandse inmenging, en waarheidsvinding door vrije journalistiek zijn democratische grondbeginselen die concreet en continu verdediging nodig hebben, in woord en daad, preventief en reactief.

Een weerbare democratie, daarnaast, hangt nauw samen met een weerbare samenleving. Nederland heeft afgelopen decennia geprofiteerd van een relatief veilige en stabiele periode. Dit maakt dat de bevolking niet gewend is om weerbaar te (moeten) zijn. De verwachting is dat de overheid snel zal bijspringen om mensen te helpen als er iets gebeurt. Bewustwording dat er daadwerkelijk dreigingen bestaan die de Nederlandse maatschappij kunnen ontwrichten en dat het nodig is om je daaraan te kunnen aanpassen is een eerste stap. Naast bewustwording is het van belang dat mensen zelf- en samenredzaam zijn. Vanwege schaarste in capaciteiten voor crisisbeheersing en rampbestrijding is het belangrijk dat mensen zich een tijd zelf kunnen redden. Met de campagne "Denk vooruit" is hier een eerste stap in gezet. Tegelijk geldt dat de versterking van de weerbaarheid niet alleen bij de individuele burger gelegd kan worden. Goed democratisch bestuur, sterke sociale cohesie en publiek-private samenwerking kan helpen om de samenredzaamheid te vergroten. Daarbij is de uitdaging om in een whole of society benadering het wederzijds lerend en samenwerkend vermogen tussen centrale overheid, lagere bestuursniveaus, bedrijfsleven, het maatschappelijk middenveld en gemeenschappen actief te bevorderen.

2.4.2 Afhankelijkheden afbouwen

Om het Koninkrijk minder kwetsbaar te maken moeten risicovolle internationale afhankelijkheden worden afgebouwd. Echter, dit kan (op korte termijn) niet zonder meer voor alle afhankelijkheden. Er zijn veelal geen alternatieven voorhanden, het vergt veel schaarse middelen of het gaat gepaard met weer andere risico's voor de nationale veiligheid. Daaruit volgt een afweging tussen verschillende beleidsopties en uiteenlopende

publieke belangen, zoals tussen de mate van een efficiënte vrijemarkteconomie en economische weerbaarheid.

Door de meervoudige dreiging die uitgaat van uiteenlopende afhankelijkheden van verschillende landen is het van belang dat het Koninkrijk inzet op het afbouwen van ongewenste, risicovolle afhankelijkheden. Niet altijd zullen win-win-oplossingen bestaan die gelijktijdig welvaart en weerbaarheid opleveren. Dit geldt ook voor andere publieke belangen: meer delving en raffinage van grondstoffen in Europa kan bijvoorbeeld botsen met het realiseren van milieudoelstellingen. Bovendien: economische samenwerking kan via handelsakkoorden, die doorgaans zowel welvaart vergroten als aanvoerroutes diversifiëren, ook gepaard gaan met negatieve gevolgen, zoals voor bepaalde producenten in Nederland of mensenrechten elders. Ten slotte geldt dat er ook beleidsrisico's bestaan. Beleid dat op een niet doeltreffende of doelmatige manier de weerbaarheid ondersteunt kent hoge kosten met lage baten. Voor de overheid speelt hier een identificatieprobleem, bijvoorbeeld: voor welke goederen moet hoeveel voorraad worden aangehouden, werkt de dreiging van handelssancties nog voldoende of is het tijd voor second best-beleid, levert investeren in binnenlandse productie voldoende vergelijkbare producten op? 'No regret'-beleidsopties zijn daarmee vermoedelijk schaars en dit vergt dan ook een politieke afweging. Hierbij dient duidelijk gemaakt te worden hoe risico's worden afgewogen en in hoeverre deze gemitigeerd dan wel geaccepteerd kunnen worden. Voor bepaalde afhankelijkheden geldt mogelijk dat er voorlopig geen tot beperkte alternatieven voorhanden zijn, zoals voor geavanceerd defensiematerieel of het gebruik van specifieke (digitale) technologieën. De stap naar meer strategische autonomie zal dus tijd kosten, terwijl de achterliggende kwetsbaarheden voortduren en dreigingen zich blijven manifesteren.

In het algemeen geldt dat een veelzijdige en innovatieve economie een waarborg vormt tegen de geschatte dreigingen. Een concurrerende economie biedt toegang tot benodigde technologie en een unieke technologische kennispositie verschaft strategische relevantie op het wereldtoneel. Een dergelijk belang in de wereldeconomie, zoals voor de productie van geavanceerde chipmachines, biedt via wederkerige afhankelijkheden enige bescherming tegen druk van buitenaf. Het is daarom belangrijk om ook de eigen Nederlandse en Europese kracht te kennen, te versterken en te benutten in de geopolitieke arena. Dit kan enerzijds toezien op gerichte steun voor het realiseren van strategische goederen of diensten binnen specifieke bedrijven, kennisinstellingen of ecosystemen en anderzijds op generieke randvoorwaarden die dergelijke ontwikkelingen faciliteren, zoals rond de arbeids-

markt en infrastructuur. Een dergelijke kennispositie vergt ook adequate bescherming tegen ongewenste kennisoverdracht.

Tot slot kunnen weerbare instituties, zoals collectief beleid binnen de EU, enige bescherming bieden tegen druk van buitenaf door de inzet van afhankelijkheden. Concreet maakt het gezamenlijke Europese handelsbeleid Nederland bijvoorbeeld minder kwetsbaar voor economische druk via gerichte handelsbeperkende maatregelen, zoals importheffingen. Dit vergt vooraf heldere afspraken of geloofwaardige toezeggingen, ook wanneer het opportuun zou zijn om in lastige situaties eigen richting te kiezen of afzijdig te blijven.

3.4.3 Veiligheidsketen versterken door investeren in capaciteiten

Door het grote aantal verweven en complexe dreigingen dat op het Koninkrijk afkomt en de groeiende kwetsbaarheid hiervoor, zijn er investeringen nodig in capaciteiten om de gehele veiligheidsketen te versterken. Daarbij is het nodig keuzes te maken in de inzet van schaarse middelen en bewust te zijn van de implicaties van deze keuzes.

Door te investeren in capaciteiten voor de gehele veiligheidsketen, van proactie tot nazorg, staat het Koninkrijk sterker in het voorkomen van dreigingen, beperken van de impact en herstellen van de gevolgen. Het is echter van belang om te beseffen dat het volledig voorkomen of voorbereid zijn op alle dreigingen onmogelijk is. Er zal altijd schaarste aan mensen en middelen bestaan. Dit vereist het maken van soms pijnlijke keuzes over de inzet van beschikbare capaciteiten. Het is belangrijk deze keuzes bewust te maken, omdat inzet van schaarse middelen impliciet betekent dat andere dreigingen (op de langere termijn) worden geaccepteerd.

Redundantie, slimme inzet van schaarse capaciteiten en het benutten van bijdragen van zowel publieke als private partijen en burgers zullen de weerbaarheid versterken. Allereerst zorgen redundant opgezette systemen voor overcapaciteit om schokken op te vangen en de impact van dreigingen te beperken. Dit in tegenstelling tot just-in-time toelevering. Daarnaast helpt het om schaarse capaciteiten op een dusdanige manier in te zetten dat aan meerdere doelen wordt bijgedragen, zodat generieke responscapaciteit ontstaat die helpt om voorbereid te zijn op de veelheid aan moedwillige en niet-moedwillige dreigingen. Voorbeelden hiervan zijn militaire en medische capaciteiten. Een sterke Defensie kan van betekenis zijn bij zowel niet-moedwillige rampen als internationale dreigingen, terwijl medische capaciteiten nodig zijn bij

zowel een militair conflict als een pandemie. Ook is het zinnig om maatschappij breed te kijken en na te gaan wat private sectoren en individuele burgers kunnen betekenen bij het voorkomen van en voorbereiden op dreigingen. Dit kan gezien worden als flexibele schil die voor of tijdens een dreiging kan worden ingezet om de impact te beperken en snel te herstellen. Voorbeelden zijn de beschikbaarheid van reservisten of industriële capaciteiten.

Naast investeren in capaciteiten is er een zekere mate van aanpassingsvermogen, flexibiliteit en mentale weerbaarheid nodig om te kunnen omgaan met onzekerheden in de dreigingen en schokken te kunnen opvangen. Flexibiliteit en aanpassingsvermogen zit bijvoorbeeld in innovatievermogen van bedrijven en kennisinstellingen, financiële reserves bij individuele burgers en gezonde staatsfinanciën binnen het Koninkrijk, vertrouwen tussen mensen en richting de overheid, coping-mechanismen van mensen en bereidheid elkaar te helpen. Het is duidelijk dat er verschillende dreigingen op het Koninkrijk af komen, al bestaat onzekerheid over het hoe en wanneer. Door adaptief te zijn, wordt het beter mogelijk om met onzekerheden om te kunnen gaan. Het ontwerpen en onderhouden van een *early warning*-systeem, voor het tijdig signaleren van dreigingen die op Nederland afkomen en de mogelijke impact hiervan, helpt daarbovenop om eerder gemaakte keuzes tijdig en bewust te kunnen bijsturen.

2.5 Conclusie

Deze tijd waarin het Koninkrijk der Nederlanden te maken krijgt met een veelvoud aan complexe en verweven dreigingen vraagt om het maken van fundamentele strategische keuzes rond internationale betrekkingen, afhankelijkheden, inzet van schaarse capaciteiten en het faciliteren van een weerbare maatschappij.

Uit de Rijksbrede Risicoanalyse 2026 volgt dat het dreigingsbeeld op verschillende manieren fundamenteel verslechtert wat de nationale veiligheid onder druk zet. Daardoor worden bestaande kwetsbaarheden duidelijk voelbaar en ontstaan nieuwe kwetsbaarheden. Daarmee is het van belang om voorbereid te zijn op het (vrijwel) gelijktijdig optreden van verschillende dreigingen en ook op het op elkaar inwerken van deze dreigingen. Daarbij moet het Koninkrijk zich verhouden tot een fundamenteel veranderd en veranderend geopolitiek speelveld. Dit brengt dilemma's met zich mee en het maken van soms pijnlijke keuzes is hierin onvermijdelijk. Dergelijke strategische keuzes uit- of afstellen leidt tot ineffectieve en inefficiënte uitkomsten die de weerbaarheid kunnen schaden en daarmee de nationale veiligheid aantasten.

Deel 2:

Beschouwing combinatiescenario's

Dit onderdeel bevat de beschouwingen op de combinatiescenario's. De achtergrond van de combinatiescenario's, de verhaallijnen en beoordeling op impact zijn weergegeven in de betreffende themarapporten.

De combinatiescenario's komen voort uit de vier grootste trends die in de Trendanalyse 2024 zijn gesignaleerd (ANV, 2024), namelijk:

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

Er zijn vier combinatiescenario's uitgewerkt, te weten:

- Water, een zege of een vloek?;
- De duistere kanten van *Big Tech*;
- Oorlog in Europa;
- Sanctiepolitiek tegen geïsoleerd Nederland.



3 Combinatiescenario: Water, een zegen of een vloek?

3.1 Inleiding

Het combinatiescenario ‘Water, een zegen of een vloek?’ laat zien dat grote delen van Nederland vrijwel gelijktijdig getroffen kunnen worden door één of meerdere gebeurtenissen met grote impact op de maatschappij. Klimaatverandering is daarbij een ontwikkeling die ervoor zorgt dat de waarschijnlijkheid en de gevolgen van klimaatgerelateerde rampen toenemen. Dergelijke rampen kunnen elkaar tevens sneller opvolgen en grotere delen van Nederland of zelfs meerdere landen tegelijk treffen. Bovendien ontstaan er vaker tegengestelde dreigingen, zoals droogte gevolgd door extreme neerslag. Hierdoor worden de dreigingen en daarmee ook de uitdagingen voor de samenleving complexer.

Zie ook de Slotbeschouwing op het thema *Klimaat- en natuurrampen* in het betreffende thema-rapport, waarin nader wordt ingegaan op de gevolgen van klimaatverandering op klimaatgerelateerde rampen.

In het scenario worden grote delen van Nederland getroffen door wateroverlast wegens extreme neerslag, waarbij onder andere water huizen binnenstroomt, plaatselijk de elektriciteit uitvalt en ziekenhuizen beperkt bereikbaar zijn. In een kleiner gebied leidt dit daadwerkelijk tot overstromingen en langdurige gezondheidseffecten. Vervolgens leiden de gebeurtenissen in heel Nederland tot ophef en polarisatie. Een dergelijke combinatie van dreigingen kan ontstaan door cascade-effecten, zoals in dit scenario, maar ook doordat er een gezamenlijke oorzaak is van de dreigingen of het kan berusten op toevalligheid.

3.2 Kwetsbaarheden

3.2.1 Gevolgen van klimaatverandering

Een ontwikkeling die ervoor zorgt dat het vrijwel gelijktijdig of kort achter elkaar optreden van meerdere natuurrampen wordt vergroot, is klimaatverandering. Een voorbeeld hiervan is de grote bosbrand in Californië begin 2025, die werd gevolgd door hevige regenval met verwoestende modderstromen tot gevolg (De Ruiters, 2025). Een dergelijke opeenvolging van natuurrampen is in Nederland ook voorstelbaar, bijvoorbeeld een dijkdoorbraak die ontstaat door extreme droogte en daardoor verzwakte veendijken. Doordat rampen elkaar sneller kunnen opvolgen, raken gebeurtenissen meer met elkaar verweven en worden de dreigingen complexer. Daarnaast maakt de opeenstapeling van rampen het moeilijker voor zowel burgers als crisis-

en rampbestrijders om te herstellen van de impact (De Ruiters, 2025). Het gaat hierbij om herstel van zowel de fysieke als de mentale impact. Hierdoor neemt de weerbaarheid tegen nieuwe rampen af.

Daarbij speelt ook de omvang van de ramp mee. Een ramp waarbij een groot deel van Nederland voor langere tijd wordt getroffen, zorgt voor capaciteitsproblemen bij hulpdiensten. Hierdoor moeten er keuzes worden gemaakt in waar beschikbare mensen en materieel worden ingezet en kan er mogelijk niet aan alle hulpvragen voldaan worden, waardoor de gevolgen mogelijk toenemen. Getroffenen zullen in eerste instantie op zichzelf aangewezen zijn. Daar komt bij dat hulpdiensten ook zelf door een ramp getroffen kunnen worden, bijvoorbeeld door een overstroming, waardoor de mogelijkheden voor inzet beperkt worden. Daarnaast is er bij een ramp van een grote omvang een aanzienlijke kans dat meerdere gebieden, ook over landsgrenzen heen, vrijwel gelijktijdig getroffen worden, bijvoorbeeld door onbeheersbare natuurbranden of extreme hitte en droogte. In een dergelijk geval zal het minder goed mogelijk zijn om voor de crisisbeheersing en rampbestrijding te leunen op bijstand uit andere regio's, omdat die regio's zelf de gevraagde mensen en middelen nodig hebben. Ditzelfde capaciteitsvraagstuk is ook mogelijk als Europees Nederland en het Caribisch deel van het Koninkrijk gelijktijdig worden getroffen door een (natuur)ramp. In een dergelijk geval zal in beide gebieden om militaire bijstand gevraagd worden en levert dit mogelijk uitdagingen op voor de capaciteit hiervan, vooral als Defensie gelijktijdig ook betrokken is bij andere inzet in het buitenland.

Naast de mogelijke combinatie van dreigingen heeft Nederland ook te maken met tegengestelde dreigingen die elkaar in korte tijd kunnen opvolgen. De Nederlandse zomers worden naar verwachting warmer en droger, maar tegelijkertijd neemt de kans op zware regenbuien toe. Ook in het achterland is de verwachting dat er minder neerslag gaat vallen, waaronder minder sneeuwval in de Alpen. Hierdoor gaan de grote rivieren minder water aanvoeren en wordt Nederland voor de beschikbaarheid van water afhankelijker van grondwater (Binnenlands Bestuur, 2025; De Volkskrant, 2025). De uitdaging hierbij is om voldoende (grond)water van voldoende kwaliteit beschikbaar te houden tijdens droge periodes en voldoende water af te voeren tijdens natte periodes (KNMI, 2025b). Verzilting van het grondwater door de stijgende zeespiegel en langdurige droogte levert hierbij een extra uitdaging op (De Volkskrant, 2025; FD, 2025).

De grotere omvang en opeenvolging van rampen en tegengestelde dreigingen, allen gerelateerd aan klimaatverandering, zorgen voor nieuwe uitingen van dreigingen.

Het komt, wereldwijd gezien, steeds vaker voor dat onvoorstelbaar grote rampen, in omvang of ernst, zich voltrekken. Voorbeelden hiervan zijn de overstromingen in Valencia in 2024 door extreme neerslag en zeer hoge temperaturen van meer dan 50 graden Celsius in Iran en Afghanistan. Ook in Nederland hebben we al te maken gehad met weersextremen die (nog) niet verwacht werden, zoals een temperatuur van 40 graden Celsius die in 2019 voor het eerst in Nederland werd bereikt en het zeer grote en langdurige neerslaggebied dat in 2021 overstromingen veroorzaakte in Nederland, België en Duitsland. Op de lange termijn is de verwachting dat dergelijke extremen nog verder zullen toenemen. Daarentegen is het ook mogelijk dat dreigingen door het bereiken van tipping points volledig kunnen kantelen. Denk hierbij aan het stilvallen van de Golfstroom, waardoor het in Nederland mogelijk juist kouder kan worden, in plaats van de huidige toename in temperatuur. Er zijn al aanwijzingen dat de Golfstroom vertraagt en de meest recente verwachting is dat het klimaatkantelpunt van een stilvallende Golfstroom veel sneller bereikt kan worden dan tot nog toe werd gedacht, namelijk halverwege deze eeuw in plaats van de eerdere verwachting in 2100 (Van Westen et al., 2025). Door klimaatverandering zijn er dus ook wat betreft het weerbeeld in Nederland twee uitersten die op lange termijn mogelijk zijn. Dergelijke *tipping points* zorgen voor grote onzekerheid.

3.2.2 Escalatie bestaande issues

Naast de effecten van klimaatverandering, laat het combinatiescenario zien dat een ramp ervoor kan zorgen dat bestaande spanningen in de samenleving kunnen escaleren. Als voorbeeld is het huidige klimaatvraagstuk genomen. In het scenario zorgt de overstroming ervoor dat de discussie over klimaat escaleert tot grootschalige polarisatie in de samenleving. Ook keuzes in de prioritering van de crisisbeheersing en rampbestrijding samen met politieke keuzes bij de afwikkeling van de ramp kunnen een bron zijn voor polarisatie. Polarisation kan daarnaast gevoed worden door berichten, desinformatie of complottheorieën over de ramp, bijvoorbeeld op social media. Daarbij speelt mee dat wetenschappelijke kennis steeds vaker in twijfel wordt getrokken. In het ergste geval kan polarisatie doorslaan in extremisme, waarbij (groepen) mensen bereid zijn om vanuit hun ideologische overtuigingen haat te zaaien, op te roepen tot geweld tegen andersdenkenden of zelfs overgaan tot het daadwerkelijk plegen hiervan. In de praktijk zal het gaan over een (zeer) klein aantal mensen dat hier daadwerkelijk toe bereid is, maar dat neemt niet weg dat de gevolgen voor hoofdzakelijk de sociaal-politieke stabiliteit groot kunnen zijn.

3.2.3 Gevolgen voor vitale infrastructuur

Ook de mogelijk grote gevolgen van een ramp op de vitale infrastructuur worden duidelijk in het scenario. Behalve de uitdagingen rondom de capaciteiten van hulpdiensten, gaat het dan bijvoorbeeld om de bereikbaarheid van ziekenhuizen, de beschikbaarheid van drinkwater, de werking van rioolgemalen en de bedrijfsvoering van de luchthaven. Ook gaat het in dit scenario om het spuiemaalcomplex IJmuiden dat bij extreme neerslag een kwetsbare schakel vormt in het watersysteem vanwege onvoldoende capaciteit om het water af te voeren (Ministerie IenW, 2021; NH nieuws, 2026; Van Dalen). Door zeespiegelstijging zal de waterafvoer nog meer onder druk komen te staan, omdat hierdoor het waterstandsverschil tussen het Noordzeekanaal en de Noordzee afneemt (NKWK, 2022). Daarbij vormt de koppeling van de vitale waterwerken aan digitale systemen een extra kwetsbaarheid vanwege de mogelijke uitval van elektriciteit of internet, maar ook vanwege de mogelijkheid voor cybercriminaliteit en het moedwillig saboteren van de systemen (Algemene Rekenkamer, 2019). In het scenario valt ook lokaal de elektriciteit uit. Door de beperkte omvang van de elektriciteitsuitval blijven de gevolgen beperkt. Wanneer een algehele black-out in een regio of zelfs heel Nederland ontstaat, zijn de gevolgen veel groter. Een black-out kan veroorzaakt worden door disbalans op het elektriciteitsnet bijvoorbeeld door (moedwillige) schade bij netbeheerders. Bij disbalans in de vraag naar en het aanbod van elektriciteit worden delen van het netwerk automatisch uitgeschakeld. Dit kan leiden tot een kettingreactie, waarbij er ook in andere delen van het netwerk disbalans ontstaat en deze uitgeschakeld worden. Dit gebeurde bijvoorbeeld eind april 2025 in Spanje en Portugal (NOS, 2025a), in augustus 2025 op Curaçao (NOS, 2025b) en in september 2025 in Berlijn (RTL, 2025). Wanneer een totale black-out plaatsvindt, moet het elektriciteitsnet langzaam en gecoördineerd in fases opnieuw worden opgestart om directe overbelasting te voorkomen. Dit kan dagen duren (Koeleman, 2021; London resilience partnership, 2021).

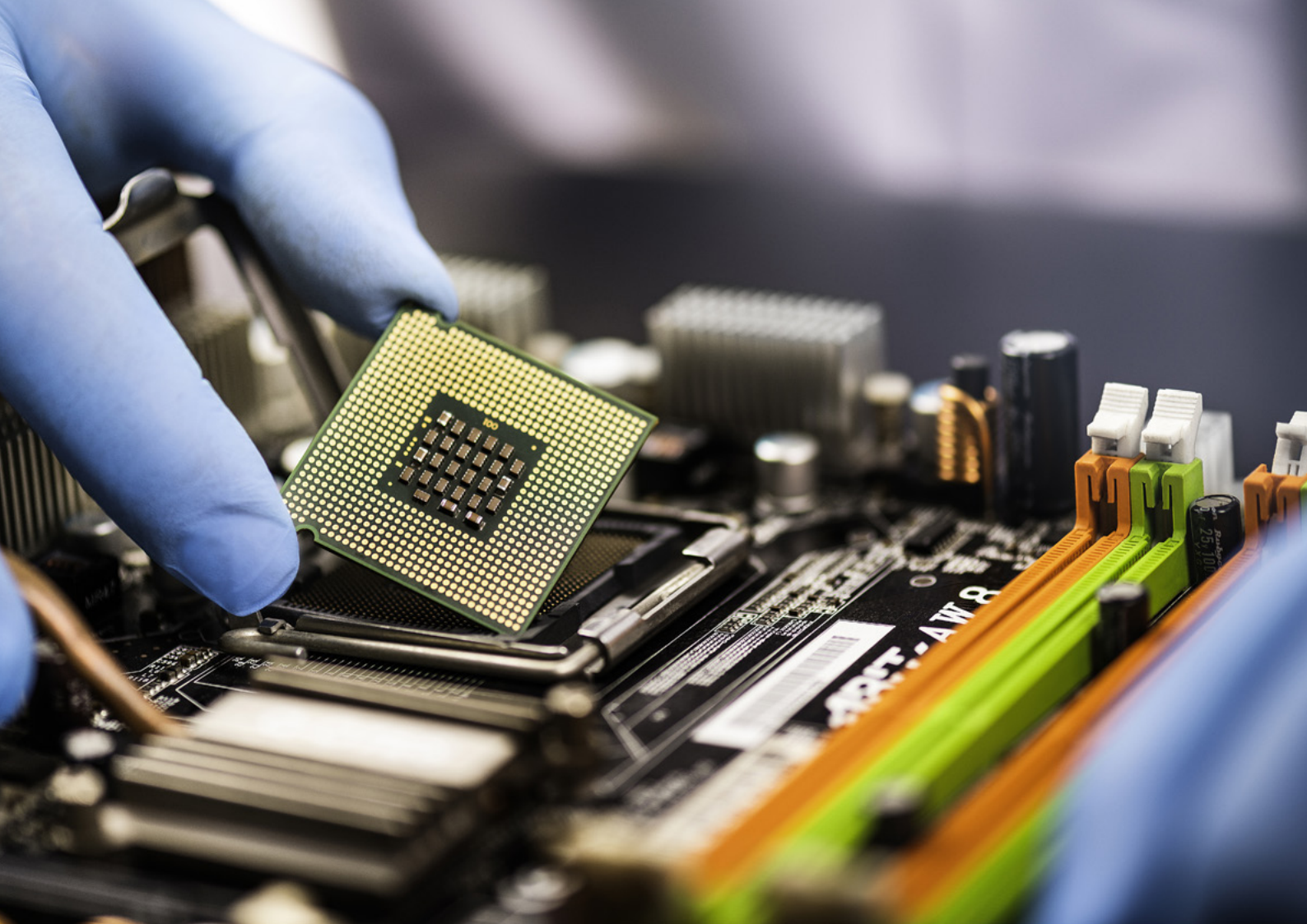
Zie het combinatiescenario 'Oorlog in Europa' in het betreffende themarapport, waarin een gecoördineerde sabotageaanval leidt tot grootschalige en langdurige stroomuitval in Zuid-Holland.

Zie het scenario 'Cyberincident regionale energievoorziening' (thema-rapport *Cyberdreigingen*) waarin een staatsgelieerde activistische hackersgroep een aanval pleegt op de IT/OT systemen van een regionale netbeheerder met als gevolg stroomuitval in een deel van Nederland.

3.3 Handelingsperspectieven

Het Koninkrijk heeft dus te maken met een vergroot risico op natuurrampen als overstromingen, extreem weer en natuurbranden, met een grotere kans dat dergelijke rampen zich vrijwel gelijktijdig of vlak na elkaar voltrekken en met tegengestelde dreigingen, zoals in korte tijd afwisseling van droogte en extreme neerslag. Een goede voorbereiding op dergelijke grote, complexe en opeenvolgende rampen kan de gevolgen hiervan beperken. Er zijn onzekerheden in de snelheid waarmee en richting waarop de dreigingen zich ontwikkelen. Het gaat dan bijvoorbeeld om sluimerende, lange termijn ontwikkelingen, zoals de zeespiegelstijging, of tipping points, zoals de stilvallende Golfstroom. Dergelijke sluimerende en lange termijnontwikkelingen zullen echter uiteindelijk ook tot structurele problemen of nieuwe dreigingen leiden, dan wel bestaande dreigingen vergroten.

Ondanks onzekerheden is nu dan ook het moment om te handelen om de samenleving weerbaarder te maken en onnodig grote gevolgen te voorkomen. Bewustwording dat er verschillende dreigingen zijn en dat er vaker rampen kunnen optreden, helpt bij het maken van keuzes en bij het treffen van maatregelen. Want keuzes zullen er gemaakt moeten worden. Het gaat hierbij enerzijds om keuzes over de inrichting van Nederland. Om de dreigingen op het gebied van klimaat- en natuurrampen het hoofd te kunnen bieden, is een andere inrichting van Nederland nodig. Tot nu toe is Nederland bijvoorbeeld vooral ingericht om water zo snel mogelijk af te voeren, maar ook het langer vasthouden van water is nodig. Een ander voorbeeld is de verwevenheid van natuur- en woongebieden wat een verhoogd risico op grote gevolgen van natuurbranden met zich meebrengt. Het beter beschermen van gebouwen in bosgebieden tegen natuurbranden kan helpen de mogelijke impact te verkleinen. Anderzijds gaat het om keuzes in capaciteiten en in prioritering van crisisbeheersing en rampbestrijding. Capaciteit is nodig om extremen aan te kunnen. Als vooraf duidelijkheid is over de prioritering van de crisisbeheersing en rampbestrijding hoeven moeilijke keuzes hierover niet ten tijde van een ramp gemaakt te worden. Daarbij helpt het als mensen zelf goed voorbereid zijn op een mogelijke ramp en zich de eerste periode na een ramp kunnen redden. Ook helpt het om naderende dreigingen tijdig te kunnen signaleren, zodat hierop ingespeeld kan worden en de impact beperkt kan worden.



4 Combinatiescenario: De duistere kanten van *Big Tech*

4.1 Inleiding

In het combinatiescenario ‘De duistere kanten van *Big Tech*’ zorgen verschillende sluimerende ontwikkelingen voor zeer verstrekkende gevolgen voor de nationale veiligheid.

