



Themarapportage internationale en militaire dreigingen

Deze themarapportage
is onderdeel van de
Rijksbrede Risicoanalyse
Nationale Veiligheid

Analistennetwerk Nationale Veiligheid

Themarapportage internationale en militaire dreigingen

Deze themarapportage is onderdeel
van de Rijksbrede Risicoanalyse
Nationale Veiligheid

Analistennetwerk Nationale Veiligheid

Colofon

Deze themarapportage is gemaakt door het Analistennetwerk Nationale Veiligheid in opdracht van de NCTV.

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)
Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC)

© RIVM 2022

Contact: ir. L. Gooijer (leendert.gooijer@rivm.nl)

Delen uit deze publicatie mogen worden overgenomen op voorwaarde van bronvermelding: ANV (2022), Themarapportage internationale en militaire dreigingen, Analistennetwerk Nationale Veiligheid.

Inhoudsopgave

1. Inleiding	7
1.1 Leeswijzer	7
2. Dreigingscategorieën en aanpak	9
2.1 Geopolitieke trends en ontwikkelingen	9
2.2 Aanpak	10
3. Dreigingscategorie: fragiliteit nabij het Koninkrijk en/of de EU	13
3.1 Relevante ontwikkelingen	13
3.2 Overzicht van mogelijke actoren en factoren	15
3.3 Scenario desintegratie Bosnië-Herzegovina	16
3.4 Scenario instorten Venezolaanse staat	19
3.5 Scenario IS grijpt de macht in Marokko	23
3.6 Scenario uiteenvallen Russische Federatie (wild card)	27
3.7 Vitale processen	29
4. Dreigingscategorie: multilaterale veiligheidsinstituties onder druk	31
4.1 Relevante ontwikkelingen	31
4.2 Overzicht van mogelijke actoren en factoren	33
4.3 Scenario tweespalt in de Europese Unie	34
4.4 Scenario uiteenspatten van de OVSE	37
4.5 Scenario uiteenvallen van de NAVO	40
4.6 Scenario alternatieve Verenigde Naties (wild card)	43
4.7 Vitale processen	46
5. Dreigingscategorie: gewapend conflict tussen de machtsblokken	47
5.1 Relevante ontwikkelingen	47
5.2 Overzicht van mogelijke actoren en factoren	48
5.3 Scenario tijdelijke bezetting EU-lidstaat	48
5.4 Scenario crisis in de Zuid-Chinese Zee	52
5.5 Scenario Chinese hereniging met Taiwan	55
5.6 Scenario gewapend treffen in het Poolgebied (wild card)	59
5.7 Vitale processen	62
6. Dreigingscategorie: proliferatie van massavernietigingswapens	63
6.1 Relevante ontwikkelingen	63
6.2 Overzicht van mogelijke actoren en factoren	64
6.3 Scenario innovatie nucleaire overbrengingsmiddelen	65
6.4 Scenario terroristische aanslag met een biologisch wapen	67
6.5 Scenario inzet van kernwapens Saoedi-Arabië – Iran	69
6.6 Scenario kernoorlog door miscalculatie AI (wild card)	72
6.7 Vitale processen	75

7. Beschouwing	77
8. Nawoord	81
Bronnenlijst	83
Bijlage 1. Overzicht van organisaties expertsessies	85

1. Inleiding

Deze themarapportage is onderdeel van de Rijksbrede Risicoanalyse (RbRa) 2022, uitgevoerd door het Analistennetwerk Nationale Veiligheid (ANV). Het doel van de RbRa is het in kaart brengen van verschillende typen dreigingen voor de nationale veiligheid van het Koninkrijk der Nederlanden. Hiertoe worden mogelijke dreigingen niet alleen geïdentificeerd, maar wordt er ook een inschatting gemaakt van de waarschijnlijkheid en van de mogelijke gevolgen (het 'risico'). Deze inschatting vindt plaats aan de hand van opgestelde scenario's. De dreigingen in kwestie zijn verdeeld over negen verschillende inhoudelijke dreigingsthema's, elk onderverdeeld in meerdere categorieën met daarin weer één of meerdere scenario's. Voor elk van deze thema's wordt een themarapport opgesteld. Deze rapportage bevat de door het ANV uitgevoerde analyses voor het thema 'internationale en militaire dreigingen'. De themarapporten dienen als basis voor het hoofdrapport van de RbRa. De verschillende thema's en de daaronder vallende categorieën worden in dit eindproduct gezamenlijk beschouwd aan de hand van de zes nationale veiligheidsbelangen. Zodoende wordt een totaaloverzicht gegeven van de belangrijkste risico's voor de nationale veiligheid van het Koninkrijk der Nederlanden.

1.1 Leeswijzer

Deze themarapportage 'internationale en militaire dreigingen' bestaat uit een zevental hoofdstukken. Hoofdstuk twee geeft een algemene introductie op het fenomeen geopolitiek in relatie tot de vier in dit rapport beschouwde dreigingscategorieën, evenals de door het ANV gehanteerde werkwijze. De hoofdstukken drie, vier, vijf en zes bevatten elk een overzicht van de relevante ontwikkelingen en de uitgewerkte scenario's voor de vier dreigingscategorieën. Hoofdstuk drie gaat in op de categorie 'fragiliteit nabij het Koninkrijk en/of de EU'. Hoofdstuk vier behandelt de categorie 'multilaterale veiligheidsinstituties onder druk'. Het vijfde hoofdstuk behandelt de categorie 'gewapend conflict tussen de machtsblokken' en hoofdstuk zes behandelt ten slotte de categorie 'proliferatie van massavernietigingswapens'. Hoofdstuk zeven betreft een overkoepelende en integrale beschouwing van het thema 'internationale en militaire dreigingen'.

2. Dreigingscategorieën en aanpak

2.1 Geopolitieke trends en ontwikkelingen

Zoals dat door de geschiedenis heen meestal het geval is geweest, zijn de relaties tussen de diverse grootmachten, in dit geval de Verenigde Staten (VS), China, Rusland en tot op zeker hoogte ook de Europese Unie, de belangrijkste politieke drijfveer van de wereldpolitiek. De verschuiving van het geopolitieke zwaartepunt in de wereld, van de Atlantische regio naar het gebied rondom de Stille Oceaan, maar ook de verschuiving tussen staten en niet-statelijke actoren, overstijgt weliswaar deze grootmachten, maar het is vooral op hun niveau dat het nastreven van belangen leidt tot een mondiale competitie en strijd om markten, grondstoffen, partners en invloed. Het garanderen van de maritieme verkeersroutes en het beheer van de maritieme ruimte zijn daarbij cruciaal. De belangen kunnen echter ook samenvallen, zodat staten op een natuurlijke wijze toch ook samenwerken, om gedeelde uitdagingen aan te pakken zoals klimaatverandering, de proliferatie van massavernietigingswapens en fragiliteit in instabiele regio's.

De competitie tussen de grootmachten neemt echter almaar toe, met name tussen China, dat zeer snel tot een wereldspeler van formaat is uitgegroeid en zijn invloed verder wil uitbreiden, en de VS, die hun traditionale leiderschapspositie willen behouden. Ondertussen tracht een en revisionistisch en revanchistisch Rusland door agressief optreden, met name aan de Oostgrenzen van Europa, zijn afbrokkelende grootmachtstatus te behouden. De Russische agressie is dit jaar met name zichtbaar geworden in Oekraïne, waar Rusland op 24 februari een illegale militaire inval begon waarmee getracht werd de Russische invloedssfeer uit te breiden. Door deze Russische actie is oorlog terug op het Europese continent en zijn er significante verschuivingen zichtbaar in de Europese veiligheidsarchitectuur: Finland en Zweden hebben een lidmaatschapsverzoek ingediend bij de Noord Atlantische Verdragsorganisatie (NAVO) en Denemarken heeft, na een referendum, besloten niet langer gebruik te maken van hun zogenoemde opt-out voor wat betreft Europese defensie.

De verwachting is dat de trends met betrekking tot competitie tussen grootmachten zich zullen doorzetten in de komende jaren. Intense politieke, economische en militaire competitie verglijdt nu al vaak tot rivaliteit en confrontatie, waarbij de diverse grootmachten elkaar doelgericht ondermijnen en tegenwerken en exclusieve invloedssferen en machtsblokken proberen op te bouwen. Dit ontwricht mondiale handels- en investeringsstromen, doet afbreuk aan de culturele en wetenschappelijke relaties, leidt tot erosie van de multilaterale veiligheidsorganisaties en de internationale rechtsorde, en gaat zo ten koste van onze welvaart en veiligheid en de capaciteit om gezamenlijk mondiale problemen aan te pakken. De trans-Atlantische band tussen Europa en de VS blijft een belangrijke pijler van de wereldpolitiek en van het Koninkrijk, maar een gevolg van de toenemende Sino-Amerikaanse rivaliteit is dat de strategische focus van de VS zich structureel van Europa naar Azië verlegt.

Nu geopolitieke rivaliteit systematisch en permanent wordt, dreigt onze gemonialiseerde wereld opnieuw uiteen te vallen in tegengestelde en rivaliserende machtsblokken, die elk hun eigen systeem en wereldbeeld promoten en de andere staten dwingen een kant te kiezen. Vandaag de dag is ons Koninkrijk voor zijn veiligheid stevig verankerd in de EU en de NAVO, maar ook die organisaties ontsnappen niet aan de gevolgen van deze geopolitieke rivaliteit. De positie van de EU staat onder druk als gevolg van de verschuivende machtsbalans in de wereld, terwijl ze intern geconfronteerd wordt met eurosceptis onder de bevolking. De uitdaging voor de EU is dan ook om voldoende cohesie, strategische autonomie en maatschappelijke weerbaarheid op te bouwen om haar zelfbehoud te verzekeren en een leidersrol te spelen ten dienste van een stabiele wereldorde, en geen speelbal van de rivaliserende grootmachten te worden.¹

¹ Zie voor een meer uitgebreide reflectie op de belangrijkste geopolitieke trends en ontwikkelingen en hun impact op de nationale veiligheid, de door HCSS en Clingendael jaarlijks opgestelde Strategische Monitor. Jack Thompson en Danny Pronk, *Samenhangen: Beleid en bondgenoten voor Nederland en Europa in turbulente tijden, Strategic Monitor 2021-2022* | Clingendael, maart 2022.

2.1.1 Dreigingscategorieën

Binnen het beschouwde thema ‘internationale en militaire dreigingen’ wordt in het licht van de bovengenoemde geopolitieke trends en ontwikkelingen onderscheid gemaakt tussen vier specifieke dreigingscategorieën:

Internationale en militaire dreigingen
Fragiliteit nabij het Koninkrijk en/of de EU
Multilaterale veiligheidsinstituten onder druk
Gewapend conflict tussen de machtsblokken
Proliferatie van massavernietigingswapens

2.2 Aanpak

Dit themarapport bevat voor elk van deze vier dreigingscategorieën een overzicht van de relevante ontwikkelingen en een nadere analyse van de dreiging behorende tot de categorie in kwestie. Deze analyse is vormgegeven aan de

hand van diverse scenario's. Voor elke categorie zijn één of meerdere scenario's uitgewerkt ter illustratie van hoe de dreiging zich mogelijk kan manifesteren. In totaal zijn er voor het gehele thema zestien scenario's uitgewerkt in de vorm van een verhaallijn van ongeveer één tot anderhalf pagina. Deze scenario's zijn tot stand gekomen in samenspraak met deskundigen behorende tot organisaties verbonden aan het ANV. De scenario's zijn nadrukkelijk bedoeld om de binnen dit themarapport opgenomen fenomenen te illustreren en zijn dus niet uitputtend. Binnen de RbRa wordt dan ook geen volledigheid nagestreefd met betrekking tot de opgenomen scenario's. Voor elk van de scenario's zijn op basis van beoordelingen van experts zowel de waarschijnlijkheid als de mogelijke impact op de nationale veiligheid in kaart gebracht aan de hand van de door het ANV ontwikkelde methodiek nationale veiligheid (zie bijlage 1 voor de deelnemende organisaties).

2.2.1 Methodiek nationale veiligheid

Binnen deze methodiek wordt gekeken of en in welke mate een bepaalde gebeurtenis de zes nationale veiligheids-

Tabel 1 Belangen en impactcriteria behorende tot de methodiek nationale veiligheid

Belang	Impactcriteria
1. Territoriale veiligheid	1.1 Aantasting van de integriteit van het (Nederlands) grondgebied
	1.2 Aantasting van de integriteit van de internationale positie van Nederland
	1.3 Aantasting van de integriteit van de digitale ruimte
	1.4 Aantasting van de integriteit van het bondgenootschappelijk grondgebied
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 Nederlandse economie
4. Ecologische veiligheid	4.1 Langdurige aantasting van het milieu en de natuur
5. Sociale en politieke stabiliteit	5.1 Verstoring van het dagelijkse leven
	5.2 Aantasting van de democratische rechtstaat
	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 een op regels gebaseerd internationaal financieel-economisch bestel
	6.4 Aantasting van de effectiviteit, legitimiteit van multilaterale instituten
	6.5 Instabiliteit van staten grenzend aan het Koninkrijk der Nederlanden en in de directe omgeving van de Europese Unie

belangen raakt. De nationale veiligheid is in het geding als één of meer van de zes nationale veiligheidsbelangen zodanig worden bedreigd dat er sprake is van (potentiële) maatschappelijke ontwrichting.² De zes belangen zijn elk opgesplitst in één of meerdere meetbare impactcriteria die helpen bij het in kaart brengen van een mogelijke aantasting. Bovenstaande tabel geeft een kort overzicht van alle belangen en criteria. Een uitgebreide uitleg voor elk van deze onderdelen bevindt zich in de door het ANV opgestelde leidraad risicobeoordeling.³

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, beperkt (A), aanzienlijk (B), ernstig (C), zeer ernstig (D) of catastrofaal (E). Deze 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). Er is sprake van maatschappelijke ontwrichting als één of meer van de belangen ernstig (klasse C) of hoger wordt aangetast.

