Rijksbrede Risicoanalyse Nationale Veiligheid 2026

Themarapport Combinatiescenario Oorlog in Europa

Rijksbrede Risicoanalyse
Nationale Veiligheid 2026

Themarapport Combinatiescenario Oorlog in Europa

Analistennetwerk Nationale Veiligheid (ANV)

Colofon

© RIVM 2026
Delen uit deze publicatie mogen worden overgenomen op voorwaarde van bronvermelding: Analistennetwerk Nationale Veiligheid (ANV). (2026). Rijksbrede Risicoanalyse Nationale Veiligheid 2026, Themarapport Combinatiescenario Oorlog in Europa

Contact:
anv@rivm.nl

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

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

Inhoudsopgave

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

2 Methodiek nationale veiligheid — 7
2.1 Nationale veiligheidsbelangen — 7
2.2 Scenario's — 10
2.2.1 Enkelvoudige scenario's — 10
2.2.2 Combinatiescenario's — 11
2.3 Resultaten en beschouwing — 13
2.4 Geografische reikwijdte — 13

3 Combinatiescenario: Oorlog in Europa — 15
3.1 Inleiding combinatiescenario — 17
3.2 Het scenario: Oorlog in Europa — 18
3.2.1 Aanloop — 18
3.2.2 Russische aanval — 18
3.2.3 Een paar maanden na de inval — 20
3.3 Wat als…? — 20
3.4 Beoordeling van impact — 22
3.5 Beschouwing combinatiescenario Oorlog in Europa — 25
3.5.1 Kwetsbaarheden — 27
3.5.2 Handelingsperspectief — 29

4 Literatuur — 31

Bijlage 1 Samenstelling Analistennetwerk Nationale Veiligheid — 37

1 Inleiding

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

1.1 Doel

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

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

1.2 Relatie met Trendanalyse

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

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

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

1.3 Leeswijzer

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

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

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

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

In dit themarapport is het combinatiescenario Oorlog in Europa weergegeven. Het themarapport bestaat uit twee onderdelen. In het eerste onderdeel wordt een algemene beschrijving gegeven van de gehanteerde methodiek. Hierin wordt ingegaan op hoe de beoordeling van de impact van de dreigingen aan de hand van de zes nationale veiligheidsbelangen en voor de enkelvoudige scenario's ook de waarschijnlijkheid is uitgevoerd. In het tweede onderdeel wordt ingegaan op het uitgewerkte combinatiescenario. Naast de verhaallijn is de beoordeling van de impact weergegeven. In de beschouwing wordt vervolgens een reflectie gegeven op de implicaties van het combinatiescenario op de nationale veiligheid (zoals ook opgenomen in het Hoofdrapport).

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

2 Methodiek nationale veiligheid

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

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

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

2.1 Nationale veiligheidsbelangen

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

Tabel 1 Veiligheidsbelangen en impactcriteria behorende tot de methodiek nationale veiligheid

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Tabel 3 Klassen van waarschijnlijkheid binnen de methodiek nationale veiligheid

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

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

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

2.2 Scenario's

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

2.2.1 Enkelvoudige scenario's

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

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

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

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

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

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

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

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

2.2.2 Combinatiescenario's

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

2.2.2.1 Uitgangspunten

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

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

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

2.2.2.2 Selectiecriteria

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

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

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

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

2.2.2.3 Beoordeling

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

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

2.3 Resultaten en beschouwing

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

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

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

2.4 Geografische reikwijdte

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

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

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

3 Combinatiescenario: Oorlog in Europa

De internationale veiligheidssituatie is de afgelopen jaren verslechterd en dit raakt het gehele Koninkrijk der Nederlanden (Analistennetwerk Nationale Veiligheid, 2024). Statelijke en niet-statelijke actoren bedreigen in toenemende mate de nationale veiligheidsbelangen van het Koninkrijk. We zien nu al dat het Koninkrijk doelwit is van hybride aanvallen, zoals cyberoperaties, spionage en sabotage. Geopolitieke ontwikkelingen en in het bijzonder de Russische agressieoorlog in Oekraïne hebben hierop een versterkend effect. Voor het eerst in lange tijd is het voorstelbaar dat Nederland via de collectieve verdedigingsclausule in het NAVO-verdrag ("artikel 5") direct betrokken raakt bij een grootschalig gewapend conflict (NCTV, Ministerie van Defensie, 2024).

Ingegeven door deze ontwikkelingen zijn verschillende stappen gezet om de weerbaarheid van het Koninkrijk der Nederlanden tegen hybride en militaire dreigingen te versterken. Dit blijkt onder meer uit de maatschappijbrede[4] weerbaarheidsopgave (NCTV, Ministerie van Defensie, 2024) (Ministerie van Justitie en Veiligheid, Ministerie van Defensie, 2025), de publiekscampagne "Denk vooruit" (Rijksoverheid, 2025) en de initiatieven rondom publiek-private samenwerking, zoals binnen het Nationaal Programma Ruimte voor Defensie (Ministerie van Defensie, 2025).

Het ministerie van Justitie en Veiligheid en het ministerie van Defensie zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor de coördinatie van de overheidsbrede inzet en maatschappijbrede aanpak om de weerbaarheid in het kader van militaire en hybride dreiging te versterken. Het raamwerk van de maatschappijbrede aanpak wordt vormgegeven langs twee sporen: maatschappelijke weerbaarheid en militaire paraatheid. Binnen deze twee sporen zijn zes pijlers geformuleerd:

1. Het beschermen van vitale en andere belangrijke processen in de maatschappij;
2. Een parate en veerkrachtige samenleving;
3. Het overeind houden van de Nederlandse democratie, rechtsstaat en overheid;
4. Een weerbare economie;
5. Het beschermen en verdedigen van het eigen en bondgenootschappelijk grondgebied;
6. Het waarborgen van civiele ondersteuning aan de krijgsmacht bij de uitoefening van de militaire taak (NCTV, Ministerie van Defensie, 2024).

De inspanningen van de Nederlandse overheid hangen samen met de ingezette koers vanuit de EU en NAVO. Zo is in het zogenoemde Niinistö-rapport (Niinistö, 2024) een duidelijke oproep gedaan tot het versterken van de civiele en militaire paraatheid en weerbaarheid van de Europese Unie en haar lidstaten. Dit rapport diende als basis voor de *Preparedness Union Strategy* van de Europese Commissie, uitgekomen in maart 2025 (European Commission, 2025). Ook binnen de NAVO staat weerbaarheid hoog op de agenda, met onder meer de *NATO*

[4] *whole-of-society*

Resilience Objectives, die uiting geven aan Artikel 3[5] van het bondgenootschap (NATO, 2024).