In het scenario wordt initieel door de Nederlandse overheid (vanuit een noodzaak grote crises het hoofd te bieden) bewust de keuze gemaakt om het *Big Tech*-bedrijf OpenSphere toe te laten in diverse publieke dienstverleningen. OpenSphere krijgt in het scenario steeds meer macht, waardoor een lock-in ontstaat. Omdat meer (toegang tot) data leidt tot betere AI-prestaties, komt er een dynamiek van concentratie op gang, waardoor een steeds kleiner aantal partijen steeds meer toegang heeft tot steeds meer data (Vorst, 2025). Dit heeft in het scenario aanzienlijke gevolgen voor de digitale veiligheid, die niet vergelijkbaar zijn met andere scenario’s ten aanzien van digitale dreigingen (zie het themarapport Cyberdreigingen). Het gaat hier namelijk om een structurele verandering in de manier waarop onder meer digitale dienstverlening vanuit de overheid wordt voorzien, die niet zomaar weer terug is te draaien. De impact op het impactcriterium digitale ruimte (en dus de nationale veiligheid) is dan ook structureel en niet tijdelijk.

Bovendien komt duidelijk de sociaal-maatschappelijke impact naar voren in dit scenario. Langzaam maar zeker heeft OpenSphere steeds meer elementen van het dagelijks leven overgenomen, waardoor de impact breed maatschappelijk gevoeld wordt. Initieel zal de impact op de fysieke veiligheid positief zijn: efficiëntere gezondheidszorg en in algemene zin minder criminaliteit, waardoor minder mensen sterven. Maar sluipenderwijs ervaren mensen in het scenario steeds meer druk om te voldoen aan de door OpenSphere gestelde norm, waardoor er sprake is van ernstig psychisch lijden door angst, onzekerheid, stress, burn-outklachten en gevoelens van vervreemding onder een groot deel van de bevolking. Recente onderzoeken laten al een klein nadelig verband zien (naast ook positieve effecten (Raad voor Volksgezondheid & Samenleving, 2025)) tussen het dagelijks functioneren van kinderen en het problematisch gebruik van sociale media (compulsief en verslavend) (Stichting KidsRights, 2025; Montag, et al., 2024; Boer, Stevens, Finkenauer, & van den Eijnden, 2022; Casale, Akbari, Seydavi, Bocci Benucci, & Fioravanti, 2023). In het scenario zijn deze nadelige gevolgen voor de mentale gezondheid sterker aangezet gezien de alomtvattende invloed van OpenSphere op het dagelijks leven.

Tot slot laat het scenario zien dat er grote impact is op de democratische rechtsstaat. Beleidskeuzes worden gestuurd door algoritmes van OpenSphere, waardoor transparantie en democratische controle afnemen.

Dit heeft een fundamentele en structurele impact op het functioneren van de democratische rechtsstaat, maar ook op het internationale multilaterale systeem. In het scenario worden internationale instituties langzaam vervangen door een alternatief *Big Tech*-systeem, waardoor het multilaterale bestel fundamenteel wordt ondermijnd (Adviesraad Internationale Vraagstukken, 2025; Eerste Kamer der Staten-Generaal, 2025; Adriaanse, 2024).

4.2 Kwetsbaarheden

In het scenario worden ontwikkelingen op een dusdanige manier samengebracht dat er sprake is van een zeer vergaande systeemverandering. Dit lijkt een onvoorstelbaar en dystopisch beeld, maar het is van belang te onderkennen dat er nu al sprake is van grote ongewenste afhankelijkheden van diverse *Big Tech*-bedrijven. Bovendien is het belangrijk om de mogelijke risico’s van die afhankelijkheden voor de toekomst te concretiseren.

4.2.1 Ongewenste afhankelijkheden

Steeds meer publieke en private processen zijn voor hun functioneren afhankelijk van private digitale dienstverlening. Deze uitbesteding aan private partijen is niet nieuw en hoeft op zichzelf ook geen ongewenste afhankelijkheid te creëren, zolang er een belangrijke mate van (publieke) controle is op deze processen. Bovendien kan (politiek) worden overwogen om afhankelijkheden toe te staan, omdat een proces, dienst of goed niet wordt gezien als ‘strategisch’ of ‘sensitief’ (Duijnhoven, Melman, & van Scheepstal, 2022).

Het scenario laat zien dat er op twee manieren geen controle meer is over de private partijen. Ten eerste leveren *Big Tech*-bedrijven (OpenSphere in het scenario) diensten gebaseerd op algoritmieken. Wanneer het niet (meer) duidelijk is op basis waarvan systemen keuzes maken en die keuzes niet transparant zijn, is er sprake van een beperking van de menselijke controle (European Union, 2024). Ten tweede, wanneer de overheid (bijvoorbeeld met het doel om kosten te besparen) steeds meer publieke diensten uitbesteedt, kan er een lock-in ontstaan. *Big Tech*-bedrijven bieden namelijk systemen en diensten aan die goed op elkaar aansluiten, maar niet altijd goed werken met diensten van andere bedrijven. Zo worden organisaties dus steeds meer gedwongen om van dezelfde aanbieder diensten te blijven afnemen en worden deze organisaties afhankelijker van een partij. Dit werkt niet alleen monopolievorming in de hand, maar levert op de lange termijn een kwetsbare afhankelijkheidspositie op (van Eeden, Karstens, Roolvink, & van Huijstee, 2025).

Deze afhankelijkheidspositie kan zeer nadelig uitpakken voor de afnemer in tijden van geopolitieke onrust. De ‘thuisstaat’ van het *Big Tech*-bedrijf kan namelijk de economische afhankelijkheidspositie uitbuiten en dreigen met het afsluiten van bepaalde diensten, het in beslag nemen van sensitieve of privacygevoelige data of zelfs tijdelijk daadwerkelijk de dienstverlening stopzetten. Zo hebben Amerikaanse sancties jegens het Internationaal Strafhof in Den Haag ertoe geleid dat Amerikaanse bedrijven in 2025 en 2026 meerdere medewerkers van het Strafhof uiteenlopende beperkingen hebben opgelegd. Er zijn financiële beperkingen (zoals geen toegang tot bankrekeningen en problemen bij internationale financiële transacties), digitale gevolgen (zoals beperking van toegang tot diensten van Amazon, Google en Microsoft) en visumintrekkingen (Alligood, 2026; Quell, 2025; Hartholt, 2025; van Trigt, Microsoft). Bovendien kan de Amerikaanse overheid onder voorwaarden eisen dat inzage wordt geboden in (persoons)gegevens van niet-Amerikanen die zijn opgeslagen op Amerikaanse clouddiensten. Amerikaanse (cloud)bedrijven zoals Amazon, Alphabet (Google) en Microsoft dienen zich namelijk te houden aan Amerikaanse wetgeving zoals de Amerikaanse CLOUD Act en sectie 702 van de *Foreign Intelligence Surveillance Act* (FISA). Hoewel de waarschijnlijkheid dat daadwerkelijk gebruik wordt gemaakt van deze toegang tot gegevens als laag wordt geschat, staat deze wetgeving haaks op onder meer de Europese Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) (van Eeden, Karstens, & van Huijstee, 2025). Tot slot zorgt de afhankelijkheid van een enkel bedrijf voor een toenemende kwetsbaarheid voor cyberaanvallen, zie ook het themarapport *Cyberdreigingen*.

Zie bijvoorbeeld het scenario ‘Aanval cloudbedrijf’ (themarapport *Cyberdreigingen*), waarin een supply-chain aanval op een aanbieder van clouddiensten door een statelijke actor wordt beschreven. Hierdoor vallen diensten van organisaties in diverse sectoren uit, inclusief vitale processen.

4.2.2 Digitale kwetsbaarheid

In een ‘wat als’ op het scenario is de bovenstaande kwetsbaarheid voor cyberaanvallen benoemd, evenals de mogelijkheid tot manipulatie van algoritmes onderliggend aan een systeem als dat van OpenSphere. Zo kunnen kwaadwillende actoren onder meer trainingsdata manipuleren of de input van het model, zodat het model bijvoorbeeld een uiting op sociale media verkeerd gaat classificeren. Ook kan worden geprobeerd om te achterhalen welke data zijn gebruikt om het model te

trainen, om zo privacygevoelige informatie (zoals medische gegevens of profielen van personen in het scenario) te achterhalen. Dergelijke digitale kwetsbaarheden zijn van cruciaal belang te onderkennen, niet alleen in de context van een monopoliepositie van een *Big Tech*-bedrijf, maar ook in het algemeen. Immers, gegeven de digitalisering van de samenleving, worden steeds meer AI-(gebaseerde) systemen geïmplementeerd in allerlei (vitale) sectoren. De robuustheid en (cyber)veiligheid van deze systemen zijn daarom een belangrijk punt van aandacht, zeker omdat aanvalstechnieken vooruitlopen op verdedigingsmogelijkheden (Analistennetwerk Nationale Veiligheid, 2024; Brink, et al., 2023; Vassilev, et al., 2025).

4.2.3 Economische macht

Ook worden in het scenario allerlei datastromen samen gebracht die het model van OpenSphere voeden. Dit levert niet alleen grote risico’s op ten aanzien van privacy-schending (TU Delft, sd), maar geeft het bedrijf ook een enorme macht. Immers, door het combineren van data kunnen nieuwe patronen worden ontdekt en daarmee de kennis over groepen en individuen worden vergroot (Austin, 2025). Bovendien, als bedrijven meer toegang krijgen tot data worden deze bedrijven dominanter en is het voor andere partijen moeilijker te concurreren (Amnesty International, 2025).

Deze monopolievorming zorgt ervoor dat *Big Tech*-bedrijven steeds machtiger worden, in sommige gevallen machtiger dan staten. Individuele CEO’s van grote technologie-bedrijven hebben in de afgelopen jaren al grote invloed gehad op het wereldtoneel. Zolang deze bedrijven meer macht naar zich toe kunnen trekken, reikt hun macht steeds verder van economische macht naar ook (geo-)politieke macht (Amnesty International, 2025) (Khanal, Zhang, & Taihagh, 2025) (Aiken, et al., 2025).

4.2.4 Versnippering

Onder meer in de Nederlandse Digitaliseringsstrategie wordt gesproken over de huidige versnippering van beleid ten aanzien van digitalisering en digitale veiligheid. Deze versnippering uit zich bijvoorbeeld in aparte aanpakken ten aanzien van clouddiensten en cyberveiligheid, digitale systemen die niet op elkaar aansluiten en beperkte coördinatie vanuit de overheid (Rijksoverheid, 2025). Ook zijn er veel verschillende wet- en regelgevingen ten aanzien van digitale veiligheid, zoals de Cyberbeveiligingswet, de Wet weerbaarheid kritieke entiteiten, de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG), de Digitale dienstenverordening en de AI Verordening. In de Nederlandse Cybersecuritystrategie en de Nederlandse Digitaliseringsstrategie wordt daarom de noodzaak van

een integrale aanpak voor digitale veiligheid benadrukt (NCTV, 2022) (Rijksoverheid, 2025).

Deze versnippering van beleid kan onder meer leiden tot een gebrek aan effectieve (centrale) coördinatie van handhaving van beleid. In het scenario worden bijvoorbeeld systemen ingezet door OpenSphere die onder meer de Europese AI Act expliciet verbiedt, zoals systemen bedoeld voor ‘social scoring’ en systemen ten behoeve van “real time remote biometric identification” (Future of Life Institute, 2024). Indien er geen overheidsbrede coördinatie plaatsvindt ten aanzien van de handhaving van regelgevingen, kunnen Big Tech-bedrijven pogen om door de mazen van de wet te kruipen. Bovendien, mocht er wel sprake zijn van handhaving, is het van belang te erkennen dat grote Big Tech bedrijven een enorme hoeveelheid middelen hebben om te procederen. Tot slot heeft de complexiteit van de verschillende Europese regelgevingen mogelijk het averechtse effect dat de juist kleinere concurrenten van Big Tech harder worden geraakt (de Gregorio & Demková, 2025) (Universiteit Leiden, 2026).

4.2.5 Vertrouwen in de overheid

Tot slot, in de aanleiding van het scenario wordt beschreven dat de Nederlandse overheid gebukt zou gaan onder een reeks grote crises die elkaar versterken: een economische recessie, een snel vergrijzende bevolking en hardnekkige tekorten in de publieke sector, met name in onderwijs en zorg. Daarbovenop komt de schaarste aan kritieke materialen en de steeds voelbaardere effecten van klimaatverandering. Deze ontwikkelingen zetten de overheid onder enorme druk om oplossingen te vinden en maken tegelijkertijd een efficiëntere werkwijze onvermijdelijk. Het publieke vertrouwen in de overheid om te komen met effectieve oplossingen om deze crises het hoofd te bieden is daardoor tot een kritiek punt gedaald in het scenario (van der Meer & den Ridder, 2025).

Dit maakt het aannemelijk dat de overheid op zoek gaat naar oplossingen aangeboden door private platforms. Burgers zijn dan mogelijk geneigd meer vertrouwen te hebben in deze bedrijven, zeker gezien de alomtegenwoordigheid van deze platforms in het dagelijks leven (Kool, et al., 2021).

4.3 Handelingsperspectief

Zoals al door meerdere (overheids)organisaties is gesignaleerd, is een langetermijnvisie en een Rijksbrede aanpak ten aanzien van het verminderen van digitale afhankelijkheden cruciaal. De focus moet verschuiven van *business continuity* naar *societal continuity*. Hierbij gaat het er niet zozeer om óf gebruik wordt gemaakt van (AI-)diensten van Big Tech, maar om de kaders die hierbij mee worden gegeven. Er dienen keuzes voor de lange termijn te worden gemaakt die mogelijk op de korte termijn economisch minder voordelig lijken.

Zo is versterking van strategische digitale autonomie cruciaal, onder meer door ontwikkeling en behoud van eigen (Europese) cloud-, data- en AI-capaciteiten en het stimuleren van interoperabiliteit en open standaarden om lock-in te voorkomen. Daarnaast vraagt dit om robuuste governance- en toezichtscapaciteit en versterkte handhaving op (Europese) regelgeving. Tegelijkertijd moet worden geïnvesteerd in cyberweerbaarheid en AI-veiligheid. Verder is een sterke Rijksbrede coördinatie en integrale beleidsvorming nodig om versnippering tegen te gaan en consistent op te treden richting Big Tech. Tot slot vereist dit een actieve inzet op internationale samenwerking en normstelling, gericht op het borgen van publieke waarden, het tegengaan van machtsconcentratie en het beschermen van het multilaterale systeem.



5 Combinatiescenario: Oorlog in Europa

5.1 Inleiding

5.1.1 Grote impact op Koninkrijk

Het combinatiescenario ‘Oorlog in Europa’ toont aan dat in geval van een oorlog in Oost-Europa, de nationale veiligheidsbelangen van het Koninkrijk in grote mate worden geschaad. Hoewel de samenleving in Nederland in zekere mate zal blijven functioneren, ondanks de grote effecten op bijvoorbeeld de economische veiligheid, fysieke veiligheid en het dagelijks leven, zorgt de normbreuk voor grote impact op de internationale veiligheid. Bovendien komt de NAVO in oorlog met een kernmacht, wat zal leiden tot grote spanningen en zorgen over nucleaire escalatie.

In een dergelijk scenario zal de Nederlandse krijgsmacht een groot beroep op de samenleving doen. Nederlandse eenheden zijn onder SACEUR gecommiteerd en zullen in verschillende ‘tiers’ (NATO, 2025) ingezet worden in de NAVO-operatie. Dit betekent dat er in het gehele Koninkrijk minder militairen beschikbaar zullen zijn voor militaire bijstand (Verlinden, 2025). In het scenario wordt het voorbeeld gegeven van een overstroming waar Defensie nauwelijks hulp kan bieden en dus een nog groter beroep wordt gedaan op civiele hulpdiensten én burgers zelf. Dit geldt niet alleen voor dergelijke natuurrampen, maar in algemene zin zullen burgers zelfredzamer (met elkaar) moeten zijn.

Daarnaast zal de krijgsmacht op veel verschillende vlakken ondersteuning vragen vanuit de civiele sector, op het gebied van bijvoorbeeld transport, energievoorziening en gezondheidszorg. In het scenario is beschreven dat de gezondheidszorg in Nederland onder druk komt te staan doordat gewonde militairen (Nederlandse, maar ook van andere NAVO-bondgenoten) opgevangen worden in ziekenhuizen, waardoor planbare zorg mogelijk uitgesteld wordt. Het is van belang dat wordt geanticipeerd op dergelijke situaties en daarom worden nu ook afspraken gemaakt met bijvoorbeeld diezelfde zorgsector over onder andere de opvang van militairen (NCTV, Ministerie van Defensie, 2024).

Tot slot kan Defensie in voorkomend geval reservisten oproepen in werkelijke dienst, bijvoorbeeld ten behoeve van het bewaken en beveiligen van kritieke infrastructuur. Om op te kunnen schalen maakt Defensie gebruik van een flexibele schil als aanvulling op beroepsmilitairen. Reservisten zijn onderdeel van deze flexibele schil en zijn tegelijkertijd werkzaam in de civiele maatschappij. Hierbij is de uitdaging om personeelstekorten in vitale sectoren niet te verergeren (Hahné, 2025) (Ministerie van Defensie, 2025).

5.1.2 Huidige dreiging

In het combinatiescenario heerst er direct na de inval van Rusland in Litouwen en Polen onzekerheid over de militair-strategische doelen van Rusland. In de afgelopen jaren signaleren diverse experts dat Rusland door relatief kleinschalige acties wel degelijk effect bereikt, maar daarbij een grootschalige oorlog met de NAVO vermijdt. Denk aan de verschillende spionageactiviteiten in Westerse landen, de activiteiten om de onderzeese kritieke infrastructuur in kaart te brengen en de dronebewegingen rondom bijvoorbeeld militaire bases waarbij Russische betrokkenheid wordt vermoed. Dit zijn activiteiten waar de Westerse wereld moeilijk een eenduidig antwoord op lijkt te kunnen formuleren, maar waarbij telkens de grens van toelaatbaar gedrag lijkt te verschuiven. Bovendien kunnen acties en reacties van verschillende partijen verkeerd worden geïnterpreteerd. Hiermee wordt het risico op ‘*stumble into war*’ groter, waarbij het Westen voor een ogenschijnlijk voldongen feit komt te staan (Anghel, 2026).

In een ‘wat als’ op het scenario wordt bovendien de nucleaire dreiging benoemd. In november 2024 heeft Rusland zijn nucleaire doctrine herzien, waarmee de drempel om nucleaire wapens te kunnen gebruiken formeel is verlaagd (AIVD, MIVD, NCTV, 2025). De in de ‘wat als’ benoemde kernwapentesten zal Rusland enerzijds inzetten als afschrikkingsmiddel, maar Rusland ziet de inzet van dergelijke wapens wel degelijk als onderdeel van de militaire ‘toolbox’ om zijn strategische doelen te bereiken.

5.1.3 Maatschappijbrede weerbaarheid

De brede weerbaarheidsopgave is gegeven de grote verwachte maatschappelijke impact van een artikel 5 scenario³ van groot belang. Dit betekent niet alleen dat er grote beleidsstappen dienen te worden gemaakt, maar ook dat er een maatschappelijke gedragsverandering tot stand komt. Zo zijn de Wet weerbaarheid kritieke entiteiten (Wwke) en de Cyberbeveiligingswet (Cbw) bedoeld om de weerbaarheid van organisaties die essentiële diensten leveren te verhogen (NCTV, n.d.). Beide wetsvoorstellen dienen in 2026 in werking te treden (NCTV, n.d.). In deze wetsvoorstellen ligt aanzienlijke verantwoordelijkheid bij de organisaties die door de overheid worden aangewezen als kritieke entiteit. Zo dient een risicobeoordeling te worden uitgevoerd, moeten maatregelen worden getroffen om te beschermen tegen geïdentificeerde risico’s (zorgplicht) en moeten processen worden ingericht ten aanzien van de detectie, monitoring en melding van en respons op incidenten (meldplicht) (Ministerie van Justitie

³ Waarbij de collectieve verdedigingsclausule van de NAVO wordt geactiveerd.

en Veiligheid, 2025). Dit alles vereist dus een proactieve houding van de betreffende organisaties, waaronder ook kleinere organisaties. Weerbaar worden en zijn tegen zeer uiteenlopende typen dreigingen is immers geen eenmalige exercitie, maar vraagt doorlopend aanpassingsvermogen. Ten aanzien van militaire en hybride dreigingen is het daarbij van groot belang dat organisaties een goed beeld krijgen van de dreiging die in Nederland (ten aanzien van het bedrijfsleven en van de samenleving in generieke zin) te verwachten is.

Deze bewustwording van mogelijke dreigingen in het militaire domein is ook een opgave voor de samenleving in den brede. Hoewel Nederlandse burgers de geopolitieke en militaire dreiging steeds meer als risicovol zien voor de Nederlandse nationale veiligheid (NCTV, 2025) (Sie Dhian Ho, Elchardus, Houtkamp, van der Laan, & Wessel, 2025), betekent deze toegenomen bewustwording nog niet dat er ook al sprake is van een maatschappijbrede (*whole-of-society*) aanpak van de weerbaarheidsopgave. In andere landen (zoals Finland en Zweden) wordt de weerbaarheidsaanpak wel degelijk gezien als een gezamenlijke verantwoordelijkheid van overheid, het bedrijfsleven, organisaties en burgers zelf. Nederland is als samenleving individualistischer en ingericht op efficiëntie (waardoor er bijvoorbeeld beperkt aandacht is voor strategische voorraden), waardoor het gevoel van urgentie binnen de samenleving om als geheel weerbaarder te worden nog ontbreekt. Kortom, hoewel vanuit de NCTV en Defensie grote stappen worden gezet in de weerbaarheidsopgave, is het blijven betrekken van de samenleving (van bedrijfsleven tot burgers en decentrale overheden) cruciaal (Lysaght, 2025) (van Vark, 2025) (Adviesraad Internationale Vraagstukken, 2024).

5.2 Kwetsbaarheden

5.2.1 Nederland als doelwit

Nederlandse betrokkenheid bij internationale conflicten kan het Koninkrijk doelwit maken van de strijdende partijen. De prominente Nederlandse rol in de westerse steun aan Oekraïne kan bijvoorbeeld reden zijn voor tegenacties. Ook de aanwezigheid van internationale organisaties zoals de OPCW en het Internationaal Strafhof, of de concentratie van hightechbedrijven (onder meer in Brainport Eindhoven), kunnen motiveren tot én doelwit zijn van buitenlandse vijandigheid. Daarnaast beschikt Nederland over belangrijke transportknooppunten, zoals de haven van Rotterdam (benoemd in een 'wat als' op het scenario) en Schiphol, én een centrale positie in het Europese informatienetwerk (MIVD, 2025). Ook zal Nederland een cruciale rol hebben als doorvoerland, in

de uitvoering van de *Host Nation Support* taak. Dit betekent dat heel veel materieel, personeel en andere goederen via verschillende (lucht)havens over verschillende modaliteiten (weg, spoor, waterwegen) door Nederland richting het front zullen worden verplaatst. Dit zal inherent een impact hebben op de continuïteit van de samenleving (files, vertragingen op het spoor, militair luchttransport, etc.) (Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving, 2025) (Verlinden, 2025) (Ministerie van Defensie, sd). Bovendien is het voor Rusland aantrekkelijk om deze doorvoer richting het oosten van Europa zoveel mogelijk te vertragen, verstoren en saboteren, hierop zal Nederland zich moeten voorbereiden. In de 'wat als' op het scenario wordt bijvoorbeeld een situatie beschreven van explosieven op wegen richting kazernes. Er zijn ook sabotage activiteiten denkbaar op het spoor en andere infrastructuur die kritiek zijn voor Defensie.

De verschillende hybride activiteiten zoals in het scenario benoemd, onderschrijven het belang van robuuste kritieke processen, zoals energie, telecom en betalingsverkeer. Immers, uitval van kritieke processen, zoals elektriciteitsvoorziening, zullen inherent cascade-effecten teweegbrengen op andere processen. Tegelijkertijd is het van groot belang dat er in de samenleving bewustwording is dat deze processen kunnen uitvallen. In de eerder benoemde maatschappijbrede weerbaarheidsopgave is aandacht voor uitval en verstoring van deze processen, maar tot op welke hoogte is de Nederlandse samenleving bereid tot het accepteren van deze uitval en verstoringen? De mate waarin de samenleving hinder gaat ondervinden van de Russische beïnvloeding (in de fysieke, digitale en cognitieve dimensies), zal in belangrijke mate het draagvlak van de Nederlandse bevolking voor de Nederlandse (militaire) bijdrage aan de artikel 5-operatie gaan bepalen. Dit vraagt aldus om brede bewustwording van de dreiging en risicoacceptatie in de samenleving als geheel.

Deze (hybride) dreigingen die zich potentieel kunnen manifesteren tijdens een dergelijk "artikel 5-scenario" zijn tegelijkertijd op dit moment al aan de orde van de dag. De hybride dreiging vanuit Rusland naar Nederland is onverminderd hoog en uit zich onder meer in economische spionage op het gebied van hoogwaardige technologische kennis, het in kaart brengen van kritieke infrastructuur ten behoeve van mogelijke toekomstige sabotage en cyberaanvallen op Nederlandse bedrijven en (overheids)organisaties (AIVD, MIVD, 2024) (AIVD, MIVD, 2026). Deze hybride dreiging vraagt om een gecoördineerde contra-hybride aanpak, zoals binnen het Rijksbreed Responskader Hybride Dreigingen (Adviesraad Internationale Vraagstukken, 2024), waarbij ook uitvoeringsorganisaties zoals politie en veiligheidsregio's dienen te worden betrokken.

Hoewel het Caribisch deel van het Koninkrijk waarschijnlijk geen direct doelwit zal zijn in een artikel 5-situatie zoals beschreven in het combinatiescenario, is het wel degelijk van belang om voorbereid te zijn op gelijktijdige incidenten. In de 'wat als' op het scenario is bijvoorbeeld benoemd dat het Caribisch deel van het Koninkrijk te maken zou kunnen krijgen met vluchtelingenstromen uit naburige landen als Venezuela, maar het is ook denkbaar dat Rusland (eventueel door middel van proxies) de aandacht van de Nederlandse overheid wil afleiden van de situatie aan het oostfront door middel van hybride activiteiten gericht op het Caribisch deel van het Koninkrijk.

Zie het scenario 'Sabotage zeekabels Caribisch gebied voorbereid met spionage' (thema-rapport *Ongewenste inmenging en beïnvloeding democratische rechtsstaat*), waarin Rusland en Venezuela spionage- en sabotagehandelingen uitvoeren op enkele datakabels tussen verschillende eilanden in de Caribische zee.

Bij natuurrampen of andere noodsituaties zal de Nederlandse krijgsmacht maar beperkt in staat zijn om gehoor te geven aan verzoeken tot militaire bijstand aan civiele autoriteiten (in Nederland en in het Caribisch deel van het Koninkrijk), wanneer inzet van Defensie nodig is voor de bescherming van het (bondgenootschappelijk) grondgebied.

5.2.2 NAVO-cohesie

In een voorkomend scenario zal Rusland met alle mogelijke instrumenten proberen de cohesie tussen NAVO-bondgenoten te ondermijnen, om zo steun voor de collectieve verdediging van het NAVO-grondgebied te laten afbrokkelen (European External Action Services, 2025) (NATO, 2022) (Patterson, 2025). Dit maakt het van belang om die cohesie binnen het bondgenootschap te behouden en waar mogelijk te versterken. In het combinatiescenario staat beschreven dat besluitvormers beïnvloed worden met desinformatie over de Amerikaanse toewijding aan de NAVO, en indien er gelijktijdig oplopende spanningen zijn in bijvoorbeeld de Indo-Pacific (zoals in een 'wat als' op het scenario benoemd), zal Rusland twijfel proberen te zaaien.

In Nederland zal Rusland proberen bestaande tegenstellingen uit te buiten in de informatieomgeving. Op de extreme flanken aan beide zijden van het politieke spectrum zal Rusland pogen het debat te verscherpen. Zo kan Rusland proberen het debat rondom het mogelijk reactiveren van de opkomstplicht (dienstplicht)

te polariseren, evenals het mogelijk activeren van het staatsnoodrecht (Ministerie van Justitie en Veiligheid, 2022).

5.3 Handelingsperspectief

Een grootschalig militair conflict op NAVO-grondgebied zal dus ook voor het Koninkrijk der Nederlanden verstrekken gevolgen hebben. Dit vraagt om een lange termijn, pro-actieve, maatschappijbrede weerbaarheidsbenadering, die deels al is ingezet.

Een cruciale component in deze weerbaarheidsbenadering is het versterken van de civiel-militaire samenwerking, onder meer door het structureel borgen van afspraken met vitale sectoren zoals transport, energie en zorg, inclusief opschalingsmechanismen voor crisis-omstandigheden. Daarnaast is het noodzakelijk te investeren in de robuustheid en redundantie van kritieke infrastructuur (zoals energie, telecom, logistiek en betalingsverkeer), gecombineerd met een effectieve contra-hybride aanpak en versterkte cyberweerbaarheid. Op maatschappelijk niveau is een impuls nodig voor zelfredzaamheid en risicobewustzijn van burgers, bijvoorbeeld via voorlichting, voorbereiding op verstoringen en lokale netwerken. Tot slot is het versterken van strategische communicatie en weerbaarheid tegen desinformatie cruciaal om het maatschappelijk draagvlak en de NAVO-cohesie te behouden.