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	< 50 miljoen euro
B. Aanzienlijk	10 tot 100	< 500 miljoen euro
C. Ernstig	100 tot 1000	< 5 miljard euro
D. Zeer ernstig	1000 tot 10.000	< 50 miljard euro
E. Catastrofaal	Meer dan 10.000	> 50 miljard euro

In tegenstelling tot de bovenstaande criteria 2.1 en 3.1, zijn sommige criteria niet uit te drukken in een absoluut aantal. In dergelijke gevallen wordt de uiteindelijke score bepaald door te kijken of, in welke mate en voor hoe lang verschillende onderdelen van het criterium worden aangetast. Naarmate de aantasting groter is, voor meerdere onderdelen van toepassing blijkt en langer duurt, neemt de score toe. Voor elk van de in dit rapport beoordeelde scenario's zal aan de hand van een scorekaart per criterium worden weergegeven van welke orde grootte de verwachte gevolgen zijn.

Binnen de methodiek wordt niet alleen gekeken naar de gevolgen van gebeurtenissen, maar ook naar de waarschijnlijkheid van voorkomen. Voor het bepalen van de waarschijnlijkheid, wordt gekeken naar de kans van voorkomen binnen het moment van analyse (eerste kwartaal 2022) en vijf jaar. Deze kans wordt afhankelijk van het type gebeurtenis kwalitatief of kwantitatief weergegeven op een vijfpuntschaal van zeer onwaarschijnlijk tot zeer waarschijnlijk. Voor moedwillige gebeurtenissen zoals die omschreven binnen dit themarapport, wordt een kwalitatieve schaal gehanteerd.

Tabel 3 Klassen van waarschijnlijkheid binnen de methodiek nationale veiligheid

Klasse van waarschijnlijkheid	Kwalitatieve omschrijving van de dreiging
A. Zeer onwaarschijnlijk	Geen concrete aanwijzingen en het scenario wordt niet voorstelbaar geacht
B. Onwaarschijnlijk	Geen concrete aanwijzingen, maar het scenario wordt enigszins voorstelbaar geacht
C. Enigszins waarschijnlijk	Geen concrete aanwijzingen, maar het scenario is voorstelbaar
D. Waarschijnlijk	Het scenario wordt zeer voorstelbaar geacht; er zijn enige aanwijzingen dat het scenario zich daadwerkelijk zal voordoen
E. Zeer waarschijnlijk	Concrete aanwijzingen dat het scenario geëffectueerd zou kunnen worden

² Analistennetwerk Nationale Veiligheid. (2022). Leidraad Risicobeoordeling Rijksbrede risicoanalyse Nationale Veiligheid. [Link](#).

³ Idem.

Ook de ingeschatte waarschijnlijkheid zal voor elk van de scenario's worden weergegeven in de eerdergenoemde scorekaart. Om te helpen bij de uiteindelijke vergelijking van alle scenario's, bevat hoofdstuk zeven een risico-diagram met daarin geploteerd een overzicht van de scenario's langs de assen waarschijnlijkheid en totale gevolgen.

2.2.2 Bouwstenen en 'wild cards'

Om te assisteren bij het identificeren en uitwerken van de scenario's is gebruik gemaakt van zogeheten 'bouwstenen'. Bouwstenen zijn een overzicht van de voor een dreigingscategorie relevante actoren en factoren. Door actoren en factoren te combineren kunnen meerdere situaties ofwel scenario's worden gecreëerd. Uiteraard zullen verschillende combinaties leiden tot verschillende scenario's met wisselende uitkomsten. De bouwstenen helpen om in één oogopslag duidelijk te maken wat wel en wat niet is meegenomen in het uitgewerkte scenario en dienen daarom als referentiekader voor de uiteindelijke verhaallijn. De in deze rapportage opgenomen scenario's betreffen enkele voorbeelden van hoe de dreiging behorende tot één van de vier dreigingscategorieën zich kan manifesteren. Ze zijn nadrukkelijk niet uitputtend, maar streven ernaar een zo goed mogelijke afspiegeling zijn van alle relevante actoren en factoren.

In iedere dreigingscategorie wordt binnen dit thema ook een 'wild-card-scenario' beschouwd. Dit is een scenario met een relatief lage waarschijnlijkheid maar met een hoge impact, of een grotere mate van onzekerheid ten opzichte van de reguliere scenario's die worden beschouwd. Voor deze 'wild cards' worden geen concrete scores bepaald, maar wordt aangegeven welke van de zes veiligheidsbelangen mogelijk worden geraakt bij een eventuele manifestatie ervan.

2.2.3 Overzicht van relevante ontwikkelingen

Voor het overzicht van de relevante ontwikkelingen is geput uit de door het ANV in 2019 en 2020 opgestelde Horizonscans Nationale Veiligheid en verschillende openbare overheidsrapporten, zoals de jaarverslagen van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, aangevuld met de kennis van de aan het ANV verbonden organisaties. Zie voor een overzicht de bronnenlijst aan het einde van dit rapport.

2.2.4 Vitale processen en dit thema

Binnen de RbRa is er eveneens aandacht voor hoe verschillende dreigingen de voor de Nederlandse maatschappij vitale processen kunnen aantasten, onder andere in het dreigingsthema *bedreiging vitale processen*. Ook binnen de afzonderlijke themarapporten komen de mogelijke gevolgen voor vitale processen als de drinkwatervoorziening, de olievoorziening en de scheepvaartafwikkeling naar voren.⁴ De wijze waarop verschilt echter per thema. Binnen het thema 'internationale en militaire dreigingen' wordt echter niet expliciet stil gestaan bij de relatie met vitale processen.

⁴ Zie voor een compleet en actueel overzicht: NCTV (2022). *Overzicht vitale processen*. Via: <https://www.nctv.nl/onderwerpen/vitale-infrastructuur/overzicht-vitale-processen>.

3. Dreigingscategorie: fragiliteit nabij het Koninkrijk en/of de EU

Internationale en militaire dreigingen

Fragiliteit nabij het Koninkrijk en/of de EU

Multilaterale veiligheidsinstituties onder druk

Gewapend conflict tussen de machtsblokken

Proliferatie van massavernietigingswapens

Dit hoofdstuk beschouwt de eerste dreigingscategorie 'fragiliteit nabij het Koninkrijk en/of de EU'. Allereerst worden de relevante ontwikkelingen van de afgelopen periode beschouwd, waarna een overzicht wordt gegeven van de belangrijkste actoren en factoren. Ten slotte worden vier scenario's uitgewerkt: drie reguliere scenario's en één wild card.

3.1 Relevante ontwikkelingen

Versillende regio's in de wereld zijn in het afgelopen decennium fragieler geworden. De toegenomen fragiliteit speelt zich niet zo zeer binnen de landsgrenzen van het Koninkrijk en de EU af, maar daarbuiten. Fragiliteit is de laatste jaren vooral toegenomen in verschillende landen in het Midden-Oosten zoals Syrië en Jemen, maar ook in EU-buurlanden zoals Belarus en Oekraïne. Bovendien is Venezuela na bijna twaalf jaar van crisis nog altijd een bron van fragiliteit direct grenzend aan het Koninkrijk. Het feit dat fragiliteit zich niet rechtstreeks in de EU of het Koninkrijk heeft gemanifesteerd, betekent echter niet dat de EU en het Koninkrijk hier geen effecten van ondervinden. Fragiliteit heeft namelijk vaak, via transmissiebanden, ook impact op de veiligheid van de EU en het Koninkrijk.

Fragiliteit heeft meestal niet een eenduidige oorzaak. Vaak is het een combinatie van verschillende factoren die ertoe heeft geleid dat een land fragiel wordt. De *Fragile States Index (FSI)* identificeert een viertal categorieën van factoren die (het ontstaan van) fragiliteit kunnen veroorzaken (zie Box⁵): cohesie, economie, politiek en sociaal. Binnen deze categorieën zijn voorts weer verschillende aspecten die kunnen bijdragen aan fragiliteit in een land.

Kijkend naar wat de afgelopen jaren de voornaamste oorzaken zijn geweest van fragiliteit (en daaropvolgend conflict) dan komen alle door de FSI benoemde factoren naar voren: sociaal-economische en politieke factoren waren de voedingsbodem voor de Arabische lente, cohesie factoren spelen een belangrijke rol in de spanningen tussen bevolkingsgroepen in Bosnië-Herzegovina, en de Venezolaanse crisis komt voort uit een combinatie van sociale, economische en politieke factoren. Daarnaast is er momenteel een verhoogd risico dat geopolitieke spanningen tussen grootmachten spillover effecten hebben of zelfs leiden tot proxyoorlogen in verschillende regio's.⁶ Naast de door de FSI benoemde factoren is er de laatste jaren, in toenemende mate, een aanvullende oorzaak van fragiliteit boven komen drijven: klimaatverandering. Ondanks dat de precieze link tussen klimaatverandering en fragiliteit (en conflict) nog niet altijd duidelijk is, dient klimaatverandering steeds meer als voedingsbodem voor fragiliteit. Een concreet voorbeeld: extreme droogte zorgt in veel gebieden tot schaarste van grondstoffen en afnemende voedsel- en waterzekerheid. Dit leidt vervolgens tot toenemende competitie tussen bevolkingsgroepen.⁷

⁵ Fragile States Index, "Indicators."

⁶ International Institute for Strategic Studies, *Armed Conflict Survey 2021* (21 september 2021).

⁷ Fund for Peace, "Fragile States Index - Turning Up the Heat: Climate Change, Fragility, and Conflict," 20 mei 2021.

De effecten van fragiliteit elders in de wereld zijn meestal niet rechtstreeks merkbaar in het Koninkrijk of de EU. Veelal komt dit tot uitdrukking door spillover effecten. Zo kan fragiliteit elders bijvoorbeeld leiden tot een toename van migrantenstromen richting Europa. Migrantstromen kunnen op hun beurt weer neveneffecten meebrengen waaronder een toename van criminaliteit, polarisatie in samenlevingen als gevolg van de beeldvorming ten aanzien van migratie en verdeeldheid onder de EU-lidstaten over de aanpak van een dergelijke crisis.

Alhoewel er sinds 2016 een daling van het aantal migranten dat naar de EU afreist, wordt geconstateerd, blijft migratie toch het voornaamste merkbare gevolg van fragiliteit elders in de wereld dat effect heeft op de Europese en nationale veiligheid. Het migratievraagstuk vormt daarmee nog altijd een struikelblok en een bron van verdeeldheid in zowel de nationale als de Europese politiek. Er valt bovendien een verandering te zien in de aard en het karakter van migratie. Waar in de eerste helft van het afgelopen decennium migranten vooral afkomstig waren uit landen als Libië en Syrië als gevolg van burgeroorlogen en schrijnende sociaaleconomische situaties, zien we momenteel een nieuwe ontwikkeling waarbij migranten als ‘wapen’ worden ingezet. Het meest uitspringende voorbeeld hiervan is dat EU-buurland Belarus in 2020 een groot aantal migranten heeft weggedreven vanuit Belarus naar EU-gebied, in het bijzonder Polen en Litouwen.

Fragiliteit slaat in eerste instantie op de status van een specifiek land, waarbij de vraag ‘is het land stabiel of fragiel’ centraal staat. Zoals eerder benoemd, kan de bron van fragiliteit heel divers zijn (zie Box⁸), waarbij zowel statelijke als niet-statale actoren een rol kunnen spelen. In deze

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

Fragiliteit in Oost-Europa

Ook in Europa is fragiliteit sinds 2020 verder toegenomen.⁹ Fragiliteit komt hier vooral voort uit politieke factoren, waarbij liberaal democratische waarden onder steeds grotere druk komen te staan. In zuidoost Europa wordt fragiliteit vooral waargenomen in de Balkan-regio. Hier is het risico op desintegratie van Bosnië-Herzegovina als gevolg van een mogelijke Servische afscheiding het afgelopen jaar toegenomen. Dit zou kunnen leiden tot een mogelijke opleving van conflict en geweld tussen de drie bevolkingsgroepen: Bosniakken, Kroaten en Serviërs.

In het noordoosten van Europa is de toenemende assertiviteit vanuit het Kremlin de voornaamste oorzaak van toegenomen fragiliteit. Rusland tracht namelijk zijn invloed in en grip op de voormalige Sovjetlanden te verstevigen. Dit is de afgelopen jaren vooral tot uitdrukking gekomen in Belarus en Oekraïne. Ondanks een sterke oppositie, heeft president Loekasjenko, met steun van president Poetin, zijn dictatoriale positie in Belarus kracht bijgezet. Repressie is de afgelopen jaren fors toegenomen en mensenrechten en de rechtsstaat zijn serieus in het geding. In Oekraïne is president Poetin zelfs overgegaan tot een invasie wat ertoe heeft geleid dat oorlog is teruggekeerd op het Europese continent. De oorlog tussen Rusland en Oekraïne dreigt daarmee het grootste conflict in Europa te worden sinds de eeuwwisseling.

Box: definitie van fragiliteit

Fragiliteit, instabiliteit en conflict worden met elkaar in verband gebracht. Fragiliteit duidt op het beperkt functioneren van het sociaal contract waarbij lokale en/of nationale bestuurlijke structuren niet in staat zijn om een stabiele samenleving tot stand te brengen. Fragiliteit wordt afgemeten aan een diverse set van factoren zoals onveiligheid, armoede en gebrek aan overheidslegitimiteit. Een fragiele staat heeft een verminderde capaciteit om schokken of frictie te verwerken en is heid door meer vatbaar voor destabilisatie, conflict en andere type crises.

Factoren fragiliteit gebaseerd op de ‘Fragile States Index’

- Cohesie factoren: geweld en veiligheidssituatie, verdeeldheid/facties onder elites, grieven van groepen
- Economische factoren: economische achteruitgang en armoede, ongelijkheid en gebrek aan kansen, emigratie/braindrain
- Politieke factoren: legitimiteit van de overheid, publieke voorzieningen, mensenrechten en de rechtsstaat
- Sociale factoren: demografische druk, vluchtelingen/IDPs, externe interventie

⁸ Fragile States Index, “Indicators.”

⁹ Fund for Peace, “Fragile States Index – Trends,” 2021.