3.1 Inleiding combinatiescenario

In het kader van de ontwikkelingen rondom de weerbaarheidsopgave, zowel binnen het Koninkrijk als daarbuiten, wordt vaak gesproken over een "artikel 5-scenario", waar de gehele samenleving op voorbereid zou moeten zijn. In onder meer de publiekscampagne wordt aandacht besteed aan noodsituaties in algemene zin waar bijvoorbeeld huishoudens mee te maken kunnen krijgen (zoals stroomuitval, uitval van het internet en een verstoring in de drinkwatervoorziening). Tegelijkertijd is het voor bijvoorbeeld het bedrijfsleven van belang om een beter beeld te krijgen van de mogelijke dreiging waar Nederland mee te maken zou kunnen krijgen in het geval van een Russische inval van een NAVO-bondgenoot en de daarmee gepaard gaande activering van de collectieve verdedigingsclausule van de NAVO (artikel 5).

Onderstaand combinatiescenario biedt een voorbeeld van een dergelijke situatie, maar is (zoals elk scenario) slechts een van de vele mogelijkheden van hoe de toekomst zich zou kunnen voltrekken. Dit combinatiescenario komt voort uit de in de Trendanalyse 2024 gesignaleerde trend *toename van het geopolitiek conflict- en escalatiepotentieel.* In het scenario zijn drie pijlers gecombineerd, te weten:

- Oorlog in Oost-Europa: Rusland valt vanuit Belarus het grensgebied tussen Polen en Litouwen (Suwalki-corridor) aan om de enclave Kaliningrad veilig te stellen en de drie Baltische NAVO-bondgenoten te isoleren. Artikel 5 van het NAVO-handvest wordt ingeroepen.
- Hybride activiteiten in Nederland: In Nederland worden verschillende hybride activiteiten ontplooid, die ten doel hebben om de Nederlandse betrokkenheid bij de oorlog onder druk te zetten. In het scenario is er sprake van sabotage van gaspijpleidingen, diverse digitale en fysieke aanvallen op kritieke infrastructuur (binnenvaart, spoor, haven van Rotterdam, elektriciteitsvoorziening) en een continue stroom van desinformatie.
- Extreme neerslag Limburg (als toevallig niet-moedwillig incident): door langdurige hevige neerslag is er sprake van grote wateroverlast in Brabant en Limburg en overstromingen van beken en de Maas (75.000 mensen krijgen het advies te evacueren).

Deze drie pijlers zijn hieronder uitgewerkt in een fictief scenario. Het doel van dit scenario is om kwetsbaarheden ten aanzien van een potentiële opstapeling van moedwillige en niet-moedwillige dreigingen te signaleren. Dit scenario is een plausibel scenario, waarbij in de 'wat als' paragraaf zogenaamde '*worst case*' aanvullingen op het scenario worden gegeven. Dit scenario biedt een noodzakelijke basis om een maatschappijbrede discussie te voeren over de te verwachten dreigingen

[5] In Artikel 3 van het Noord-Atlantisch Verdrag behelst dat NAVO lidstaten hun eigen vermogen om een gewapende aanval te weerstaan behouden en versterken, zowel afzonderlijk als gezamenlijk.

en de te nemen maatregelen ten aanzien van bescherming tegen deze dreigingen, zowel civiel (privaat en publiek) als militair.

3.2 Het scenario: Oorlog in Europa

3.2.1 Aanloop

Na het afkondigen van een staakt-het-vuren tussen Rusland en Oekraïne, is de afgelopen jaren gewaarschuwd voor de opbouw van de Russische militaire capaciteit. Hoewel in Europese landen de bereidheid is toegenomen om meer te investeren in maatschappelijke weerbaarheid en militaire paraatheid, is er een gebrek aan geloofwaardige afschrikking vanuit de Europese bondgenoten van de NAVO.

Inlichtingen- en veiligheidsdiensten signaleren een toename van hybride aanvallen[6] op vitale sectoren, defensiebedrijven en overheden. Ook in Nederland zijn de effecten hiervan voelbaar, bijvoorbeeld toen een cyberaanval op het Duitse elektriciteitsnetwerk zorgde voor een kortstondige stroomuitval in delen van Nederland. De onrust neemt in Europese landen toe en in Nederland wordt een steeds groter beroep gedaan op onder meer de Nationale Politie ten aanzien van bewaken en beveiligen. Daarnaast signaleren inlichtingen- en veiligheidsdiensten een opkomend vals narratief dat Westerse troepen, gestationeerd in Oost-Europa, misdaden plegen in die landen en dat hun aanwezigheid ongewenst is bij de lokale bevolking. De Russische desinformatie vindt weerklank bij een kleine maar vocale doelgroep, met name op de extreme flanken aan beide zijden van het politieke spectrum in Nederland.

3.2.2 Russische aanval

Rusland ziet zijn kans schoon en valt vanuit Belarus het grensgebied tussen Polen en Litouwen[7] aan om de Kaliningradenclave veilig te stellen en de drie Baltische NAVO-bondgenoten te isoleren. Hierbij raken de Westerse troepen, waaronder Nederlandse eenheden, meteen in gevecht met de invallende Russische troepenmacht. Berichtgeving uit Polen en Litouwen is tegenstrijdig maar er worden zware verliezen onder NAVO-troepen en Russische eenheden gemeld. Diverse hoofdkwartieren en de militaire en civiele infrastructuur in Polen en Litouwen worden gebombardeerd. Ondanks de heersende onduidelijkheid over de Russische intentie, wordt binnen een paar uur artikel 5 van het NAVO-handvest van kracht.