6 Combinatiescenario: Sanctiepolitiek tegen geïsoleerd Nederland

6.1 Inleiding

Het combinatiescenario 'Sanctiepolitiek tegen geïsoleerd Nederland' laat de gevolgen zien van doelgerichte (economische) sancties en inmenging zoals vanuit de VS tegen Nederland en het Caribisch deel van het Koninkrijk, onderdeel van een bredere trend waarbij economische betrekkingen vaker als geopolitiek drukmiddel worden ingezet. Het scenario leidt tot een zeer ernstige aantasting van de nationale veiligheid: alle nationale veiligheidsbelangen, op het ecologische belang na, worden aanzienlijk tot catastrofaal geschonden.

Het zwaarst getroffen is de territoriale veiligheid van het Koninkrijk en dan meer specifiek de internationale positie van Nederland. Dit volgt zowel uit de veelzijdigheid van de acties tegen het Koninkrijk als uit de mate van invloed die de VS wereldwijd (en daarmee in potentie tegen het Koninkrijk) heeft. Ook de beschikbaarheid van de digitale ruimte wordt voor de Rijksoverheid getroffen.

Het sociaal-politieke veiligheidsbelang wordt in brede zin zeer ernstig aangetast. Er is sociaal-maatschappelijke impact doordat het dagelijks leven voor verschillende groepen Nederlanders wordt verstoord, het functioneren van de democratische rechtsstaat moedwillig wordt ingeperkt door een buitenlandse mogendheid en bepaalde bevolkingsgroepen worden aangevallen door extremisten. Dit leidt ook tot een impact op de fysieke veiligheid met een dode, meerdere gewonden en een onveilige leefomgeving tot gevolg.

De internationale rechtsorde wordt tweeledig geraakt. Allereerst door oorlogsmisdrijven en mensenrechtenschendingen in het Midden-Oosten die een startpunt voor het scenario vormen. Ten tweede wordt het functioneren van internationale instituties verlamd en vitale infrastructuur van de Nederlandse staat ingeperkt, met de VS als normbreker.

De economie wordt met name getroffen door de kosten die volgen uit de financieel-economische maatregelen van de VS. Deze kosten variëren met de duur van de sancties over tijd en de reikwijdte van de goederen, diensten of sectoren die gesanctioneerd worden. In een extremer scenario zouden de kosten veel hoger zijn. De economische vitaliteit, in termen van werkloosheid en de publieke schuldquote, wordt over een periode van twee jaar relatief beperkt geraakt. Dit zou (veel) meer het geval zijn mochten één of meer van de alternatieve uitwerkingen ('wat als' in het scenario) werkelijkheid worden, zoals rond het financieel stelsel, de energievoorziening of digitale dienstverlening. Deze treffen niet alleen de sectoren in kwestie, maar werken via leveringsketens breed door in andere

bedrijfstakken en de algehele maatschappij. Zeker voor essentiële diensten en 'niet-duurzaam inzetbare' goederen, zoals het financieel verkeer of brandstoffen, kan dit mogelijk al snel tot problemen leiden. De precieze impact zal ook afhangen van de mate waarin snel vervangende leveranciers gevonden kunnen worden, des te meer wanneer ook andere landen zich scharen achter de boycot.

Voor vrijwel alle gevolgen geldt dat het hoogst onzeker is in hoeverre deze van structurele aard zijn of na verloop van tijd minderen of verdwijnen. Recente acties van de VS tegen individuele landen fluctueren in intensiteit, maar kunnen na een periode van relatieve rust weer terugkeren, zoals bij de Groenland-kwestie. Ook eerder gemaakte afspraken, zoals een handelsovereenkomst of onderlinge concessies, lijken later zonder overleg teniet te kunnen worden gedaan. Sancties van de VS tegen bijvoorbeeld China of Iran zijn wel al meerdere jaren van kracht; dat zou een vergaande uitwerking van het scenario zijn.

6.2 Kwetsbaarheden

Uit het scenario volgen enkele kwetsbaarheden voor Nederland. Als klein land dat internationaal sterk verweven is, zeker ook met de VS, is het vatbaar voor politieke of economische druk. Dit kan bijvoorbeeld raken aan defensiecapaciteiten, de continuïteit van digitale dienstverlening en de energiezekerheid. De VS hebben militair een sterke aanwezigheid in Europa, de Amerikaanse 'Big Tech'-bedrijven zijn wereldwijd dominant en Nederland is sterk afhankelijk van importen van olie en vloeibaar gas (LNG). Daardoor kunnen extraterritoriale maatregelen uit het buitenland ver reiken. Daarbij geldt dat de waarden dan wel belangen van de EU en VS uit elkaar zijn gedreven. Tegelijkertijd kent Europa niet dezelfde capaciteiten als de Amerikanen om deze zelf na te streven. Zo is Europa voor internationale sancties afhankelijk van de rol van de dollar of de wereldwijde inzet van het Amerikaanse leger. Omdat de dominante politieke kracht in de VS momenteel sterk EU-kritisch is, kan de EU minder goed haar eigen doelen nastreven.

Het koppelen van ogenschijnlijk ongerelateerde socio-culturele, politieke en economische dossiers maakt dat ook dit sterk met elkaar verweven is. Zo heeft de Amerikaanse regering eerder al landenspecifieke handelsmaatregelen ingevoerd vanwege bijvoorbeeld de vervolging van een oud-president (Brazilië) of het ontwijken van sancties tegen Rusland (India). Het handelsbeleid wordt mede gevoerd op basis van desinformatie (op sociale media) om een politieke agenda na te streven, zoals bij maatregelen gericht tegen Zuid-Afrika en Nigeria vanwege een vermeende genocide ([BBC, 2025](#); New York Times, 2026).

Zeker ook de onvoorspelbaarheid van het beleid maakt het moeilijk om te anticiperen op nieuwe ontwikkelingen. Tegelijkertijd kan het bedrijfsleven en financieel bestel al direct anticiperen of reageren, zonder dat formeel nieuw beleid is vastgesteld, maar in plaats daarvan uit voorzorg klanten weigeren of handelsstromen verschuiven. Daarbij bestaat ook omgekeerd de mogelijkheid dat bedrijven juist de politieke besluitvorming beïnvloeden voor economisch gewin in Europa, bijvoorbeeld door in de VS te lobbyen tegen regelgeving.

Het is al eerder voorgekomen dat grote mogendheden als China en de VS individuele EU-landen troffen. Om dit te voorkomen of hierop te acteren is collectieve actie vereist, al zullen lang niet altijd de belangen van verschillende EU-lidstaten in lijn zijn met elkaar.

Conflicten in het buitenland zijn van grote invloed op binnenlandse kwesties, dit geldt zowel in Nederland als in de VS. Zo ligt het debat rond Israël en migratie zeer gevoelig. Dit maakt Nederland ook vatbaar voor buitenlandse inmenging, waarbij extremisme (verder) kan worden aangewakkerd. De rol van (veelal buitenlandse) sociale media is hierop van grote invloed.

6.3 Handelingsperspectieven

Het inzetten op eigen capaciteiten wat betreft energie, (digitale) technologie en defensie, zowel in Nederland als in EU-verband, kan risicovolle afhankelijkheden verminderen. Ook internationale coördinatie kan verhelpen dat individuele landen, ook wanneer het bijvoorbeeld een ander EU-lidstaat dan Nederland betreft, worden geïsoleerd. Dit vergt vooraf heldere afspraken of geloofwaardige toezeggingen, denk aan de Europese douane-unie met een gemeenschappelijk handelsbeleid of aan Artikel 5 van de NAVO, ook wanneer het opportuun zou zijn om in lastige situaties eigen richting te kiezen of afzijdig te blijven.

Deel 3:

Beschouwingen dreigingsthema's

Dit onderdeel bevat de beschouwingen op de acht dreigingsthema's. De dreigingsthema's zijn onderverdeeld in meerdere dreigingscategorieën (zie Tabel 2) met daarin een aantal enkelvoudige scenario's. De enkelvoudige scenario's, evenals de beoordeling op impact en waarschijnlijkheid, zijn weergegeven in de betreffende themarapporten.

Tabel 2 Onderverdeling dreigingsthema's in dreigingscategorieën

Dreigingsthema	Dreigingscategorie
Klimaat- en natuurrampen	Overstromingen
	Extreem weer
	Natuurbranden
Infectieziekten	Humane infectieziekten en zoönosen
Zware ongevallen	Stralingsongevallen
Polarisatie, extremisme en terrorisme	Maatschappelijke polarisatie
	Extremisme
	Terrorisme
Ongewenste inmenging en beïnvloeding democratische rechtsstaat	Ongewenste buitenlandse beïnvloeding (hybride dreigingen)
	Spionage
	Ongewenste buitenlandse inmenging
	Georganiseerde criminaliteit
Internationale en militaire dreigingen	Multilaterale veiligheidsinstituties onder druk
	Nucleaire proliferatie
	Gewapend interstatelijk conflict
	Fragiliteit nabij het Koninkrijk en/of de EU
Economische dreigingen	Bedreiging van de knooppuntfunctie van Nederland
	Handelskrimp of verstoring van de internationale handel
	Buitenlandse inmenging bij het bedrijfsleven
	Strategische afhankelijkheden
	Destabilisatie van het financieel systeem
Cyberdreigingen	Verstoring functioneren internet
	Verstoring cyber-fysieke systemen



7 Beschouwing thema Klimaat- en natuurrampen

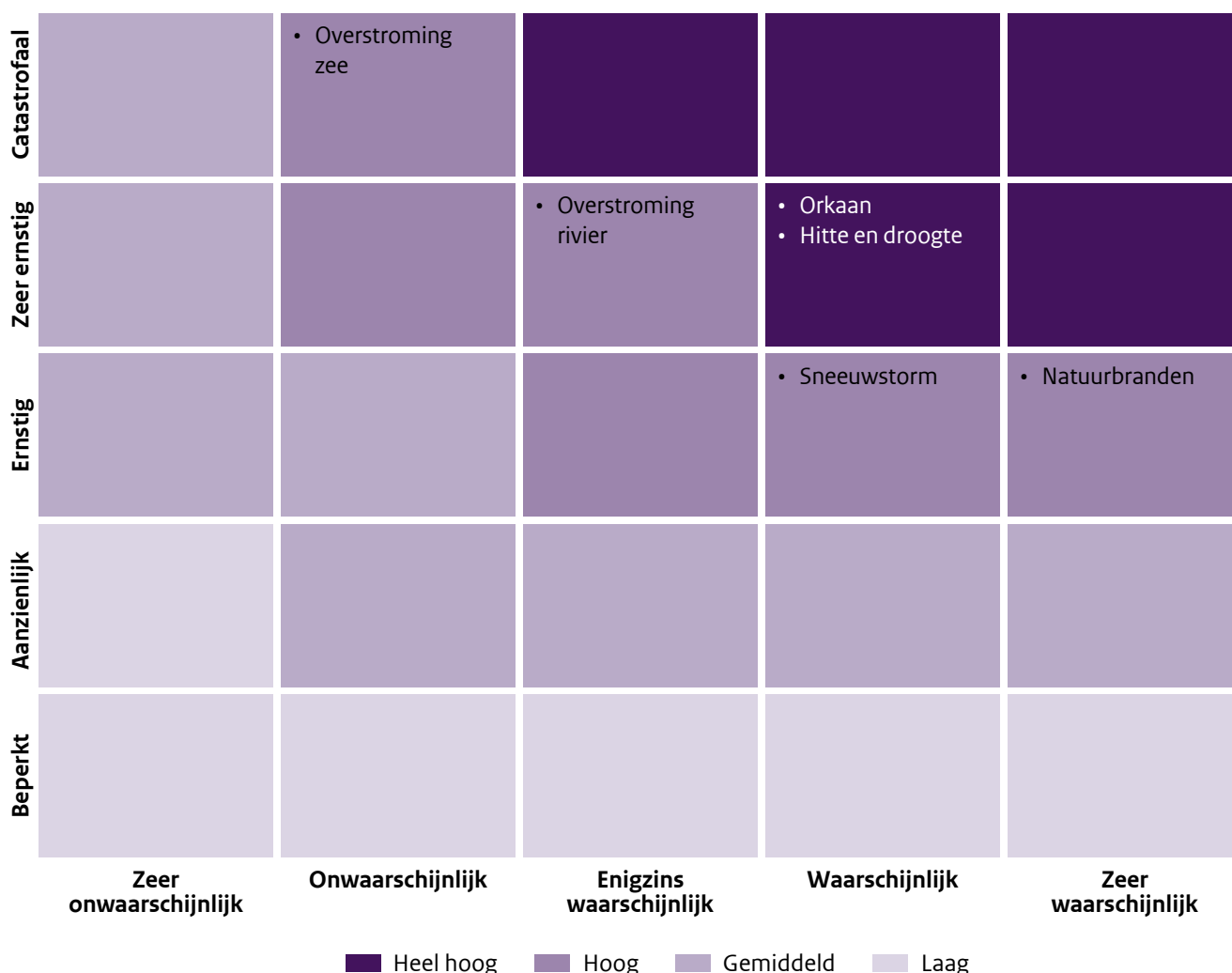
Het dreigingsthema Klimaat- en natuurrampen gaat om (potentiële) rampen die veroorzaakt worden door natuurgeweld. Binnen het thema zijn drie verschillende categorieën klimaat- en natuurrampen in kaart gebracht die de nationale veiligheid kunnen raken, namelijk overstromingen, extreem weer en natuurbranden. Overstromingen zijn hierbij voorbeelden van dreigingen waar het Koninkrijk al van oudsher mee te maken heeft. Anderzijds zijn er ook relatief nieuwe dreigingen, zoals (onder extreem weer) voormalige orkanen die Europees Nederland kunnen bereiken.

In totaal zijn er zes scenario's uitgewerkt waarvoor de impact en waarschijnlijkheid in kaart zijn gebracht (zie Figuur 2).

7.1 De impact en waarschijnlijkheid van Klimaat- en natuurrampen

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

Figuur 2 Risicodiagram thema Klimaat- en natuurrampen



In het risicodiagram is te zien dat alle uitgewerkte scenario's binnen het thema Klimaat- en natuurrampen een hoog of heel hoog risico kennen. Vier van de zes uitgewerkte scenario's scoren relatief hoog op waarschijnlijkheid. Het voorkomen van extreme hitte en droogte, een sneeuwstorm en een orkaan in het Caribisch deel van het Koninkrijk worden als waarschijnlijk ingeschat. Het voorkomen van een onbeheersbare natuurbrand met grote gevolgen wordt zelfs als zeer waarschijnlijk ingeschat. Dit heeft er vooral mee te maken dat er al regelmatig sprake is van natuurbranden, gemiddeld komt vrijwel elk jaar een onbeheersbare natuurbrand voor. Door het intensieve gebruik van natuurgebieden is de kans op grote gevolgen daarbij aanzienlijk. Het is volgens de deskundigen daarom niet de vraag *of* maar *wanneer* er een onbeheersbare natuurbrand optreedt met ernstige gevolgen.

Ook de impact van de uitgewerkte scenario's is relatief groot. Dit heeft voornamelijk te maken met de omvang van de gebieden die getroffen kunnen worden door klimaat- en natuurrampen. Doordat grote gebieden geraakt kunnen worden, door bijvoorbeeld een overstroming of extreme hitte en droogte, kan er ook op grote schaal aantasting van het grondgebied of de ecologie plaatsvinden, kunnen er veel slachtoffers vallen, kan er een groot gebrek aan primaire levensbehoefte ontstaan en kan in een groot gebied de dagelijkse gang van zaken verstoord raken. Daarmee hebben klimaat- en natuurrampen ook een brede impact. Vrijwel alle nationale veiligheidsbelangen kunnen worden geraakt. Alleen het belang internationale rechtsorde wordt door klimaat- en natuurrampen niet geraakt. Het belang fysieke veiligheid, met de criteria doden, gewonden en chronisch zieken en gebrek aan primaire levensbehoefte, wordt daarbij het ernstigst geraakt. Hierbij gaat het enerzijds om mensen die direct gewond raken, bijvoorbeeld door onderkoeling bij een overstroming. Anderzijds kan een ramp mentale problemen veroorzaken, in de vorm van depressie, angst of posttraumatische stressstoornis, zowel in het getroffen gebied als daarbuiten. Ook dit raakt de nationale veiligheid wanneer hier op grote schaal sprake van is. Tevens hebben klimaat- en natuurrampen een sterke koppeling met vitale processen. Bij vrijwel alle typen klimaat- en natuurrampen kunnen vitale processen als elektriciteits-, drinkwater- en gasvoorziening en telecommunicatie worden geraakt. Dit geldt niet alleen binnen het direct getroffen gebied, maar ook daarbuiten kan een deel van de vitale processen uitvallen door cascade-effecten. Uitval van vitale processen zorgt ervoor dat het dagelijks leven verstoord raakt en er gebrek aan primaire levensbehoeften kan ontstaan.

7.2 Impact ontwikkelingen

Klimaatverandering zorgt ervoor dat zowel de voor het Koninkrijk al lange tijd bestaande dreigingen, als relatief nieuwe dreigingen waarschijnlijker worden en grotere impact kunnen hebben. Als we kijken naar de dreigingscategorie overstromingen, zijn er door de eeuwen heen verschillende maatregelen getroffen om het Koninkrijk te beschermen tegen overstromingen, waaronder de Deltawerken en het Deltaprogramma. Echter, door het stijgen van de zeespiegel en rivierwaterstanden, het dalen van de bodem en intensere buien neemt de dreiging van overstromingen toe en blijft de aandacht hiervoor onverminderd urgent.

Zie het scenario 'Overstroming vanuit de rivier' (thema-rapport *Klimaat- en natuurrampen*) waarin het stroomgebied van de Rijn en Maas te maken krijgt met extreem hoge waterstanden. Uiteindelijk breekt ter hoogte van Gorinchem langs de Boven-Merwede de dijk door.

Zie het scenario 'Overstroming vanuit de zee' (thema-rapport *Klimaat- en natuurrampen*) waarin een extreme storm het noorden van Nederland raakt. De extreme weersituatie leidt tot grote druk op de dijken, waardoor op verschillende plaatsen de dijken doorbreken.

Daarnaast neemt door klimaatverandering de waarschijnlijkheid van verschillende vormen van extreem weer toe. De verwachting is dat de gemiddelde temperaturen blijven stijgen, er meer en intensere hittegolven zullen komen en de zomers aanzienlijk droger worden, terwijl tegelijkertijd het aantal zware buien met veel neerslag toeneemt. Tevens is de verwachting dat door klimaatverandering vaker voormalige orkanen Europees Nederland kunnen bereiken. Daarentegen neemt de kans op sneeuwstormen af. De mogelijke gevolgen van extreem weer nemen ook toe. Naar verwachting neemt de komende jaren bijvoorbeeld het aantal doden door hitte toe, kan er een zoetwatertekort ontstaan en komen de veilige woon- en leefomgeving en essentiële gezondheidszorg onder druk te staan door de nog eens extra hoge temperaturen in steden door het hitte-eilandeffect. Daarnaast zorgen zowel de toenemende droogte als de toenemende zware buien voor uitdagingen in het watersysteem, waarbij het watersysteem voorbereid moet zijn op beide uitersten.

Zie het combinatiescenario ‘Water, een zegen of een vloek?’ in het betreffende themarapport, waarin extreme neerslag zorgt voor wateroverlast en uiteindelijk leidt tot een overstroming.

Zie het scenario ‘Hitte en droogte’ (themarapport *Klimaat- en natuurrampen*), waarin Nederland wordt getroffen door een lange droge periode met extreem hoge temperaturen van boven de 40°C. Mensen krijgen last van hun gezondheid, er is minder water beschikbaar en er ontstaan problemen bij de scheepvaart.

Zie het scenario ‘Sneeuwstorm’ (themarapport *Klimaat- en natuurrampen*) waarin de Randstad wordt getroffen door een zeer zware sneeuwstorm. De kans op een dergelijk scenario neemt door klimaatverandering af, maar de gevolgen kunnen ernstig zijn.

Doordat de temperaturen stijgen en het droger wordt, neemt ook de kans op het ontstaan van natuurbranden toe. Doordat droogte en warmte elkaar versterken, neemt het natuurbrandrisico zelfs sneller toe dan dat het klimaat verandert. Ook worden natuurbranden steeds vaker intense branden die niet meer te blussen zijn en neemt de kans op de gelijktijdigheid van zulke branden toe.

Zie het scenario ‘Natuurbranden’ (themarapport *Klimaat- en natuurrampen*), waarin Nederland wordt getroffen door twee onbeheersbare natuurbranden die vrijwel gelijktijdig optreden.

Al deze ontwikkelingen zijn sluimerend van aard; ze voltrekken zich over langere tijd. Daardoor is er niet direct een toename te zien in de waarschijnlijkheids- en impactscore van overstromingen, extreem weer en natuurbranden ten opzichte van de risicoanalyse uit 2022.

Ook het Caribisch deel van het Koninkrijk heeft te maken met een toename van de waarschijnlijkheid en impact van de dreigingen extreem weer en overstromingen door klimaatverandering. Zo was de zomer van 2023 de warmste ooit met temperaturen tussen de 40 en 50 graden Celsius. Dergelijke hoge temperaturen kunnen zorgen voor gezondheidsschade en verlies aan biodiversiteit.

Verder neemt voor Sint Eustatius, Saba en Sint Maarten de kans op zware orkanen met veel regen toe. Ook op de andere eilanden neemt de kans op extreme neerslag toe, met mogelijk overstromingen tot gevolg. De kans op overstromingen wordt ook vergroot door de stijgende zeespiegel. Daarnaast kunnen veranderende neerslagpatronen met periodes van zowel droogte als extreme regenval leiden tot een toename van erosie. Deze dreigingen kunnen een belangrijk risico vormen voor de bewoners van de eilanden en voor de toeristensector, een belangrijke inkomstenbron. Daarbij zijn de eilanden in het Caribisch deel van het Koninkrijk relatief kwetsbaar voor overstromingen en extreem weer. Dit heeft te maken met de beperkte omvang van de eilanden, een laag niveau aan redundantie op het gebied van (vitale) infrastructuur en afhankelijkheden van aanvoer van goederen, voedsel en medicijnen door beperkte reguliere/strategische voorraden (Algemene Rekenkamer, 2026). Verstoring van de (lucht) haven of een aanbieder van vitale infrastructuur kan daardoor grote gevolgen hebben.

Zie het scenario ‘Orkaan’ (themarapport *Klimaat- en natuurrampen*), waarin het eiland Sint Maarten /Saint-Martin wordt getroffen door een zeer zware orkaan (categorie 5). De schade is enorm; een groot deel van de gebouwen op het eiland raakt zwaar beschadigd, vitale processen zoals telecommunicatie worden verstoord en aanvoer van hulpgoederen verloopt moeizaam doordat de haven en het vliegveld zwaar beschadigd zijn.

Het Caribisch deel van het Koninkrijk heeft daarnaast te maken met een heel specifieke dreiging, namelijk de dreiging van een vulkaanuitbarsting. Zowel op Saba als op Sint Eustatius is een vulkaan aanwezig. Hoewel het lang gelegen is dat de vulkanen zijn uitgebarsten, worden deze wel als actief beschouwd. De kans op een vulkaanuitbarsting is laag, maar als dit gebeurt kunnen de gevolgen zeer groot zijn.

7.3 Kwetsbaarheden

Zoals eerder aangegeven kan bij zowel een overstroming als bij bepaalde vormen van extreem weer een groot gebied getroffen worden, waardoor ook de impact groot is. Voor de crisisbeheersing zorgt dit voor uitdaging. Doordat een groot gebied getroffen wordt, kunnen er problemen met bemensing van de hulpdiensten, tekorten aan materieel, zoals noodpompen en zandzakken, en moeilijkheden bij de coördinatie van de respons ontstaan. Ditzelfde geldt wanneer er meerdere natuurbranden

gelijktijdig ontstaan. Bij het gelijktijdige uitbreken van meerdere natuurbranden ontstaan uitdagingen rondom de verdeling van capaciteiten voor de bestrijding, onder andere vanwege de beperkte beschikbaarheid van specialistische blusteams. Ten opzichte van de risicoanalyse uit 2022 zijn er ontwikkelingen die de capaciteit, kennis en kunde van de brandweer vergroten. Er is bijvoorbeeld een tweede handcrewteam opgericht, die te voet met handgereedschap een brand kunnen bestrijden. Ook heeft de Nederlandse brandweer ondersteund bij de bestrijding van natuurbranden in Spanje, waardoor de kennis over en ervaring met het blussen van grote natuurbranden is vergroot. Voor de inzet van blushelikopters is echter nog steeds slechts één specialistisch team beschikbaar voor aansturing vanaf de grond, waardoor de mogelijkheden voor inzet hiervan beperkt zijn.

Zie het combinatiescenario ‘Water, een zegen of een vloek?’ in het betreffende themarapport, waarin het door wateroverlast getroffen gebied dusdanig groot is dat de hulpdiensten niet op alle hulpvragen in kunnen gaan.

Zie het scenario ‘Natuurbranden’ (themarapport *Klimaat- en natuurrampen*), waarin een keuze gemaakt moet worden bij welke natuurbrand de beperkte capaciteit van de specialistische bestrijdingsteams ingezet wordt.

Overigens treft extreem weer niet altijd een groot gebied. Er zijn ook vormen van extreem weer die zich juist heel lokaal manifesteren, zoals een valwind. Ook kan de duur en intensiteit van extreem weer zeer verschillen. Matige regenval, die zeer lange tijd aanhoudt kan extreem zijn, maar ook een kortdurende valwind met zeer zware windstoten is extreem. Daarbij heeft extreem weer veel, zeer verschillende verschijningsvormen, zoals een sneeuwstorm, extreme hitte en droogte, een orkaan, een hagelbui met grote hagelstenen, extreem zware neerslag of een valwind met plaatselijk zeer zware windstoten. Extreem weer is daarmee een zeer veelzijdige dreiging.

Een algemeen aandachtspunt binnen het thema Klimaat- en natuurrampen is dat verschillende organisaties die een rol hebben in de crisisbeheersing en rampbestrijding zich zorgen maken over de toekomstige beschikbaarheid van Defensie voor militaire bijstand. Het gaat dan bijvoorbeeld om de inzet van blushelikopters bij de bestrijding van natuurbranden, maar ook om inzet bij andere natuurrampen en crisissituaties. Deze zorgen

komen voort uit de verslechterde veiligheidssituatie voor Nederland, Europa en de NAVO-bondgenoten. Wanneer er meer inzet van Defensie nodig is voor de bescherming van het (bondgenootschappelijk) grondgebied, worden de mogelijkheden voor de inzet voor rampbestrijding mogelijk beperkter. Hierdoor kan de impact van rampen en crises groter worden.

Zie het combinatiescenario ‘Oorlog in Europa’ in het betreffende themarapport, waarin NAVO-landen in Oost-Europa worden aangevallen, waardoor artikel 5 van het NAVO-handvest wordt ingeroepen. Het overgrote deel van de Nederlandse krijgsmacht wordt gecommiteerd aan de verdediging van het bondgenootschappelijk grondgebied in het oosten van Europa. Hierdoor is de capaciteit ten aanzien van militaire bijstand in Nederland zelf zeer beperkt. Dit wordt duidelijk wanneer het zuiden van Nederland getroffen wordt door een overstroming.

Bovenstaande analyse beschrijft uitsluitend de directe risico's van binnenlandse klimaat- en natuurrampen, maar Nederland is ook kwetsbaar voor de indirecte effecten van klimaatverandering. Als kleine, open economie is Nederland via de internationale handel sterk verweven met andere landen, waardoor de gevolgen van klimaatverandering elders in de wereld ook indirect effect kunnen hebben (Hedlund et al, 2018). Voorbeelden zijn belemmeringen van handelsroutes (lage waterstanden voor de binnenvaart of in bijvoorbeeld het Panamakanaal), verschuiving van handelsroutes (smeltende ijskappen bij de Noordpoolroute) of misoogsten en hogere voedselprijzen.

Zie de beschouwing op de dreigingscategorie ‘Handelskrimp of verstoring van de internationale handel’ (themarapport *Economische dreigingen*), waarin wordt ingegaan op de mogelijke verstoring van handelsstromen door klimaatrampen.

Ook kunnen er bij ernstige effecten van klimaatverandering in ander landen grote stromen klimaatmigranten richting Nederland trekken. Het IPCC concludeert dat voor Europa deze indirecte effecten van klimaatverandering net zo groot als of substantieel groter dan de directe effecten in de Europese landen zelf kunnen zijn (IPCC, 2022). Het is dan ook belangrijk bewust te zijn van de mogelijke gevolgen van klimaatverandering in landen waar Nederland handel mee drijft.