Fragiliteit in het Midden-Oosten en Noord-Afrika

Ook in de zogenoemde 'ring rondom Europa' is het risico op conflict nog altijd aanwezig. Hoewel de Arabische lente van 2011 sociale, economische en politieke verandering leek te brengen, lijkt het er ruim tien jaar later op dat daadwerkelijke vooruitgang beperkt is gebleven. Ongelijkheid, corruptie, werkloosheid en armoede blijven belangrijke bronnen van maatschappelijke onrust in het Midden-Oost en Noord-Afrika. Geopolitieke competitie in de regio versterken de reeds bestaande spanningen. Ruime en decennium later lijkt autoritarisme in grote delen van het Midden-Oosten en Noord-Afrika voort te duren.¹⁰ Bovendien blijft het risico van opleving in jihadistisch geweld bestaan. Hoewel IS sinds 2019 geen beduidend territorium meer heeft kunnen behouden, blijft de groepering zeer actief in het Midden-Oosten, voornamelijk in Irak en Syrië.¹¹

In zowel Libië als Tunesië blijven de benodigde hervormingen uit, ondanks dat er in 2021 belangrijke stappen naar politieke eenwording gezet werden. De twee landen dreigen opnieuw ten prooi te vallen aan politieke verdeeldheid. Jemen blijft geteisterd door voortdurende burgeroorlog, wat resulteert in een ernstige humanitaire crisis, gekenmerkt door wijdverbreide armoede, hongersnood en miljoenen binnenlandse vluchtelingen. Daarnaast vergroot aanhoudende instabiliteit de kwetsbaarheid van deze landen voor extremisme. Hoewel het Assad regime in 2019 de overwinning heeft geclaimd, blijft stabiliteit in vooralsnog Syrië zeer fragiel.

Fragiliteit in Latijns-Amerika

Fragiliteit is niet alleen zichtbaar in de directe nabijheid van Europa. Ook in het verder gelegen Latijns-Amerika zijn er een aantal fragiele staten. De voedingsbodem hiervan is te vinden in een mix van economische, politieke en sociale factoren. Op economisch vlak worden meerdere Latijns-Amerikaanse landen, waaronder Argentinië en Venezuela, geteisterd door economische malaise. De Covid-19 pandemie heeft reeds bestaande economische problemen alleen maar verergerd. Op politiek vlak valt er een trend te constateren waarin regeringen van diverse landen in de regio, waaronder in Bolivia en Nicaragua, steeds verder opschuiven naar rechts. Een extra complicerende factor is het risico dat geopolitieke competitie mogelijke spillover heeft in de regio. Het gaat hier in het bijzonder om de spanningen tussen het Westen en Rusland: het risico bestaat dat dit uiteindelijk tot een proxyconflict in bijvoorbeeld Colombia en Venezuela kan leiden. Op sociaal vlak, ervaren veel Latijns-Amerikaanse landen een aanhoudend hoog geweldsniveau: in 2019 werd 33% van

de moorden wereldwijd in Latijns-Amerika en de Caraïben gepleegd, waarbij in Venezuela de hoogste moordcijfers per 100.000 inwoners werden gemeld.¹² Corruptie, verzwakte staten van de democratie en de kwetsbaarheid van het strafrechtelijk systeem zorgen ervoor dat landen maar moeilijk een reactie kunnen vormen.¹³

Van specifiek belang voor het Koninkrijk der Nederlanden zijn de ontwikkelingen in twee landen, Colombia en Venezuela. In Colombia leidt groeiende competitie tussen gewapende groeperingen en criminele organisaties om controle over illegale handelsroutes tot een opleving van geweld. De overheid heeft effectief de controle verloren over verschillende rurale gebieden langs de Colombiaans-Venezolaanse grens. Bovendien heerst er in toenemende mate onvrede over de implementatie van het vredesakkoord dat in 2016 met de FARC is gesloten. Dit kan in de nabije toekomst voor oploeiende spanningen zorgen in het land. In Venezuela is de situatie nog velen malen erger. Ondanks een hernieuwde poging tot vredesonderhandelingen in de periode augustus-september 2021, zorgt de voortdurende politieke impasse tussen het Maduro regime en de oppositie ervoor dat uitzicht op een oplossing voor de humanitaire, politieke en economische crisis in Venezuela nog steeds ver weg lijkt. Dit biedt gelegenheid aan criminele organisaties om zich te prolifereren in het land.

3.2 Overzicht van mogelijke actoren en factoren

Aan de hand van het onderstaande schema met bouwstenen zijn vier specifieke scenario's uitgewerkt: de desintegratie van Bosnië-Herzegovina, het instorten van de Venezolaanse staat, instabiliteit in Marokko nadat IS daar de macht grijpt, en het uiteenvallen van de Russische Federatie. De keuze voor deze scenario's is gemaakt aan de hand van een selectie van specifieke bouwstenen. Het uitgangspunt hierbij was dat de scenario's geografisch representatief, divers van aard voor wat betreft de bron van fragiliteit en bovendien plausibel moesten zijn. Daarbovenop moest recht worden gedaan aan de diversiteit van conflicten in verschillende regio's in de nabijheid van het Koninkrijk en/of de EU. De dreigingscategorie is daarom opgesplitst in verschillende regio's, te weten: fragiliteit ten zuiden van Europa, fragiliteit ten oosten van Europa, fragiliteit ten noorden van Europa, en fragiliteit in Latijns-Amerika (het Caribisch gebied). Per regio is één scenario uitgewerkt dat representatief is.

¹⁰ Kali Robinson & Will Merrow, "The Arab Spring at Ten Years: What's the Legacy of the Uprisings?," *Council on Foreign Relations*, 3 december 2020.

¹¹ Cole Bunzel, "Explainer: the Islamic State in 2021," *The Wilson Center*, 10 december 2021.

¹² Igarapé Institute, *Homicide Monitor*, 2019.

¹³ Juan Pablo Bickel, "Latin America: fall in homicides masks long-term pandemic damage," *International Institute for Strategic Studies*, 25 oktober 2021.

Tabel 4 Bouwstenen fragiliteit nabij het Koninkrijk en/of de EU

Regio	Bron instabiliteit	Spillover effecten richting de EU	Spillover effecten richting het Koninkrijk	Duur situatie
Noord-Afrika	Economische crisis	Ja	Ja	<1 maand
Midden-Oosten	Migratie- of humanitaire crisis	Nee	Nee	< 6 maanden
Oost-Europa	Politieke crisis			< 1 jaar
Arctisch gebied	Gewapend conflict			> 1 jaar
Atlantisch gebied	Uitbreiden invloedssfeer statelijke actor			Permanent
Caribisch gebied	Klimaatcrisis			
Overig	Spanning tussen mogendheden			
	Extremisme en terrorisme			
	Criminaliteit			

3.3 Scenario desintegratie Bosnië-Herzegovina

Na al jaren te hebben bedreigd met afscheiding van het Servische deel van Bosnië-Herzegovina neemt de president in 2024 concrete stappen om dit echt te doen. Gesteund door Servië (en op de achtergrond Rusland) begint hij met

het opbouwen van het staatsapparaat, inclusief leger en veiligheidsdiensten, voor een onafhankelijke Servische Republiek. Het betekent de grootste crisis in Bosnië na de burgeroorlog van 1992-1995.

De volgende bouwstenen zijn gebruikt voor de totstandkoming van dit scenario.

Tabel 5 Bouwstenen scenario desintegratie Bosnië-Herzegovina

Regio	Bron instabiliteit	Spillover effecten richting de EU	Spillover effecten richting het Koninkrijk	Duur situatie
Oost-Europa	Economische crisis	Ja	Ja	> 1 jaar
	Migratie- of humanitaire crisis			
	Politieke crisis			
	Criminaliteit			

3.3.1 Context

Dit scenario gaat uit van de sluipende destabilisatie van een land aan de rand van Europa, waarin migratie- en vluchtelingenstromen en lokale spanningen toenemen en internationaal ingrijpen noodzakelijk blijkt.

Met het Daytonakkoord van 1995 is er een einde gekomen aan de gewelddadige oorlog die Bosnië en Herzegovina bij het uiteenvallen van Joegoslavië teisterde. Het beleg van Sarajevo en de genocide in Srebrenica door de Servische troepen van Milošević hebben diepe sporen achtergelaten in het land waarin verzoening nooit volledig heeft plaatsgevonden. Spanningen tussen de grootste politieke partijen die de drie etnische groeperingen

– Bosniakken, Kroaten en Serven – vertegenwoordigen zijn nooit volledig weggeweest. In 2009 heeft het Europees hof voor de Mensenrechten de Dayton constitutie, die de etnische scheidingen in het land heeft ingeworteld, als discriminerend bestempeld, aangezien minderheden als Roma of Joden niet in aanmerking komen voor hoge politieke functies in het land. Gezien de etnische spanningen is het echter nog altijd niet gelukt om de constitutie te hervormen. De ingewikkelde federale structuur maakt het land bovendien slecht bestuurbaar. Corruptie en gebrekkige economische ontwikkeling zijn andere factoren die maken dat het land, ondanks een aanvraag tot EU-lidmaatschap in 2016, nog een lange weg te gaan heeft om tot de EU toe te treden.

In de loop van 2021 manifesteren spanningen zich in BiH steeds duidelijker. Milorad Dodik, één van de drie presidenten van BiH stuurt openlijk aan op de afscheiding van Republika Srpska, de Servische entiteit waarvan hij jarenlang achtereenvolgens premier en president is geweest. In diverse verklaringen geeft hij aan de macht van de federale overheden niet te erkennen. In zijn politiek voelt Dodik zich gesteund door o.a. de Russische federatie en buurland Servië. Tegelijkertijd hebben Westerse mogendheden op sancties van de Verenigde Staten na nagelaten om echte rode lijnen te trekken. Problematisch is ook dat de nieuwe internationale High Representative Christian Schmidt, een positie die volgens de Dayton-akkoorden formeel aanzienlijke macht bekleedt in BiH maar in de afgelopen jaren aan invloed heeft ingeboet, niet wordt erkend door Rusland.

3.3.2 Scenario

Internationale druk zorgt ervoor dat met een voorgestelde wet over de oprichting van een eigen leger van Republika Srpska niet door het parlement van die entiteit in Banja Luka wordt ingestemd. Echter, 'antiterroristische' trainingen van de speciale politie van Republika Srpska zoals die al in oktober van 2021 op de berg Jahorina plaatsvonden, worden in de winter van 2021-2022 herhaald. Dat is een symbolische plek omdat o.a. vanaf hier in de jaren negentig het beleg van Sarajevo werd gevoerd.

3.3.3 Scoring

De positie van de High Representative Christian Schmidt, de internationale vertegenwoordiger die formeel nog altijd de hoogste macht is in BiH, wordt ondertussen verder uitgehouden. In november 2021 worden in de VN-veiligheidsraad bij de jaarlijkse verlenging van het mandaat van de EUFOR ALTHEA vredesmissie alle verwijzingen naar de Office of the High Representative (OHR) geschrapt. Gedurende 2022 neemt zijn invloed verder af, o.a. omdat er vanwege de opstelling van Rusland niet meer direct aan de VN-veiligheidsraad kan worden gerapporteerd.

Ondanks dat ingrijpen van o.a. Gabriel Escobar, de US Secretary of State, de situatie eind 2021 weer onder controle heeft gebracht, worden er na een relatief rustig 2022 begin 2023 alsnog een aantal wetten aangenomen in Republika Srpska waarmee de entiteit zich de-facto afscheidt van de rest van BiH. Dit nadat het constitutioneel hof van BiH een voor RS onwelgevallige uitspraak bekrachtigt over het eigendom van landbouwgrond in het land. Daardoor ontstaat er in de praktijk in maart 2023 een situatie van de-facto onafhankelijkheid voor de regio. Milorad Dodik ziet hierin een manier om zijn macht in het gebied te bestendigen.

Tabel 6 Scorekaart scenario desintegratie Bosnië-Herzegovina

Thema		Internationale en militaire dreigingen
Dreigingscategorie	Fragiliteit nabij het Koninkrijk en/of de EU	
Scenario	Desintegratie van Bosnië-Herzegovina	
Scenariotoelichting	Na jaren te hebben bedreigd met afscheiding, neemt de president concrete stappen om dit echt te doen en begint met het opbouwen van het staatsapparaat voor een onafhankelijke Servische Republiek.	
Waarschijnlijkheidsbeoordeling (binnen 5 jaar)		Toelichting
Waarschijnlijkheid:		D Experts zien enige aanwijzingen dat het scenario op kortere termijn tot voltrekking zou kunnen komen. Het scenario wordt daarom zeer voorstelbaar geacht. Enige onwaarschijnlijkheid zit voor hen in de vorm van herstel als beschreven in het scenario.

Beoordeling gevolgen (impact)			
Veiligheidsbelang	Criterium	Score	Toelichting
Territoriaal	1.1 Grondgebied	0	Niet van toepassing.
	1.2 Internationale positie	0	Niet van toepassing.
	1.3 Digitale ruimte	0	Niet van toepassing.
	1.4 Bondgenootschappelijk grondgebied	0	Bij vervanging van EUFOR door een NAVO-missie zal dit scenario wel impact hebben op het bondgenootschappelijk grondgebied.
Fysiek	2.1 Doden	0	Bij bredere fall-out van het conflict voorzien experts impact op het fysieke veiligheidsbelang, bijvoorbeeld door aanslagen op NAVO-troepen en bedreigingen gericht op de ambassades van de NAVO-lidstaten in Belgrado.
	2.2 Ernstig gewonden en chronisch zieken	0	Niet van toepassing.
	2.3 Gebrek primaire levensbehoeften	0	Niet van toepassing.
Economisch	3.1 Kosten	0	Niet van toepassing.
	3.2 Aantasting vitaliteit	0	Niet van toepassing.
Ecologisch	4.1 Aantasting natuur en milieu	0	Niet van toepassing.
Sociaal-politiek	5.1 Verstoring dagelijks leven	0	Niet van toepassing.
	5.2 Aantasting democratische rechtsstaat	0	Niet van toepassing.
	5.3 Sociaal-maatschappelijke impact	B	Ernstige gevolgen bij onrust en spanningen in Nederland tussen bevolkingsgroepen van Bosnische, Servische en Kroatische afkomst. Woede en afkeer overheerst, en maatschappelijk wantrouwen en polarisatie tussen deze groepen neemt toe. Potentiële vluchtelingenstromen zouden daarbij kunnen leiden tot bredere maatschappelijke onrust en demonstraties tegen een nieuwe stroom vluchtelingen naar Nederland.
Internationale rechtsorde	6.1 Staatssoevereiniteit, vreedzame co-existentie en vreedzame geschillenbeslechting	0	Gezien het scenario hoofdzakelijk interne betrekkingen betreft, wordt de soevereiniteit van Bosnië hier feitelijk niet geschonden.
	6.2 Mensenrechten	C	Het scenario zal leiden tot de verankering van apartheid in de grondwet van Bosnië, waardoor twee indicatorcategorieën ('ontzeggen of aantasten van economische, culturele, sociale en collectieve rechten'; 'ontzeggen of aantasten van burger- en politieke rechten') aanzienlijk worden geraakt.
	6.3 Internationaal financieel-economisch bestel	0	Niet van toepassing.
	6.4 Multilaterale instituties	A	De verdere uitholling van de positie van de Hoge Vertegenwoordiger voor Bosnië en Herzegovina ondermijnt de legitimiteit van het Kantoor van de Hoge Vertegenwoordiger.
	6.5 Instabiliteit rondom Koninkrijk/EU	D	Zowel de legitimiteit, capaciteit en autoriteit van de Bosnische staat komen in het geding. Alle categorieën worden hiermee geraakt.