Voor Nederland betekent het afroepen van artikel 5 dat de aan NAVO gecommitteerde eenheden onder het *NATO Force Model* (NFM) gereed worden gesteld en onder bevel gesteld worden van SACEUR[8]. In verschillende landen, waaronder Nederland, wordt door kwaadwillende actoren ingespeeld op de onzekere situatie in Oost-Europa in de eerste dagen na de Russische inval. Zo wordt geprobeerd besluitvormers te

[6] Hybride aanvallen worden ook wel statelijke dreigingen genoemd. MIVD, AIVD en NCTV definiëren statelijke dreigingen als: Dwingende, ondermijnende, misleidende of heimelijke activiteiten van of namens statelijke actoren, onder de drempel van gewapend conflict, die de nationale veiligheidsbelangen van Nederland kunnen schaden door een combinatie van nagestreefde doelen, gebruikte middelen en ressorterende effecten. Zie ook het themarapport Ongewenste inmenging en bedreiging democratische rechtsstaat.
[7] Suwalki-corridor
[8] *Supreme Allied Commander Europe*

beïnvloeden met onder meer het narratief dat de Amerikanen niet bereid zouden zijn om troepen naar het front te sturen. In realiteit heeft de Amerikaanse overheid besloten haar toewijding aan de NAVO hard te maken en op grote schaal additionele troepen naar Europa te sturen.

Omdat er een verhoogde dreiging wordt gesignaleerd op militaire en civiele kritieke infrastructuur in Nederland, wordt besloten dat een aantal objecten moet worden beveiligd. Hierbij wordt een beroep gedaan op schaarse beveiligingscapaciteit van Defensie, de Nationale Politie en van civiele partijen. Om de Europese economie en samenleving onder druk te zetten heeft Rusland bij de start van de operatie tevens een grootschalige aanval uitgevoerd op onderzeese infrastructuur. Met name de sabotage van enkele gaspijpleidingen vanuit Noorwegen naar Europa heeft langdurige effecten. Dit leidt tot sterk oplopende energieprijzen in Europa.

De maatschappelijke onrust in Nederland neemt snel verder toe, mede doordat de gevolgen van de oorlog voelbaar worden in de maanden die volgen op de Russische aanval. Zo heeft Nederland een belangrijke taak als *Host Nation* ten aanzien van de doorvoer van (Amerikaans) materieel en personeel richting het front. Dit leidt niet alleen tot afsluiting van wegen en spoor voor civiel verkeer, maar ook tot Russische digitale en sabotage-aanvallen op kritieke knooppunten en infrastructuur. Zo zijn er op verschillende knooppunten verstoringen van de binnenvaart, waardoor de capaciteit sterk wordt beperkt en civiel goederentransport meer afhankelijk wordt van spoor en weg. Tegelijkertijd zijn er regelmatig verstoringen op het spoor en in de vaargeul van de haven van Rotterdam loopt een groot containerschip vast, waardoor toegang tot de haven tijdelijk wordt geblokkeerd. Bovendien worden zowel gewonde Nederlandse militairen als gewonde militairen van NAVO-bondgenoten onder meer in Nederlandse ziekenhuizen opgenomen. Dit leidt tot een grote druk op het zorgsysteem, waardoor planbare zorg uitgesteld wordt. Daarnaast zijn er Nederlandse slachtoffers te betreuren in de oorlog, wat enerzijds leidt tot groeiende steun voor de NAVO-operatie, maar anderzijds ook het groeiende sentiment voedt dat de Nederlandse betrokkenheid in de oorlog zinloos zou zijn. Ook komt er een grote vluchtelingenstroom op gang vanuit Oost-Europa naar West-Europa.

Hier bovenop komt een verstoring van de elektriciteitsvoorziening in Nederland. Een gecoördineerde sabotageaanval op meerdere knooppunten leidt tot grootschalige stroomuitval in Zuid-Holland. In deze regio komen circa twee miljoen huishoudens langdurig zonder stroom te zitten. De stroomuitval heeft grote cascade-effecten op andere vitale processen in de regio, zoals de telecomsector. De duur van de stroomuitval varieert in het gebied. Met noodoplossingen wordt na 72 uur de stroomvoorziening weer grotendeels hersteld, echter in een deel van het Rotterdamse havengebied duurt herstel enkele weken. Ook is de capaciteit van het net in de gehele regio verminderd. Netcongestie is daarmee een groter probleem geworden en lokaal valt incidenteel op piekmomenten voor enkele uren de stroom uit. Herstel van de volledige netcapaciteit gaat langer dan een jaar duren.

3.2.3 Een paar maanden na de inval

Omdat het overgrote deel van de Nederlandse krijgsmacht is gecommitteerd aan de verdediging van het bondgenootschappelijk grondgebied in het oosten van Europa, is de capaciteit ten aanzien van militaire bijstand zeer beperkt. Dit wordt pijnlijk duidelijk wanneer een half jaar na de inval van Rusland in Polen en Litouwen het zuiden van Nederland en delen van België en Duitsland te kampen krijgen met langdurige hevige neerslag (enkele dagen op bovenregionaal schaalniveau). De hoge waterstanden op de Maas en langs rivieren en beken die afwateren op de Maas maken regionale evacuaties in Limburg noodzakelijk. 75.000 mensen krijgen het advies te evacueren. De wateroverlast in Brabant en Limburg is groot en plaatselijk overstromen diverse beken. Limburg krijgt ook te maken met een overstroming vanuit de Maas. Hoewel Defensie en civiele organisaties met man en macht proberen capaciteit vrij te maken, komt hulp aan het overstromingsgebied langzaam en slechts mondjesmaat op gang. De onrust neemt toe omdat in het publieke debat steeds meer vragen rijzen of de overstroming wel een natuurlijke oorzaak had, of dat bepaalde kritieke keringen zijn gesaboteerd en onderdelen van het waterbeheersysteem daardoor niet goed functioneerden.

Gevoed door onder meer een continue desinformatiestroom waarmee wordt getracht het NAVO-bondgenootschap in diskrediet te brengen, de crisis in Limburg en Brabant en de terugkerende incidentele uitval van vitale infrastructuur, groeit de weerstand tegen de Nederlandse bijdrage aan de NAVO-operatie. Er wordt steeds meer gehamerd op dat de Nederlandse Defensie er ook voor de Nederlander moet zijn en zich niet moet laten meetrekken in een oorlog aan de randen van Europa. Door angst en onzekerheid gaan mensen op grote schaal hamsteren, waardoor er tijdelijke tekorten ontstaan aan bepaalde producten. Dit in combinatie met oplopende energieprijzen zorgt voor een sterke toename van de inflatie. De verschillen tussen sectoren zijn groot, sommige sectoren ervaren grootschalige vraaguitval, andere sectoren staan sterk onder druk en mondiale productieketens raken verstoord. In veel landen, ook Nederland, lopen de uitgaven aan Defensie en nationale veiligheid sterk op. Er is onzekerheid over hoe lang de oorlog nog voortduurt, zowel politiek als maatschappelijk.