8 Beschouwing thema Infectieziekten

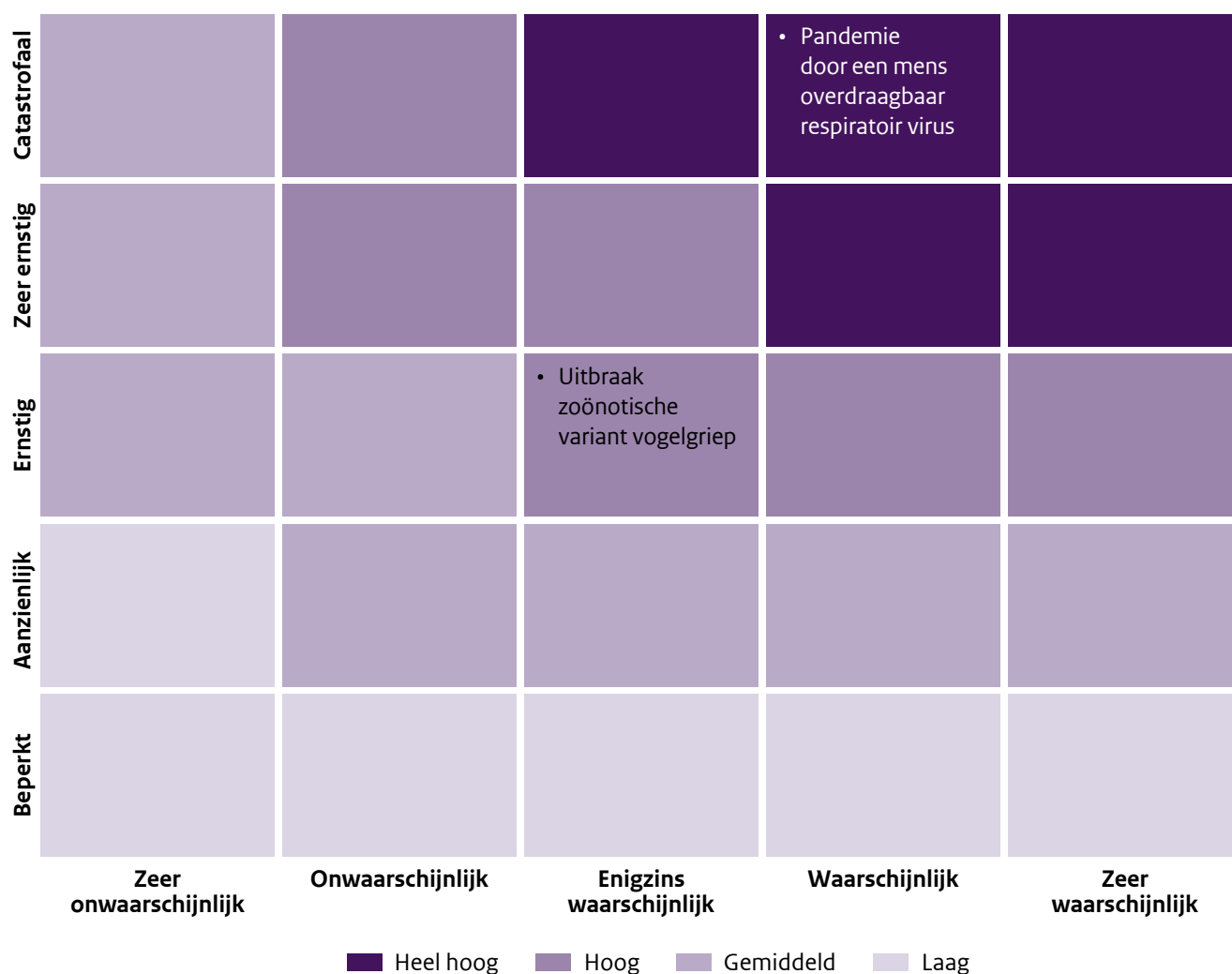
Binnen het thema Infectieziekten worden dreigingen voor de nationale veiligheid beschreven die worden veroorzaakt door pathogenen die infectieziekten veroorzaken bij mensen, dieren en planten. Binnen dit thema is de dreigingscategorie humane infectieziekten en zoönosen in kaart gebracht, door uitwerking van twee scenario's waarvoor de impact en waarschijnlijkheid in kaart zijn gebracht (zie Figuur 3). De andere dreigingscategorieën die onder het thema infectieziekten vallen, te weten dierziekten en plantenziekten, antimicrobiële resistentie (AMR) en voedselcrises worden in deze beschouwing in algemene zin beschreven zonder specifieke scenario's.

Dit omdat de impact voor de nationale veiligheid ofwel als gering wordt ingeschat, ofwel buiten de tijdshorizon van de analyse valt doordat het om sluimerende dreigingen gaat.

8.1 De impact en waarschijnlijkheid van infectieziekten

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

Figuur 3 Risicodiagram thema Infectieziekten



In het risicodiagram is te zien dat een pandemie een heel hoog risico kent. Het voorkomen van een pandemie wordt als waarschijnlijk ingeschat en de impact catastrofaal. Zowel de waarschijnlijkheid als de impact zijn lager bij de uitbraak van een zoönose, hoewel het totale risico nog steeds als hoog wordt ingeschat.

De waarschijnlijkheid van het scenario pandemie is in de eerste plaats gebaseerd op de frequentie van eerdere pandemieën. Kijkend naar de COVID-19-pandemie, de griepandemie uit 2009 en eerdere pandemieën in de 20^e eeuw, lijkt het onvermijdelijk dat er een volgende pandemie zal plaatsvinden. Dat wil nog niet zeggen dat de volgende pandemie zo ernstig zal zijn als in het scenario wordt geschetst, met een groot aantal zieken en doden. Gezien de uitkleding van onder andere de WHO, de afgenomen vaccinatiebereidheid en ontwikkelingen op het gebied van de pandemische paraatheid wordt de kans hierop echter wel steeds groter. Voor het scenario zoönose geldt dat, ondanks dat er concrete voorbeelden van infecties met de vogelgriep zijn, in de praktijk de gevolgen relatief beperkt blijven, omdat ofwel het aantal infecties mee valt, ofwel omdat mensen nauwelijks klachten vertonen. Voordat het scenario zich zoals beschreven kan voordoen, moet het virus makkelijker in staat zijn om mensen te infecteren en ook meer ernstige klachten veroorzaken. Daarmee wordt de waarschijnlijkheid van het pandemie scenario hoger ingeschat dan het zoönose scenario.

De belangrijkste reden voor de hogere impact van een pandemie dan van de zoönose is de reikwijdte van de gevolgen. Bij een pandemie worden veel verschillende sectoren getroffen, in tegenstelling tot bij een zoönose, waar vooral de veesector door wordt getroffen. Daarbij is het aantal mogelijke doden en ernstig zieken bij een pandemie vele malen groter. Ook de financiële gevolgen van de pandemie en de impact op het dagelijks leven worden hoger ingeschat, doordat veel verschillende sectoren en een groot deel van de bevolking getroffen zullen worden en als gevolg van maatregelen zoals een lockdown. In zowel het geval van een pandemie als van een zoönose kan er onrust onder de bevolking ontstaan, ofwel onder een breed deel van de bevolking ofwel binnen specifieke groepen. Wanneer een dergelijke uitbraak relatief kort na de recente coronacrisis of de stikstofcrisis plaatsvindt, is de verwachting dat de toentertijd ontstane structuren voor het organiseren van grootschalige protesten nog kunnen worden ingezet en daardoor een deel van de bevolking gemakkelijk gemobiliseerd kan worden.

Zie het scenario 'Zoönotische variant vogelgriep' (thema-rapport *Infectieziekten*), waarin door de zeer restrictieve maatregelen en het ruimen van vee onrust en woede ontstaat onder veehouders. Dit leidt tot demonstraties en in sommige gevallen tot geweld.

8.2 Impact ontwikkelingen

Er zijn internationale en nationale ontwikkelingen gaande die van invloed zijn op bestaande infectieziektebestrijdingsstructuren. Belangrijke voorbeelden hiervan zijn de ontwikkelingen rondom de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) en het Amerikaanse CDC. In 2025 is de VS uit de WHO gestapt en heeft zijn financiering ingetrokken. Aangezien de VS veruit de grootste financier was, heeft dit grote gevolgen. De WHO heeft bijvoorbeeld een kwart van het personeel moeten laten gaan (NOS, 2025a). Ook de CDC, de Amerikaanse gezondheidsdienst, kreeg te maken met forse bezuinigingen, het intrekken van subsidies voor vaccinonderzoek en onrust binnen de dienst (NOS, 2025b). Door deze ontwikkelingen rondom de WHO en CDC wordt de slagkracht van deze verdedigingslijnen beperkt, waardoor het moeilijker is geworden om eventuele nieuwe uitbraken van pandemieën of zoönosen vroegtijdig te signaleren en tegen te gaan. Ook in Nederland is er sprake van onzekerheid op het gebied van pandemische paraatheid. Er waren plannen om de beschikbare middelen zelfs volledig af te bouwen tot nul in 2029 (Rijksoverheid, 2025). Dit terwijl juist snelle detectie van de ziekteverwekkers en een goede herkenning en erkenning van mogelijke signalen van een epidemie van belang zijn om de verspreiding te beperken. Volgens de meest recente voorjaarsnota zijn er echter structurele oplossingen geformuleerd op de aangekondigde bezuinigingen (Tweede Kamer, 2026). Dit laat nog maar eens zien dat de pandemische paraatheid ook hier afhankelijk blijft van politieke keuzes. Door de beperktere slagkracht van de infectieziektebestrijdingsstructuren in de wereld is de waarschijnlijkheid voor het optreden van een pandemie hoger ingeschat ten opzichte van de geschetste situatie in 2022.

Voor zoönosen geldt verder dat beperkte monitoring in andere landen, bijvoorbeeld op het voorkomen van vogelgriep, ertoe kan leiden dat dergelijke ziekten vaker ongezien in Nederland terecht komen. In Nederland worden stappen ondernomen om vogelgriep (en andere zoönosen) te bestrijden. Zo loopt er een pilot om leg-hennen te vaccineren, is een bioveiligheidsplan voor pluimveebedrijven verplicht en worden strengere eisen

gesteld aan bioveiligheid in de varkenssector. Ook op dit vlak bestaat echter onzekerheid, door de bezuinigingen op pandemische paraatheid (Nieuwe Oogst, 2026).

De totale impactscore van het scenario zoönose is toegenomen ten opzichte van de RbRa 2022, met name doordat de gevolgen op het gebied van fysieke en sociaal-politieke veiligheidsbelangen ernstiger zijn beschreven. Dit scenario gaat ervan uit dat het vogelgriepvirus relatief gemakkelijk in staat is om van dieren over te springen op mensen bij intensief contact. Gezien het grote aantal pluimveebedrijven en arbeidsplaatsen in die sector is het aannemelijk dat daarmee het aantal zieken hoger ligt (WER, 2022). Daarnaast wordt dit scenario in het perspectief geplaatst van toegenomen polarisatie en nieuwe structuren voor organisatie van protesten, waardoor de maatschappelijke reactie ernstiger wordt.

Een andere ontwikkeling, die met name betrekking heeft op de waarschijnlijkheid van dreigingen als een pandemie of zoönose, is klimaatverandering. Door de opwarming van de aarde zijn er meer gebieden waarin ziekteverwekkers of hun natuurlijke gastheer gedijen. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om muggen die het dengue- of westnijlvirus kunnen overbrengen (RIVM, 2025a). Ook kunnen periodes waarin ziekteverwekkers zich kunnen verspreiden steeds langer worden. Daarnaast komen mens en dier vaker met elkaar in contact door beperking van de natuurlijke leefomgeving van dieren. Hier vallen ook dieren onder die mogelijke ziekteverwekkers bij zich dragen. Hierdoor neemt de kans dat nieuwe ziekteverwekkers voor de mens een pandemie veroorzaken op termijn mogelijk toe.

8.3 Kwetsbaarheden

Er zijn een aantal zaken die Nederland kwetsbaar maken voor pandemieën en zoönosen met grote impact. Allereerst gaat het hierbij om de chronische onderbezetting in de zorgsector. Doordat er in de reguliere situatie al onderbezetting is in de zorgsector, zal het lastig zijn tijdens een pandemie grote aantallen zieken op te vangen en reguliere zorg doorgang te laten vinden. Dit speelt nog eens extra doordat ook het zorgpersoneel zelf getroffen kan worden door ziekte. De mondiale uitbraak van COVID-19 heeft ook kwetsbaarheden rondom de respons blootgelegd. Denk hierbij aan de beschikbaarheid van specialistische zorg (met name de IC zorg en beademingsapparaten) en de mogelijkheden voor aparte verpleging (quarantaine) die nodig kan zijn bij een pandemie. Daarnaast kunnen er, door de grote vraag, uitdagingen ontstaan rondom de leveringszekerheid en beschikbaarheid van persoonlijke beschermingsmiddelen en vaccins. Behalve de mogelijke tekorten in de zorgsector,

is ook de onzekerheid rondom de pandemische paraatheid een duidelijke kwetsbaarheid. Juist aangezien het in beide scenario's essentieel is om snel en accuraat te kunnen signaleren, om zo de nodige vervolgstappen te kunnen ondernemen, is het belangrijk dat hiervoor voldoende middelen voor beschikbaar zijn.

Daarnaast is er in Nederland sprake van een afgenomen vaccinatiegraad. Als de afgenomen vaccinatiegraad een maat is voor de vaccinatiebereidheid tijdens een pandemie, zal het mogelijk langer duren voordat voldoende mensen zich laten vaccineren en de situatie onder controle is. Hierdoor zal het nodig zijn maatregelen langer te laten gelden, waardoor mogelijk de maatschappelijke onrust toeneemt. Polarisation en wantrouwen in de overheid kunnen daaraan bijdragen.

Zie het scenario 'Pandemie door een mens overdraagbaar respiratoir virus' (thema-rapport *Infectieziekten*), waarin de afnemende vaccinatiebereidheid en afnemend vertrouwen in de overheid de vaccinatiegraad laag houdt. Hierdoor lukt het niet om het aantal besmettingen snel in te dammen.

Tevens zijn er een aantal omstandigheden in Nederland die de verspreiding van zoönosen naar mensen kunnen stimuleren. Zoönosen, zoals de vogelgriep, kunnen zich ontwikkelen naar varianten van infectieziekten die gemakkelijker overspringen op mensen en zoogdieren en op mensen onderling. Wanneer dat het geval is, zal de impact van de zoönose vergelijkbaar worden met de impact van een pandemie. De daadwerkelijke impact zal, net als bij een pandemie, afhankelijk van de morbiditeit (mate van verspreiding van de ziekte onder de bevolking) en mortaliteit (sterfgevallen onder zieken) van het virus, de wijze van transmissie (via direct contact of via de lucht) en de responstijd. Doordat Nederland de hoogste veestapel dichtheid in Europa heeft en pluimvee vaak vlakbij varkens wordt gehouden, is het mogelijk dat een dergelijk virus in staat gesteld wordt om makkelijker van pluimvee via varkens te muteren en over te springen naar de mens.

De dreiging van een pandemie geldt ook voor het Caribisch deel van het Koninkrijk. De eilanden hebben daarbij te maken met een aantal unieke uitdagingen. Er is bijvoorbeeld beperkte IC-capaciteit en geneesmiddelen zijn slechts beperkt voorradig. De eilanden zijn voor zowel de opvang van IC-patiënten als de invoer van geneesmiddelen sterk afhankelijk van omliggende landen. Daarnaast is het moeilijker om in het Caribisch gebied voorzieningen zoals vaccins te leveren. Dit zorgt ervoor

dat er sneller restrictieve maatregelen noodzakelijk zijn om de bewoners van de eilanden te beschermen tegen een pandemie. Voorbeelden hiervan zijn het opschorten van internationale vluchten en cruises. Tijdens de COVID-19-pandemie nam het aantal internationale vluchten en cruises bijvoorbeeld sterk af. Aangezien het Caribisch deel van het Koninkrijk voor de inkomsten sterk afhankelijk is van toerisme, hebben dit soort maatregelen ernstige gevolgen voor de plaatselijke economie.

8.3.1 Overige dreigingscategorieën

Naast de dreiging van humane infectieziekten en zoönosen bestaat er de dreiging van dierziekten en plantenziekten. Het voorkomen van dier- en plantenziekten wordt als waarschijnlijk ingeschat. Zo zijn er verschillende recente uitbraken van bijvoorbeeld de Afrikaanse varkenspest, mond-en-klauwzeer of een niet-zoönotische uitbraak van de vogelgriep in en om Nederland (Rijksoverheid, 2026c; Rijksoverheid, 2026d; NVWA, 2026). De verwachting is echter dat de gevolgen hiervan voor de nationale veiligheid beperkt blijven. Het mogelijk aantal doden en ernstig zieken zal bijvoorbeeld naar verwachting lager zijn dan bij een pandemie of bij een zoönose. De financiële schade kan daarentegen wel flink oplopen. Voor meer informatie over de dreigingscategorie dierziekten en plantenziekten wordt verwezen naar de RbRa 2022 (ANV, 2022).

De dreigingscategorie antimicrobiële resistentie (AMR) wordt op korte termijn niet gezien als bedreigingen voor de nationale veiligheid. Zowel het gebruik van als de resistentie tegen antibiotica is in Nederland relatief laag. Antibiotica-gebruik voor patiënten is sinds de coronacrisis wel iets gestegen, in de veehouderij is deze sinds 2007 echter juist sterk gedaald (Rijksoverheid, 2026b). Daarnaast blijft het aantal gevonden resistente bacteriën de afgelopen jaren redelijk stabiel. Tegelijkertijd ziet de Wereldgezondheidsorganisatie AMR als één van de meest belangrijke aankomende dreigingen op het gebied van infectieziekten (WHO, 2023). De verwachting is echter dat dit geen relevante rol voor de nationale veiligheid zal spelen binnen de komende 5 jaar. Dat wil niet zeggen dat AMR geen relevante dreiging is. Voldoende monitoring blijft daarom belangrijk, zowel in de gezondheidszorg als in de veehouderij.

Ook de dreigingscategorie voedselcrises wordt op korte termijn niet gezien als bedreigingen voor de nationale veiligheid. Voedselcrises die worden veroorzaakt door verontreinigd voedsel komen in Nederland slechts beperkt voor. Zo zijn er in 2023 911 gemelde uitbraken met in totaal 3500 zieken (RIVM, 2024). Daarmee is de waarschijnlijkheid beperkt. Daarnaast is de verwachting dat de impact van incidenten en crises met voedsel op de nationale veiligheid beperkt zullen blijven. Dit neemt niet weg dat het belangrijk blijft om aandacht te houden voor voedselveiligheid in Nederland.



(Peter Hilz, ANP)

9 Beschouwing thema Zware ongevallen

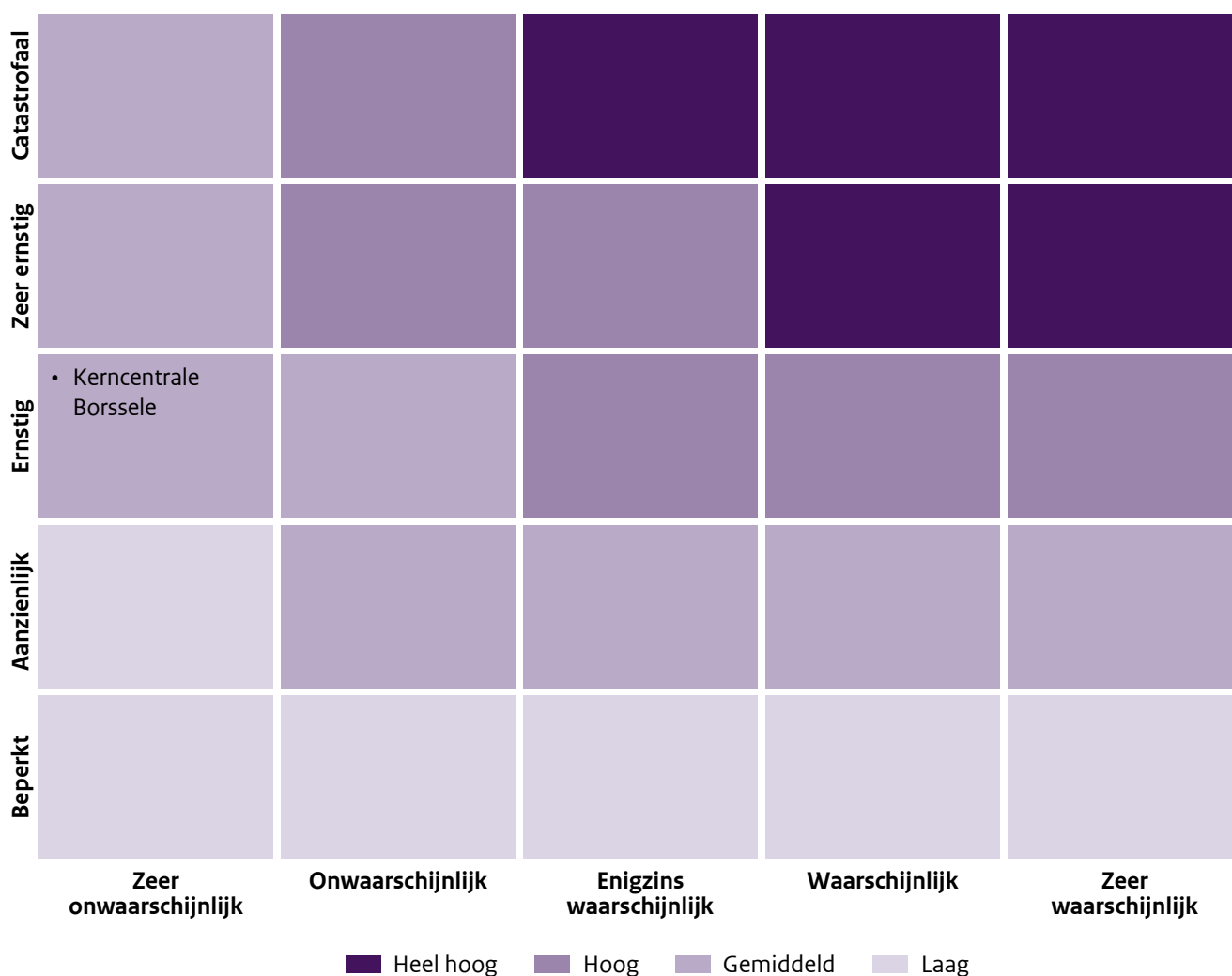
Binnen het thema Zware ongevallen worden dreigingen voor de nationale veiligheid beschreven die verbonden zijn aan het plaatsvinden van (niet-moedwillige) zware ongevallen. Deze ongevallen kunnen voorkomen als een gevolg van menselijk, technisch of organisatorisch falen dan wel een combinatie hiervan. Een zwaar ongeval kan ook plaatsvinden als cascade-effect van bijvoorbeeld een natuurramp. Binnen dit thema zijn drie verschillende dreigingscategorieën in kaart gebracht, namelijk stralingsongevallen, chemische ongevallen en transportongevallen. Hiervoor is één scenario uitgewerkt, behorende tot de dreigingscategorie stralingsongevallen, waarvoor de impact en waarschijnlijkheid in kaart zijn gebracht (zie Figuur 4). In dit scenario vindt er door technisch falen een kernsmelt van de reactor van de

kerncentrale Borssele plaats. Dit leidt tot lozing van radiologisch materiaal met als gevolg besmetting buiten de centrale in een groot gebied. De andere categorieën worden in algemene zin beschreven zonder specifieke scenario's, omdat de impact voor de nationale veiligheid veelal vergelijkbaar is met het uitgewerkte scenario (ANV, 2022).

9.1 De impact en waarschijnlijkheid van zware ongevallen

In onderstaande figuur wordt het uitgewerkte scenario's weergegeven in het risicodiagram.

Figuur 4 Risicodiagram thema Zware ongevallen



In het risicodiagram is te zien dat een stralingsongeval in de kerncentrale Borssele als zeer onwaarschijnlijk wordt ingeschat. Dit komt overeen met een kans van 1 in de 10 miljoen per jaar.

Als wordt gekeken naar de mogelijke impact van een stralingsongeval op de nationale veiligheid, is te zien dat dit als ernstig wordt ingeschat. Daarbij is de impact breed, op ecologische veiligheid na worden alle veiligheidsbelangen geraakt (veelal aanzienlijk/ernstig). Het gaat dan met name om verlies van bruikbaar grondgebied, langdurig ziekten, financiële schade en verstoring van het dagelijks leven.

Bij deze constatering is het goed om nuance aan te brengen en verschil te maken tussen stralingsongevallen enerzijds en chemische ongevallen anderzijds. Zo vallen er bij een ongeval bij kerncentrales geen directe dodelijke slachtoffers als gevolg van de blootstelling aan straling. Bij chemische ongevallen kan dat wel het geval zijn. Daarbij kunnen zowel bij brand, een explosie als bij een giftige wolk doden en gewonden vallen. Bij stralingsongevallen kunnen wel enkele doden vallen tijdens de evacuatie van mensen in de omgeving, omdat mensen in paniek zijn. Ook kunnen mensen ziek worden (inclusief psychische klachten), waaronder mensen die door de blootstelling kanker krijgen en op langere termijn als gevolg daarvan kunnen overlijden.

Een deel van de impact bij stralingsongevallen is verder gekoppeld aan de maatregelen die getroffen zullen worden. Zo zal de agrarische sector financiële gevolgen ondervinden door een graasverbod na een groot stralingsongeval. Een maatregel als een graasverbod kan ook getroffen worden als er in een kerncentrale elders in Europa een groot ongeval plaatsvindt en de wolk met radioactieve straling door een ongunstige windrichting Nederland bereikt. Hiernaast komt de impact ook voort uit schade doordat het buitenland uit voorzorg Nederland in bredere zin kan gaan mijden. Hetzij direct zoals door afnemend toerisme, hetzij indirect zoals door het mijden van voedingsmiddelen afkomstig uit Nederland. Tenslotte zal de impact voor bewoners in de nabijheid van een centrale groot zijn doordat bewoners moeten evacueren en voor een langere periode elders moeten verblijven.

Bij zware ongevallen in het algemeen, en specifiek voor stralingsongevallen, is het voorstelbaar dat er een maatschappelijk discussie ontstaat over het ongeval en over de betreffende activiteiten. Denk daarbij aan discussie over kernenergie of het vervoer van gevaarlijke stoffen via het spoor. Naast discussie is het bij een zwaar ongeval mogelijk dat er naast uitingen van emoties als woede ook bedreigingen of intimidatie van verantwoordelijken kunnen plaatsvinden.

9.1.1 Overige dreigingscategorieën

Hierboven is voornamelijk ingegaan op de impact en waarschijnlijkheid van stralingsongevallen. Voor de andere typen zware ongevallen, zoals ongevallen in de chemische industrie of transportongevallen bij het personenvervoer geldt dat de impact veelal lokaal of regionaal is en de impact voor de nationale veiligheid relatief beperkt is. Het is echter voorstelbaar dat de ongevallen dusdanig van omvang zijn dat de nationale veiligheid wel aanzienlijk of ernstig geraakt wordt. Bijvoorbeeld doordat er grote aantallen doden of gewonden vallen. Dat geldt in het bijzonder bij ongevallen met een vliegtuig of bij een cruiseschip vanwege de grote aantallen passagiers.

Een transportongeval kan verder leiden tot cascade-effecten en bijvoorbeeld de logistieke functie (knooppuntfunctie) van Nederland of vitale processen verstoren.

Zie de dreigingscategorie Bedreiging van de knooppuntfunctie van Nederland (themaport *Economische dreigingen*), waar in de beschouwing wordt ingegaan op niet-moedwillige verstoringen van de knooppuntfunctie door bijvoorbeeld een transportongeval.

Een chemisch ongeval kan daarnaast ecologische gevolgen hebben, bijvoorbeeld doordat bodemverontreiniging ontstaat. Bij grootschalige bodemverontreiniging kan dit daarnaast gevolgen hebben voor de volksgezondheid wanneer mensen met de verontreiniging in aanraking komen.

Zie het combinatiescenario 'Water, een zegen of een vloed?' in het betreffende themaport, waarin een 'wat als' is opgenomen met een grootschalige bodemverontreiniging doordat een opslagloods met gevaarlijke stoffen is getroffen door een overstrooming. Zowel op korte termijn als op langere termijn kunnen hierdoor gevolgen voor de volksgezondheid ontstaan.

9.2 Impact ontwikkelingen

De ontwikkelingen op het gebied van zware ongevallen gaan langzaam en nemen veelal meerdere jaren of zelfs decennia in beslag. Hierdoor zijn er weinig veranderingen in de dreiging ten opzichte van de vorige analyse (ANV, 2022). Een ontwikkeling om uit te lichten is de energietransitie, omdat hierdoor zowel de stralingssector als de chemische sector sterk kunnen veranderen.