3.4 Scenario instorten Venezolaanse staat

Na de verkiezingswinst in 2024, voert de Revolutionaire Partij van Venezuela (PRV) een steeds radicaler bewind, waarbij de economie vooral draaiende wordt gehouden door drugshandel. Een omslagpunt vindt plaats wanneer het land zich in 2024 failliet verklaart. De VS plaatsen

militeairen aan de Venezolaans-Colombiaanse grens en breiden hun presentie op Curaçao en Aruba uit, om uiteindelijk over te gaan tot een militaire interventie met als doel regimeverandering.

De volgende bouwstenen zijn gebruikt voor de totstandkoming van dit scenario.

Tabel 7 Bouwstenen scenario instorten Venezolaanse staat

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

3.4.1 Context

Dit scenario gaat uit van de volledige destabilisatie van Venezuela, waarbij het land uiteindelijk een gefaalde staat wordt. De totale destabilisatie van het land gaat onder andere gepaard met migratie en een (onbedoelde) aanval op het Koninkrijk. Dit vormt een directe bedreiging voor de veiligheid van het Koninkrijk. Het scenario wordt gedeeltelijk gebaseerd op reeds bestaande ontwikkelingen, aangezien Venezuela in zekere mate al een niet-functionerende staat is. Dit scenario gaat echter een stap verder en laat de situatie in het land escaleren, waarbij de vraag opdoet het Koninkrijk op een dergelijke crisissituatie is voorbereid.

Na een periode van mislukte vredesonderhandelingen (maart 2022 tot en met juli 2022) is de politieke impasse tussen de oppositie onder leiding van Juan Guaidó en de Maduro-regering nog steeds niet verbroken. Wel waren de oppositie en het Maduro-regime tot een akkoord gekomen ten aanzien van de presidentsverkiezingen van 2024: iedere politieke partij zou mee kunnen doen en ieder individu die dat wilde zou zich verkiesbaar kunnen stellen. Waar de oppositie en regering echter geen rekening mee hadden gehouden, was de deelname van Partido Revolucionario de Venezuela (PRV) (de Revolutionaire Partij van Venezuela), waarin ELN-aanhangers en FARC-dissidenten zich verenigd hebben. De ontevredenheid onder de Venezolaanse bevolking in combinatie met de stateloosheid in plattelandsgedebieden die vaak werd opgevuld door criminele groeperingen, hebben ertoe geleid dat deze nieuwkomer als grote winnaar uit de presidentsverkiezingen van 2024 is gekomen. De gevolgen daarvan waren destijds echter nog niet te overzien.

3.4.2 Scenario

De opluchting die heerste onder de bevolking na de verkiezingswinst van de PRV heeft inmiddels plaatsgemaakt voor angst. Onder leiding van Gustavo Aníbal Giraldo voert de PRV een steeds radicaler bewind, waarbij de economie vooral draaiende wordt gehouden door criminaliteit, waaronder drugshandel en drugsmokkel. Dit is natuurlijk niet verwonderlijk voor een regering die vooral bestaat uit ELN- en voormalig FARC-leden. Uiteindelijk heeft dit ertoe geleid dat criminaliteit hoogtij vierde, zowel in de steden als in de plattelandsgedebieden. Waar de bevolking dit in de eerste maanden van de nieuwe regering door de vingers heeft gezien, is de maat inmiddels vol. Steeds meer burgers worden slachtoffer van criminaliteit en hun vrijheden worden steeds verder ingeperkt. Dit leidt tot grootschalige protesten die door de Giraldo-regering hardhandig en met de inzet van het leger worden neergeslagen.

Een omslagpunt vindt plaats wanneer de regering zich failliet verklaart. Economisch wanbeleid heeft ertoe geleid dat het land nog dieper in de economische problemen is gezakt dan onder de Maduro regering al het geval was. Dit leidt ertoe dat de regering de salarissen van de soldaten niet langer kan betalen, wat tot grote onvrede leidt in het leger. Het leger keert zich grotendeels tegen de Giraldo-regering. Echter, doordat een aantal hooggeplaatste generaals (die tevens de leiders waren van voormalige ELN-fracties in het land) Giraldo blijven steunen, verliest de regering nog niet de controle over het geweldsmonopolie.

De sociaaleconomische situatie in het land is dusdanig verslechterd dat er een nieuwe vluchtelingenstroom ontstaat. Net als tijdens de Venezolaanse crisis van

2018-2021 slaan Venezolanen opnieuw massaal op de vlucht. Waar veel Venezolanen destijds naar buurland Colombia vluchtten, zoeken ze nu hun heil in andere omliggende landen. Dit vanwege de instabiele situatie in Colombia nadat het in 2016 gesloten vredesakkoord is gevallen. Als gevolg hiervan steken veel Venezolanen de grens over naar Curaçao en Aruba en in mindere mate ook naar Bonaire. De grote stroom vluchtelingen en de onbestuurbaarheid in Venezuela trekt opnieuw de aandacht van de internationale gemeenschap. De EU en de Verenigde Staten stellen opnieuw economische sancties in tegen verschillende individuen van de PRV. De VS gaan zelfs een stap verder door, op verzoek van Colombia, militairen te stationeren aan de Venezolaans-Colombiaanse grens. De VS breidden bovendien hun presentie uit op Curaçao en Aruba, een 'forward operating location' die de VS in staat stelt om de vliegvelden van beide eilanden te benutten voor het garanderen van regionale veiligheid. Ondanks dat de stationering van Amerikaanse troepen op Aruba en Curaçao vooral dient ten behoeve van de bestrijding van drugscriminaliteit, wekt dit argwaan bij de Venezolaanse regering van Giraldo. Hij beschouwt de Amerikaanse acties als een directe provocatie en beraadt zich op tegenmaatregelen.

Die tegenacties laten echter niet lang op zich wachten. Tot verbazing van de Amerikaanse regering heeft Giraldo het leger opgedragen om de werknemers van een aantal prominente NGO's te gijzelen. Giraldo is zich er terdege van

bewust dat een deel van deze werknemers de Amerikaanse nationaliteit heeft. Hij hoopt met deze actie dat de VS de aan de Colombiaans-Venezolaanse grens gestationeerde troepen zal terugtrekken. In tegenstelling hiertoe is de maat voor de VS nu echt vol. De Amerikaanse president besluit daarom om over te gaan tot een militaire interventie: via Colombia trekken Amerikaanse troepen het Venezolaanse binnenland in en er wordt een speciale eenheid naar Caracas gestuurd om president Giraldo af te zetten.

De Amerikaanse interventie schiet bij Giraldo volledig in het verkeerde keelgat. Nog vlak voordat zijn regering en hijzelf ten val worden gebracht, draagt hij zijn laatste trouwe volgelingen in het leger op om in te grijpen, waarbij de inzet van militaire middelen niet geschuwd hoeven te worden. Hierbij wordt gebruik gemaakt van het gehele Venezolaanse wapenarsenaal, inclusief de door Rusland verstrekte wapens ten tijde van de Chavez en Maduro regimes. Echter gaat er iets gruwelijks mis op het moment dat een Boeing 777-200 van de KLM wordt aangezien voor een Amerikaanse RC-135V die een verkenningsmissie uitvoert langs de Venezolaanse kustlijn parallel aan de Benedenwindse eilanden. Dit leidt ertoe dat het Venezolaanse leger een S-300VME (SA-23) luchtafweerraket afvuurt met catastrofale gevolgen. De raket heeft namelijk niet een Amerikaans verkenningsvliegtuig maar vlucht KL771 die vanuit Amsterdam onderweg was naar Aruba neergehaald. Hierdoor zijn ruim 300 inzittenden, waarvan het merendeel van Nederlandse oorsprong, om het leven gekomen.

3.4.3 Scoring

Tabel 8 Scorekaart scenario instorten van de Venezolaanse staat

Thema	Internationale en militaire dreigingen	
Dreigingscategorie	Fragiliteit nabij het Koninkrijk en/of de EU	
Scenario	Instorten van de Venezolaanse staat	
Scenariotoelichting	De volledige destabilisatie van Venezuela na het aan de macht komen van een radicaal regime, resulterend in migratiestromen naar omliggende landen en toenemende criminaliteit. De VS breiden hun militaire presentie in de regio uit en gaan uiteindelijk over tot interventie. In een militaire tegenreactie door de Venezolaanse regering vallen er Nederlandse doden bij het (onbedoeld) neerhalen van een KLM vlucht.	
Waarschijnlijkheidsbeoordeling (binnen 5 jaar)		Toelichting
Waarschijnlijkheid:	C	Experts schatten de verdere destabilisatie van Venezuela als voorstelbaar in. Hoewel de desintegratie van Venezuela het risico op onbedoelde militaire actie reëel maakt, beoordelen zij de uitwerking van het risico als in dit scenario beschreven als minder waarschijnlijk.

Beoordeling gevolgen (impact)			
Veiligheidsbelang	Criterium	Score	Toelichting
Territoriaal	1.1 Grondgebied	C	De vluchtelingenstroom naar de eilanden kan resulteren in het tijdelijk functioneel verlies van delen van het grondgebied. Bovendien zal Amerikaanse interventie ook weerslag vinden op de toegang tot het luchtruim en territoriale wateren van het Koninkrijk. Door de omvang van de eilanden resulteert dit in een lokale aantasting van de integriteit van het grondgebied, met een tijdsduur van langer dan een halfjaar.
	1.2 Internationale positie	0	Het neerhalen van een Nederlandse vlucht zal resulteren in het oproepen van internationale steun en mogelijke dreiging met rechtsgang.
	1.3 Digitale ruimte	0	Niet van toepassing.
	1.4 Bondgenootschappelijk grondgebied	0	Niet van toepassing.
Fysiek	2.1 Doden	C	100-1000 doden onder de inzittenden van het neergehaalde vliegtuig.
	2.2 Ernstig gewonden en chronisch zieken	C	100-1000 gewonden als gevolg van de fall-out van het neerhalen van de vlucht boven bebouwd gebied.
	2.3 Gebrek primaire levensbehoeften	0	Bij escalatie zien experts het criterium geraakt worden onder toenemende migratiestromen naar de eilanden, hetgeen druk zet op lokale voorzieningen en impact zal hebben op de toegang tot primaire levensbehoeften.
Economisch	3.1 Kosten	B	De materiële schade bedraagt € 315 miljoen voor de vervanging van de neergehaalde Boeing 777. Ook wordt er voor 200-300 Nederlandse doden €41 - 61,5 miljoen gezondheid schade voorzien. De handelsbalans met Venezuela is -€106 miljoen. De import kan vervangen worden, maar €22 miljoen aan export valt weg. Er wordt geen actie benoemd rond schade en herstelkosten. In totaal komen de kosten op ca. € 400 miljoen.
	3.2 Aantasting vitaliteit	0	Bij verdere degradatie beperkte impact op de lokale economie. Gezien de bijdrage van de eilanden aan de nationale economie wordt er geen impact voorzien op de vitaliteit.
Ecologisch	4.1 Aantasting natuur en milieu	0	Niet van toepassing.
Sociaal-politiek	5.1 Verstoring dagelijks leven	0	Afhankelijk van volume vluchtelingenstroom naar de eilanden vindt mogelijk verdringing plaats in de lokale omgeving.
	5.2 Aantasting democratische rechtsstaat	0	Niet van toepassing.
	5.3 Sociaal-maatschappelijke impact	B	Lokale manifestatie van angst en woede onder de Venezolaanse gemeenschap in het Koninkrijk. Gezien de relatieve grote van deze gemeenschap zal de impact aanzienlijk zijn in het Caribisch deel van het Koninkrijk, en beperkter blijven in Nederland.

Veiligheidsbelang	Criterium	Score	Toelichting
Internationale rechtsorde	6.1 Staatssoevereiniteit, vreedzame co-existentie en vreedzame geschillenbeslechting	E	Interventie en tijdelijke bezetting met als doel bewindswijziging is van toepassing op indicatorcategorie 4: 'Gebruik van massavernietigingswapens door een staat of tijdelijke bezetting van (een deel van de) soevereine staat door middel van geweld'. De VS als een van de vijf permanente leden van de VN-Veiligheidsraad en normbreker geeft verzwaarde invulling aan dit criterium.
	6.2 Mensenrechten	D	De behandeling en opvang van Venezolaanse vluchtelingen op de eilanden vindt niet plaats in overeenstemming met internationaal recht inzake de behandeling van vluchtelingen. De categorieën 'economische, culturele, sociale en collectieve rechten' en 'burger- en politieke rechten' worden aanzienlijk aangetast. Misdaden door de Venezolaanse overheid tegen de bevolking zijn ook omvangrijk en structureel. Hiermee wordt ook de indicator 'misdaden tegen de mensheid' geraakt.
	6.3 Internationaal financieel-economisch bestel	0	Niet van toepassing.
	6.4 Multilaterale instituties	0	De resulterende verlamming van de VN-Veiligheidsraad is niet expliciet doorberekend in dit scenario.
	6.5 Instabiliteit rondom Koninkrijk/EU	E	Alle indicatoren worden geraakt. Alleen het interne geweldsmonopolie is van matige invloed. Het direct grenzen van Venezuela aan het Koninkrijk geeft bovendien verzwaarde invulling aan dit criterium.