3.3 Wat als…?

Bovenstaande scenario is een mogelijke uitwerking van de combinatie van een oorlog in Oost-Europa, hybride activiteiten in Nederland en extreme neerslag in Limburg. Er zijn echter meerdere alternatieve uitwerkingen mogelijk. In deze paragraaf worden in de vorm van ‘wat als’ enkele van deze alternatieven weergegeven.

Wat als…?
Rusland of een aan Rusland gelieerde groepering met een groep UAVs (onbemenste luchtvaartuigen; drones) een aanval pleegt op een regionaal verdeelstation van het elektriciteitsnetwerk in Nederland?

Wat als…?
Rusland en zijn bondgenoten de wereldwijde maritieme handelsroutes bedreigen, waardoor containerschepen genoodzaakt zijn andere routes te varen en goederen veel later Europa kunnen bereiken?

Wat als…?
Arbeidskrachten uit Oost-Europa werkzaam in onder meer de Nederlandse voedselsector in groten getale teruggaan naar hun familie in Oost-Europa?

Wat als…?
Er explosieven worden aangetroffen op routes van kazernes naar snelwegen in Nederland?

Wat als…?
Wapens vanuit onder meer de oorlog in Oekraïne in omloop raken waarmee aanslagen worden gepleegd in Europa?

Wat als…?
Rusland een serie van drie kernwapentesten met oplopende kracht uitvoert, in combinatie met toegenomen activiteit van de Russische tactische en strategische nucleaire strijdkrachten?

Wat als…?
Rusland een ballistische raket afvuurt op petrochemische opslaglocaties in Rotterdam?

Wat als…?
Gelijktijdig aan de oorlog in Europe de spanningen tussen China en Taiwan escaleren in een gewapend conflict?

Wat als…?
Een groot spionagenetwerk wordt blootgelegd binnen de Nederlandse defensie-industrie waardoor jarenlang kennis is gedeeld met de Russische overheid?

Wat als…?
Spanningen in Venezuela tegelijk met de Russische aanval dusdanig oplopen dat het Caribisch deel van het Koninkrijk te maken krijgt met een grote vluchtelingenstroom uit Venezuela en andere verstorende activiteiten?

Wat als…?
Op grote schaal GNSS signalen (zoals GPS) worden verstoord in Nederland, bijvoorbeeld in de haven van Rotterdam of op Schiphol?

3.4 Beoordeling van impact

Onderstaande tabel bevat de beoordeling van de impact van het fictieve combinatiescenario 'Oorlog in Europa'.

Tabel 5 Beoordelingstabel combinatiescenario 'Oorlog in Europa'

Thema	Combinatiescenario
Dreigingscategorie	Geopolitiek
Scenario	Oorlog in Europa
Scenariotoelichting	Na een staakt-het-vuren tussen Rusland en Oekraïne groeit de spanning door Russische militaire opbouw en hybride aanvallen op vitale infrastructuur. Rusland valt via Belarus Polen en Litouwen aan, waardoor artikel 5 van het NAVO-handvest wordt ingeroepen. Nederland speelt een cruciale rol als doorvoerland, maar krijgt te maken met sabotage, cyberaanvallen, stroomuitval en maatschappelijke onrust. De oorlog veroorzaakt hoge energieprijzen, inflatie en druk op zorg en logistiek. Tegelijkertijd zorgen overstromingen in Limburg en Brabant voor extra crisis, terwijl desinformatie en onzekerheid het draagvlak voor NAVO-bijdragen ondermijnen.

Beoordeling gevolgen (impact)			
Veiligheidsbelang	**Criterium**	**Score**	**Toelichting**
Territoriaal	1.1 Grondgebied	A	Overstromingen van de Maas, waardoor 75.000 mensen dienen te evacueren. Hierdoor is tijdelijk een klein deel van het grondgebied van het Koninkrijk ontoegankelijk.
	1.2 Internationale positie	0	Niet van toepassing
	1.3 Informatie en digitale ruimte	E	Er worden in Nederland cyberaanvallen gepleegd op onder meer vitale infrastructuur, en er wordt op grote schaal desinformatie verspreid, waardoor de integriteit van de digitale ruimte wordt aangetast. Het gaat hier om aanvallen op vitale aanbieders op aanzienlijke schaal met een geopolitiek motief, waarbij er geen grip is op de digitale verstoring.
	1.4 Grondgebied EU en NAVO lidstaten	E	Er is sprake van een zeer ernstige schending van de integriteit van het bondgenootschappelijk grondgebied, waarbij er sprake is van substantiële vuurgevechten en meerdere lidstaten van de NAVO gelijktijdig betrokken zijn.
Fysiek	2.1 Doden	D	De inschatting van het aantal doden is lastig, omdat het afhankelijk is van de specifieke gevechtshandelingen waar Nederlandse militaire eenheden bij betrokken raken en de duur van de gevechtsoperaties. Maar de inschatting is dat militaire verliezen groot kunnen zijn, ook voor Nederland. Daarnaast bevat het scenario allerlei grote gebeurtenissen zoals sabotageacties in Nederland, langdurige stroomuitval en een regionale overstroming. Ook staat de zorg