De transitie van fossiele brandstoffen naar duurzame energiebronnen zal bestaande risico's verkleinen en nieuwe risico's met zich meebrengen (RIVM, 2021). Als voorbeeld kan gedacht worden aan het grootschalig gebruik van waterstof in plaats van aardgas. De risico's die gepaard gaan met het gebruik en vervoer van aardgas zullen hierdoor afnemen, terwijl de risico's van het gebruik en vervoer van waterstof zullen toenemen. De risico's van aardgas en waterstof zijn vergelijkbaar echter, in de overgangsfase kan het totale risico tijdelijk toenemen doordat er meer (grote) risicobronnen zijn. Bij deze ontwikkeling gaat het niet alleen om de risico's van waterstof zelf, maar ook om energiedragers van waterstof zoals ammoniak (Arcadis en Berenschot, 2021; KGG, 2024).

Door de energietransitie is er ook steeds meer interesse in nieuwe kernreactoren, waaronder 'small modular reactors', kernreactoren die veel kleiner zijn dan conventionele kernreactoren. De eventuele toename in het aantal reactoren kan resulteren in een hogere totale waarschijnlijkheid dat een incident plaatsvindt. Daarentegen zal de impact van een incident, uitgaande van een vergelijkbare omgeving als bij de conventionele reactoren, lager zijn.

Bij de energietransitie spelen ook andere zaken. Zo kan bij de uitfasering van bestaande technieken de aandacht voor onderhoud en veiligheid verminderen. Verder zal er een fase zijn waarin zowel bestaande als nieuwe technieken worden toegepast, wat mogelijk zal leiden tot extra risico's. De overgang naar duurzame energiebronnen kan ook kosten met zich mee brengen voor het bedrijfsleven. Als gevolg kan het accent op kostenbesparing versterkt worden, met hierdoor mogelijk minder aandacht voor onderhoud.

9.3 Kwetsbaarheden

Er zijn een paar zaken die Nederland kwetsbaar maken voor zware ongevallen met grote impact. Allereerst is er sprake van veroudering van chemische installaties. Veel installaties gaan richting het einde van hun levensduur. Onder meer vanwege de energietransitie is één van de vragen of deze installaties ontmanteld zullen worden of bijvoorbeeld een andere functie krijgen. Veroudering van installaties zorgt ervoor dat de kans op incidenten toeneemt (RIVM, 2020).

Een andere kwetsbaarheid is de capaciteit van hulpdiensten tijdens de respons op een zwaar ongeval. Als er een zwaar ongeval plaatsvindt, zullen er in korte tijd veel mensen acute zorg nodig hebben, bijvoorbeeld omdat ze gewond zijn geraakt. Hierdoor ontstaat er grote vraag naar inzet van hulpdiensten, waardoor mogelijk capaciteitsproblemen kunnen ontstaan – zeker als een zwaar ongeval volgt op bijvoorbeeld een natuurramp.

9.3.1 Caribisch deel van het Koninkrijk

Ook voor het Caribisch deel van het Koninkrijk geldt de dreiging van zware ongevallen. Het gaat dan met name om chemische ongevallen en transportongevallen. Op de eilanden zijn geen kerncentrales aanwezig, waardoor het gevaar van een stralingsongeval op de eilanden zelf niet aanwezig is.

De eilanden zijn afhankelijk van de aanvoer van brandstof via de scheepvaart. Op de verschillende eilanden bevinden zich daarom faciliteiten voor de op- en overslag van olieproducten. Net als bij olieterminals op andere locaties, kunnen zich hier ongevallen voordoen of kunnen er lekkages ontstaan. De veroudering van chemische installaties in het Caribisch deel van het Koninkrijk is relatief sterk, met daardoor een hogere kans op een chemisch ongeval. Daartegenover staat dat de raffinaderij op Aruba definitief is gesloten. Dit verlaagt de kans op een zwaar ongeval in vergelijking met eerdere analyses.

Een bijzondere kwetsbaarheid van het Caribisch deel van het Koninkrijk is de mogelijke impact van dit type ongevallen op de natuurgebieden in de directe nabijheid. Rond de eilanden bevindt zich kwetsbare natuur, waaronder koraalriffen en broedplaatsen voor zeeschildpadden. De natuur heeft een eigen intrinsieke waarde en is ook van belang voor de economie van de eilanden. Veel toeristen komen naar de regio voor flora, fauna en het natuurschoon. Een grootschalige lekkage van olie in het gebied kan de aanwezige ecosystemen (langdurig) aantasten, dat naast de directe economische en ecologische schade ook potentieel een grote daling van inkomsten uit toerisme kan betekenen. In dit kader is het tenslotte goed om te vermelden dat de beschikbare capaciteit voor het bestrijden van een olielozing gering is.

Naast chemische ongevallen zijn ook transportongevallen een belangrijk onderwerp in het Caribisch deel van het Koninkrijk. De impact van een transportongeval met bijvoorbeeld een cruiseschip of vliegtuig uit zich vooral in het aantal slachtoffers en economische kosten. Daarbij speelt dat de opvangcapaciteit voor slachtoffers op de eilanden beperkt is. Naast de gevolgen wat betreft slachtoffers en financiële schade kunnen bij transportongevallen cascade-effecten optreden. Door schade in een haven of aan een vliegveld kan deze tijdelijk onbruikbaar zijn met potentieel grote gevolgen voor de aanvoer van goederen, waar de eilanden sterk van afhankelijk zijn.



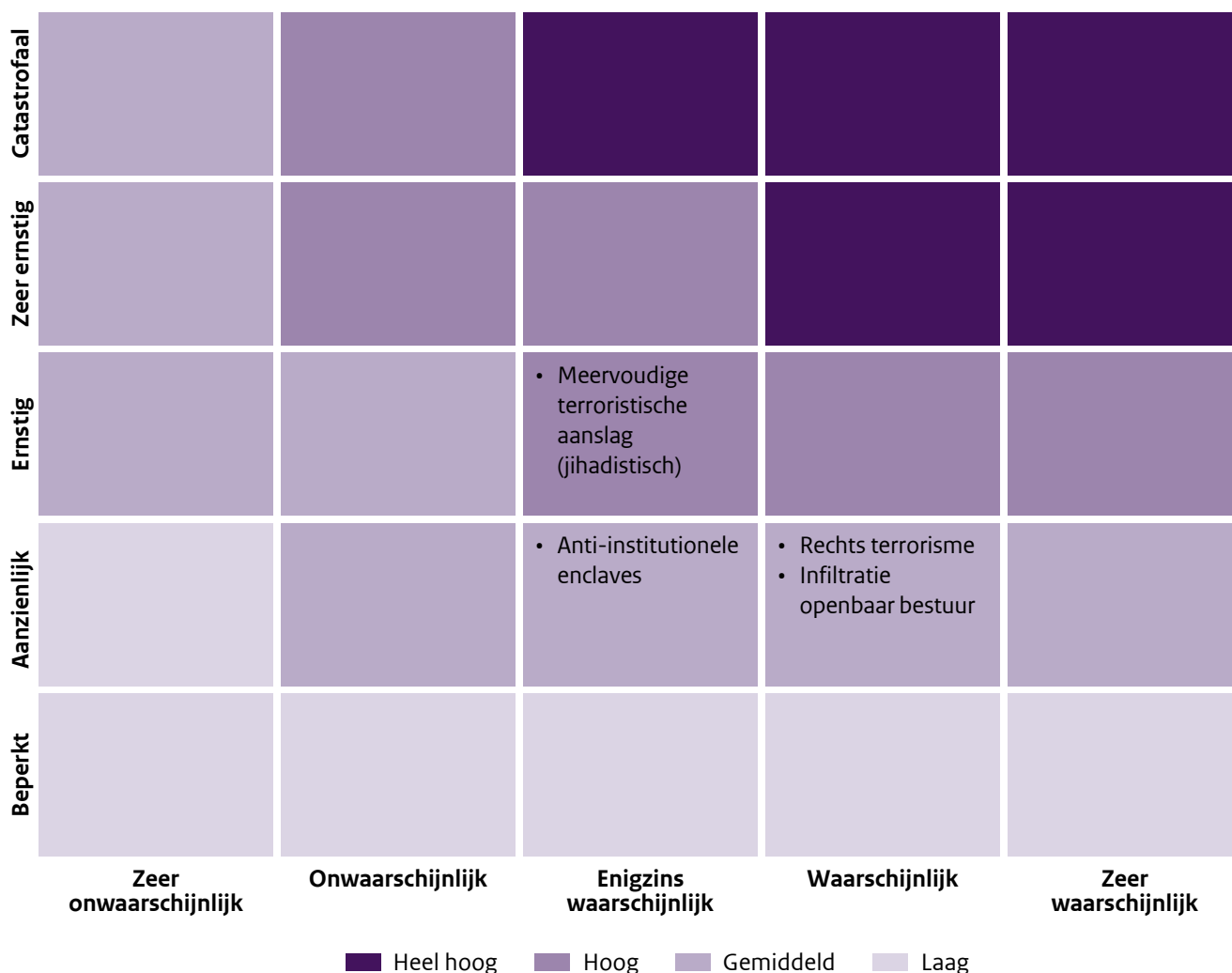
10 Beschouwing thema Polarisatie, Extremisme en Terrorisme

Het dreigingsthema Polarisatie, Extremisme en Terrorisme gaat om (potentiële) dreigingen voor de nationale veiligheid die worden ingegeven door binnenlandse maatschappelijke verdeeldheid en de activiteiten van extremistische actoren. Binnen het dreigingsthema wordt onderscheid gemaakt tussen drie dreigingscategorieën, namelijk polarisatie, extremisme en terrorisme. In totaal zijn er vier scenario's uitgewerkt waarvoor de impact en waarschijnlijkheid in kaart zijn gebracht (zie Figuur 5).

10.1 De impact en waarschijnlijkheid van Polarisatie, Extremisme en Terrorisme

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

Figuur 5 Risicodiagram thema Polarisatie, Extremisme en Terrorisme



10.2 Impact ontwikkelingen

De relatief hoge waarschijnlijkheidsscores die zijn toegerekend aan de scenario's in dit dreigingsthema markeren deels het feit dat radicale en extremistische ideeën in de politiek zich de afgelopen jaren steeds meer naar de *mainstream* hebben begeven. Maatschappelijke en politieke polarisatie komen op verschillende plekken in dit dreigingsthema terug, en ook in scenario's daarbuiten. Polarisation speelt een belangrijke rol in het normaliseren van extremistische ideeën, omdat het een zekere onvermijdelijkheid aan deze ideeën geeft. Hoe slechter de intenties die aan de 'tegenpartij' worden toegedicht, hoe noodzakelijker een verwerping van de 'gewone' spelregels om de eigen groep te 'redden.'

Zie het combinatiescenario 'Water, een zegen of een vloek?' in het betreffende themarapport, waarin wateroverlast en overstromingen in een groot deel van Nederland leiden tot ophef en polarisatie op het onderwerp klimaatbeleid.

Zie ook het combinatiescenario 'Sanctiepolitiek' in het betreffende themarapport, waarin binnenlandse polarisatie actief wordt opgestookt door buitenlandse actoren om geopolitieke pressie uit te oefenen.

Ook de verstrengeling van binnen- en buitenland is in dit dreigingsthema goed terug te zien. Op het gebied van polarisatie, extremisme en terrorisme kan worden gesproken van de 'buitenlandisering van het binnenland' (Houtkamp et al, 2024). Radicaliserende dynamieken en extremistische ideeën uit het buitenland vinden gemakkelijk hun weg naar het Koninkrijk der Nederlanden. Niet alleen van landen die cultureel en historisch gezien dichtbij 'ons' staan: ook bijvoorbeeld jihadistische propaganda is relatief makkelijk te vinden voor wie hiernaar op zoek is.

Hierbij kan de rol van digitale platforms niet onbesproken worden gelaten. De versoepeling van moderatiebeleid op Twitter/X sinds 2022 werd door sommige bevolkingsgroepen als bevrijdend ervaren, maar ook jihadistische organisaties zoals ISIS maakten handig gebruik van het nieuwe gemak waarmee boodschappen op deze media konden worden verspreid (Aartsma et al., 2025). Ook rechts-extremistische en -terroristische groepen manifesteren zich op onlinekanalen, waar zij op het ene medium werven en op het andere medium het

gemeenschapsgevoel creëren. Streamingkanalen en online videogames kunnen een rol spelen in het bij elkaar brengen van gelijkgestemden, alsook de hechte onlinegemeenschap op versleutelde kanalen waar de geworven jonge leden in een bubbel terecht komen. Bij terrorisme kan sociale media ook een rol spelen in het polariseren van het publieke debat, bijvoorbeeld door middel van videoclippen van een aanslag die de maatschappelijke gemoederen verhit. In terroristische en extremistische milieus is deze samenkomst van online- en jeugdcultuur in opkomst.

Zie het scenario 'Rechts terrorisme' (themarapport *Polarisatie, Extremisme en Terrorismen*), waarin jonge gamers elkaar vinden in een gamechatkanaal en elkaar vervolgens tot extreme daden opstoken in een versleutelde online bubbel.

Zie het scenario 'Meervoudige terroristische aanslag' (themarapport *Polarisatie, Extremisme en Terrorismen*), waarin terroristische daders clips van hun aanslag verspreiden en zo de polarisatie actief in de hand werken.

Drie polariserende onderwerpen van debat zijn met name uitgelicht in dit dreigingsthema: het geweld van de Israëlische regering in Gaza (en de opstelling van westerse overheden tegenover dit conflict), immigratie en de vermeende rol van 'de elite' in de samenleving. Alle drie zijn de afgelopen tien jaar bijzonder explosief gebleken in de Nederlandse samenleving. Zij vormen plausibele invalshoeken voor verdere polarisering van het debat en verdere radicalisering van één of meerdere politieke bewegingen, al kunnen eveneens nieuwe polariserende onderwerpen zich in de toekomst aandienen. Het geweld in Gaza laat zien hoe snel een onderwerp een splijtzwam kan worden, als de beelden heftig genoeg zijn en als het precies de breuklijnen in de samenleving volgt.

10.3 Kwetsbaarheden

Enkele maatschappelijke en politieke kenmerken kunnen Nederland mogelijk kwetsbaar maken voor de beschreven dynamieken van polarisatie, extremisme en terrorisme. De vrijheid en openheid van mening en informatie is een fundamentele verworvenheid en voorwaarde van het liberaal democratische bestel, waaruit sociale media, online fora en streamingdiensten niet meer weg te denken zijn. Langs digitale weg worden vele stemmen gehoord en uitgedrukt. Ook extremistische ideeën vinden hier een podium. De Europese Unie probeert, via verschillende wetgevingsinitiatieven zoals bijvoorbeeld de Digital Services Act, om de content van digitale platforms te reguleren. Maar het internet in Nederland is relatief vrij toegankelijk, waardoor extremistische geluiden makkelijk uiting vinden. Dit is een kracht én een kwetsbaarheid tegelijk: door het internet kunnen burgers zich potentieel beter informeren over publieke (en private) zaken, maar kunnen ook desinformatie en opruiende meningen eenvoudig verspreid worden.

Gevoelens van sociaal-maatschappelijke frustratie, eenzaamheid, uitsluiting uit de politiek en machteloosheid kunnen in de digitale ruimte niet alleen worden verspreid en gedeeld, maar ook actief worden versterkt en gemobiliseerd. Jonge en soms kwetsbare groepen worden van deze dynamieken de dupe. Bij een kleine groep jonge mannen zien we dat de op onlinefora versterkte frustratie met het bestel kan resulteren in extremistische afwijzingen van de democratische rechtsorde en (in selecte gevallen) tot terroristische activiteit. Zij kunnen elkaar inspireren in de relatieve anonimiteit, afgeslotenheid en laagdrempeligheid van onlinecommunicatie. Terroristische daders zijn relatief vaak opmerkelijk jong, hetgeen wijst op een belangrijke sociaal-maatschappelijke kwetsbaarheid.

Vrije meningsuiting kent grenzen, maar die grenzen worden pas in uiterste gevallen bereikt. Vooral wanneer politieke partijen extreme ideeën tot uitdrukking brengen blijkt de grens moeilijk te bepalen. Het komt zeer zelden voor dat politieke bewegingen, met name als dit eenmaal populaire partijen zijn, worden ingeperkt. In mei 2025 merkte de Duitse inlichtingendienst BfV de AfD aan als extremistische organisatie op basis van grondig onderzoek. In februari 2026 werd deze beslissing echter teruggedraaid door een Duitse rechter (AP News, 2026). Er is sprake van een politiek gevoelig spanningsveld tussen het beschermen van de democratische rechtsstaat en het toestaan van een pluriform politiek speelveld waarin de vrijheid van meningsuiting goed geborgd is. De politieke vrijheid van een liberale democratie als Nederland bevat daarmee een inherente kwetsbaarheid: de drempel om

antirechtstatelijke dan wel antidemocratische uitingen en bewegingen in de weg te staan is zeer hoog.

De maatschappelijke en politieke openheid van Nederland, met name de open online omgeving, maakt deze ten laatste kwetsbaar voor beïnvloeding van buitenaf. Externe actoren kunnen de verworvenheden van de open en vrije samenleving misbruiken om polarisatie, extremisme en zelfs terrorisme aan te wakkeren.

Zie ook het combinatiescenario ‘Sanctiepolitiek’ in het betreffende themarapport, waarin binnenlandse polarisatie actief wordt opgestookt door buitenlandse actoren om geopolitieke pressie uit te oefenen.

Zie het scenario ‘Infiltratie openbaar bestuur’ (themarapport *Polarisatie, Extremisme en Terrorismen*), waarin een anti-establishmentbeweging in Nederland, die langzaam extremere politiek begint te bedrijven, online bijval krijgt van gelieerde politieke partijen in het buitenland.

Zie het scenario ‘Anti-institutionele enclaves’ (themarapport *Polarisatie, Extremisme en Terrorismen*), waarin misleidende documenten op het internet inspiratiebronnen vormen voor een extremistische beweging die de legitimiteit van de staat afwijst.



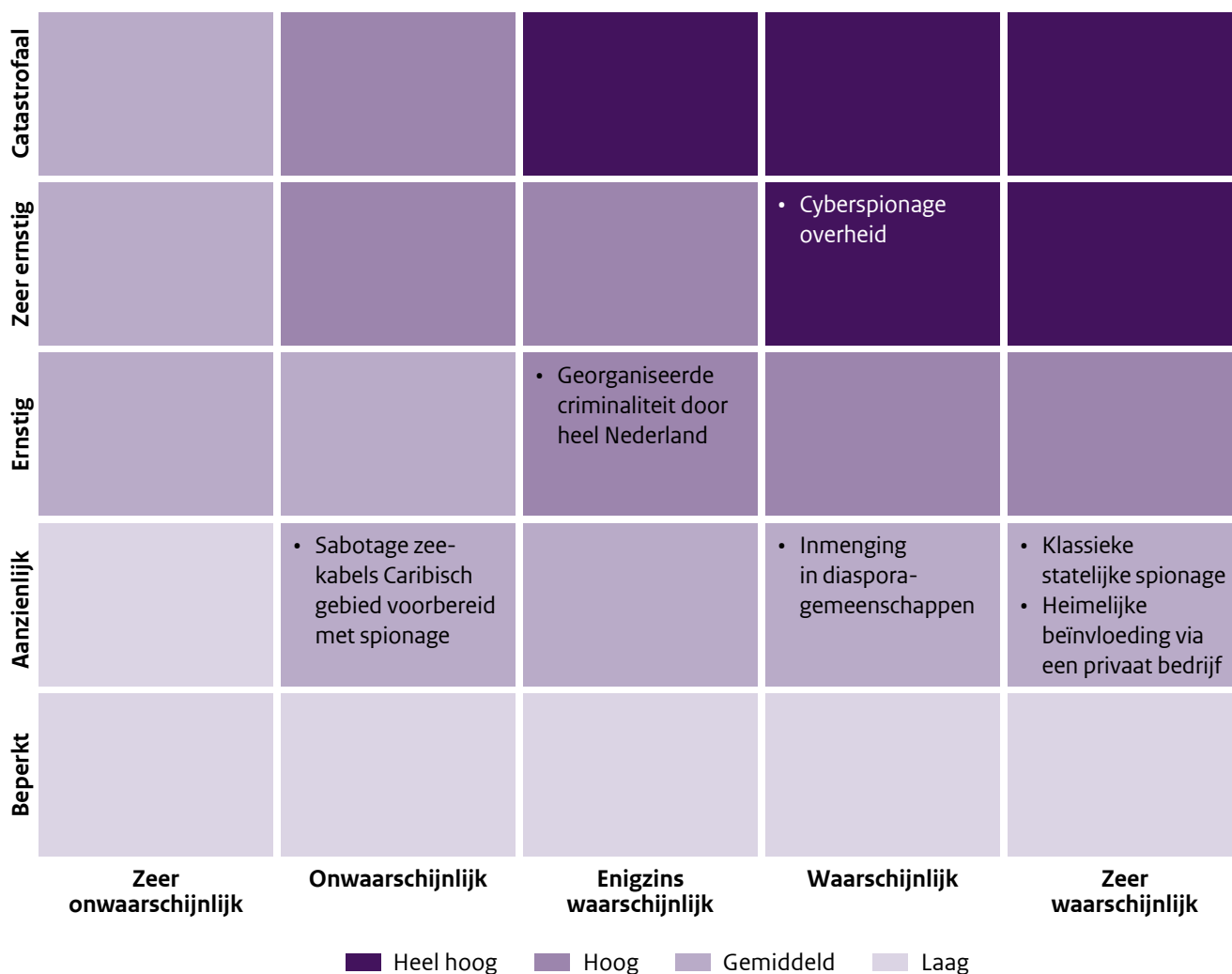
11 Beschouwing thema Ongewenste inmenging en beïnvloeding democratische rechtsstaat

Binnen het thema ongewenste inmenging en beïnvloeding van de democratische rechtsstaat worden dreigingen voor de nationale veiligheid beschreven die worden veroorzaakt door activiteiten van statelijke actoren en niet-statelijke actoren, waaronder criminele samenwerkingsverbanden. Binnen dit thema zijn vier verschillende dreigingscategorieën in kaart gebracht, namelijk ongewenste buitenlandse beïnvloeding ofwel hybride dreigingen, spionage, ongewenste buitenlandse inmenging en ten slotte georganiseerde criminaliteit. In totaal zijn er zes scenario's uitgewerkt waarvoor de impact en waarschijnlijkheid in kaart zijn gebracht (zie Figuur 6).

11.1 De impact en waarschijnlijkheid van ongewenste inmenging en beïnvloeding democratische rechtsstaat

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

Figuur 6 Risicodiagram thema ongewenste inmenging en beïnvloeding democratische rechtsstaat



De dreiging van inmenging en beïnvloeding tegen de democratische rechtsstaat heeft brede en soms ook grote impact op de Nederlandse nationale veiligheid. Zo hebben twee van de beschouwde scenario's een ernstige of zeer ernstige aantasting van de nationale veiligheid tot gevolg, te weten het scenario over cyberspionage binnen de overheid en het scenario over gewelddadige escalatie van georganiseerde criminaliteit. De scenario's sabotage zeekabels Caribisch gebied voorbereid met spionage, heimelijke beïnvloeding via een privaat bedrijf en klassieke statelijke spionage hebben een aanzienlijke impact op de nationale veiligheid. Daarbij moet worden opgemerkt dat gelijkende scenario's mogelijk een grotere impact hebben, echter betekent dat vaak ook dat de waarschijnlijkheid dat het scenario optreedt lager is. Ten slotte valt op dat de waarschijnlijkheid van een aantal scenario's relatief hoog is: drie van de zes uitgewerkte scenario's worden als waarschijnlijk of zeer waarschijnlijk gezien.

11.2 Impact ontwikkelingen

De aard en omvang van de dreiging die uitgaat van ongewenste buitenlandse beïnvloeding of hybride dreigingen is de afgelopen drie tot vijf jaar veranderd. Ten eerste bedient een groter aantal statelijke actoren zich van modus operandi voor beïnvloeding. Daarnaast worden niet alleen politieke, economische, sociale en informatiedoelwitten getroffen, maar juist ook militaire en infrastructurele doelwitten. Reden hiervoor lijkt te zijn dat de Russische Federatie de laatste jaren maatschappelijke ontwrichting in plaats van beperkte beïnvloeding tot doel heeft – en daarbij ook een assertievere houding laat zien. Als ongewenste beïnvloeding wordt ingezet in samenhang met militaire dreigingen staan andere doelen centraal, zoals het creëren van maatschappelijke onrust, frustreren van besluitvorming voor effectieve respons ten tijde van een militaire crisis of fysiek verstoren van militaire mobiliteit of militaire operaties. Er is bijvoorbeeld in West- en Midden-Europa de afgelopen jaren sprake geweest van pogingen om de doorvoer van militaire goederen richting Oekraïne of voor NAVO-operaties in Oost-Europa te verstoren.

Voor wat betreft de spionagedreiging, valt op dat zowel klassieke spionage als cyberspionage als waarschijnlijk of zeer waarschijnlijk worden gezien. In beide gevallen is het voorstelbaar dat grote aantasting van de nationale veiligheid wordt veroorzaakt. Dit is niet alleen zo doordat informatie wegkomt, maar ook omdat zo het vertrouwen in de overheid wordt aangetast en de democratische rechtsstaat of andere veiligheidsbelangen worden geraakt. Het

Dreigingsbeeld Statelijke Actoren 2025 spreekt⁴ van een geziene toename van het aantal landen dat spioneert in Nederland. Die toename kan worden veroorzaakt door verschuivingen in de wereldorde: deze wijzigingen in verhoudingen tussen geopolitieke machtsblokken spelen zich ten slotte ook concreet in Nederland af. Maar de gepercipieerde toename in spionagedreiging tegen Nederland kan ook veroorzaakt worden door een verbeterd zicht van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten op statelijke dreigingen.

Zie het scenario 'Klassieke statelijke spionage' (thema-rapport *Ongewenste inmenging en beïnvloeding democratische rechtsstaat*), waarin een militair door een statelijke actor onder druk wordt gezet om staatsgeheimen prijs te geven.

Zie het scenario 'Cyberspionage Rijksoverheid' (thema-rapport *Ongewenste inmenging en beïnvloeding democratische rechtsstaat*), waarin een grote hoeveelheid gevoelige overheidsinformatie wordt buitgemaakt. Deze informatie wordt gebruikt om nadere cyberspionage bij ketenpartners te faciliteren. Dit heeft een grote afbreuk van vertrouwen in de Rijksoverheid tot gevolg.

Ook van ongewenste buitenlandse inmenging gaat een dreiging tegen de Nederlandse democratische rechtsstaat uit. Ook al is de precieze impact die van deze inmenging uitgaat niet altijd evident. Hier geldt dat de impact op de nationale veiligheid sluimerend kan zijn en zich op de middellange tot lange termijn pas laat zien. Ook (of juist) wanneer het niet direct wordt herkend, kan de daadwerkelijke impact pas op de lange termijn duidelijk worden. Dit geldt bijvoorbeeld voor spionage ter voorbereiding op sabotage of militaire actie in de toekomst.

Zie het scenario 'Ongewenste buitenlandse inmenging in diasporagemeenschappen in Nederland' (thema-rapport *Ongewenste inmenging en beïnvloeding democratische rechtsstaat*), waarin de inmenging vanuit een statelijke actor in Nederland zo erg toeneemt, dat de verhoudingen tussen de Nederlandse overheid en de statelijke actor onder spanning komen te staan.

⁴ DBSA 2025, p. 23.

Op basis van de dreigingscategorie georganiseerde criminaliteit en het daarin geschetste scenario is duidelijk dat de aanwezigheid en activiteiten van georganiseerde criminaliteit in Nederland zorgelijk blijven. Hoewel de waarschijnlijkheid van grote gewelddadige escalatie beperkt is, blijft dit een punt van aandacht. Gewelddadige escalatie zou kunnen ontstaan uit frictie tussen criminelen en samenwerkingsverbanden onderling, maar ook uit het gericht aanvallen van overheden, de maatschappij en specifieke onderdelen van de democratische rechtsstaat, zoals media, rechtspraak en veiligheidsdiensten.

Ten slotte is sprake van vermenging van dreiging tussen enkele categorieën binnen dit thema, namelijk tussen georganiseerde criminaliteit en statelijke beïnvloeding en statelijke inmenging. Buitenlandse inlichtingendiensten en andere buitenlandse organisaties maken al lange tijd gebruik van criminele uitvoerders omdat zij veelal middelen in positie hebben en in de gelegenheid zijn om operationele activiteiten in Nederland uit te voeren. Zo zijn al in 2015 en 2017 in Nederland door criminelen liquidaties uitgevoerd in opdracht van een buitenlandse mogendheid. De manier waarop criminelen worden ingezet is echter sinds 2022 veranderd en er wordt een sterke toename gezien van de inzet van criminele uitvoerders, maar ook van sympathisanten, en op geldelijk gewin beluste uitvoerders. Hierbij is sprake van het inzetten van meer en minder professionele criminele uitvoerders ten behoeve van het uitvoeren van (onderdelen van) spionage, sabotage, beïnvloeding en inmenging. De goede beschikbaarheid en toegankelijkheid van digitale, versleutelde communicatie evenals cryptografische betaalmiddelen maakt het daarbovenop goed mogelijk voor buitenlandse inlichtingendiensten om anoniem uitvoerders aan te sturen.