3.5 Scenario IS grijpt de macht in Marokko

Aanhoudende instabiliteit maakt het Islamitische Staat in Maghreb-al-Aksa (ISMA) in 2024 mogelijk om zijn invloed uit te breiden naar stedelijk gebied in Marokko. Twee-derde van het grondgebied valt al snel onder de invloed van ISMA en de beweging roept in 2025 het

Kalifaat uit. De ambassade in Rabat staat onder grote druk om Nederlanders te evacueren. Tegelijkertijd reizen vele Marokkaanse Nederlanders uit om deel te nemen aan de strijd.

De volgende bouwstenen zijn gebruikt voor de totstandkoming van dit scenario.

Tabel 9 Bouwstenen scenario IS grijpt de macht in Marokko

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

3.5.1 Context

Dit scenario gaat uit van de destabilisatie van een land aan de rand van Europa, wat gepaard gaat met toegenomen migratie- en vluchtelingenstromen, gewelddadig extremisme, en conflict. Als voorbeeld wordt hier de destabilisatie van Marokko genomen. De Arabische lente van 2011 heeft in Marokko niet de verandering gebracht waarop werd gehoopt. Door de economische impact van de COVID-19 pandemie is de sociaaleconomische ongelijkheid in het land de afgelopen jaren verder toegenomen. Waar eerdere protesten vaak beperkt bleven tot het Rifgebergte, brengt oplopende kritiek op de vastgelopen hervormingen, de endemische corruptie, de hoge werkloosheidsgraad, en de wijdverbreide armoede het volk over de jaren meermaals massaal de straat op. Voor met name jonge Marokkanen is er weinig toekomstperspectief. De onvrede zit diep.

Sinds 2023 nemen de protesten tegen enerzijds het machtsmisbruik van de overheden en anderzijds de monarchie toe. De regering onder koning Mohamed VI voert een repressief beleid om tegengeluid hardhandig de kop in te drukken. Onder zijn titel 'amir al mou'minine', of leider van de gelovigen, heeft zijn heerschappij zowel een seculiere als een religieuze basis, die terug is te leiden tot de profeet Mohammed zelf. Mohamed VI gebruikt zijn religieus leiderschap steeds vaker om religieuze vrijheden in te perken, als onderdeel van een buitenlandbeleid waarin Marokko zichzelf positioneert als mondiale leider van de gematigde en tolerante islam.

Echter vormen de structurele problemen, gecombineerd met de kritiek op de heerschappij van de Alaoui-dynastie, een ideale voedingsbodem voor extremisme. De radicale islam wint de laatste jaren aan grond. Via social media

verspreidt de ideologie zich makkelijk onder ontevreden Marokkaanse jongeren. Hoewel algemeen gesteld werd dat de groep in 2007 uit elkaar was gevallen, wint de Marokkaanse Islamitische Strijdersgroep (Groupe Islamique Combattant Marocain, of GICM) aan invloed. De islamisten betwisten Mohameds afstamming van de profeet, en zien geen basis voor zijn religieus leiderschap. GICM wil een fundamentalistische islamitische staat vestigen in Marokko en onderhoudt daartoe banden met IS-cellen.

3.5.2 Scenario

In maart van 2024 wordt de situatie onhoudbaar wanneer een lokale koopman uit El Jadida de dood vindt aan de hand van de lokale autoriteiten. Honderden mensen trekken de straat op om zijn dood te protesteren. In de weken erop worden op verschillende plaatsen in het land massale anti-overheid protesten gehouden, hierbij worden ook pro-IS leuzen gehoord. De autoriteiten reageren met geweld in een poging de demonstranten uiteen te drijven. De situatie dreigt te escaleren tot gewapend conflict wanneer legereenheden, trouw aan Mohamed VI, het vuur openen op demonstranten in Rabat. Hierbij vallen een onbekend aantal doden en gewonden. Lokale gewapende milities vormen zich in verschillende gebieden en binnen afzienbare tijd hebben deze milities zich georganiseerd tot Islamitische Staat in Maghreb-al-Aksa (ISMA).

Aanhoudende instabiliteit maakt het ISMA mogelijk om hun invloed uit te breiden naar stedelijk gebied. Onder hevige geweld lukt het hen de controle over gebieden rond Meknes en Marrakesh over te nemen. De druk op Rabat neemt toe. In september wordt het hoogtepunt bereikt wanneer ISMA Fez inneemt na een twee weken durend bloedig conflict tegen het staatsleger. Hierbij roepen ze de strijd uit tegen ongelovigen en het Westen. Mohamed VI

weet het land te ontvluchten naar zijn zomerverblijf in het Franse Betz. Al snel valt twee derde van het Marokkaanse grondgebied onder het bewind van ISMA. Uiteindelijk roept in november 2025 ISMA het Kalifaat uit in Marokko.

Het terreurbeleid motiveert steeds meer Marokkanen om de oversteek naar Europa te wagen. De Nederlandse ambassade in Rabat staat onder grote druk om Nederlanders tijdig uit Marokko te evacueren. Duizenden vluchtelingen en evacuees staan in de rij voor de ambassade. Dagelijks proberen duizenden de verstevigde grens tussen Marokko en de Spaanse enclaves Ceuta en Melilla te trotseren. De Marokkaanse grenscontrole kan de migranten niet langer tegenhouden. Honderden overbeladen bootjes proberen de oversteek over de Straat van Gibraltar naar het Europese vasteland te maken. Sommigen van hen doen een wanhopige poging de Straat over te zwemmen. Dagelijks komen er bij deze pogingen tientallen mensen om door verdrinking en onderkoeling. De georganiseerde misdaad maakt gebruik van de wanorde aan de grens om nieuwe smokkelroutes op te zetten naar Europa. ISMA kan met de florerende drugshandel hun activiteiten financieren.

Tegelijkertijd reizen zo'n duizend Nederlanders uit naar Marokko om deel te nemen aan de strijd. Ook in Nederland wint het extremistisch gedachtegoed terrein, vooral onder Marokkaans-Nederlandse jongeren. In januari 2025 vallen er drie doden in Schiedam bij een aanslag op een trein. De dader werd geïnspireerd door de fundamentalistische ideologie die door ISMA wordt gepropageerd op het internet. Ook gebruikt ISMA Marokko als uitvalsbasis om aanslagen te plegen in Europese steden. In Barcelona vallen bij een aanslag op een hotel in september 14 doden en meerdere gewonden.

De lessen van de Syrische burgeroorlog maken Europese landen huiverig om militair in te grijpen. Europa kan geen eensgezinde reactie formuleren. De aanzwellende migrantenstroom verdeelt de lidstaten verder. Spanje en Portugal ervaren de zwaarste impact en weigeren nog langer vluchtelingen op te nemen. De landen beginnen daarom met het terugsturen van vluchtelingen aan de stranden. In verschillende Europese hoofdsteden ontstaan protesten tegen de Europese inactiviteit in de rap escalerende humanitaire situatie.

3.5.3 Scoring

Tabel 10 Scorekaart scenario IS grijpt de macht in Marokko

Thema	Internationale en militaire dreigingen	
Dreigingscategorie	Fragiliteit nabij het Koninkrijk en/of de EU	
Scenario	IS grijpt de macht in Marokko	
Scenariotoelichting	Aanhoudende instabiliteit maakt het een radicale groepering gelieerd aan IS de macht over te nemen in Marokko. Dit leidt tot aanzwellende vluchtelingenstromen naar het Europees vasteland en aanslagen op Europese hoofdsteden. Ook in Nederland wint het extremistisch gedachtegoed aan grond. Marokkaanse Nederlanders reizen uit om deel te nemen aan de strijd. Er vallen doden bij de aanslag op een trein.	
Waarschijnlijkheidsbeoordeling (binnen 5 jaar)		Toelichting
Waarschijnlijkheid:	A	Hoewel demonstraties in Marokko enigszins voorstelbaar worden geacht, zal dit op termijn niet tot gewapend verzet en machtsovername door groeperingen gelieerd aan IS leiden. Het scenario wordt door experts daarom als zeer onwaarschijnlijk beoordeeld.

Beoordeling gevolgen (impact)			
Veiligheidsbelang	Criterium	Score	Toelichting
Territoriaal	1.1 Grondgebied	0	Niet van toepassing.
	1.2 Internationale positie	0	Niet van toepassing.
	1.3 Digitale ruimte	0	Niet van toepassing.
	1.4 Bondgenootschappelijk grondgebied	B	Doordat het scenario Ceuta en Melilla raakt is dit criterium van toepassing onder Artikel 42.7 van het Verdrag van de Europese Unie. Indicatorcategorie 1 (bedreiging van het grondgebied) en 2 (heimelijke inzet van middelen) zijn hier aan de orde.
Fysiek	2.1 Doden	C	100-1000 doden onder Nederlanders in Marokko, Nederlandse uitreizigers naar Marokko, en slachtoffers van de aanslag op de trein.
	2.2 Ernstig gewonden en chronisch zieken	C	100-1000 ernstig gewonden onder Nederlanders in Marokko, Nederlandse uitreizigers naar Marokko, en slachtoffers van de aanslag op de trein.
	2.3 Gebrek primaire levensbehoeften	0	Niet van toepassing.
Economisch	3.1 Kosten	B	Materiële schade tot € 50 miljoen door de aanschaf van een nieuwe trein. Daarnaast zal de uitkering na het overlijden van de 3 slachtoffers resulteren in € 615.000 gezondheid schade. Een evacuatie van 10.000 personen à € 5.000 zal ook leiden tot € 50 miljoen bestrijdingskosten en herstel. De handelsbalans met Marokko is + € 330 miljoen. Er zal een aanpassing komen waardoor een deel van export niet doorgaat. De financiële schade zal < € 330 miljoen bedragen. In totaal komt dit neer op een bovengrens van € 400 miljoen.
	3.2 Aantasting vitaliteit	A	De werkloosheid neemt iets (< 50.000) toe bij bedrijven die erg afhankelijk zijn van Marokko. De schuldquote stijgt met < 1% BBP i.v.m. evacuaties en een negatief effect op de handel. Door de koppositie van Marokko in de wereldwijde fosfaatvoorziening zou mogelijk een beperkte impact kunnen worden voorzien op de productiviteit van de Nederlandse tuin- en landbouwsector. Deze afhankelijkheid is echter beperkt. De impact op de vitaliteit blijft minimaal (A).
Ecologisch	4.1 Aantasting natuur en milieu	0	Niet van toepassing.

Veiligheidsbelang	Criterium	Score	Toelichting
Sociaal-politiek	5.1 Verstoring dagelijks leven	0	Niet van toepassing.
	5.2 Aantasting democratische rechtsstaat	B	Aanzienlijke aantasting van de openbare orde en het veiligheidssysteem bij een terroristische aanslag op Nederlands grondgebied.
	5.3 Sociaal-maatschappelijke impact	D	<p>Hevige reactie binnen de Marokkaanse diaspora in Nederland. De aantrekkingskracht van het extremistisch gedachtegoed op Marokkaanse Nederlanders zal zorgen voor een tweedeling binnen deze groep.</p> <p>Daarnaast zal een terroristische aanslag in Nederland ook verregaande maatschappelijke gevolgen hebben, en resulteren in brede maatschappelijke angst en woede. De tolerantie richting Marokkaanse Nederlanders zal significant afnemen, hetgeen tot uiting komt in geweldsincidenten, intimidatie en vijandige groepsvorming tegen deze groep.</p>
Internationale rechtsorde	6.1 Staatssoevereiniteit, vreedzame co-existentie en vreedzame geschillenbeslechting	E	De <i>de facto</i> overname van de Marokkaanse staat door een niet-statelijke actor raakt indicatorcategorie 5: 'permanente bezetting en/of annexatie van een soevereine staat (door geweld bewerkstelligd)'.
	6.2 Mensenrechten	0	Dit criterium is niet van toepassing omdat het hier in eerste instantie een niet-statelijke actor betreft die zich niet geïnteresseerd heeft aan de internationale mensenrechtenverdragen.
	6.3 Internationaal financieel-economisch bestel	0	Niet van toepassing.
	6.4 Multilaterale instituties	0	Niet van toepassing.
	6.5 Instabiliteit rondom Koninkrijk/EU	E	Aanzienlijke aantasting van alle drie indicatoren bij het <i>de facto</i> overgaan naar nieuwe "statelijke actor".

3.6 Scenario uiteenvallen Russische Federatie (wild card)

Bij de presidentsverkiezingen in 2024 slaagt Vladimir Poetin er alleen in om aan de macht te blijven dankzij een grootschalige verkiezingsfraude en de daaropvolgende repressie. Desondanks breiden de protestdemonstraties zich steeds meer uit over het hele land. De president van

de Republiek Karelië trekt de macht naar zich toe en stapt uit de Federatie. Lokale militaire eenheden verklaren zich loyaal aan deze functionaris. Finland krijgt het in 1944 door de Sovjet-Unie ingelijfde deel van Karelië terug.

De volgende bouwstenen zijn gebruikt voor de totstandkoming van dit scenario.

Tabel 11 Bouwstenen scenario uiteenvallen Russische Federatie

Regio	Bron instabiliteit	Spillover effecten richting de EU	Spillover effecten richting het Koninkrijk	Duur situatie
Oost-Europa	Economische crisis	Ja	Nee	Permanent
	Politieke crisis			

3.6.1 Context

Wat er in Rusland gebeurt, kan verstrekkende gevolgen hebben, niet alleen voor Rusland en zijn volk, maar ook voor Europa en het internationale systeem. De toekomst is echter onzeker en er wordt vaak gezegd dat dit met name het geval is ten aanzien van Rusland. In de 20e eeuw heeft Rusland (of de Sovjet-Unie) twee keer een politieke catastrofe doorgemaakt van regimeverandering en instorting van de staat: de val van het Russische Rijk in 1917-1918 en de ineensinstorting van het Sovjetsysteem in 1989-1991. In de afgelopen 20 jaar onder president Vladimir Poetin heeft het post-Sovjet-Rusland afstand gedaan van zijn eerdere prodemocratische koers en viel het terug op autoritarisme en een assertiever buitenlands beleid dat doet denken aan de vorige eeuw. Een tweetal kernonzekerheden is bepalend voor de toekomst van Rusland en voor de vraag of een regimeverandering en instorting van de staat voor de derde keer kan gebeuren: de staat van het politieke systeem en de economische ontwikkeling.