Beoordeling gevolgen (impact)			
Veiligheidsbelang	**Criterium**	**Score**	**Toelichting**
			voortdurend onder druk en wordt planbare zorg uitgesteld. Inschatting is dat deze factoren gecombineerd tot een impact in de categorie meer dan 1000 doden leidt. Indien het scenario verder escaleert (zoals benoemd in sommige 'wat als…' aanvullingen) kan het ook tot meer dan 10.000 doden (score E) leiden.
	2.2 Ernstig gewonden en chronisch zieken	E	Nederlandse militairen in conflictgebieden zullen door gevechtshandelingen gewond raken. Het is lastig om een goede inschatting te maken omdat dit zeer afhankelijk is van type inzet en duur van de gevechtsoperaties, maar gedacht kan worden aan duizenden gewonden. Daarnaast staat de zorg in Nederland onder druk. Door uitgestelde behandelingen van burgers en chronisch zieken kunnen gezonde levensjaren verloren gaan. Tot slot is er mogelijk sprake van psychisch lijden, ook doordat er een grote instroom zal zijn van vluchtelingen uit oorlogsgebied. Gezamenlijk is de verwachting dat dit leidt tot impact in de categorie van meer dan 10.000 gewonden en chronisch zieken.
	2.3 Gebrek primaire levensbehoeften	D	De continuïteit van de gezondheidszorg in Nederland staat onder druk, evenals de beschikbaarheid van voedsel, warmte (door de aanval op gaspijpleidingen) en elektriciteit (door de elektriciteitsuitval in Zuid-Holland waarbij 2 miljoen mensen voor korte tijd worden geraakt).
Economisch	3.1 Kosten	D	Er is sprake van materiële kosten door de diverse sabotageacties, gezondheidsschade (door druk op de gezondheidszorg), financiële schade (door de toegenomen inflatie, elektriciteitsuitval, maar voornamelijk de verstoring van de logistieke ketens (geïmporteerde inflatie)) en bestrijdingskosten (gegeven de *Host Nation Support* taak van Nederland, de inzet van Defensie en de bestrijdingskosten bij de overstromingen in Noord-Brabant en Limburg).
	3.2 Aantasting vitaliteit	C	Er is sprake van verstoring van productieketens en grootschalige vraaguitval bij bepaalde economische sectoren. Nederland zal mogelijk overgaan op een oorlogseconomie (dus de werkloosheid hoeft niet hoog te zijn), maar de schuldquote zal zeker stijgen doordat de overheid in korte tijd veel meer zal moeten uitgeven aan Defensie.

Beoordeling gevolgen (impact)			
Veiligheidsbelang	**Criterium**	**Score**	**Toelichting**
Ecologisch	4.1 Aantasting beschermwaardige natuur	0	Niet van toepassing
	4.2 Aantasting milieu en natuur in algemene zin	A	Door de kortdurende overstroming is het denkbaar dat natuur en milieu ter plekke langdurig worden aangetast. Bovendien is er mogelijk grote impact van de oorlog op natuur en milieu buiten het Koninkrijk, maar dat wordt niet in de beoordeling meegenomen.
Sociaal-politiek	5.1 Verstoring dagelijks leven	D	Door de stroomuitval van 72u wordt het dagelijks leven aanzienlijk verstoord (onderwijs, werk, maatschappelijke voorzieningen, sociaal netwerk, (virtuele) bereikbaarheid, noodzakelijke aankopen). Ook de cyberaanvallen hebben impact op het dagelijks leven. Tegelijkertijd zal gedurende de oorlog het dagelijks leven zo goed mogelijk blijven functioneren, mensen zullen ook met elkaar de schouders eronder zetten.
	5.2 Aantasting democratische rechtsstaat	C	Democratische rechtsstaat blijft zo goed als mogelijk functioneren, maar we zien wel een afname van vertrouwen in politieke vertegenwoordiging (door de stroom desinformatie en de directe pogingen tot het beïnvloeden van besluitvormers om het draagvlak voor de steun aan de artikel 5-operatie te doen wankelen).
	5.3 Sociaal-maatschappelijke impact	B	Een dergelijke situatie leidt mogelijk juist tot solidariteit, maar er zullen ook duidelijke voor- en tegenstanders zijn van de oorlog al naar gelang de situatie langer duurt. Groepen staan tegenover elkaar (polarisatie) en er heerst angst en onzekerheid in de samenleving door de oorlogssituatie. Bovendien kan de situatie rondom de overstromingen van de Maas een splijtzwam vormen in de samenleving.
Internationale rechtsorde en stabiliteit	6.1 Staatssoevereiniteit, vreedzame co-existentie en vreedzame geschillenbeslechting	E	Het doel van Rusland wordt niet duidelijk in het scenario, maar omdat Rusland onderdeel is van de permanente leden van de VN Veiligheidsraad, is de schending van de grondbeginselen van het internationaal recht dusdanig dat er hier sprake is van een catastrofale schending.
	6.2 Mensenrechten	D	Er is sprake van het ontzeggen van burger- en politieke rechten op omvangrijke schaal en met geweld. In het scenario wordt niet gesproken over ernstige oorlogsmisdrijven of misdaden tegen de menselijkheid, maar dit is niet ondenkbaar.
	6.3 Multilaterale instituties en internationale regimes	C	Er is sprake van ondermijning van de basisbeginselen van de multilaterale instituties en internationale regimes door Rusland (permanent lid van de VN Veiligheidsraad).

Beoordeling gevolgen (impact)			
Veiligheidsbelang	**Criterium**	**Score**	**Toelichting**
			Hierdoor is ook te verwachten dat de VN Veiligheidsraad niet (meer) functioneert.
	6.4 Instabiliteit rondom Koninkrijk/EU	D	Instabiliteit in Belarus, Oekraïne en andere niet-EU landen door de oorlog.

3.5 Beschouwing combinatiescenario Oorlog in Europa

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 gecommitteerd 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).

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.

Maatschappijbrede weerbaarheid

De brede weerbaarheidsopgave is gegeven de grote verwachte maatschappelijke impact van een artikel 5 scenario[9] 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 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

[9] Waarbij de collectieve verdedigingsclausule van de NAVO wordt geactiveerd.

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).

3.5.1 Kwetsbaarheden

3.5.1.1 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 H*ost 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' (themarapport *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.

3.5.1.2 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).

3.5.2 Handelingsperspectief

Een grootschalig militair conflict op NAVO-grondgebied zal dus ook voor het Koninkrijk der Nederlanden verstrekkende gevolgen hebben. Dit vraagt om een lange termijn, proactieve, 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 crisisomstandigheden. 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.

4 Literatuur

Adriaanse, M. L. (2024, december 24). 'Big Tech heeft de democratische staat op feodale wijze aan zich onderworpen'. *NRC*. Retrieved from https://www.nrc.nl/nieuws/2024/12/24/de-democratische-staat-wordt-op-feodale-wijze-onderworpen-door-big-tech-a4877735?t=1770713192

Adviesraad Internationale Vraagstukken. (2024). *Hybride dreigingen en maatschappelijke weerbaarheid.* Den Haag: Adviesraad Internationale Vraagstukken.

Adviesraad Internationale Vraagstukken. (2025). *AI: technologie, macht en democratische waarden in het Nederlandse buitenlandbeleid.* Den Haag: AIV. Retrieved from https://www.adviesraadinternationalevraagstukken.nl/site/binaries/site-content/collections/documents/2025/06/17/ai-technologie-macht-waarden/aiv-ai-technologie-macht-waarden-17jun2025-dt.pdf

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. Retrieved from https://www.sipa.columbia.edu/sites/default/files/2025-06/Capstone%20Project%20SIPA%20-%20Eurasia%20Group%20%281%29.pdf

AIVD, MIVD. (2024). *Dreigingsbeeld militaire en hybride dreigingen.* Den Haag: AIVD, MIVD.