11.3 Kwetsbaarheden

De hierboven geschetste verbreding van doelwitten van ongewenste buitenlandse beïnvloeding maakt dat een groter aantal maatschappelijke sectoren, waaronder vitale processen, rekening dient te houden met deze dreiging. De Rijksoverheid draagt onder andere bij aan het mitigeren van deze kwetsbaarheid door de aanstaande implementatie van de Wet weerbaarheid kritieke entiteiten.

Zie het scenario ‘Heimelijke beïnvloeding via een privaat bedrijf’ (thema-rapport *Ongewenste inmenging en beïnvloeding democratische rechtsstaat*), waarin politieke, economische en sociale structuren in de Nederlandse maatschappij worden beïnvloed door een statelijke actor. Hieruit blijkt dat deze vormen van beïnvloeding nog steeds waarschijnlijk zijn.

Zie het combinatiescenario ‘Oorlog in Europa’ in het betreffende thema-rapport, waarin ongewenste buitenlandse beïnvloeding wordt ingezet om grootschalige onrust te creëren in de Nederlandse maatschappij en daarmee de eenheid van het NAVO-bondgenootschap te ondergraven evenals de militaire doelen van de Russische Federatie te faciliteren.

Een belangrijke kwetsbaarheid voor cyberspionage hangt samen met de wijze waarop IT-hardware en -software, waaronder cloudopslag, worden ingezet binnen de Rijksoverheid, andere overheden en kritieke entiteiten. Hier ligt een belangrijk raakvlak met ontwikkelingen op het gebied van digitale autonomie en soevereiniteit: hoe meer digitaal autonoom de Rijksoverheid is, hoe meer ook direct zicht gecreëerd kan worden op eventuele IT-kwetsbaarheden. Zie ook de beschouwing op het thema Cyberdreigingen. Daarnaast is er samenhang tussen spionage en vervolgens sabotage ter ontwijking van de maatschappij. De toegankelijkheid en dus kwetsbaarheid van veel infrastructuur op land en op zee waaronder transportnetwerken, telecomnetwerken en energienetwerken voor spionage en zelfs sabotage komt reeds terug in het in de risicoanalyse opgenomen scenario over zeekabels in het Caribisch deel van het Koninkrijk. Scenario’s met een veel grotere aantasting van de nationale veiligheid zijn ook voorstelbaar. Havens en belangrijke knooppunten worden wel beveiligd, maar het is ondoenlijk om alle genoemde netwerken volledig te beveiligen. Spionage gericht op infrastructuur kan tot doel hebben in de toekomst sabotage of anderszins ontwijking te faciliteren – bijvoorbeeld tijdens een militair conflict. Maar ook meer geavanceerde aanvallen zijn voorstelbaar: zo kan spionage gecombineerd worden met pre-positionering van explosieven om op het juiste moment grote ontwijking te veroorzaken.

Zie het scenario ‘Sabotage zeekabels Caribisch gebied voorbereid met spionage’ (thema­rapport *Ongewenste inmenging en beïnvloeding democratische rechtsstaat*), waarin twee aanlandingspunten van telecomkabels op Curaçao worden beschadigd. Door bijkomende elektriciteitsuitval stralen de effecten van dit incident uit naar enkele andere eilanden in de Caribische regio waaronder Trinidad & Tobago en Puerto Rico.

Kwetsbaarheid voor ongewenste buitenlandse inmenging is in veel gevallen inherent aan de gecombineerde achtergrond van bepaalde demografische groepen in de Nederlandse maatschappij. Daarbij komt dat niet elk geval van inmenging bij de overheid wordt gemeld. Bovendien vindt de inmenging geregeld plaats via subtiele handelingen zoals intimidatie die niet altijd aan een actor zijn toe te schrijven. Ook grotere incidenten, zoals de ongeregelde binnen de Eritrese gemeenschap in Den Haag in 2024, zijn niet altijd direct te relateren aan een statelijke actor. Verder zijn niet alle onderdelen van de democratische rechtsstaat even goed geëquipeerd om effectief met inmenging om te gaan. Met name gemeenten en politie op districtsniveau worstelen hier geregeld mee, omdat zij niet altijd beschikken over de benodigde geopolitieke kennis om buitenlandse inmenging in de juiste context te plaatsen. Bovendien is hun handelingsperspectief niet altijd evident. Kennisdeling tussen de Rijksoverheid en andere overheden, al dan niet in samenwerking met kennisinstellingen, is van groot belang om inmenging in heel Nederland effectief te adresseren.

De maatschappij en democratische rechtsstaat blijven kwetsbaar voor zowel sluimerende uitbreiding van de invloed van criminelen als voor plotselinge, lokale, grote invloed op bijvoorbeeld een buurt, belangrijke overheidsorganisatie of een essentieel overheidsproces. Daarnaast bedienen criminele netwerken zich van digitale modus operandi – ook op zeer grootschalige of zelfs industriële wijze. Ransomware en andere vormen van cybercriminaliteit leiden ook tot maatschappelijke kosten. De maatschappelijke kwetsbaarheid voor dit soort vormen van cybercrime blijft voor nu wijdverbreid.

Zie het scenario ‘Georganiseerde criminaliteit door heel Nederland’ (thema­rapport *Ongewenste inmenging en beïnvloeding democratische rechtsstaat*), waarin de brede maatschappelijke impact van georganiseerde criminaliteit wordt getoond. Daarbovenop ontstaat een gewelddadige escalatie gericht op media, rechtspraak en andere onderdelen van de overheid.

Ten slotte, heeft de hierboven gesignaleerde vermenging van dreigingen zoals inmenging, beïnvloeding en georganiseerde criminaliteit mogelijk een kwetsbaarheid tot gevolg. Er is namelijk samenwerking nodig tussen veiligheidsorganisaties om deze vermenging van dreigingen het hoofd te kunnen bieden. Taakvelden van organisaties zoals politie, inlichtingen- en veiligheidsdiensten en andere bijzondere opsporingsdiensten overlappen immers voor een groot deel. Wanneer deze samenwerking niet genoeg vorm krijgt, zijn monitoring en bestrijding van inmenging, beïnvloeding en criminaliteit niet effectief.



12 Beschouwing thema Internationale en Militaire Dreigingen

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

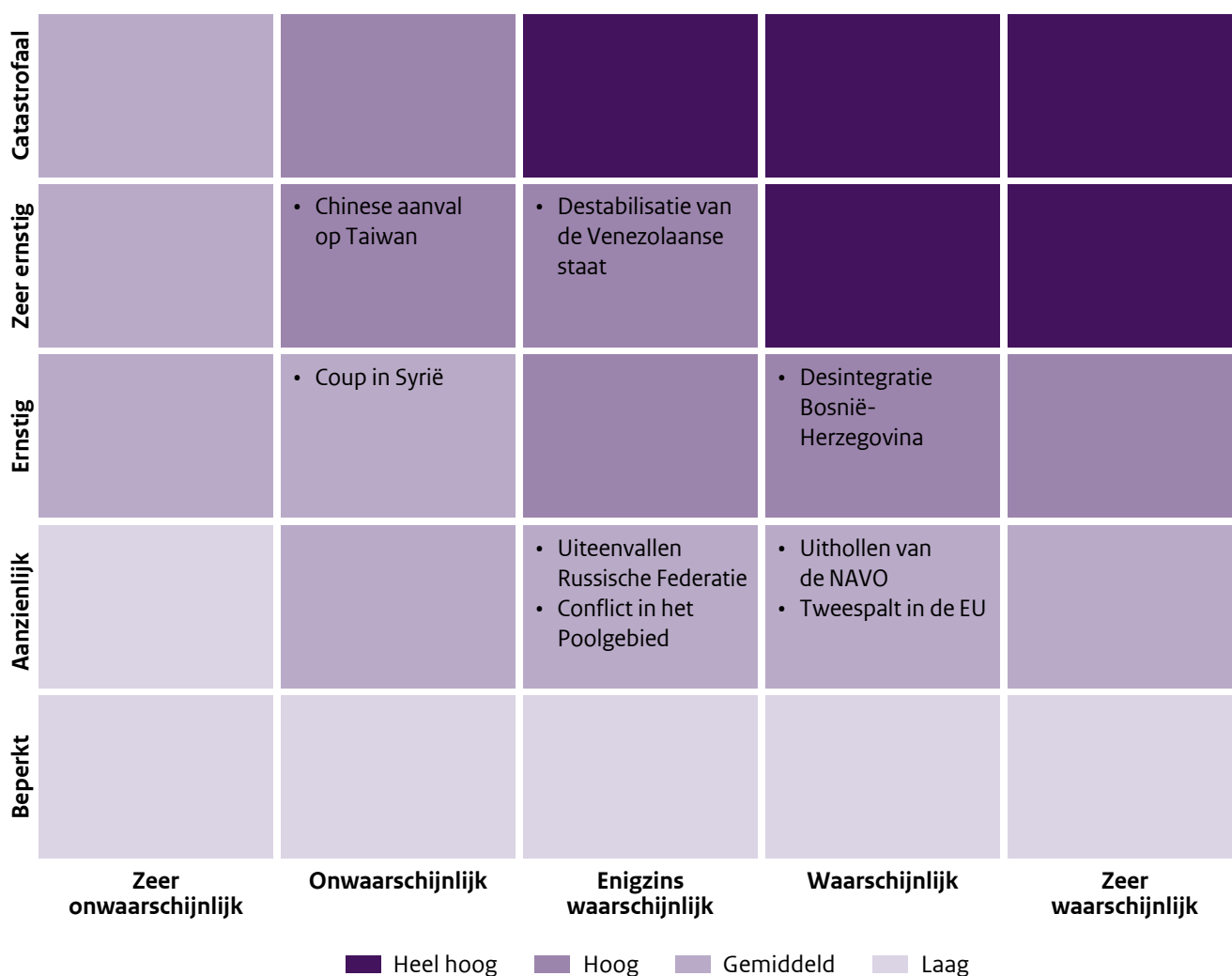
Binnen dit dreigingsthema zijn vier dreigingscategorieën onderscheiden: multilaterale veiligheidsinstituties die onder druk komen; nucleaire proliferatie; gewapend

interstatelijk conflict en fragiliteit nabij het Koninkrijk en/of de EU. In totaal zijn acht scenario's uitgewerkt. Nucleaire proliferatie geldt als risicofactor bij verschillende scenario's. Daarom is binnen die dreigingscategorie geen los scenario opgenomen. Figuur 7 brengt de impact en waarschijnlijkheid van de uitgewerkte scenario's in kaart.

12.1 De impact en waarschijnlijkheid van internationale en militaire dreigingen

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

Figuur 7 Risicodiagram thema Internationale en Militaire dreigingen



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

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

12.2 Impact ontwikkelingen

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

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

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

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

Terwijl grootmachten in toenemende mate denken in eigen 'invloedsferen', en zich zodanig laten gelden, komt er ook ruimte voor nieuwe machtscentra. Dit inspireert het gebruik van militaire retoriek, assertiviteit en zelfs agressiviteit in het bestendigen en/of bevorderen van oude en nieuwe posities in de schuivende mondiale machtsverhoudingen. Deze dynamiek komt sinds enkele jaren tot uiting in een toename van interstatelijke conflicten, het ontstaan van verschillende nieuwe wapenwedlopen in oude en nieuwe domeinen, een wereldwijde toename aan militaire uitgaven en een snel langer wordende lijst met schendingen van internationale normen als non-interventie, non-proliferatie en vreedzame conflictbeslechting. Multilaterale samenwerkingsverbanden staan daarmee sterk onder druk. Met name de verminderde effectiviteit van veiligheidssamenwerkingen heeft urgente consequenties op korte termijn en een aantal fundamentele risico's op lange termijn. Tijdens en na de Koude Oorlog konden grootmachten nog tot uitgebreide wapenbeheersingsafspraken komen, vooral belangrijk op het gebied van nucleaire en langeafstandswapens, en volgden andere (nucleaire) mogelijkheden hun voorbeeld. Nu prefereren grootmachten unilaterale en ongebonden uitbreiding en vernieuwing van hun (kern) wapenarsenaal. Als gevolg daarvan lijkt een verschuiving van nucleaire veiligheidsgaranties plaats te vinden en willen niet-grootmachten zelf nucleair bewapenen. Ook voor Nederland en Europa geldt dat nucleaire veiligheidsgaranties aan verandering onderhevig zijn, minder rotsvast kunnen blijken dan voorheen, en wellicht herzien moeten worden.

De trend van unilateraal optreden in weerwil van internationaal recht en multilaterale samenwerking heeft ook op langere termijn negatieve consequenties voor de Nederlandse veiligheid. Waar Europese welvaart en vrede lang steunde op internationale afspraken van militaire terughoudendheid, economische openheid en politieke aansprakelijkheid, ziet Europa zich gedwongen een daadkrachtige geopolitieke actor op zichzelf te worden. Zo zoekt de EU naar een veiligheidsinvulling van zijn voornamelijk economische samenwerkingsmechanismen en experimenteert het met protectionistische economische maatregelen. Veel lange-termijn consequenties van de afkalking van multilaterale instellingen zoals de VN zijn echter niet of maar zeer gedeeltelijk te ondervangen

met een eigen Europese geopolitieke daadkracht. Dat is bijvoorbeeld het geval met de uitdagingen van klimaatverandering of de komst van grote hoeveelheden nieuwe oorlogsvluchtelingen – twee uitdagingen die multilateraal en niet alleen Europees beleid vereisen.

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

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

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

Hoewel de verschillende dreigingscategorieën binnen dit thema apart worden behandeld, is er in werkelijkheid steeds vaker sprake van interactie en overlap tussen dreigingen. In een hyper-geglobaliseerde wereld van complexe mondiale relaties en afhankelijkheden is deze interactie toegenomen en complexer geworden. Gewapend conflict kan bijvoorbeeld gemakkelijk leiden tot statelijke

fragiliteit binnen en over landsgrenzen heen, die vervolgens tot een bemoeilijking van veiligheidssamenwerkingen elders leidt. Door oorlogsgeweld moesten bijvoorbeeld grote aantallen Syriërs en Palestijnen op de vlucht slaan de afgelopen jaren. Vervolgens zetten zij met hun aankomst in Jordanië, Libanon en Turkije de lokale cohesie en voorzieningen onder druk, waardoor deze landen fragieler werden. Verdere migratie naar Europa bemoeilijkt vervolgens de eenheid en besluitvorming binnen de EU in een tijd dat zij als veiligheidsactor éénheid zoekt. Ook tussen de uitgewerkte scenario's zijn dergelijke cascade-effecten zeer goed voorstelbaar. Een coup in Syrië en tweespalt in de EU zullen bijvoorbeeld merkbare gevolgen hebben in de Nederlandse maatschappij en politiek. Een verhoogd terrorismedreigingsniveau en toegenomen polarisatie over de Europese uitgavenprioriteiten liggen in deze gevallen voor de hand. Deze vervlechting is waar mogelijk meegenomen in de impactscores en in de combinatiescenario's.

12.3 Kwetsbaarheden

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

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

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

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

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

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

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



13 Beschouwing thema Economische dreigingen

Het dreigingsthema Economische dreigingen gaat in op incidenten of crises binnen het financieel-economisch systeem die zwaar genoeg zijn om de nationale veiligheid te raken. Hierbij gaat het om gebeurtenissen die buiten het normale patroon van fluctuaties in de economie vallen. Binnen het thema worden vijf categorieën dreigingen in kaart gebracht: bedreiging van de knooppuntfunctie van Nederland, handelskrimp/verstoring van de internationale handel, buitenlandse inmenging bij het bedrijfsleven, strategische afhankelijkheden en destabilisatie van het financieel systeem. Deze dreigingen vinden hun oorsprong in het financieel-economisch systeem, maar raken ook aan andere veiligheidsbelangen. De analyse beschouwt ook dreigingen en kwetsbaarheden uit andere thema's wanneer

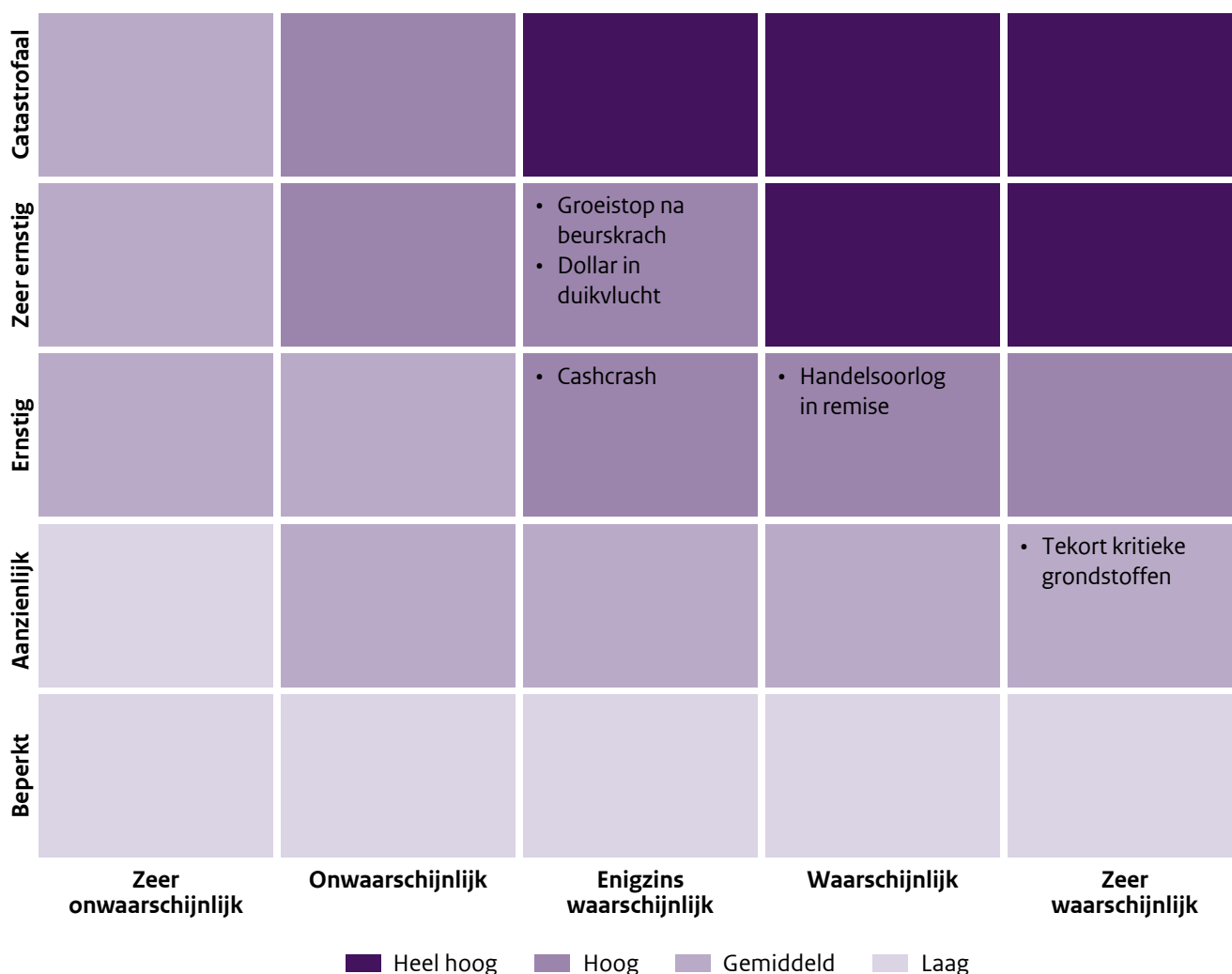
deze raken aan de economie, zoals internationale conflicten of cyberdreigingen.

In totaal zijn binnen dit thema vijf scenario's uitgewerkt waarvoor de impact en waarschijnlijkheid in kaart zijn gebracht (Figuur 8).

13.1 De impact en waarschijnlijkheid van economische dreigingen

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

Figuur 8 Risicodiagram thema Economische dreigingen



Uit het risicodiagram volgt dat de scenario's overwegend resulteren in een ernstige tot zeer ernstige impact en worden ingeschat als enigszins waarschijnlijk tot zeer waarschijnlijk. Deze inschattingen sluiten aan bij actuele ontwikkelingen, waarin voor enkele scenario's al enige aanwijzingen in de praktijk zichtbaar zijn, zoals rond de positie van de dollar, een handelsoorlog en de exportrestricties op grondstoffen. Het betreft daarbij niet noodzakelijkerwijs precies de geschetste uitwerking, maar de dreigingen en mechanismen in de scenario's worden (zeer) voorstelbaar geacht. De meeste scenario's kennen een hoog risico. De impact die daaruit volgt is het hoogst voor een beurskrach met reële economische gevolgen dan wel een daling van de dollar met gevolgen voor het financieel bestel en de economie wereldwijd. Een handelsoorlog resulterend in een gespannen evenwicht is juist relatief waarschijnlijk. Een verstoring van de vitale infrastructuur rond het contante betalingsverkeer geldt als enigszins waarschijnlijk met een ernstige maatschappelijke impact. Tekorten aan kritieke grondstoffen kennen een gemiddeld risico door de geschatte impact, al is de waarschijnlijkheid juist zeer hoog vanwege bestaande exportrestricties die concrete aanwijzingen voor het scenario vormen.

Voor het inschatten van de potentiële gevolgen van deze economische dreigingen en de impact op het economisch veiligheidsbelang is het van belang in welke (macro-) economische context een schok zich voordoet. Dit vormt het normbeeld. De Nederlandse economie groeit gematigd en de inkomens nemen toe (CPB, 2026; CBS, 2026, n.d.). Ook de overheidsfinanciën staan er goed voor met een historisch lage schuldquote. De werkloosheid blijft laag, waardoor de krapte op de arbeidsmarkt aanhoudt. De inflatie en rente liggen nog altijd hoger dan voor de energieschok in 2022; de prijsstijging van ruim 3 procent ligt bijvoorbeeld hoger dan de gewenste 2 procent. In de eerdere *Trendanalyse Nationale Veiligheid 2024* van het ANV (2024) is al gewezen op de urgente structurele uitdagingen waar Nederland voor staat, die vragen om het maken van keuzes rondom schaarste en voorzieningen. Het betreft dan bijvoorbeeld stagnerende productiviteitsgroei, achterblijvende risicofinanciering en R&D-investeringen, en uitdagingen rond arbeidsmarktkrapte, netcongestie, stikstof, waterkwaliteit, infrastructuur en woningbouw.

13.2 Impact ontwikkelingen

13.2.1 Recente schokken en ontwikkelingen

De Nederlandse economie en het financieel bestel zijn enkele recente schokken en ontwikkelingen relatief goed doorgekomen. Het einde van de coronapandemie en de afbouw van de steunmaatregelen heeft niet geleid tot een grote faillissementsgolf, terwijl er snel herstel was van zowel stilgevallen industrieën als de wereldhandel. Desondanks is de eerder gevreesde inflatie vanwege potentiële productietekorten overschaduwd door de hoge inflatie volgend op de Russische inval in Oekraïne en de schaarste aan gas en andere energiebronnen. Deze inval vormt een kantelpunt in het inzicht in strategische afhankelijkheden. Lagere gasvoorraden, teruggeschoefde gasimporten uit Rusland en de sabotage van Nord Stream II leggen de kwetsbaarheid van Nederland en de EU bloot. Ondanks de grote maatschappelijke gevolgen en structureel hogere energieprijzen voor (energie-intensieve) industrieën, toont deze schok ook dat het mogelijk is bepaalde afhankelijkheden structureel te verminderen en schokken op te vangen. Zo is destijds ingezet op alternatieve leveranciers, verminderd verbruik, substitutie en verduurzaming en tijdelijke inkomensondersteuning van kwetsbare groepen. Volgend op de (economische) sancties is de Nederlandse handel met Rusland grotendeels gecompenseerd door de rest van de wereld. Hoewel risicovolle gasimporten uit Rusland zijn afgebouwd, creëert dit tegelijkertijd nieuwe afhankelijkheden van vloeibaar gas (LNG) uit de Verenigde Staten. Het overgrote deel van de bedrijven en ook specifiek financiële instellingen hebben de sterke stijging van de prijzen, de hogere rente en het omvallen van enkele buitenlandse banken weten te doorstaan. Ondanks het opvangen van deze schokken blijft de onzekerheid voor bijvoorbeeld de wereldhandel door meer recente ontwikkelingen substantieel.

13.2.2 Verschuivende verhoudingen tussen grootmachten en de economie als instrument

Een van de grootste veranderingen van de afgelopen jaren is hoe de verhoudingen tussen grootmachten zijn verschoven en hoe dit onder andere het financieel-economisch systeem op verschillende manieren raakt. Naast het isoleren van Rusland middels sancties, treffen de Verenigde Staten en China, en ook Europa, elkaar met handelsbeperkende maatregelen. Daarmee is de (verdere) politisering van de economie sterk gegroeid; het wordt meer en meer (openlijk) benut als machtsinstrument. Dit raakt aan statelijke invloeden op:

- Handelsnetwerken en internationale concurrentieposities;
- De zeggenschap over handelsroutes en natuurlijke hulpbronnen;

- De toegang tot onder andere grondstoffen, energie, computerchips en data;
- De ontwikkeling en verspreiding van technologie en kennis; en
- De verwerving en beïnvloeding van bedrijven.

Verdere liberalisering van de internationale handel en investeringsstromen lijkt daarmee te stagneren, al worden er ook nieuwe economische partnerschappen gesloten via handelsdeals tussen de EU en andere machtsblokken.

Onderlinge verwevenheden die voorheen als (overwegend) risicoloos werden beschouwd, worden nu door de veranderende geopolitieke verhoudingen in toenemende mate als gevoelige afhankelijkheden gezien. Voorlopig maken strategische afhankelijkheden rond veiligheid, energie, technologie en grondstoffen Nederland en de EU potentieel kwetsbaar. Zeker voor Caribisch Nederland is dit zorgelijk vanwege de beperkte voorraden en grote afhankelijkheid van bevoorrading uit het buitenland. Dit ondanks de inzet op militaire opschaling, strategische autonomie en inspanningen rondom de energietransitie, alternatieve toeleveringsketens en investeringsscreening. Recente geopolitieke spanningen – met name rond de Iranoorlog en daarmee de wereldwijde energiemarkt – tonen hoe deze afhankelijkheid Nederland kan treffen.

13.2.3 Protectionistisch beleid vanuit nationale belangen

Vooralsnog heeft de geopolitieke inzet van economische drukmiddelen een beperkt effect op de Nederlandse economie, al zijn de langetermijngevolgen onzeker. Sinds 2025 heeft de VS bijvoorbeeld meer protectionistisch handels- en industriebeleid gevoerd, gekoppeld aan nationale belangen en geopolitieke motieven. Er is meermaals gedreigd met generieke importheffingen van 20 procent voor goederen uit de EU, oplopend tot wel 200 procent voor specifieke producten. Deze tarieven zijn in ieder geval retorisch gekoppeld aan aanspraak op Groenland of toetreding tot Trumps *Board of Peace*. Veel heffingen zijn echter nooit ingevoerd, later ingetrokken of opnieuw verlaagd als onderdeel van nieuwe handels-overeenkomsten. Desondanks zijn de Amerikaanse importtarieven nog altijd hoger dan voorheen en blijft dergelijke economische druk geregeld terugkeren. Voor het Caribisch deel van het Koninkrijk geldt vanuit de VS vooralsnog het “minimale” tarief van 10 procent, maar het blijft niettemin kwetsbaar door de sterke verwevenheid via toerisme, import van voorzieningen en de rol van de dollar. Daarbij geldt inmiddels al jaren als gegeven dat de besluitvorming over handelsgeschillen door de Wereldhandelsorganisatie (WTO) verlamd is.

Zie het combinatiescenario ‘Sanctiepolitiek’ in het betreffende themarapport, waarin de VS gerichte importheffingen en andere handelsbelemmeringen tegen het Koninkrijk der Nederlanden richt. Ook wordt digitale en financiële dienstverlening specifiek voor personen en organisaties in het Koninkrijk uitgesloten. Bedrijven wijzigen onder druk hun beleid of de toegang tot de Amerikaanse markt wordt belemmerd. Amerikaanse toeristen mijden het Caribisch deel van het Koninkrijk vanwege de verslechterde politieke betrekkingen. De impact zit enigszins op het economisch veiligheidsbelang, maar treft met name de internationale positie van Nederland, binnenlands het functioneren van de rechtsstaat en beperking van burgerrechten en ook oploeiende maatschappelijke polarisatie en extremisme.

Zie het scenario ‘Handelsoorlog in remise’ (themarapport *Economische Dreigingen*), waarin de handelsoorlog tussen de VS en EU escaleert en vervolgens stabiliseert met de dreiging van automatische tegenheffingen. Daarna verschuiven met name Zuid-Europese handelsstromen en -belangen richting China en worden de Nederlandse maakindustrie, logistiek en dienstverlening getroffen. Het handelsconflict gaat met name gepaard met hoge kosten en een aantasting van de economische vitaliteit. Ook worden patiënten in Nederland getroffen door tekorten aan medicatie en transfusiebloed na Amerikaanse exportbelemmeringen.