Vladimir Poetin werd in 2000 tot president van Rusland gekozen en in 2004, 2012 en 2018 herkozen. De presidentsverkiezingen in 2024 zullen daarom belangrijk zijn voor het toekomstige pad van het land. Voor Poetin is het voorkomen van het uiteenvallen van de Russische Federatie, wat hij beschouwt als een herhaling van de ineensinstorting van de Sovjetstaat, een politieke prioriteit. Volgens de officiële Russische veiligheidsdoctrines vormen “kleurenrevoluties” – naar verluidt ondersteund door westerse staten – een bedreiging voor de stabiliteit van het Russische regime. En het idee dat westerse staten vijandige bedoelingen hebben met Rusland lijkt ook Poetins persoonlijke overtuiging te zijn. Mochten er grootschalige anti-Kremlin-protesten komen, dan staat een repressieve staatsreactie niet ter discussie. Het is slechts de vraag hoe hevig die reactie zal zijn.

Met een groeiende economie kan een niet-democratische staat afwijkende meningen in bedwang houden door middel van coöptatie: een herverdeling van rijkdom en het kopen van loyaliteit aan de machthebbers. Dit is vooral zichtbaar in relatie tot verkiezingscycli. Als coöptatie niet haalbaar is, is er slechts censuur, propaganda en repressie. En als het huidige “sociale contract” van Poetin met de burgers van Rusland – het idee dat de mensen zich buiten de politiek houden in ruil voor stabiliteit en sociaaleconomische voorspoed – begint af te brokkelen, dan kunnen de conflicten zo hoog oplopen dat de lokale, regionale of zelfs de nationale stabiliteit van Rusland wordt bedreigd.

3.6.2 Scenario

Door het uitblijven van structurele veranderingen in de Russische economie is de technologische kloof met de meest geavanceerde economieën groot geworden. Daarbovenop vormt het toenemende gebruik van alternatieve (niet-fossiele) energiebronnen, zoals wind- en zonne-energie, in combinatie met een verschuiving naar elektrische voertuigen in het westen een ernstige bedreiging voor de Russische economie. De toenemende concurrentie op de internationale energiemarkt, in combinatie met een wereldwijde daling van de vraag naar fossiele brandstoffen, oefent daarbovenop een neerwaartse druk uit op de prijs van olie en aardgas. De resulterende daling van de Russische energie-inkomsten vereist in 2024 een verhoging van de belastingen, maar dit versterkt tegelijkertijd de binnenlandse druk voor het afleggen van politieke verantwoording door de machthebbers in het Kremlin.

In de grote steden vinden protestdemonstraties plaats tegen de verhoogde belastingen die ook steeds grootschaliger worden. Rusland weigert waarnemers namens de OVSE toe te laten tot de gespannen presidentsverkiezingen en probeert de publieke opinie en het Westen te

beïnvloeden door gebruik te maken van mediacensuur en propaganda. Bij de presidentsverkiezingen slaagt Poetin er alleen in om aan de macht te blijven dankzij grootschalige verkiezingsfraude. De demonstraties houden echter aan en breiden zich uit over het hele land, ondanks repressie door de overheid. De president van de Republiek Karelië

trekt de macht naar zich toe en stapt uit de Federatie. De lokale eenheden van de Russische krijgsmacht verklaren zich loyaal aan deze functionaris. Het betekent tevens een oplossing van het Karelische vraagstuk omdat Finland hierdoor het in 1944 door de Sovjet-Unie ingelijfde deel van Karelië terugkrijgt.

3.6.3 Scoring

Tabel 12 Scorekaart wild-card-scenario uiteenvallen Russische Federatie

Thema		Internationale en militaire dreigingen	
Dreigingscategorie	Fragiliteit nabij het Koninkrijk en/of de EU		
Scenario	Uiteenvallen Russische Federatie (wild card)		
Scenariotoelichting	Na frauduleuze presidentsverkiezingen en daaropvolgende landelijke protestdemonstraties, trekt een regio de macht naar zich toe en scheidt zich af van de Russische Federatie.		
Waarschijnlijkheidsbeoordeling (binnen 5 jaar)		Toelichting	
Waarschijnlijkheid:	B	Op korte termijn wordt het uiteenvallen van de Russische Federatie als enigszins voorstelbaar gezien. Op langere termijn neemt de waarschijnlijkheid toe door de kwetsbaarheid van het Russisch politieke systeem onderhevig aan verandering.	
Beoordeling gevolgen (impact)			
Veiligheidsbelang	Criterium	Score	Toelichting
Territoriaal	1.1 Grondgebied	0	Niet van toepassing.
	1.2 Internationale positie	0	Niet van toepassing.
	1.3 Digitale ruimte	0	Niet van toepassing.
	1.4 Bondgenootschappelijk grondgebied	0	Niet van toepassing.
Fysiek	2.1 Doden	0	Afhankelijk van grotere spillover.
	2.2 Ernstig gewonden en chronisch zieken	0	Niet van toepassing.
	2.3 Gebrek primaire levensbehoeften	0	Niet van toepassing.
Economisch	3.1 Kosten	Ja	(Financiële) kosten van de zoektocht naar alternatieve energiebronnen bij het tijdelijk opdrogen van de Russische grondstoffenvoorziening naar Nederland.
	3.2 Aantasting vitaliteit	Ja	Ervan uitgaand dat de scheiding vreedzaam is zien experts geen reden waarom Rusland volledig zou stoppen met het verkopen van grondstoffen. Zij voorzien een tijdelijke verstoring gasexport van 1-2 jaar bij onafhankelijke elementen regelingen van pijpleidingen, zoals Nordstream-2. De impact blijft hierdoor beperkt.

Veiligheidsbelang	Criterium	Score	Toelichting
Ecologisch	4.1 Aantasting natuur en milieu	0	Niet van toepassing.
Sociaal-politiek	5.1 Verstoring dagelijks leven	0	Niet van toepassing.
	5.2 Aantasting democratische rechtsstaat	0	Niet van toepassing.
	5.3 Sociaal-maatschappelijke impact	Ja	Onder vreedzame afscheiding is de verwachting dat angst en woede in Nederland mee zullen vallen. De impact komt vooral voort uit de significante toename in het aantal kernmachten, wat voor angst onder delen van de bevolking kan zorgen. Daarnaast zullen partijen in Nederland deze toename aangegrepen zich opnieuw te profileren.
Internationale rechtsorde	6.1 Staatssoevereiniteit, vreedzame co-existentie en vreedzame geschillenbeslechting	0	Bij vreedzaam uiteengaan is het criterium niet aan de orde.
	6.2 Mensenrechten	Ja	Extra druk op wapenbeheersingsregimes door de toename van het aantal kernwapenmachten.
	6.3 Internationaal financieel-economisch bestel	0	Niet van toepassing.
	6.4 Multilaterale instituties	Ja	Druk op de legitimiteit en effectiviteit van wapenbeheersingsregimes, zoals het NPV, door de toename van kernwapenmachten die deze verdragen (nog) niet hebben bekrachtigd.
	6.5 Instabiliteit rondom Koninkrijk/EU	0	Niet van toepassing.

3.7 Vitale processen

In de dreigingscategorie ‘fragiliteit nabij het Koninkrijk en/of de EU’ zijn er twee specifieke scenario’s die ertoe leiden dat de vitale processen geraakt kunnen worden. In het scenario waarin Venezuela een gefaalde staat wordt, zal dit waarschijnlijk leiden tot een overbelasting van de overheid instanties op de eilanden (gezien de kleinschaligheid). Hierdoor kan ondersteuning vanuit de eilanden worden aangevraagd bij Europees Nederland.

Daardoor wordt de lokale problematiek al snel een Koninkrijksaangelegenheid. Dit kan ervoor zorgen dat onder meer de ondersteuning van defensie en de Nederlandse politie wordt gevraagd. In het scenario waar IS aan de macht komt in Marokko kunnen de spanningen tussen bevolkingsgroepen in Nederland, als gevolg van de binnelandse ontwikkelingen in Marokko, leiden tot een toenemend aantal protesten en/of demonstraties. Dit brengt een groeiende behoefte aan de inzet van de politie met zich mee, om zo de openbare orde te kunnen handhaven.

4. Dreigingscategorie: multilaterale veiligheidsinstituties onder druk

Internationale en militaire dreigingen

Fragiliteit nabij het Koninkrijk en/of de EU

Multilaterale veiligheidsinstituties onder druk

Gewapend conflict tussen de machtsblokken

Proliferatie van massavernietigingswapens

Dit hoofdstuk beschouwt de tweede dreigingscategorie 'multilaterale veiligheidsinstituties onder druk'. Allereerst worden de relevante ontwikkelingen van de afgelopen tijd beschouwd, waarna een overzicht wordt gegeven van de belangrijkste actoren en factoren. Ten slotte worden vier scenario's uitgewerkt: drie reguliere scenario's en één wild card.

4.1 Relevante ontwikkelingen

Nederland is voor zijn welvaart en veiligheid sterk afhankelijk van een effectief functionerend multilateraal stelsel.¹⁴ Echter staat het op liberale waarden gestoelde multilaterale bestel en het functioneren van de internationale rechtsorde in toenemende mate onder druk. Wat een groot aandeel heeft in die toenemende druk op multilaterale instellingen zijn de spanningen tussen de grote mogendheden. De afgelopen jaren hebben we daarom de terugkeer van geopolitieke competitie gezien, waarin de spanning tussen grote mogendheden fors is toegenomen.

Een assertiever China onder Xi Jinping probeert het internationale bestel naar Chinese standaard in te richten, waar economische integratie en welvaart naast centrale politieke controle kan bestaan. Beijing gebruikt economische en politieke middelen om stemmingen in multilaterale fora naar eigen hand te zetten. Hierbij kan het land rekenen op steun van Moskou. Beijing en Moskou zoeken dan ook steeds verdere toenadering tot elkaar op militair en economisch vlak. Rusland koestert bovendien ambities om zich opnieuw te ontwikkelen tot een grootmacht, en probeert daartoe een internationale omgeving te creëren die voordelig is voor het land. Hierbij profiteert Rusland van voortdurende fragmentatie en instabiliteit in de internationale politiek, en blokkeert daartoe multilaterale actie op veiligheids- en mensenrechtengebied. Onder deze verschuivende machtsverhoudingen moeten de VS steeds meer aan invloed inleveren op het wereldtoneel.

Bovendien heeft de opkomst van China ertoe geleid dat we ons langzaam maar zeker in een multipolaire wereld zijn gaan bevinden. In het internationale bestel is er sprake van een verdere verschuiving van een 'multilaterale orde' naar 'multipolaire orde'.¹⁵ In die context zorgen de uiteenlopende nationale belangen van de grote mogendheden ervoor dat die landen regelmatig lijnrecht tegenover elkaar staan in multilaterale fora, zoals bijvoorbeeld in de VN Veiligheidsraad en de Wereldhandelsorganisatie (WTO).

¹⁴ Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC), *Fiche 3: Mededeling versterken bijdrage EU aan op regels gebaseerd multilateralisme*, 17 februari 2021, p. 3.

¹⁵ Jack Thompson, Danny Pronk & Hugo van Manen, *Geopolitical Genesis: Dutch Foreign and Security Policy in a Post-COVID World*, *Strategisch Monitor 2020-2021* (Den Haag: The Hague Centre for Strategic Studies/Clingendael, maart 2021).

De druk op het multilaterale bestel werd echter niet alleen veroorzaakt door landen die, traditioneel gezien, multilateralisme niet hoog in het vaandel hebben staan, zoals bijvoorbeeld China en Rusland. Ook de pleitbezorger van het multilateralisme, de Verenigde Staten (VS), heeft een belangrijk aandeel gehad in het ondermijnen van de multilaterale orde. Onder president Trump heeft de VS zich onder meer teruggetrokken uit de Klimaatakkoorden, heeft het de WTO doen verlammen en heeft het de banden met Wereld Gezondheidsorganisatie verbroken nadat het de organisatie beschuldigde van inadequaat handelen ten aanzien van de coronapandemie. Kortom, vier jaar Trump heeft serieuze littekens achtergelaten op het multilateraal bestel. De inauguratie van President Biden in januari 2021 bracht enige hoop dat de VS zijn rol op het wereldtoneel zou herstellen. Ondanks dat het nu nog te vroeg is om hierover een oordeel te vellen, lijkt het erop dat president Biden de onderliggende waarden van het multilateralisme weer omarmd heeft. Een kanttekening is hier wel op zijn plaats, aangezien president Biden op een aantal terreinen het beleid van zijn voorganger voortzet. Een voorbeeld is het strenge handelsbeleid dat wordt gevoerd ten aanzien van China, wat de vrije handel beperkt en daarmee tegen de regels van de WTO ingaat.

Toespitsend op multilaterale veiligheidsinstellingen, valt te constateren dat deze trend onverminderd van toepassing is. De internationale veiligheidssituatie is de afgelopen jaren sterk verslechterd, wat het belang van multilateralisme onderstreept. Tegelijkertijd is het bewandelen van het multilaterale pad steeds moeilijker geworden door de geopolitieke competitie. Dit uit zich onder meer in het toenemend gebruik van het vetorecht in de VN-Veiligheidsraad (VNVR) door de permanente leden van de Veiligheidsraad. Sinds 2011 is het gebruik van het vetorecht door met name Rusland en China toegenomen.¹⁶ Zij blokkeerden onder andere het aannemen van VNVR-resoluties ten aanzien van de crisissen in Jemen en Syrië.¹⁷ Door de verlamming van de VNVR kan het orgaan haar mandaat voor de handhaving van de internationale vrede en veiligheid niet effectief vervullen.