AIVD, MIVD. (2026). *Tussen vrede en oorlog. De oorlog in Oekraïne en de Russische dreiging in Europa.* Den Haag: AIVD, MIVD. Retrieved from https://www.aivd.nl/documenten/2026/02/19/tussen-vrede-en-oorlog.-de-oorlog-in-oekraine-en-de-russische-dreiging-in-europa

AIVD, MIVD, NCTV. (2025). *Dreigingsbeeld Statelijke Actoren 2025: Aanhoudende dreigingen in tijden van groeiende onzekerheid.* Den Haag: AIVD, MIVD, NCTV.

Algemene Rekenkamer. (2025). *Het Rijk in de cloud. Donkere wolken pakken samen.* Den Haag: Algemene Rekenkamer.

Alligood, L. (2026, maart 16). *Sanctioning Justice: Trump's Clash with the ICC One Year On*. Retrieved from Foreign Affairs Review: https://www.foreignaffairsreview.com/home/sanctioning-justice-trumps-clash-with-the-icc-one-year-on

Amnesty International. (2025). *Breaking up with Big Tech. A human-rights based argument for tackling Big Tech's market power.* Londen: Amnesty International. Retrieved from https://www.amnesty.nl/content/uploads/2025/08/Breaking-Up-Big-Tech-Report.pdf?x90359

Analistennetwerk Nationale Veiligheid. (2024). *Trendanalyse Nationale Veiligheid 2024: Stapeling van dreigingen in tijden van onzekerheid.* ANV.

Anghel, V. (2026). *Global risks to the EU 2026.* San Domenico di Fiesole: European University Institute.

Austin, E. (2025, juli 16). *De realiteit van datamisbruik*. Retrieved from Bits of freedom: https://www.bitsoffreedom.nl/2025/07/16/de-realiteit-van-datamisbruik/

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

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.

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:https://doi.org/10.1016/j.addbeh.2023.107838.

de Bakker, E., van Kampen, L., & van Belkom, R. (2025). *Digitaal vervlochten, maar ook verbonden?* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau en Stichting Toekomstbeeld der Techniek.

de Gregorio, G., & Demková, S. (2025, mei 19). *The Enforcement Dilemmas in Europe's Digital Rulebook*. Retrieved from Tech Policy.Press: https://www.techpolicy.press/the-enforcement-dilemmas-in-europes-digital-rulebook/

de Moor, G., Boiten, M., & Stone, S. (2024). *Eindrapport - Alternatieven voor BigTech in het onderwijs.* Dialogic. Retrieved from https://open.overheid.nl/documenten/d5e13904-9e52-4326-a5d5-dbd2bdcb8e24/file

De Toekomst Kamer. (2025). *Is onze kennis veilig in de toekomst?* Den Haag: Stichting Toekomstbeeld der Techniek.

DNB, AFM. (2025). *Digitale afhankelijkheid in de financiële sector. Risico's, weerbaarheid en Europese autonomie.* Amsterdam: DNB, AFM. Retrieved from https://www.dnb.nl/media/fmmnlf0m/brochure-atlas.pdf

Draghi, M. (2024). *The future of Europe's competitiveness.* Luxembourg: Publications Office of the European Union.

Duijnhoven, H., Melman, I., & van Scheepstal, P. (2022). *Sensitieve Technologie.* Den Haag: TNO. Retrieved from https://www.rivm.nl/sites/default/files/2022-09/Sensitieve%20Technologie.pdf

Eerste Kamer der Staten-Generaal. (2025, mei 27). *Deskundigen kritisch over Big Tech en de weerbaarheid van de democratische rechtsstaat*. Retrieved from Eerste Kamer der Staten-Generaal: https://www.eerstekamer.nl/nieuws/20250527/deskundigen_kritisch_over_big_tech

European Commission. (2025). *European Preparedness Union Strategy.* Brussel: European Commission. Retrieved from https://www.eeas.europa.eu/eeas/preparedness-union-strategy_en

European External Action Services. (2025). *3rd EEAS report on Foreign Information Manipulation and Interference Threats.* Brussel: EEAS. doi:https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/2025/EEAS-3nd-ThreatReport-March-2025-05-Digital-HD.pdf

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.

Future of Life Institute. (2024). *High-level summary of the AI Act.* Future of Life Institute. Retrieved from https://artificialintelligenceact.eu/high-level-summary/

Hahné, L. (2025). Beschikbaarheid van reservisten in een Artikel 5-scenario. *Militaire Spectator*.

Hartholt, S. (2025, mei 19). *Wake-up call: Microsoft sluit e-mail ICC zonder pardon af*. Retrieved from Binnenlands Bestuur: https://www.binnenlandsbestuur.nl/digitaal/wake-up-call-microsoft-sluit-e-mail-icc-zonder-pardon-af

Hubert, B. (2026). *Position paper Bert Hubert Rondetafelgesprek inzake de consequenties van de (beoogde) overname van Solvinity.*

Khanal, S., Zhang, H., & Taeihagh, 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:https://doi.org/10.1093/polsoc/puae012

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. Retrieved from https://www.rathenau.nl/sites/default/files/2021-09/Rapport_De_stand_van_digitaal_Nederland_Rathenau_Instituut.pdf

Lysaght, H. (2025, oktober 13). *De 'just in time'-mentaliteit werkt niet als het oorlog wordt*. Retrieved from Universiteit Leiden: https://www.universiteitleiden.nl/nieuws/2025/10/de-just-in-time-mentaliteit-werkt-niet-als-het-oorlog-wordt

Ministerie van Defensie. (2025). *Nationaal Programma Ruimte voor Defensie: Ruimte voor vrede, veiligheid en bescherming.* Den Haag.

Ministerie van Defensie. (2025). *Onze mensen, onze toekomst; meer, beter en sneller .* Den Haag: Ministerie van Defensie.