Ook bij de Europese handel met China is meermaals politiek ingegrepen. Voorbeelden zijn Chinese exportrestricties op kritieke grondstoffen, Europese ‘anti-dumping’-maatregelen en Nederlands ingrijpen in de chipsector. Hoewel China zich presenteert als stabiele handelspartner en de economische banden met verschillende EU-lidstaten aanhaalt via directe investeringen, wordt er tegelijkertijd gewezen op risicovolle verwevenheden. Naast het handelsbeleid is de algehele economische situatie in China van invloed op Nederland. Binnenlandse structurele uitdagingen (vergrijzing, jeugdwerkloosheid) kunnen bijvoorbeeld de binnenlandse vraag en prijzen drukken terwijl het afzetten van overcapaciteit in de EU het Europese concurrentievermogen onder druk zet.

Zie het scenario ‘Tekorten kritieke grondstoffen’ (thema-rapport *Economische Dreigingen*), waarin China reageert op EU-sancties met verregaande exportbeperkingen, wat leidt tot aanhoudende tekorten en technologische knelpunten. Dit raakt Nederland direct en indirect via de defensie-, halfgeleider- en groene-technologie sectoren. De tekorten leiden met name tot kosten en een beperkte aantasting van de economische vitaliteit en de onderlinge handelsrelatie. Dit kan op termijn ook de technologische innovatiekracht in de EU aantasten en indirect de capaciteiten om het territoriaal veiligheidsbelang te beschermen.

Tegenover deze onzekerheden staat dat de directe impact (voorlopig) beperkt is, mede door de diversiteit van de Nederlandse economie en het aanpassingsvermogen van de wereldhandel.

13.2.4 Breder uitstralings-effect financieel bestel

De nieuwe politieke koers in de VS raakt niet enkel aan het handelsbeleid, maar ook aan de positie van de dollar, financiële samenwerking in crisistijden en de steun aan multilaterale instellingen. De dollar is sterk gedaald mede door de negatieve groeivoorzichten vanwege het drastische handelsbeleid, de structureel verslechterde schuldenpositie van de Amerikaanse overheid en de onafhankelijkheid van de *Federal Reserve* die onder druk staat. Een afnemend belang van de dollar kan ook de effectiviteit van Westerse sancties via het internationaal financieel systeem aantasten.

Zie het scenario ‘Dollar in duikvlucht’ (thema-rapport *Economische Dreigingen*), waarin zorgen over de onafhankelijkheid van de Amerikaanse centrale bank toenemen, wat leidt tot een lagere kredietwaardigheid en een kapitaalvlucht uit de VS. Daardoor staan de valuta op het Caribisch deel van Koninkrijk onder druk en een Amerikaanse recessie doet ook het toerisme krimpen. In de financiële sector komt een systeempartij in zwaar weer en ook de Nederlandse economie wordt getroffen. Deze wereldwijde crisis leidt tot een zeer grote aantasting van de economische vitaliteit en gaat gepaard met hoge kosten. Ook komen multilaterale instituties binnen het financieel bestel onder druk te staan en verliest het Westen wereldwijd aan invloed.

Het nieuwe Amerikaanse beleid raakt ook aan de regulering van de financiële sector, rapportageverplichtingen voor beursgenoteerde bedrijven en onafhankelijke informatievoorziening voor het duiden van risico's. Deze vooruitzichten komen bovenop structurele uitdagingen voor grote (Europese) economieën, zoals klimaatverandering, demografische ontwikkelingen en verslechterende overheidsfinanciën. Sinds de eerdere piek is de inflatie gestabiliseerd en zijn rentes gedaald, terwijl bijvoorbeeld aandelenbeurzen nog altijd hoog gewaardeerd staan, al brengt dit op zichzelf risico's met zich mee. Dit kan de stabiliteit van Nederlandse financiële instellingen aantasten en een breder uitstralings-effect op de economie hebben.

Zie het scenario ‘Groeistop na beurskrach’ (thema-rapport *Economische Dreigingen*), waarin er een beurskrach is en de economie voor 5 jaar niet meer groeit nadat de verwachtingen van AI op de productiviteitsgroei niet worden waargemaakt. Deze mondiale stagnatie gaat gepaard met zeer hoge kosten en leidt tot een grote aantasting van de economische vitaliteit. Dit resulteert in maatschappelijke onrust en vertrouwensverlies in de politiek en publieke instanties.

13.2.5 Buitenlandse inmenging groeiende dreiging

Buitenlandse inmenging via cyberaanvallen, proxy-actoren en spionage vormt volgens inlichtingendiensten een groeiende bedreiging voor de economische veiligheid, waarbij hoogwaardige kennis, vitale infrastructuur en hightechsectoren concrete doelwitten zijn (AIVD, 2026; MIVD, 2026; AIVD & MIVD, 2026; AIVD, MIVD & NCTV, 2022). In het bijzonder China probeert onder andere hightechbedrijven op te kopen en een belang te nemen in vitale infrastructuur, zoals bij internationale havens. Zo groeiden in 2025 de zorgen over Chinees eigenaarschap binnen de Nederlandse chipindustrie vanwege potentiële kennislekken, strategische afhankelijkheden en een kwetsbare positie voor de overheid. Buitenlandse inmenging kan bovendien raken aan Nederlandse (dochter) ondernemingen in het buitenland, zoals productielocaties in China. Ook is Nederland volgens inlichtingendiensten ‘op grote schaal’ doelwit van diverse statelijke actoren om hoogwaardige technologie en kennis te bemachtigen, bijvoorbeeld via bedrijfsspionage en geavanceerde cyberaanvallen. Zo wil China (nog meer) een leidende rol op hoogwaardige technologische kennis, zoals AI, robotica, kwantum, landbouwtechniek en medicijnontwikkeling.

Zie het scenario ‘Heimelijke beïnvloeding via een privaat bedrijf’ (thema­rapport *Ongewenste inmenging en beïnvloeding democratische rechtsstaat*), waarin na een bedrijfsovername door een Chinees dekmantelbedrijf technologische kennis weglekt door bedrijfsspionage en het aantrekken van kenniswerkers.

Via internationale bedrijven geldt bovendien dat het Amerikaanse beleid in Nederland en Europa extraterritoriaal kan doorwerken, zoals voor het voeren van duurzaamheids- of inclusiviteitsbeleid en voor de beschikbaarheid of integriteit van financiële en technologische dienstverlening. Deze vormen van extraterritoriale druk ondermijnen niet alleen de handelingsvrijheid van individuele bedrijven, maar ook de beleidsmatige autonomie van Nederland als geheel. Zo hebben Amerikaanse sancties jegens het Internationaal Strafhof (ICC) in Den Haag ertoe geleid dat Amerikaanse bedrijven meerdere medewerkers uiteenlopende beperkingen hebben opgelegd. Eerder is de Amsterdamse tak van een Russische bank failliet gegaan door gesanc­tioneerde IT-systemen. Daarnaast kunnen de VS wereldwijd bij Amerikaanse (dochter)ondernemingen data opeisen, waaronder bij publieke instanties die Amerikaanse clouddiensten afnemen.

Andersom kunnen particuliere bedrijfsbeslissingen, en daarmee bedrijfs- of privébelangen van eigenaren en bestuurders, (doelbewust) een factor van belang zijn in de wereldpolitiek en daarmee de nationale veiligheid. Hoewel dit deels van alle tijden is, heeft dit de laatste jaren nieuwe verschijningsvormen gekregen. Grote technologiebedrijven bepalen bijvoorbeeld via hun moderatiebeleid, algoritmen en inzet van kunstmatige intelligentie mede welke informatie wordt verspreid. Dit geldt ook voor de toegang tot specifieke technologieën, zoals satellietinternet.

13.2.6 Vitale infrastructuur en logistiek internationaal sterk verweven

De Nederlandse infrastructuur, ook in het Caribisch deel van het Koninkrijk, is sterk verweven met internationale netwerken en afhankelijk van (buitenlandse) dienstverleners. Zowel niet-moedwillige gebeurtenissen (bijv. technisch falen, natuurrampen), moedwillige verstoringen in Nederland (sabotage, cyberaanvallen) als ontwikkelingen elders in Europa of de wereld (conflicten, handelsbeleid) beïnvloeden de continuïteit van de internationale handel en informatiestromen, zoals in het digitaal en financieel domein. Toenemende geopolitieke spanningen vormen een dreiging voor Nederland als internationaal knooppunt en

brengen risico’s met zich mee rond (buitenlandse) dienstverlening en apparatuur, waaronder ook de toegang en het beheer van data. Het betreft daarbij voornamelijk de eerdergenoemde afhankelijkheden van de VS en China. Vanuit Rusland is tegenwoordig de grootste directe dreiging voor het economisch veiligheidsbelang het saboteren of verstoren van Europese infrastructuur, zoals eerder rond zee­kabels en luchthavens. Ook klimaatverandering leidt tot een structureel groeiend risico op verstoringen. Relevante binnenlandse factoren zijn structurele uitdagingen voor het bouwen, onderhouden en opereren van infrastructuur en ook de politieke besluitvorming daaromtrent.

Zie het scenario ‘Cashcrash’ (thema­rapport *Economische Dreigingen*), waarin door een technische storing het waardevervoer twee weken stil komt te liggen: pinautomaten worden niet bijgevuld en kluizen bij winkeliers niet gelege­d. Dit leidt tot onrust over een mogelijke sabotageactie vanuit het buitenland. De situatie ontgaat in gewelddadige overvallen en wantrouwen richting instanties en het geldsysteem. De impact zit in kwetsbare bevolkingsgroepen die niet in hun primaire levensbehoeften kunnen voorzien en het dagelijks leven dat verstoord wordt. Ook zijn er enige kosten (financieel, gezondheid, herstel) en een aantasting van het fysieke veiligheidsbelang (gewonden, een dode).

Zie het scenario ‘Sabotage zee­kabels Caribisch gebied voorbereid met spionage’ (thema­rapport *Ongewenste inmenging en beïnvloeding democratische rechtsstaat*), waarin Rusland en Venezuela spionage- en sabotagehandelingen uitvoeren via enkele data­kabels tussen verschillende eilanden in de Caribische zee.

13.3 Kwetsbaarheden

Allereerst is het goed om opnieuw te onderstrepen dat de Nederlandse economie en het financieel bestel enkele recente schokken en ontwikkelingen relatief goed zijn doorgekomen. Dit volgt mede uit de gezonde staatsfinanciën en opgezette steunmaatregelen, de gediversifieerde en innovatieve economie en het aanpassingsvermogen van de wereldhandel. We zien ook in de scenario's – zowel binnen *Economische dreigingen* als in andere thema's – dat de impact op het economisch veiligheidsbelang meestal hooguit ernstig is (score C). Enkel scenario's die direct raken aan de reële economie, zoals een groeistop of financiële crisis, resulteren in zeer hoge kosten of een catastrofale aantasting van het de economische vitaliteit (score D of E). De politieke, beleidsmatige en maatschappelijke aandacht voor economische veiligheid in Nederland en de EU is bovendien toegenomen. Dit heeft geleid tot een pakket aan nationale en Europese maatregelen: screening voor investeringen en kennisveiligheid, en wetgeving ter bescherming van netwerk- en informatiesystemen, kritieke entiteiten en financiële instellingen. Hoewel deze maatregelen het bedrijfsleven weerbaarder maken, kan dit ook ten koste gaan van de welvaart en daarmee het economische veiligheidsbelang (Nederland als een effectieve en efficiënte economie). Zoals eerder opgemerkt wordt ook ingezet op strategische autonomie en het opzetten van Europese capaciteiten, maar voorlopig resteren er strategische afhankelijkheden die Nederland en de EU kwetsbaar maken.

Economische verwevenheden zijn via verschillende mechanismen relevant voor de nationale veiligheid. Afhankelijkheden brengen risico's met zich mee rond de beschikbaarheid van diensten en de continuïteit van economische processen, de integriteit en de exclusiviteit van informatie, en de mogelijkheid dat Nederland daarmee onder druk wordt gezet. Het zijn veelal geen op zichzelf staande risico's binnen het economisch domein, maar potentiële verstoringen die ook samenhangen met of onderdeel zijn van andere dreigingsthema's. Zo kunnen cruciale toeleveringsketens verstoord worden door een oorlog, pandemie of technisch falen. Daardoor volgt al snel impact op verschillende veiligheidsbelangen, zoals de fysieke veiligheid (primaire levensbehoeften), economie (kosten of vitaliteit) en sociale en politieke stabiliteit (verstoring dagelijks leven of sociaal-maatschappelijke impact).

Zie het scenario 'Chinese aanval op Taiwan' (thema-rapport *Internationale en militaire dreigingen*), waarin de handel met Taiwan stilvalt, regionaal het maritieme verkeer maandenlang gestremd is, mondiale toeleveringsketens van met name computerchips worden verstoord, en China en de VS elkaar bestoken in het digitaal en financieel domein.

Zie het scenario 'Pandemie door een mens overdraagbaar respiratoir virus' (thema-rapport *Infectieziekten*), waarin een pandemie zorgt voor een groot aantal zieken en doden en de opgelegde restrictieve maatregelen om verspreiding te voorkomen grootschalige economische gevolgen hebben.

Zie het scenario 'Misconfiguratie bij groot technologiebedrijf' (thema-rapport *Cyberdreigingen*), waarin een misconfiguratiefout onder andere email- en clouddiensten voor (semi)publieke organisaties en het bedrijfsleven (indirect) stillegt, wat leidt tot financiële schade.

Deze afhankelijkheden gelden met name voor energie, kritieke grondstoffen, digitale technologie, financiële infrastructuur en militaire capaciteiten. Ze worden gedefinieerd door het strategisch belang van deze goederen of diensten, een concentratie bij één of een beperkt aantal leverende landen, een groot aandeel van dat land in de wereldmarkt met beperkte substitutiemogelijkheden, en de mogelijkheid (of welwillendheid) om deze positie uit te buiten. Meerdere afhankelijkheden bij één staat maken het Koninkrijk extra kwetsbaar. Dit geldt voor het Koninkrijk met name voor de VS en China. Het gezamenlijke handelsbeleid – en breder gezien: gezamenlijk optreden – binnen de EU maakt Europees Nederland minder kwetsbaar voor economische druk. Het sluiten van handelsovereenkomsten haalt de politiek-economische banden met alternatieve partners aan en kan de importen juist diversifiëren. Tegenovergesteld is het Caribisch deel van het Koninkrijk, dat veel voorzieningen importeert en sterk met de VS verweven is, juist kwetsbaar voor handelspolitiek. Internationale samenwerking vormt in veel gevallen een goede waarborg, maar vergt ook een afweging met nationale belangen.

Daarentegen kunnen niet alle afhankelijkheden zonder meer (op korte termijn) worden afgebouwd. Er zijn veelal geen alternatieven voorhanden, het vergt veel schaarse middelen of het gaat gepaard met alternatieve risico's voor de nationale veiligheid. Daaruit volgt een afweging tussen verschillende beleidsopties en publieke belangen, zoals tussen de mate van een efficiënte vrije markteconomie en economische weerbaarheid. Niet altijd zullen win-win-oplossingen bestaan die gelijktijdig welvaart en weerbaarheid opleveren. Dit geldt ook met betrekking tot andere publieke belangen: meer delving en raffinage van grondstoffen in Europa kan bijvoorbeeld botsen met het realiseren van milieudoelstellingen. Ten slotte geldt dat naast het spanningsveld tussen verschillende (mogelijk concurrerende) publieke belangen er ook "beleidsrisico's" bestaan. Beleid dat op een niet doeltreffende of doelmatige manier de weerbaarheid ondersteunt kent hoge kosten met lage baten. Voor de overheid speelt hier een identificatieprobleem, bijvoorbeeld: Voor welke goederen moet hoeveel voorraad worden aangehouden?; Werkt de dreiging van handelssancties nog voldoende of is het tijd voor *second best*-beleid?; Levert investeren in binnenlandse productie voldoende vergelijkbare producten op?; Etc. *No regret*-beleidsopties zijn daarmee vermoedelijk schaars.

In het algemeen geldt dat een veelzijdige en innovatieve economie een goede waarborg vormt tegen de geschetste economische dreigingen. Het belang van verschillende bedrijfstakken diversifieert risico's. Een concurrerende economie biedt toegang tot bepaalde technologieën en biedt mogelijk strategische relevantie.

Voor het mitigeren van hybride dreigingen, technisch falen en natuurlijke dreigingen is het belangrijk om in te (blijven) zetten op operationele capaciteiten, zoals weerbare infrastructuur, solide cybersecurity en adequate vermogen voor monitoring, detectie en bestrijding van potentiële crises.



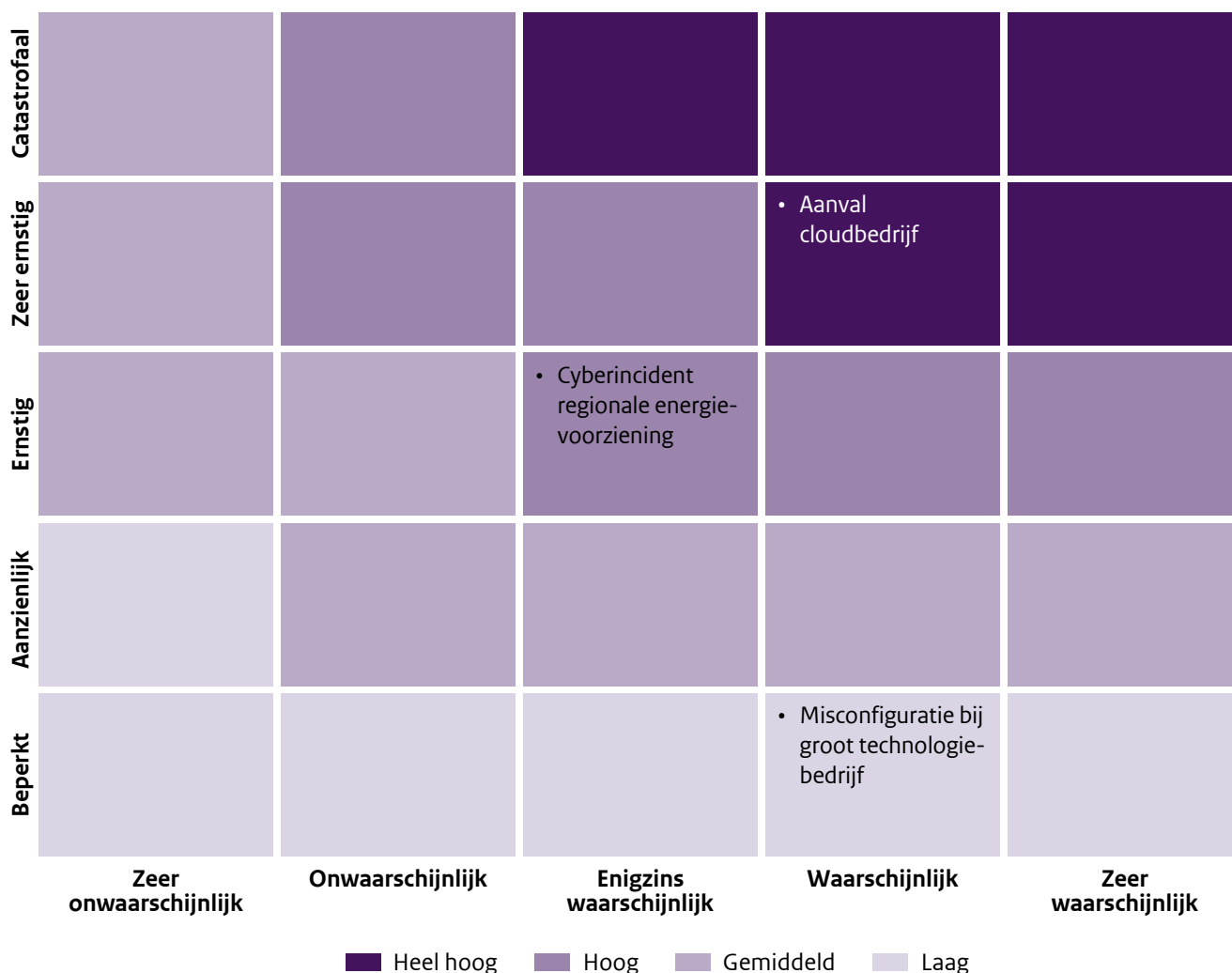
14 Beschouwing thema Cyberdreigingen

Binnen het thema Cyberdreigingen worden dreigingen voor de nationale veiligheid beschreven die samenhangen met de digitalisering van de samenleving. Binnen dit thema zijn twee verschillende dreigingscategorieën in kaart gebracht, namelijk ‘verstoren functioneren internet’ en ‘verstoren cyber-fysieke systemen’. In totaal zijn er drie scenario’s uitgewerkt waarvoor de impact en waarschijnlijkheid in kaart zijn gebracht (zie Figuur 9).

14.1 De impact en waarschijnlijkheid van Cyberdreigingen

In onderstaande figuur worden de drie uitgewerkte scenario’s in vergelijkend perspectief weergegeven.

Figuur 9 Risicodiagram thema Cyberdreigingen



In het risicodiagram is te zien dat alle uitgewerkte scenario's binnen het thema cyberdreigingen hoog scoren op waarschijnlijkheid. De twee scenario's binnen de dreigingscategorie 'verstoren functioneren internet' worden waarschijnlijk geacht, het scenario binnen de dreigingscategorie 'verstoren cyber-fysieke systemen' enigszins waarschijnlijk. Cyberaanvallen en andere digitale incidenten zijn aan de orde van de dag, waarbij tot nu toe de impact en schade beperkt blijven. Gezien het huidige geopolitieke klimaat en de toenemende technische mogelijkheden zal de hoeveelheid digitale incidenten toenemen en mogelijk de impact van dergelijke incidenten evenzo.

De impact van de uitgewerkte scenario's loopt meer uiteen, voor het scenario 'misconfiguratie bij groot technologiebedrijf' is de algehele impact een stuk lager dan bij de overige twee scenario's. Dit heeft voornamelijk te maken met het verschil in oorzaak. Bij zowel het scenario 'aanval op cloudbedrijf' als 'cyberincident regionale energievoorziening' is er sprake van ondermijnende acties door actoren en een schending van de digitale ruimte. Ook zijn er bij de scenario's, zeker bij het scenario in de dreiging categorie cyber-fysieke systemen, relatief veel kosten gemoeid met het verhelpen van het incident.

Bovendien is er hoog gescoord op het impactcriterium 'aantasting van de democratische rechtsstaat'. De verwevenheid van toenemende digitalisering en de veranderende geopolitieke verhoudingen leiden ook tot andere vormen van schade met maatschappelijke impact. Zo kan er een angstcultuur ontstaan doordat berichtgeving over cyberaanvallen en desinformatie het beeld versterken dat systemen en instituties kwetsbaar zijn, hierdoor kan wantrouwen toenemen. Daarnaast kan het weglekken van informatie of desinformatie het vertrouwen van de burger in de overheid en instituties ondermijnen.

Zoals hierboven wordt beschreven, zijn cyberdreigingen niet meer weg te denken uit de samenleving. Dit wordt versterkt door verschillende ontwikkelingen: de toenemende digitalisering, de vervaging van attributie van cyberaanvallen en de schaalvergroting van digitale systemen. Daarboven komt de toenemende afhankelijkheid van een beperkt aantal niet-Europese technologiebedrijven, de opkomst van cyberaanvallen in de ruimte en het risico op keteneffecten bij verstoringen. Dit speelt allemaal een rol bij de onzekerheid over de weerbaarheid van Nederland. Hieronder volgt een toelichting op de genoemde aspecten.

14.2 Impact ontwikkelingen

17.2.1 Digitalisering van de samenleving

De samenleving wordt in toenemende mate afhankelijk van digitale technologieën, wat nieuwe kwetsbaarheden introduceert. Een belangrijke ontwikkeling die niet genoemd is in de scenario's, maar die wel nieuwe uitdagingen met zich meebrengt voor nationale veiligheid, is de verdere ontwikkeling van *Artificial Intelligence* (AI) en in het bijzonder generatieve AI. Deze technologie kan onder meer worden ingezet om cyberaanvallen te ontwikkelen en te automatiseren, kwetsbaarheden sneller te identificeren, phishingcampagnes te verfijnen en malware te genereren (ANV, 2024). In de beschreven scenario's zou het toepassen van generatieve AI ervoor kunnen zorgen dat cyberaanvallen nog geavanceerder zijn en dat het nog moeilijker wordt spam en phishingteksten te detecteren.

Naast moedwillige aanvallen moeten organisaties ook rekening blijven houden met interne systeemfouten. Dit vraagt om kritische reflectie op het onderhoud en de robuustheid van digitale systemen. Kortom, digitalisering van de samenleving maakt dat (kleine) technische en menselijke fouten een groot effect kunnen hebben.

14.2.2 Cyberaanvallen als machtsmiddel

De selectie van de scenario's is een reflectie van het feit dat cyberaanvallen steeds vaker moedwillig worden ingezet door (statelijke) actoren. De geopolitieke spanningen nemen in rap tempo toe en cyberaanvallen worden steeds vaker gebruikt als instrument voor spionage, sabotage en beïnvloeding (DBSA, 2025). De machtsbalans in de wereld is aan het veranderen en die verschuivingen hebben een steeds grotere impact op de wereldorde, zie ook het themarapport Internationale en militaire dreigingen. Zo laten staten in toenemende mate de bereidheid zien om actief druk uit te oefenen met (de dreiging van) economische en militaire drukmiddelen (AIVD, MIVD & NCTV, 2025; Rutten, 2026). Deze dynamiek kan aanzienlijke impact hebben op het Koninkrijk der Nederlanden en de nationale veiligheid.

Naast de toename in cyberaanvallen, is het ook steeds vaker onduidelijk wie een cyberaanval uitvoert. Staten maken gebruik van proxies en criminele netwerken om sporen te verhullen. Hierdoor is het onderscheid tussen actoren en statelijke en niet-statelijke doelwitten verdwenen wat attributie en respons bemoeilijkt omdat onduidelijk is wie iets doet en tegen wie het gericht is (AIVD, 2024).

Eén van de middelen die door criminelen wordt gebruikt en is benoemd in de trendanalyse van 2024 is de inzet

van ransomware (ANV, 2024). Ransomware kan bedrijfsprocessen volledig stilleggen door systemen te blokkeren totdat losgeld wordt betaald. Steeds vaker combineren aanvallers dit met het stelen van gevoelige data en dreigen ze deze openbaar te maken. Hoewel ransomware en andere vormen van cybercrime niet zijn uitgewerkt in scenario's, zijn deze thema's nog steeds actueel. Zo werd telecomprovider Odido in februari 2026 getroffen door een hack waarbij klantgegevens van minstens 6,5 miljoen mensen openbaar werden gemaakt, nadat aanvallers losgeld hadden geëist om publicatie te voorkomen (Schellevis & Mouissie, 2026). Deze activiteiten hebben ook een duidelijke link met de dreigingscategorie georganiseerde criminaliteit in het dreigingsthema 'Ongewenste inmenging en beïnvloeding democratische rechtsstaat'.

14.2.3 Afhankelijkheid van een beperkt aantal niet-Europese technologiebedrijven

Een volgende belangrijke ontwikkeling betreft de groeiende afhankelijkheid van grote technologiebedrijven, die cruciale digitale infrastructuur beheren. De dreigingscategorie 'verstoren van functioneren internet' heeft laten zien hoe kwetsbaar deze afhankelijkheid ons maakt; uitval door technisch falen of gerichte aanvallen kan vitale processen zoals betalingsverkeer, zorg en energievoorziening ontwrichten en digitale autonomie van Nederland ondermijnen. Deze autonomie staat onder druk door de dominantie van grote internationale technologiebedrijven. Het ontbreken van redundantie betekent dat een storing bij één aanbieder grote delen van onze infrastructuur stillegt. Dit gebrek aan alternatieven voor publieke diensten maakt Nederland kwetsbaar (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2025). Daarnaast maakt het de politieke positie van Nederland lastiger: het beperkt het handelingsperspectief van Nederland op politiek-strategische dossiers en vergroot het gevaar van digitale verstoringen wanneer die worden ingezet als machtsmiddel. Het hebben van Europese (publieke) alternatieven is daardoor niet alleen belangrijk voor de digitale autonomie, maar ook een strategische noodzaak.

14.2.4 Cyber in de ruimte

Naast de eerder besproken ontwikkelingen is het belangrijk om ook stil te staan bij een minder tastbare, maar groeiende uitdaging: cyberdreigingen in de ruimtevaart. Het gebruik van satellieten is de afgelopen jaren sterk toegenomen, maar er is gebrekkig aandacht voor de digitale veiligheid van ruimte infrastructuur. Dit zorgt voor kwetsbaarheden in militaire en civiele systemen zoals GPS, aardobservatie en telecommunicatie (ANV, 2022; ANV, 2024; NIST, 2024).