Op het terrein van multilaterale wapenbeheersingsregimes zijn er zowel een aantal mijlpalen als scheuren zichtbaar. Enerzijds hebben Rusland en de VS het New Start verdrag verlengd tot februari 2026. Daarnaast zijn er onderhandelingen gaande met betrekking tot het atoomakkoord, ook wel de JCPOA genoemd. Iran heeft sinds 2019 zijn nucleaire programma versneld en daarmee de druk op de andere partners opgevoerd. De uitkomst van deze onderhandelingen is echter nog onduidelijk. Bovendien

is het Verdrag inzake het verbod op kernwapens (TPNW) in januari 2021 in werking getreden, de eerste juridisch bindende internationale overeenkomst om kernwapens te verbieden. Ondanks deze positieve mijlpalen zijn er ook een aantal zorgwekkende ontwikkelingen. Zo heeft de VS in 2019 het INF-verdrag stopgezet aangezien Rusland zich niet aan de afspraken van het verdrag zou houden. Verder hebben de VS zich in 2020 teruggetrokken uit het Open Skies verdrag, waarna Rusland volgde in juni 2021. Bovendien hebben geen van de negen kernwapenlanden en NAVO-bondgenoten het Verdrag inzake het Verbod van Kernwapens ondertekend, waardoor de belangrijkste bekrachtiging ontbreekt. Verder hapert de communicatie tussen de kernmachten en onder Covid-maatregelen zijn verschillende belangrijke overleggen niet doorgegaan, waardoor de druk op multilaterale wapenbeheersingsregimes verder is toegenomen.

Als de focus wordt verschoven van het internationale toneel naar de Europese arena dan zijn vooral de ontwikkelingen rondom het functioneren van de NAVO en de EU als veiligheidsactoren relevant. De Trans-Atlantische band staat nog steeds onder druk. De al onder Obama ingezette heroriëntering van het Amerikaanse buitenland- en veiligheidsbeleid naar China werd recentelijk door president Biden onderstreept door de terugtrekking van Amerikaanse troepen uit Afghanistan. Niet alleen stond daarmee de positie van de VS als wereldleider ter discussie, ook beschadigde dit besluit de geloofwaardigheid en interne cohesie van de NAVO. Een nieuw dieptepunt in het vertrouwen in de Trans-Atlantische relatie werd echter bereikt toen de VS, Australië en het Verenigd Koninkrijk een deal sloten over de productie en levering van onderzeeërs, het zogenoemde AUKUS-pact. Deze deal zette de EU volledig buiten spel en deed opnieuw twijfelen aan de betrokkenheid van de Amerikaanse bondgenoot. Tevens staat de onderlinge cohesie in de NAVO ook nog steeds onder druk door de moeilijke verhoudingen met lidstaat Turkije. Het land zoekt namelijk steeds vaker toenadering tot Rusland, iets wat de overige NAVO-bondgenoten zorgen baart en wat een gecoördineerde NAVO-actie bemoeilijkt.

Voor wat betreft de EU zijn er de afgelopen jaren serieuze stappen gezet om de Unie als veiligheidsspeler beter te positioneren. De 2016 Integrale EU-Strategie voor buitenlands- en veiligheidsbeleid (EU Global Strategy) roept daarom op tot een 'strategisch autonoom' Europa.¹⁸ Sindsdien hebben verschillende defensie-initiatieven, zoals PESCO, CARD en het EDF, eraan bijgedragen dat de EU zich goed heeft ontwikkeld op het gebied van veiligheid en defensie. Desalniettemin schiet de EU voor wat betreft

¹⁶ Security Council Report, *The Security Council Veto*; Dag Hammarskjöld Library, *Security Council - Veto List*.

¹⁷ 'The Veto'. Security Council Report, 16 december 2020.

¹⁸ European Commission/European External Action Service, *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe: A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy*, juni 2016.

beschikbare capaciteiten nog steeds te kort. De komst van het Strategisch Kompas in maart 2022 moet de EU in dat verband naar een hoger niveau tillen, aangezien het een duidelijkere invulling moet geven aan het veiligheid- en defensiebeleid van de EU. Desondanks blijft de aard van de EU – een Unie met 27 lidstaten met uiteenlopende belangen en dreigingspercepties – een risico voor verdergaande veiligheid- en defensiesamenwerking. Hierdoor bestaat de kans dat er onverdeeldheid ontstaat tussen de lidstaten over de te prioriteren dreigingen, wat uiteindelijk tot een tweespalt in de EU kan leiden. Daarnaast verschuift het zwaartepunt verder van Europa naar de Indo-Pacific regio. Europa staat er steeds meer alleen voor, en zal nu en in de toekomst meer verantwoordelijkheid voor haar eigen veiligheid moeten nemen.

4.2 Overzicht van mogelijke actoren en factoren

Aan de hand van het onderstaande schema met bouwstenen zijn vier specifieke scenario's uitgewerkt: tweespalt in de Europese Unie (EU) over een urgente dreiging, het uiteenspatten van de OVSE door onenigheid Oost-West, uiteenvallen van de NAVO na terugtrekking Amerikaanse troepen, en een alternatief voor de Verenigde Naties. De keuze voor deze scenario's is gemaakt aan de hand van een selectie van specifieke bouwstenen. Het uitgangspunt hierbij was dat de scenario's representatief en plausibel moesten zijn.

Tabel 13 Bouwstenen multilaterale veiligheidsinstituten onder druk

Organisatie	Type spanningspunt	Functioneren arrangement	Externe actor betrokken	Duur situatie
NAVO	Onderling politiek conflict lidstaten	N.v.t.	N.v.t.	<1 maand
EU	(Dreigen met) uittreden lidstaat of lidstaten	Besluitvorming en/of procedures verstraagd	Rusland	< 6 maanden
VN-stelsel	Niet houden aan afspraken binnen arrangement	Besluitvorming en/of procedures lopen vast	China	< 1 jaar
OVSE	Onderling afwijkende prioriteiten	Eén of meerdere leden verlaten organisatie	Overig	> 1 jaar
WTO	Onenigheid over toekomstig(e) richting/ beleid arrangement	Eén of meerdere kernleden verlaten organisatie		Permanent
Etc.	Handelingen lidstaat in het buitenland	Organisatie houdt op te bestaan		
	Handelingen lidstaat in het binnenland	Concurrerende alternatieven ontstaan		
	Onderling gewapend/hybride conflict lidstaten			
	Samenwerking met of afhankelijkheid van externe actor			
	Legitimiteit organisatie wordt in twijfel getrokken door één of meer leden			

4.3 Scenario tweespalt in de Europese Unie

In 2024 wordt Spanje slachtoffer van een drietal terroristische aanslagen en escaleert de burgeroorlog in Libië, waardoor er een nieuwe migrantenstroom ontstaat. Tegelijkertijd is de situatie aan de oostflank verslechterd. Dit leidt tot onenigheid onder de EU-lidstaten. Waar de Zuid-Europese landen zich

vooral willen richten op de zuidflank, vragen de Noordelijke en Oost-Europese landen juist voor extra middelen om de dreiging vanuit Rusland tegen te gaan. Er ontstaat serieuze tweespalt over de te prioriteren dreigingen.

De volgende bouwstenen zijn gebruikt voor de totstandkoming van dit scenario.

Tabel 14 Bouwstenen scenario tweespalt in de Europese Unie

Organisatie	Type spanningspunt	Functioneren arrangement	Externe actor betrokken	Duur situatie
EU	Onderling politiek conflict lidstaten	Besluitvorming en/of procedures lopen vast	Rusland	> 1 jaar
	Onderling afwijkende prioriteiten	Concurrerende alternatieven ontstaan		
	Onenigheid over toekomstig(e) richting/ beleid arrangement			
	Legitimiteit organisatie wordt in twijfel getrokken door één of meer leden			

4.3.1 Context

De EU heeft zich de afgelopen jaren steeds meer geprofileerd als een actor van formaat op het gebied van veiligheid en defensie. De veranderde internationale veiligheidscontext noopte tot een meer zelfstandig opererende EU dat in staat zou zijn om zijn eigen veiligheidsbelangen veilig te stellen. Het verlangen om autonoom te kunnen acteren op het internationale wereldtoneel kwam samen in het concept ‘Europese strategische autonomie’, of zoals veel EU-lidstaten het liever hebben een toenemende mate van ‘Europese verantwoordelijkheid’. Het besef dat Europa meer op eigen benen moet leren staan en minder afhankelijk moet zijn van, onder andere, de Verenigde Staten, heeft tot de opkomst van verschillende veiligheids- en defensie-initiatieven geleid. Voorbeelden hiervan zijn Permanent Structured Cooperation, de Coordinated Annual Review on Defence, het Capability Development Plan, en het Europese Defensie Fonds. Deze initiatieven hebben voor toenemende defensiesamenwerking onder de EU-lidstaten gezorgd, iets wat broodnodig is gebleken gezien de veranderde internationale veiligheidscontext.

Sinds de totstandkoming van de verschillende defensie-initiatieven heeft de EU nog meer stappen gezet om zichzelf beter te kunnen positioneren in de internationale arena. In 2021 werd de eerste zogeheten EU Defence Summit aangekondigd die in april 2022 in Toulouse heeft plaatsgevonden. Sindsdien heeft de EU ieder jaar een vergelijkbare top georganiseerd. Ondanks dat deze bijeenkomst vooral een symbolische waarde hebben, heeft de laatste EU-defensietop in 2024 ook een belangrijk concreet resultaat opgeleverd: er zijn verschillende

multinationale capaciteitsgroepen gecreëerd die verantwoordelijk zijn voor de ontwikkeling van bepaalde capaciteiten. Voorbeelden van zulke groepen zijn onder andere de ‘humanitarian assistance and disaster relief military support group’, de ‘maritime surveillance group’ en een ‘special forces group’.

4.3.2 Scenario

Ondanks de vooruitgang die er de afgelopen jaren is bereikt, zijn er nu echter nieuwe hobbels op de weg naar meer Europese samenwerking ontstaan. Veiligheid- en defensiesamenwerking is altijd onderworpen geweest aan een aantal fundamentele obstakels: EU-lidstaten hebben uiteenlopende strategische culturen wat een verdere samenwerking belemmert, verschillende veiligheidsbelangen en dreigingspercepties, en sommige lidstaten zijn bovendien van mening dat de EU niet het juiste format is voor defensiesamenwerking; zij kijken liever in de richting van de NAVO. Tot op heden hebben de EU-lidstaten ondanks deze obstakels toch constructieve samenwerking weten te bereiken. Recente ontwikkelingen hebben de EU-lidstaten echter verder uit elkaar gedreven en vormen daarmee een serieuze blokkade voor verdergaande veiligheid- en defensiesamenwerking binnen de EU.

De verslechterde veiligheidssituatie in en rondom Europa vormde het keerpunt voor de verergering van de bestaande obstakels voor defensiesamenwerking. In de zomer van 2024 werd Spanje slachtoffer van een drietal terroristische aanslagen in Madrid, Barcelona en Valencia. Daarnaast escaleerde de politieke en sociaaleconomische crisis in Libië, waardoor een nieuwe migrantenstroom is ontstaan

waar vooral Griekenland en Italië hinder van ondervinden. Tegelijkertijd is de situatie aan de oostflank van de EU ook verslechterd. Nederland en Duitsland zijn verwickeld geraakt in een diplomatiek conflict met Rusland, aangezien Moskou de gasleiding Nordstream 2 heeft dichtgedraaid. Daar komt nog bij dat Belarus inmiddels formeel is toegetreden tot de Uniestaat met Rusland. Hierdoor staan Russische troepen nu permanent gestationeerd langs de grens met Polen en Litouwen, tot grote zorg van de twee laatstgenoemde landen. De verslechtering van de veiligheidssituatie leidt tot onrust en onenigheid onder de EU-lidstaten. Waar de Zuid-Europese landen zich vooral willen richten op de zuidflank, vragen de Noordelijke en Oost-Europese landen juist voor extra middelen om de dreiging vanuit Rusland tegen te gaan. Er ontstaat een serieuze tweespalt over de te prioriteren dreigingen. Frankrijk probeert, als mediator tussen enerzijds de Zuid-Europese landen en anderzijds de Noord- en

Oost-Europese landen, de handen op elkaar te krijgen om een samenwerkingsverband binnen de EU te genereren dat een oplossing kan bieden voor alle dreigingen. Dit blijkt helaas tevergeefs: een drietal Oost-Europese landen blokkeert de besluitvorming voor de inzet van middelen aan de zuidflank, wat ertoe leidt dat de Zuid-Europese landen zich verzetten tegen de inzet van middelen aan de oostflank. De impasse kan dus ondanks de inspanningen van Frankrijk niet worden opgelost. Als gevolg spreekt de Franse president openlijk zijn twijfels uit over het nut en de legitimiteit van de EU als veiligheid- en defensie actor. Nederland en Duitsland sluiten zich aan bij de Franse visie. Parijs, Berlijn en Den Haag gaan voorts op zoek naar alternatieven om Europese defensiesamenwerking voort te zetten, wat de EU als instituut verder ondermijnt.

4.3.3 Scoring

Tabel 15 Scorekaart scenario tweespalt in de Europese Unie

Thema		Internationale en militaire dreigingen	
Dreigingscategorie	Multilaterale veiligheidsinstituties onder druk		
Scenario	Tweespalt in de Europese Unie		
Scenariotoelichting	Impasse in het Europese veiligheids- en defensiebeleid als gevolg van fundamentele onenigheid tussen de lidstaten over de te prioriteren dreigingen aan de grenzen van de EU.		
Waarschijnlijkheidsbeoordeling (binnen 5 jaar)		Toelichting	
Waarschijnlijkheid:		C	Tweespalt binnen de EU komt vaker voor, en wordt daarom zeer voorstelbaar geacht. Impasse in het Europese defensiebeleid wordt als minder waarschijnlijk beoordeeld. Experts zien geen concrete aanwijzingen voor de voltrekking van het scenario.
Beoordeling gevolgen (impact)			
Veiligheidsbelang	Criterium	Score	Toelichting
Territoriaal	1.1 Grondgebied	0	Niet van toepassing.
	1.2 Internationale positie	A	De indicatorcategorie 'acties' wordt beperkt geraakt. Demonstraties van niet-EU lidstaten tegen de EU gericht, bedreigingen tegen ambassades en vertegenwoordigingen van de EU/Nederland, en (gecoördineerde) cyberaanvallen op Nederland zouden mogelijk zijn, maar dit blijft waarschijnlijk beperkt. Doordat het scenario betrekking heeft op de Nederlandse positie in multilateraal verband, voorzien experts geen impact op de indicatorcategorieën 'politieke betrekkingen' en 'niet-politieke betrekkingen'.