Ministerie van Defensie. (n.d.). *Host nation support voor troepenverplaatsingen*. Retrieved from Ministerie van Defensie: https://www.defensie.nl/onderwerpen/internationale-samenwerking/host-nation-support

Ministerie van Justitie en Veiligheid. (2022). *Kader modernisering (staats)nood- en crisisrecht.* Den Haag: Ministerie van Justitie en Veiligheid. Retrieved from https://www.nctv.nl/site/binaries/site-content/collections/documents/2022/12/06/kader-modernisering-staatsnoodrecht/Kader+modernisering+%28staats%29nood-+en+crisisrecht.pdf

Ministerie van Justitie en Veiligheid. (2025). *Regels ter implementatie van Richtlijn (EU) 2022/2557 van het Europees Parlement en de 2022/2557 van het Europees Parlement en de weerbaarheid van kritieke entiteiten en tot intrekking van Richtlijn 2008/114/EG van de Raad (PbEU 2022, L 333).* Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.

Ministerie van Justitie en Veiligheid, Ministerie van Defensie. (2025). *Maatschappelijke Weerbaarheid en Militaire Paraatheid tegen*

Militaire en Hybride Dreigingen (Kamerbrief 30 821, nr. 304). Tweede Kamer der Staten-Generaal.

MIVD. (2025). *Openbaar jaarverslag 2024.* Den Haag: Ministerie van Defensie.

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:https://doi.org/10.1016/j.addbeh.2024.107980

NATO. (2022). *NATO 2022 Strategic Concept.* NATO. Retrieved from https://www.nato.int/content/dam/nato/webready/documents/publications-and-reports/strategic-concepts/2022/290622-strategic-concept.pdf

NATO. (2024, november 13). *Resilience, civil preparedness and Article 3*. Retrieved from NATO: https://www.nato.int/en/what-we-do/deterrence-and-defence/resilience-civil-preparedness-and-article-3

NATO. (2025, april 2). *NATO Force Model*. Retrieved from NATO: https://www.nato.int/en/what-we-do/deterrence-and-defence/nato-force-model

NCTV. (2022). *Nederlandse Cybersecuritystrategie 2022-2028.* Den Haag: NCTV. Retrieved from https://www.nctv.nl/documenten/2022/10/10/nederlandse-cybersecuritystrategie-2022-2028

NCTV. (2025, juli 11). *RCB: Zorgen onder Nederlanders over geopolitieke en militaire dreigingen in 2025 flink gestegen*. Retrieved from NCTV: https://www.nctv.nl/actueel/nieuws/2025/07/11/rcb-zorgen-onder-nederlanders-over-geopolitieke-en-militaire-dreigingen-in-2025-flink-gestegen

NCTV. (n.d.). *Wet weerbaarheid kritieke entiteiten*. Retrieved from NCTV: https://www.nctv.nl/onderwerpen/w/wet-weerbaarheid-kritieke-entiteiten

NCTV. (n.d.). *Wetsvoorstellen in ontwikkeling*. Retrieved from NCTV: https://www.nctv.nl/onderwerpen/w/wet-weerbaarheid-kritieke-entiteiten/wetsvoorstellen-in-ontwikkeling

NCTV, Ministerie van Defensie. (2024). *Weerbaarheidsopgave: Versterken van weerbaarheid in het licht van militaire en hybride dreigingen.* Rijksoverheid.

Niinistö, S. (2024). *Safer Together. Strengthening Europe's Civilian and Military Preparedness and Readiness.* Brussel: European Commission. Retrieved from https://commission.europa.eu/document/download/5bb2881f-9e29-42f2-8b77-8739b19d047c_en?filename=2024_Niinisto-report_Book_VF.pdf

Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving. (2025). *Tijd om te handelen: De weerbaarheidsopgave van het Nederlandse spoor.* Den Haag.

Patterson, R. (2025). *NATO's Future Russia Strategy.* NATO Defence and Security Committee. Retrieved from https://www.nato-pa.int/download-file?filename=/sites/default/files/2025-10/013%20DSC%2025%20E%20rev.%203%20fin%20-%20NATO%27S%20RUSSIA%20STRATEGY%20-%20PATTERSON%20REPORT.pdf

Quell, M. (2025, December 12). *Cut off by their banks and even iced out by Alexa, sanctioned ICC staffers remain resolute*. Retrieved from

AP News: https://apnews.com/article/international-court-sanctions-trump-icc-hague-4cdefe4de067432f6cdb9b137908c463
Raad voor Volksgezondheid & Samenleving. (2025). *Op de rem! Voorbij de hypernerveuze samenleving.* Den Haag: Raad voor Volksgezondheid & Samenleving.
Rijksoverheid. (2025). *De Nederlandse Digitaliseringsstrategie. Samen versnellen.* Den Haag: Rijksoverheid. Retrieved from https://open.overheid.nl/documenten/51bf0136-69cc-4d37-90c9-64d7ed3d9a5c/file
Rijksoverheid. (2025). *Denk vooruit*. Retrieved from Denk vooruit: https://www.denkvooruit.nl/
Schaake, M. (2025). *Position Paper Deskundigenbijeenkomst Big Tech en de Weerbaarheid van de Democratische Rechtsstaat.* Stanford University.
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.
Sociaal-Economische Raad. (2023). *Waardevol werk: publieke dienstverlening onder druk. Oplossingsrichtingen voor de arbeidsmarktkrapte.* Den Haag: SER. Retrieved from https://www.ser.nl/-/media/ser/downloads/adviezen/2023/arbeidsmarktkrapte-publieke-sectoren.pdf
Stichting KidsRights. (2025). *The KidsRights Index 2025.* Amsterdam: Stichting KidsRights. Retrieved from https://files.kidsrights.org/wp-content/uploads/sites/6/2025/06/11000023/KidsRights-Index-2025-Report.pdf
Stikker, M. (2025). *Big Tech en de weerbaarheid van de democratische rechtsstaat - Position paper Deskundigenbijeenkomst Eerste Kamer.* Waag Futurelab.
TU Delft. (n.d.). *Ten strijde tegen de datahonger van big tech*. Retrieved from TUDelft: https://www.tudelft.nl/stories/articles/ten-strijde-tegen-de-datahonger-van-big-tech
Universiteit Leiden. (2026, januari 6). *Big Tech is een van de grote vraagstukken van deze tijd*. Retrieved from Universiteit Leiden: https://www.universiteitleiden.nl/in-de-media/2026/01/big-tech-is-een-van-de-grote-vraagstukken-van-deze-tijd
van der Meer, T., & den Ridder, J. (2025). *Vertrouwen in de politiek.* Parlement en Wetenschap. Retrieved from https://www.scp.nl/documenten/2025/09/26/kennisnotitie-vertrouwen-in-de-politiek
van Eeden, Q., Karstens, B., & van Huijstee, M. (2025). *Koers zetten richting digitale autonomie. Handelingsopties voor beleidsmakers en inkopers.* Den Haag: Rathenau Instituut. Retrieved from https://www.rathenau.nl/sites/default/files/2025-07/Koers_zetten_richting_digitale_autonomie_Rathenau_Instituut.pdf
van Eeden, Q., Karstens, B., Roolvink, S., & van Huijstee, M. (2025). *Achter de macht van big tech. Verklarende factoren voor digitale macht.* Den Haag: Rathenau Instituut. Retrieved from https://www.rathenau.nl/sites/default/files/2025-