14.2.5 Keteneffecten

Het scenario in de dreigingscategorie 'cyber-fysieke' systemen illustreert hoe cyberaanvallen steeds vaker vitale infrastructuur als doelwit hebben en niet langer als geïsoleerde incidenten kunnen worden beschouwd. De aanvallen veroorzaken vaak keteneffecten die zowel digitale als fysieke processen ontwrichten (NCTV, 2025). Een aanval op een waterbeheersysteem kan bijvoorbeeld leiden tot verstoringen in drinkwatervoorziening, die vervolgens gevolgen hebben voor de landbouw en de volksgezondheid. Een aanval op het elektriciteitsnet kan niet alleen stroomuitval veroorzaken, maar ook acute zorgprocessen stilleggen en logistieke ketens ontregelen. De verwevenheid van IT- en OT-systemen vergroot deze kwetsbaarheid aanzienlijk doordat een digitale inbreuk zich snel kan vertalen naar fysieke schade en maatschappelijke ontwrichting.

14.3 Kwetsbaarheden

Bovenstaande ontwikkelingen roepen de vraag op hoe weerbaar sectoren zoals overheden, onderwijsinstellingen, zorgorganisaties, het bedrijfsleven en overige zijn wanneer digitale incidenten niet binnen korte tijd worden opgelost. De afhankelijkheid van digitale systemen neemt voortdurend toe en deze systemen blijven zich in hoog tempo ontwikkelen. Dit is ook herhaaldelijk benoemd in diverse rapporten (zoals het rapport 'Van Kwetsbaar naar weerbaar' van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2025)) en benadrukt dat structurele aandacht voor digitale weerbaarheid nodig is. Een voorbeeld waaruit duidelijk wordt dat er ook allerlei maatregelen in ontwikkeling zijn, is de Cyberbeveiligingswet (Cbw). Het wetsvoorstel dient om de Europese NIS2-richtlijn om te zetten in Nederlandse wetgeving om daarmee de digitale weerbaarheid te versterken door normen en verplichtingen vast te leggen voor organisaties (NCSC, 2025).

De beschreven kwetsbaarheden vormen een dynamisch en groeiend risico voor nationale veiligheid (ANV, 2022, 2024). Een combinatie van toenemende digitalisering, geopolitieke spanningen en technologische innovaties maakt dat Nederland zich proactief moet voorbereiden. Hoewel de scenario's binnen dit thema zo zijn geschetst dat het gaat om incidenten die uiteindelijk zijn verholpen, is het belangrijk te onderkennen dat dit niet vanzelfsprekend is. Het is realistisch dat zich incidenten voordoen waarbij de schade niet volledig kan worden hersteld. Het versterken van digitale weerbaarheid, het verminderen van afhankelijkheden en het verder ontwikkelen van crisisplannen zijn daarom een noodzaak.

Eén van de manieren om kwetsbaarheden te verminderen is het zoeken naar aanvullende of alternatieve digitale leveranciers. Ook het opbouwen van redundantie kan behulpzaam zijn op dit vlak. Bijvoorbeeld redundantie gericht op het uit kunnen blijven voeren van vitale processen wanneer verstoring niet voorkomen kan worden. Tot slot is het in zijn algemeen van belang om een beeld te krijgen en te onderhouden van waar in de (digitale) keten zich risico's dan wel kwetsbaarheden bevinden.

Literatuur

1. Aartsma, K., Klein, L., Schrader, C. (2025) *Strategische Monitor 2025-2030: Geopolitiek changement op het wereldtoneel*. Instituut Clingendael. www.clingendael.org/publication/strategische-monitor-2025-2030-geopolitiek-changement-op-het-wereldtoneel.
2. Adriaanse, M. L. (2024, december 24). 'Big Tech heeft de democratische staat op feodale wijze aan zich onderworpen'. NRC. Opgehaald van www.nrc.nl/nieuws/2024/12/24/de-democratische-staat-wordt-op-feodale-wijze-onderworpen-door-big-tech-a4877735?t=1770713192
3. Adviesraad Internationale Vraagstukken. (2024). *Hybride dreigingen en maatschappelijke weerbaarheid*. Den Haag: Adviesraad Internationale Vraagstukken.
4. Adviesraad Internationale Vraagstukken. (2025). *AI: technologie, macht en democratische waarden in het Nederlandse buitenlandbeleid*. Den Haag: AIV. Opgehaald van www.adviesraadinternationalevraagstukken.nl/site/binaries/site-content/collections/documents/2025/06/17/ai-technologie-macht-waarden/aiv-ai-technologie-macht-waarden-17jun2025-dt.pdf
5. Aiken, E., Allen, P., Baudin, A., Finkel, J., Fischer, E., Goldberg, L.,... Schmollinger, R. (2025). *The Technopolar World: Do Tech Companies Matter as Geopolitical Actors?* Columbia University. Opgehaald van www.sipa.columbia.edu/sites/default/files/2025-06/Capstone%20Project%20SIPA%20-%20Eurasia%20Group%20%281%29.pdf
6. AIVD (2025) AIVD Jaarverslag 2024. Verkregen via www.aivd.nl/onderwerpen/jaarverslagen/documenten/jaarverslagen/2025/04/24/jaarverslag-2024
7. AIVD, MIVD. (2024). *Dreigingsbeeld militaire en hybride dreigingen*. Den Haag: AIVD, MIVD.
8. AIVD & MIVD (2026). *Tussen vrede en oorlog: De oorlog in Oekraïne en de Russische dreiging in Europa*. Verkregen via www.aivd.nl/documenten/2026/02/19/tussen-vrede-en-oorlog.-de-oorlog-in-oekraïne-en-de-russische-dreiging-in-europa
9. AIVD, MIVD & NCTV (2022). *Dreigingsbeeld Statelijke Actoren 2*. Verkregen via www.nctv.nl/documenten/2022/11/28/dreigingsbeeld-statelijke-actoren-2
10. AIVD, MIVD & NCTV. (2025). *Dreigingsbeeld Statelijke Actoren 2025: Aanhoudende dreigingen in tijden van groeiende onzekerheid*. Den Haag: AIVD, MIVD, NCTV.
11. Algemene Rekenkamer (2019, 11 maart). *Digitale dijkverzwaring: cybersecurity en vitale waterwerken*.
12. Algemene Rekenkamer (2026). *Geen vangnet voor Caribisch Nederland*.
13. Alligood, L. (2026, maart 16). *Sanctioning Justice: Trump's Clash with the ICC One Year On*. Opgehaald van Foreign Affairs Review: www.foreignaffairsreview.com/home/sanctioning-justice-trumps-clash-with-the-icc-one-year-on
14. Amnesty International. (2025). *Breaking up with Big Tech. A human-rights based argument for tackling Big Tech's market power*. Londen: Amnesty International. Opgehaald van www.amnesty.nl/content/uploads/2025/08/Breaking-Up-Big-Tech-Report.pdf?x90359
15. Analistennetwerk Nationale Veiligheid (ANV) (2016). *Nationaal Veiligheidsprofiel*.
16. Analistennetwerk Nationale Veiligheid (ANV) (2019). *Geïntegreerde Risicoanalyse Nationale Veiligheid*.
17. Analistennetwerk Nationale Veiligheid (ANV) (2022). *Rijksbrede Risicoanalyse Nationale Veiligheid*.
18. Analistennetwerk Nationale Veiligheid. (2024). *Trendanalyse Nationale Veiligheid 2024: Stapeling van dreigingen in tijden van onzekerheid*. ANV.
19. Analistennetwerk Nationale Veiligheid (2026, maart). *Leidraad Risicobeoordeling Rijksbrede risicoanalyse Nationale Veiligheid*.
20. Anghel, V. (2026). *Global risks to the EU 2026*. San Domenico di Fiesole: European University Institute.
21. AP News (2026). German court says intelligence agency can't designate the AfD party an extremist group for now. Geraadpleegd op 5 maart 2026, van apnews.com/article/germany-far-right-intelligence-agency-afd-court-0098ddeb4d1a78089ab66013475eaead
22. Arcadis en Berenschot, (2021). *Ketenstudie omgevingsveiligheid van duurzame waterstofvrije energiedragers*. Opgehaald van: zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-1008523.pdf
23. Austin, E. (2025, juli 16). *De realiteit van datamisbruik*. Opgehaald van Bits of freedom: www.bitsoffreedom.nl/2025/07/16/de-realiteit-van-datamisbruik/
24. BBC (2025, juni 2). Is there a genocide of white South Africans as Trump claims? Geraadpleegd op 2 juni 2025, van: www.bbc.com/news/articles/c9wg5pg1xp50
25. Binnenlands Bestuur (2025, 9 mei). *Waterschappen vertellen niet hele verhaal over droogte*. Geraadpleegd op 14-05-2025, via: www.binnenlandsbestuur.nl/ruimte-en-milieu/waterschappen-vertellen-niet-hele-verhaal-over-de-droogte

26. Boer, M., Stevens, G. W., Finkenauer, C., & van den Eijnden, R. J. (2022). The course of problematic social media use in young adolescents: A latent class growth analysis. *Child Development*, 93(2). doi:10.1111/cdev.13712
27. Brink, N., Kamphuis, Y., Maas, Y., Jansen-Ferdinandus, G., van Stijn, J., Poppink, B.,... Chiscop, I. (2023). *Adversarial AI in the cyber domain*. The Hague: TNO.
28. Casale, S., Akbari, M., Seydavi, M., Bocci Benucci, S., & Fioravanti, G. (2023). Has the prevalence of problematic social media use increased over the past seven years and since the start of the COVID-19 pandemic? A meta-analysis of the studies published since the development of the Bergen social media addiction scale. *Addictive Behaviors*, 147. doi: doi.org/10.1016/j.addbeh.2023.107838.
29. CBS (2026) Economie groeit in vierde kwartaal 2025 met 0,5 procent. Verkregen via www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2026/05/economie-groeit-in-vierde-kwartaal-2025-met-0-5-procent
30. CBS (n.d.). Overheidsfinanciën; kerncijfers. Verkregen via opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/85968NED/table?dl=CF204
31. CPB (2026). Centraal Economisch Plan (CEP) 2026. Verkregen via www.cpb.nl/raming/centraal-economisch-plan-cep-2026
32. Dalen, O. van (2025, 18 november). Voorbereid
33. De Gregorio, G., & Demková, S. (2025, mei 19). *The Enforcement Dilemmas in Europe's Digital Rulebook*. Opgehaald van Tech Policy.Press: www.techpolicy.press/the-enforcement-dilemmas-in-europes-digital-rulebook/
34. De Volkskrant (2025, 16 mei). Alweer een kurkdroege maand: hoe de omgang met water radicaal anders moet. Geraadpleegd op 04-06-2025, via: www.volkskrant.nl/wetenschap/alweer-een-kurkdroege-maand-hoe-de-omgang-met-water-radicaal-anders-moet-b913d6d3b/
35. Duijnhoven, H., Melman, I., & van Scheepstal, P. (2022). *Sensitieve Technologie*. Den Haag: TNO. Opgehaald van www.rivm.nl/sites/default/files/2022-09/Sensitieve%20Technologie.pdf
36. Eerste Kamer der Staten-Generaal. (2025, mei 27). *Deskundigen kritisch over Big Tech en de weerbaarheid van de democratische rechtsstaat*. Opgehaald van Eerste Kamer der Staten-Generaal: www.eerstekamer.nl/nieuws/20250527/deskundigen_kritisch_over_big_tech
37. European External Action Services. (2025). *3rd EEAS report on Foreign Information Manipulation and Interference Threats*. Brussel: EEAS. doi: www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/2025/EEAS-3rd-ThreatReport-March-2025-05-Digital-HD.pdf
38. European Union. (2024). REGULATION (EU) 2024/1689 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL (EU Artificial Intelligence Act). Brussels: Official Journal of the European Union.
39. Financieel Dagblad (FD), (2025, 21 november). Hoge dijken tegen de zee of niet, het zoet dringt toch door. Geraadpleegd op 11-12-2025, via: fd.nl/samenleving/1577811/hoge-dijken-tegen-de-zee-of-niet-het-zout-dringt-toch-door
40. Future of Life Institute. (2024). *High-level summary of the AI Act*. Future of Life Institute. Opgehaald van artificialintelligenceact.eu/high-level-summary/
41. Hahné, L. (2025). Beschikbaarheid van reservisten in een Artikel 5-scenario. *Militaire Spectator*.
42. Hartholt, S. (2025, mei 19). *Wake-up call: Microsoft sluit e-mail ICC zonder pardon af*. Opgehaald van Binnenlands Bestuur: www.binnenlandsbestuur.nl/digitaal/wake-up-call-microsoft-sluit-e-mail-icc-zonder-pardon-af
43. Hedlund, J., Fick, S., Carlsen, H. and Benzie, M. (2018, September). Quantifying transnational climate impact exposure: New perspectives on the global distribution of climate risk. *Elsevier*, Volume 52 p. 75-85
44. Houtkamp, C., Aartsma, K., Van der Laan, T., Dijkman, M. (2024). *(Ongewenste) buitenlandse inmenging. Een beter begrip voor een beter beleid*. Instituut Clingendael. www.clingendael.org/sites/default/files/2024-09/Clingendael_Rapport_Ongewenste_Buitenlandse_Inmenging.pdf.
45. IPCC (2022). Sixth Assessment Report. Impacts, Adaptation and Vulnerability. Geraadpleegd op 04-11-2025, via: www.ipcc.ch/report/ar6/wg2/
46. Khanal, S., Zhang, H., & Taeiagh, A. (2025). Why and how is the power of Big Tech increasing in the policy process? The case of generative AI. *Policy and Society*, 44(1), 52-69. doi: doi.org/10.1093/polsoc/puae012
47. Koeleman, L. (2021, 19 november). De totale blackout. Geraadpleegd op 18-06-2025, via: koelman.com/de-totale-blackout/
48. Kool, E., Hamer, J., van Boheemen, P., Dekker, R., Deuten, J., van Est, R.,... Verhoef, P. (2021). *De stand van digitaal Nederland. Naar zeggenschap en vertrouwen in de digitale samenleving*. Den Haag: Rathenau Instituut. Opgehaald van www.rathenau.nl/sites/default/files/2021-09/Rapport_De_stand_van_digitaal_Nederland_Rathenau_Instituut.pdf
49. Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut (KNMI), (2025b, 2 mei). Klimaatverandering versnelt de waterkringloop. Geraadpleegd op 14-05-2025, via: www.knmi.nl/over-het-knmi/nieuws/knmi-klimaatbericht-hydrological-cycle-climate-change-waterkringloop-versnelt-klimaatverandering
50. London resilience partnership (2021, september). *London Power Supply Disruption Framework*.
51. Lysaght, H. (2025, oktober 13). *De 'just in time'-mentaliteit werkt niet als het oorlog wordt*. Opgehaald van Universiteit Leiden: www.universiteitleiden.nl/nieuws/2025/10/

[de-just-in-time-mentaliteit-werkt-niet-als-het-oorlog-wordt](#)

52. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2025, september 12). *Rapport Van kwetsbaar naar weerbaar: Geleerde lessen uit dreigende acute en langdurige uitval van uitbestede ICT-dienstverlening bij overheidsorganisaties*. Rijksoverheid. www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2025/09/12/rapport-van-kwetsbaar-naar-weerbaar [rijksoverheid.nl]
53. Ministerie IenW (2021, november). *Uitvoeringsagenda Klimaatbestendige Netwerken*. Publicatienummer 21406266
54. Ministerie van Defensie. (2025). *Onze mensen, onze toekomst; meer, beter en sneller*. Den Haag: Ministerie van Defensie.
55. Ministerie van Defensie. (sd). *Host nation support voor troepenverplaatsingen*. Opgehaald van Ministerie van Defensie: www.defensie.nl/onderwerpen/internationale-samenwerking/host-nation-support
56. Ministerie van Justitie en Veiligheid. (2022). *Kader modernisering (staats)nood- en crisisrecht*. Den Haag: Ministerie van Justitie en Veiligheid. Opgehaald van www.nctv.nl/site/binaries/site-content/collections/documents/2022/12/06/kader-modernisering-staatsnoodrecht/Kader+modernisering+%28staats%29nood+-+en+crisisrecht.pdf
57. MIVD. (2025). *Openbaar jaarverslag 2024*. Den Haag: Ministerie van Defensie.
58. Nationaal Kennis- en innovatieprogramma Water en Klimaat (NKKW) (2022, 23 december). *Werkpakket Wateroverlast en overstrooming 2022*
59. Montag, C., Demetrovics, Z., Elhai, J., Grant, D., Koning, I., Rumpf, H.-J.,... van den Eijnden, R. (2024). Problematic social media use in childhood and adolescence. *Addictive Behaviors*, 153. doi: doi.org/10.1016/j.addbeh.2024.107980
60. Nationaal Cyber Security Centrum. (2025, juni 7). *Wetsvoorstel Cbw ingediend bij Tweede Kamer*. www.ncsc.nl/nieuws/wetsvoorstel-cbw-ingediend-bij-tweede-kamer
61. National Institute of standards and Technology (NIST). (2024). *Cybersecurity for the Space Domain*. Via: www.nccoe.nist.gov/cybersecurity-space-domain
62. NATO. (2022). *NATO 2022 Strategic Concept*. NATO. Opgehaald van www.nato.int/content/dam/nato/webready/documents/publications-and-reports/strategic-concepts/2022/290622-strategic-concept.pdf
63. NATO. (2025, april 2). *NATO Force Model*. Opgehaald van NATO: www.nato.int/en/what-we-do/deterrence-and-defence/nato-force-model
64. NCTV, Ministerie van Defensie. (2024). *Weerbaarheidsopgave: Versterken van weerbaarheid in het licht van militaire en hybride dreigingen*. Rijksoverheid.
65. NCTV. (2022). *Nederlandse Cybersecuritystrategie 2022-2028*. Den Haag: NCTV. Opgehaald van www.nctv.nl/documenten/2022/10/10/nederlandse-cybersecuritystrategie-2022-2028
66. NCTV. (2025). *Overzicht vitale processen*. Geraadpleegd op 07-05-2025, via: www.nctv.nl/onderwerpen/v-vitale-infrastructuur
67. NCTV. (2025, juli 11). *RCB: Zorgen onder Nederlanders over geopolitieke en militaire dreigingen in 2025 flink gestegen*. Opgehaald van NCTV: www.nctv.nl/actueel/nieuws/2025/07/11/rcb-zorgen-onder-nederlanders-over-geopolitieke-en-militaire-dreigingen-in-2025-flink-gestegen
68. NCTV. (2025). *Dreigingslandschap Vitale Infrastructuur*. Inzicht in de stapeling van toenemende en veranderende dreigingen. www.nctv.nl/documenten/2025/07/23/dreigingslandschap-vitale-infrastructuur
69. New York Times (2026, februari 1). *How Trump Took Up the 'Christian Genocide' Cause in Nigeria*. Geraadpleegd op 1 februari 2026, van: www.nytimes.com/2026/02/01/world/africa/nigeria-christians-trump.html
70. NH Nieuws (2026, 30 januari). *Miljardenschade als verouderd gemaal in IJmuiden uitvalt*. Geraadpleegd op 03-02-2026, via: www.nhnieuws.nl/nieuws/356629/miljardenschade-als-verouderd-gemaal-in-ijmuiden-uitvalt
71. Nieuwe Oogst (2026, 25 februari). *Stappen gezet in strijd tegen zoönosen, maar focus blijft van belang*. Geraadpleegd op 05-03-2026, via: www.newsdesk.lexisnexis.com/ndClick?t=4&p=SC9obGg9ZGQ3NmQxYzUmZmlkPTE2NDM0NDAmY2lkPU1UQTNOVEl3JnVpZD1NVFUyToRJNU13&a=58949031151&f=Print&s=6&ci=107520&i=1368&si=227805&fmi=673428542&e=Nieuwe+Oogst&d=1568293&h=1&mbc=Q1QzL2E9NTg5NDkwMzExNTEmcDoxNGUmdjoxJmhsaD1kZDc2ZDFjNSZmaWQ9MTY0MzQoMCZ4PXF5VFRfdoY4TGfkbXZqQnhfan!xcXcmdTEgTkQmdTI9dXAtXJuOnVzZXI6UEExOTU5ODAzMDA&fi=1643440&ac=&ck=c71114fa8c1a8686
72. NOS (2025a, 17 juni). *Stroomstoring in Spanje veroorzaakt door fouten in techniek en planning*. Geraadpleegd op 18-06-2025, via: nos.nl/artikel/2571507-stroomstoring-in-spanje-veroorzaakt-door-fouten-in-techniek-en-planning
73. NOS (2025b, 27 augustus). *Curacao vrijwel de hele dag zonder stroom: scholen dicht, operaties uitgesteld*. Geraadpleegd op 28-08-2025, via: nos.nl/artikel/2580172-curacao-vrijwel-de-hele-dag-zonder-stroom-scholen-dicht-operaties-uitgesteld
74. NOS (2025c, 19 november). *WHO schrapt kwart van personeel nu VS financiering intrekt*. Geraadpleegd op 18-02-2026, via: nos.nl/artikel/2591126-who-schrapt-kwart-van-personeel-nu-vs-financiering-intrekt
75. NOS (2025d, 28 augustus). *Hoofd gezondheidsdienst VS na maand weggestuurd, maar ze weigert ontslag*.

- Geraadpleegd op 18-02-2026, via: nos.nl/artikel/2580179-hoofd-gezondheidsdienst-vs-na-maand-weggestuurd-maar-ze-weigert-ontslag
76. Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving. (2025). *Tijd om te handelen: De weerbaarheidsopgave van het Nederlandse spoor*. Den Haag.
 77. Patterson, R. (2025). *NATO's Future Russia Strategy*. NATO Defence and Security Committee. Opgehaald van www.nato-pa.int/download-file?filename=/sites/default/files/2025-10/013%20DSC%2025%20E%20rev.%203%20ofin%20-%20NATO%2075%20RUSSIA%20STRATEGY%20-%20PATTERSON%20REPORT.pdf
 78. Quell, M. (2025, December 12). *Cut off by their banks and even iced out by Alexa, sanctioned ICC staffers remain resolute*. Opgehaald van AP News: apnews.com/article/international-court-sanctions-trump-icc-hague-4cdefe4deo67432f6cdbg137908c463
 79. Raad voor Volksgezondheid & Samenleving. (2025). *Op de rem! Voorbij de hypernerveuze samenleving*. Den Haag: Raad voor Volksgezondheid & Samenleving.
 80. Rijksoverheid. (2025). *De Nederlandse Digitaliseringsstrategie. Samen versnellen*. Den Haag: Rijksoverheid. Opgehaald van open.overheid.nl/documenten/51bf0136-69cc-4d37-90c9-64d7ed3d9a5c/file
 81. Rijksoverheid (2025a). XVI Volksgezondheid, Welzijn en Sport Rijksbegroting 2026. Geraadpleegd op 05-03-2026, via: www.rijksoverheid.nl/documenten/begrotingen/2025/09/16/xvi-volksgezondheid-welzijn-en-sport-rijksbegroting-2026
 82. Rijksoverheid (2025b). Antimicrobiële resistentie (AMR). Geraadpleegd op 18-02-2026, via: www.vzinfo.nl/antimicrobiele-resistentie-amr
 83. RIVM, (2020). *Toekomstverkenning veiligheid chemiesector. Inventarisatie van ontwikkelingen tussen nu en 2050 die van invloed zijn op de (arbeids)veiligheid*. RIVM-rapport 2019-0196.
 84. RIVM, (2021). *Klimaatakkoord: effecten van nieuwe energiebronnen op gezondheid en veiligheid in Nederland*. RIVM-rapport 2021-0054. 2021.
 85. RIVM (2024, 19 september). Registratie voedselgerelateerde uitbraken in Nederland, 2023. Geraadpleegd via: www.rivm.nl/publicaties/registratie-voedselgerelateerde-uitbraken-in-nederland-2023
 86. RIVM (2025a, 11 december). Veranderingen in planetaire gezondheid en de impact ervan op infectieziekten in Nederland. Geraadpleegd op 18-02-2026, via: www.rivm.nl/weblog/IB/veranderingen-in-planetaire-gezondheid-en-impact-ervan-op-infectieziekten-in-nederland-IB1225
 87. RTL nieuws (2025, 11 september). Anarchisten leggen bedrijventerrein Berlijn plat met brand, aanval op 'militaire belangen'. Geraadpleegd op 17-09-2025, via: www.rtl.nl/nieuws/economie/artikel/5527792/anarchisten-leggen-bedrijventerrein-berlijn-plat-met-brand
 88. Ruiter, M. de; Nu.nl (2025, 29 augustus). 20 jaar na de verwoestende orkaan: hoe Trump lessen van Katrina negeert. Geraadpleegd op 11-11-2025, via: www.nu.nl/buitenland/6366845/20-jaar-na-de-verwoestende-orkaan-hoe-trump-lessen-van-katrina-negeert.html
 89. Rutten, R. (2026, 18 januari). *Trump's dreigementen rond Groenland zijn voor Europese politici een rode lijn*. NRC. www.nrc.nl/nieuws/2026/01/18/trumps-dreigementen-rond-groenland-zijn-voor-europese-politici-een-rode-lijn-a4918010
 90. Schellevis, J., & Mouissie, S. (2026, 1 maart). *Odido-hackers publiceren resterende klantdata, ook miljoenen ID-nummers*. NOS. nos.nl/artikel/2604461-odido-hackers-publiceren-resterende-klantdata-ook-miljoenen-id-nummers
 91. Sie Dhian Ho, M., Elchardus, M., Houtkamp, C., van der Laan, T., & Wessel, N. (2025). *Tussen hoop en vrees: Nederlanders één in vrees voor hybride dreigingen en oorlog te midden van voortdurende grote verdeeldheid*. Den Haag: Clingendael.
 92. Stichting KidsRights. (2025). *The KidsRights Index 2025*. Amsterdam: Stichting KidsRights. Opgehaald van files.kidsrights.org/wp-content/uploads/sites/6/2025/06/11000023/KidsRights-Index-2025-Report.pdf
 93. TU Delft. (sd). *Ten strijde tegen de datahonger van big tech*. Opgehaald van TUDelft: www.tudelft.nl/stories/articles/ten-strijde-tegen-de-datahonger-van-big-tech
 94. Tweede Kamer (2026). Voorjaarsnota 2026. Geraadpleegd op 02-04-2026, via: www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2026Zo4490&did=2026D10207
 95. Universiteit Leiden. (2026, januari 6). *Big Tech is een van de grote vraagstukken van deze tijd*. Opgehaald van Universiteit Leiden: www.universiteitleiden.nl/in-de-media/2026/01/big-tech-is-een-van-de-grote-vraagstukken-van-deze-tijd
 96. van der Meer, T., & den Ridder, J. (2025). *Vertrouwen in de politiek*. Parlement en Wetenschap. Opgehaald van www.scp.nl/documenten/2025/09/26/kennisnotitie-vertrouwen-in-de-politiek
 97. van Eeden, Q., Karstens, B., & van Huijstee, M. (2025). *Koers zetten richting digitale autonomie. Handelingsopties voor beleidsmakers en inkoopers*. Den Haag: Rathenau Instituut. Opgehaald van www.rathenau.nl/sites/default/files/2025-07/Koers_zetten_richting_digitale_autonomie_Rathenau_Instituut.pdf
 98. van Trigt, M. (2025, mei 20). *Microsoft: 'Geen diensten aan ICC-organisatie gestopt'*. Opgehaald van Binnenlands Bestuur: www.binnenlandsbestuur.nl/digitaal/microsoft-geen-diensten-aan-icc-organisatie-gestopt
 99. van Vark, A. (2025). *Separation and immersion: the changing role of the armed forces in Northwestern liberal democracies*. Leiden: Universiteit Leiden.

100. Vassilev, A., Oprea, A., Fordyce, A., Anderson, H., Davies, X., & Hamin, M. (2025). *Adversarial Machine Learning. A Taxonomy and Terminology of Attacks and Mitigations*. Gaithersburg: National Institute of Standards and Technology. doi: doi.org/10.6028/NIST.AI.100-2e2025
101. Verlinden, M. (2025). Wederkerigheid in civiel-militaire samenwerking. *Militaire Spectator*. Opgehaald van militairespectator.nl/artikelen/wederkerigheid-civiel-militaire-samenwerking
102. Vorst, R. v. (2025, november 26). Het einde van de markteconomie. *Financieel Dagblad*. Opgehaald van fd.nl/opinie/1578478/het-einde-van-de-markteconomie
103. Wageningen Economic Research (WER). (2022, juni). Pluimveevleessector in Nederland.
104. Westen, R.M. van, Vanderborght, E., Kliphuis, M. & Dijkstra, H.A. (2025, 24 augustus). *Physics-Based Indicators for the Onset of an AMOC Collapse Under Climate Change*
105. World Health Organization (WHO) (2023, 21 november). Antimicrobial resistance. Geraadpleegd op 18-02-2026, via: www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/antimicrobial-resistance

Analistennetwerk Nationale Veiligheid

Dit is een uitgave van:

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

juli 2026