07/Achter_de_macht_van_big_tech_Rapport_Rathenau_Instituut.pdf

van Trigt, M. (2025, oktober 31). *Internationaal Strafhof neemt afscheid van Microsoft 365*. Retrieved from Binnenlands Bestuur: https://www.binnenlandsbestuur.nl/digitaal/internationaal-strafhof-neemt-afscheid-van-microsoft-365

van Trigt, M. (2025, mei 20). *Microsoft: 'Geen diensten aan ICC-organisatie gestopt'*. Retrieved from Binnenlands Bestuur: https://www.binnenlandsbestuur.nl/digitaal/microsoft-geen-diensten-aan-icc-organisatie-gestopt

van Vark, A. (2025). *Separation and immersion: the changing role of the armed forces in Northwestern liberal democracies.* Leiden: Universiteit Leiden.

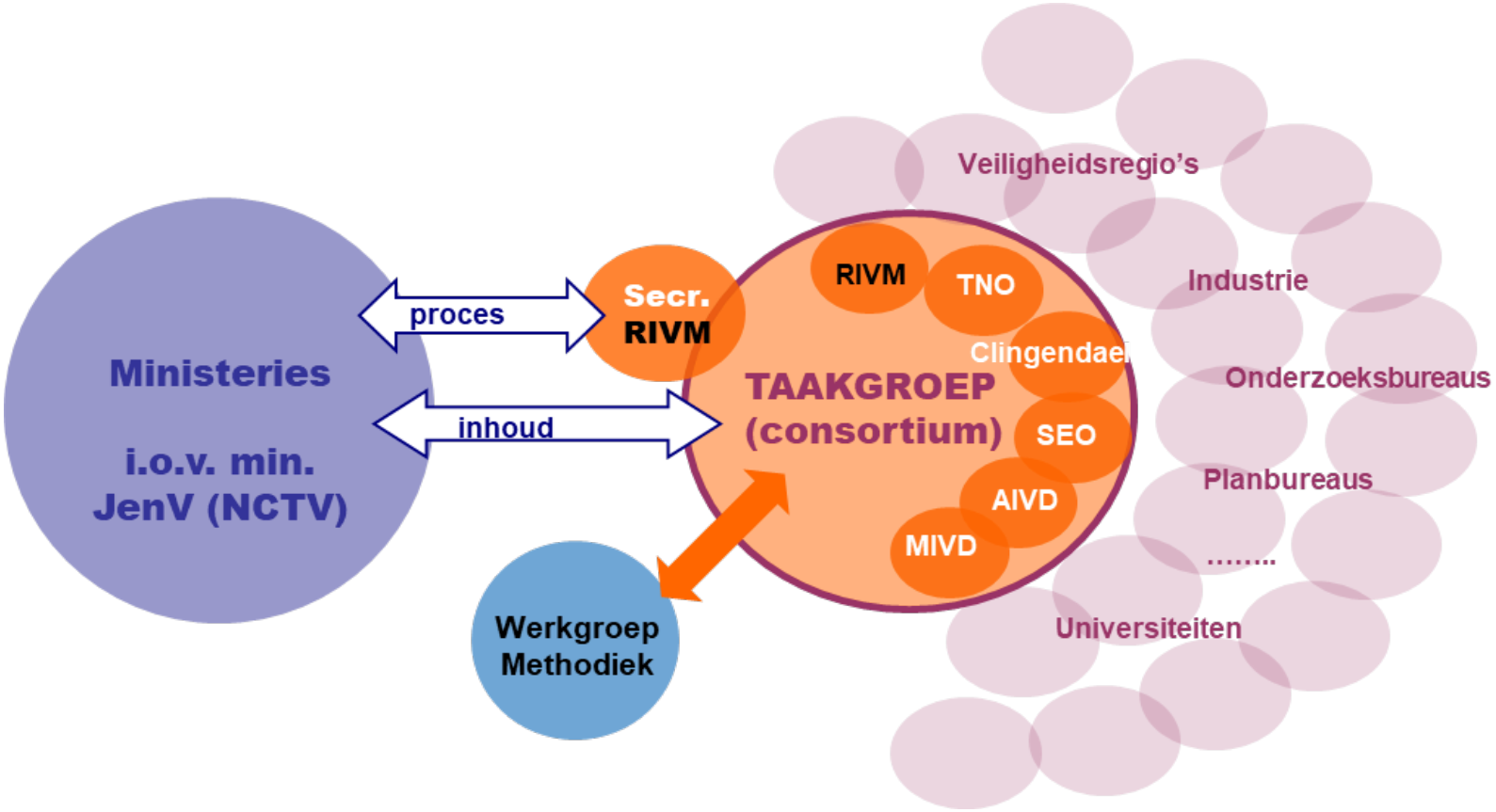
Vassilev, A., Oprea, A., Fordyce, A., Anderson, H., Davies, X., & Hamin, M. (2025). *Adversarial Machine Learning. A Taxonomy and Terminology of Attacks and Mitigations.* Gaithersburg: National Institute of Standards and Technology. doi:https://doi.org/10.6028/NIST.AI.100-2e2025

Verlinden, M. (2025). Wederkerigheid in civiel-militaire samenwerking. *Militaire Spectator*. Retrieved from https://militairespectator.nl/artikelen/wederkerigheid-civiel-militaire-samenwerking

Vorst, R. v. (2025, november 26). Het einde van de markteconomie. *Financieel Dagblad*. Retrieved from https://fd.nl/opinie/1578478/het-einde-van-de-markteconomie

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (2019). *Voorbereiden op digitale ontwrichting.* Den Haag: WRR.

Bijlage 1 Samenstelling Analistennetwerk Nationale Veiligheid



Analistennetwerk Nationale Veiligheid

Dit is een uitgave van:

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

juli 2026