Veiligheids-belang	Criterium	Score	Toelichting
Territoriaal	1.3 Digitale ruimte	0	Bij doorontwikkeling en/of escalatie van het scenario voorzien experts een beperkte aantasting van de integriteit van de digitale ruimte door moedwillige cyberaanvallen, als onderdeel van een hybride conflict, op overige organisaties en vitale aanbieders. Het is mogelijk dat de digitale infra-structuur van de Rijksoverheid hierbij ook geraakt wordt.
	1.4 Bondgenootschappelijk grondgebied	0	De terroristische aanslagen die in het scenario worden beschreven zijn onderdeel van de aanleiding van de tweespalt binnen de EU, maar worden hier niet gescoord omdat "tweespalt binnen de EU" het scoringsuitgangspunt moet zijn.
Fysiek	2.1 Doden	0	Niet van toepassing.
	2.2 Ernstig gewonden en chronisch zieken	0	Niet van toepassing.
	2.3 Gebrek primaire levensbehoeften	0	Niet van toepassing.
Economisch	3.1 Kosten	D	Financiële schade als gevolg van het dichtdraaien van Nordstream 2 bedragen €5-€50 miljard. Daarnaast zullen er bestrijdingskosten en herstel van < €50 miljoen. In totaal liggen de verwachte kosten tussen de €5-€50 miljard.
	3.2 Aantasting vitaliteit	C	Het dichtdraaien gaskraan op economie heeft effecten op de werkgelegenheid in bepaalde sectoren, de werkloosheid zal toenemen met 50.000-100.000. De schuldquote stijgt met < 1% BBP.
Ecologisch	4.1 Aantasting natuur en milieu	0	Niet van toepassing.
Sociaal-politiek	5.1 Verstoring dagelijks leven	0	Niet van toepassing.
	5.2 Aantasting democratische rechtsstaat	0	Er wordt verwacht dat een tweespalt op Europees niveau m.b.t. veiligheid en defensie weinig weerslag zal hebben op het functioneren van het Nederlandse politiek systeem.
	5.3 Sociaal-maatschappelijke impact	B	De grootste impact op dit criterium wordt verwacht met betrekking tot terroristische aanvallen op Europees grondgebied. Er worden daarom aanzienlijke gevolgen in Nederland verwacht, met de tijdelijke toename van maatschappelijke onrust en de stigmatisering van bevolkingsgroepen (Moslims) in Nederland. Tevens zou polarisatie toe kunnen nemen rond het op gang komen van een nieuwe stroom migranten naar Europa. Dit leidt tot spanningen en woede en angst onder bepaalde groepen in de maatschappij.

Veiligheidsbelang	Criterium	Score	Toelichting
Internationale rechtsorde	6.1 Staatssoevereiniteit, vreedzame co-existentie en vreedzame geschillenbeslechting	0	Niet van toepassing.
	6.2 Mensenrechten	0	Niet van toepassing.
	6.3 Internationaal financieel-economisch bestel	0	Op de langere termijn zou een serieuze impasse in het Europese veiligheids- en defensiebeleid mogelijke spillover effecten kunnen hebben op andere beleidsterreinen, zoals het eurosysteem.
	6.4 Multilaterale instituties	C	De legitimiteit en effectiviteit van de EU wordt in twijfel getrokken. Alle indicatoren, met uitzondering van het uiteenvallen van de EU, zijn hier aan de orde.
	6.5 Instabiliteit rondom Koninkrijk/EU	0	Tweespalt creëert geen instabiliteit zoals gedefinieerd in de indicatoren. Echter zouden politieke keuzes over het wel of niet inzetten van EU-instrumenten kunnen leiden tot spanningen en twijfels in de binnenlandse politiek van landen grenzend aan de EU met betrekking tot hun veiligheid.

4.4 Scenario uiteenspatten van de OVSE

Het verlies van de derde dimensie maakt de OVSE veel minder interessant voor westerse landen, die er steeds minder politiek kapitaal in investeren. Begin 2024 weigert Rusland waarnemers toe te laten tot de Presidentsverkiezingen. Na hevige westerse kritiek binnen

de OVSE op de verkiezingsfraude en daaropvolgende repressie stapt Rusland formeel uit de OVSE, op de voet gevolgd door Azerbeidzjan, Belarus, Kirgizië en Tadzjikistan.

De volgende bouwstenen zijn gebruikt voor de totstandkoming van dit scenario.

Tabel 16 Bouwstenen scenario uiteenspatten van de OVSE

Organisatie	Type spanningspunt	Functioneren arrangement	Externe actor betrokken	Duur situatie
OVSE	Onderling politiek conflict lidstaten	Eén of meerdere leden verlaten organisatie	Rusland	Permanent
	(Dreigen met) uittreden lidstaat of lidstaten	Eén of meerdere kernleden verlaten organisatie		
	Onenigheid over toekomstig(e) richting/beleids arrangement	Organisatie houdt op te bestaan		
	Legitimiteit organisatie wordt in twijfel getrokken door één of meer leden			

4.4.1 Context

Dit scenario gaat uit van de desintegratie van de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE), een regionale veiligheidsorganisatie die binnen het voor Nederland zeer belangrijke multilaterale stelsel bijdraagt aan internationale veiligheid, conflictbeheersing en rechtsstatelijkheid en democratie in Europa in brede zin. De organisatie kampt reeds jaren met oplopende spanningen tussen ‘Oost’ en ‘West’ en heeft in toenemende mate problemen met het bereiken van overeenstemming over politieke kwesties, benoemingen en zelfs de begroting. In dit scenario escaleert deze verdeeldheid tot het punt waar verschillende invloedrijke lidstaten de organisatie verlaten en de OVSE uiteindelijk zichzelf opheft.

4.4.2 Scenario

Na in augustus 2021 slechts met pijn en moeite overeenstemming over de OVSE-begroting te hebben bereikt likt het Zweedse voorzitterschap van de OVSE zijn wonden. Men slaagt er niet in een structurele oplossing te vinden voor de diepe verdeeldheid over met name de balans tussen politiek-militaire veiligheidskwesties (de “eerste dimensie”) en mensenrechten en democratie (de “derde dimensie”).

In januari 2022 neemt Polen het voorzitterschap over en verslechtert de relatie tussen de Chairman-in-Office en de Russische Federatie snel. Polen probeert via de band van de OVSE bilaterale prioriteiten te agenderen zoals de crisis in Belarus en Oekraïne, maar ook mensenrechten en minderhedenkwesties in Rusland zelf. Als er in zomer 2022 wederom geen consensus wordt gevonden over een nieuwe Human Dimension Implementation Meeting (HDIM) organiseert Polen deze zelf, waarbij oppositieleiders uit Rusland, Turkije, Azerbeidzjan en verschillende Centraal-Aziatische republieken prominent het woord krijgen. Dit zet kwaad bloed in de desbetreffende landen. Rusland trekt tijdens een chaotische OVSE Ministerial in december 2022 formeel de stekker uit het Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR), samen met bondgenoten

4.4.3 Scoring

Belarus, Tadzjikistan en Azerbeidzjan en met stilzwijgende steun van Turkije. Rusland weigert lidmaatschapsgeld te betalen tot “de balans in de organisatie is hersteld”.

Het verlies van de derde dimensie maakt de OVSE veel minder interessant voor westerse landen, die er steeds minder politiek kapitaal in investeren. Er melden zich geen kandidaten voor het voorzitterschap in 2024 tot Liechtenstein het aanbiedt te doen, met technische ondersteuning van het secretariaat maar zonder politiek gewicht. De Permanente Raad van de OVSE verwordt tot een orgaan waar landen elkaar retorisch de maat nemen maar niets meer bij consensus wordt besloten. De begroting voor 2023 wordt pas in november 2023 op het randje goedgekeurd, in ruil voor een hoofdredacteur van de staatstelevisie uit Oezbekistan als Representative on the Freedom of the Media (RfOM). Deze benoeming komt de OVSE op veel kritiek te staan en zet de geloofwaardigheid van de organisatie nog verder op het spel. Rusland en Oekraïne kunnen het niet eens worden over de verlenging van de belangrijkste OVSE-missie in Oekraïne, de SMM, die in december 2023 sluit. De VS, Canada en het VK zetten via extrabudgetaire bijdragen een “parallel ODIHR” op dat doorgaat met het organiseren van mensenrechtenconferenties en verkiezingswaarneming. Het zgn. “Moscow Mechanisme” wordt vaak ingezet om zonder consensus mensenrechtenrapportages op te vragen, onder luidkeels protest van Moskou en bondgenoten.

Begin 2024 weigert Rusland wederom waarnemers toe te laten tot de gespannen Presidentsverkiezingen. Na hevige westerse kritiek binnen de OVSE op de verkiezingsfraude en daarop volgende repressie stapt Rusland formeel uit de OVSE als “nutteloze, door het westen gepolitiseerde organisatie”, op de voet gevolgd door Azerbeidzjan, Belarus, Kirgizië en Tadzjikistan. De organisatie gaat door een diepe crisis. Op de afgeslankte OVSE Ministerial in december 2024, bijna een halve eeuw na de Slotakte van Helsinki, besluiten de overgebleven deelnemende Staten uiteindelijk om de organisatie op te heffen.

Tabel 17 Scorekaart scenario uiteenspatten van de OVSE

Thema	Internationale en militaire dreigingen
Dreigingscategorie	Multilaterale veiligheidsinstituties onder druk
Scenario	Uiteenspatten van de OVSE
Scenariotoelichting	Onenigheid over het beleid leidt tot onderling conflict tussen de leden van de OVSE. Na verlies van haar derde dimensie trekken westerse landen middelen terug. De legitimiteit van de organisatie staat ter discussie. Rusland stapt formeel uit de organisatie, waarna een aantal landen volgen. De OVSE wordt opgeheven.

Waarschijnlijkheidsbeoordeling (binnen 5 jaar)		Toelichting
Waarschijnlijkheid:	C	De OVSE kampt al een aantal jaren met problemen. Echter zien experts nog voldoende staten met baat bij haar voortbestaan. Daarom zien zij geen concrete aanwijzingen voor de volledige desintegratie van de OVSE, en beoordelen ze het scenario als enigszins voorstelbaar (C), met een ondergrens B en bovengrens D.

Beoordeling gevolgen (impact)			
Veiligheidsbelang	Criterium	Score	Toelichting
Territoriaal	1.1 Grondgebied	0	Niet van toepassing.
	1.2 Internationale positie	0	Niet van toepassing.
	1.3 Digitale ruimte	0	Niet van toepassing.
	1.4 Bondgenootschappelijk grondgebied	0	Niet van toepassing.
Fysiek	2.1 Doden	0	Niet van toepassing.
	2.2 Ernstig gewonden en chronisch zieken	0	Niet van toepassing.
	2.3 Gebrek primaire levensbehoeften	0	Niet van toepassing.
Economisch	3.1 Kosten	0	Niet van toepassing.
	3.2 Aantasting vitaliteit	0	Niet van toepassing.
Ecologisch	4.1 Aantasting natuur en milieu	0	Niet van toepassing.
Sociaal-politiek	5.1 Verstoring dagelijks leven	0	Niet van toepassing.
	5.2 Aantasting democratische rechtsstaat	0	Niet van toepassing.
	5.3 Sociaal-maatschappelijke impact	0	Niet van toepassing.
Internationale rechtsorde	6.1 Staatssoevereiniteit, vreedzame co-existentie en vreedzame geschillenbeslechting	C	Bij het uiteenvallen van de OVSE valt ook een platform voor vreedzame geschillenbeslechting tussen Europa en Rusland weg. Daarnaast vervallen ook de early-warning en border control functie in Centraal Azië van de OVSE. Hierdoor verwachten experts het mogelijk kortdurend opslaan van tot dan toe 'bevroren' geweldsconflicten. Dit heeft impact op de indicatorcategorie 'geweldsconflicten tussen landen met kortdurende grensoverschrijding'.
	6.2 Mensenrechten	0	Niet van toepassing.
	6.3 Internationaal financieel-economisch bestel	0	Niet van toepassing.
	6.4 Multilaterale instituties	D	Een multilaterale instelling houdt op met bestaan, indicatorcategorie 4 is van toepassing.
	6.5 Instabiliteit rondom Koninkrijk/EU	0	Niet van toepassing.

4.5 Scenario uiteenvallen van de NAVO

De patstelling in de EU heeft er in 2024 voor gezorgd dat een aantal Europese landen nu de NAVO aankijken om de verschillende veiligheidsvraagstukken op te lossen. De Amerikaanse president ziet niet langer het belang in van een actieve Amerikaanse bijdrage aan de Europese veiligheid en geeft de voorkeur aan een toenemende

Amerikaanse militaire presentie in Azië. Dan breekt er een oorlog uit tussen de VS en China in de Zuid-Chinese Zee. De VS besluit al zijn militairen per onmiddellijke ingang terug te trekken uit Europa.

De volgende bouwstenen zijn gebruikt voor de totstandkoming van dit scenario.

Tabel 18 Bouwstenen scenario uiteenvallen van de NAVO

Organisatie	Type spanningspunt	Functioneren arrangement	Externe actor betrokken	Duur situatie
NAVO	Onderling politiek conflict lidstaten	Eén of meerdere kernleden verlaten organisatie	Rusland	Permanent
	(Dreigen met) uittreden lidstaat of lidstaten	Organisatie houdt op te bestaan	China	
	Onderling afwijkende prioriteiten			
	Legitimiteit organisatie wordt in twijfel getrokken door één of meer leden			

4.5.1 Context

De reeds bestaande spanningen rondom de NAVO vormen het uitgangspunt van dit scenario. Hierbij valt onder meer te denken aan: de uiteenlopende veiligheidsbelangen en -percepties onder de NAVO-lidstaten, de erosie van solidariteit onder de lidstaten, twijfels over de Amerikaanse veiligheidsgaranties, en het dwarsliggen van bondgenoot Turkije. In dit scenario zal de interne verdeeldheid escaleren en de Amerikaanse betrokkenheid bij Europese veiligheid volledig afnemen, terwijl tegelijkertijd de veiligheidssituatie grenzend aan het bondgenootschappelijk grondgebied verder verslechtert.

In augustus 2021 werden door voormalig President Biden de Amerikaanse troepen teruggetrokken uit Afghanistan. Biden had al vroegtijdig aangegeven dat hij de Amerikaanse militaire betrokkenheid in het Midden-Oosten wilde verkleinen om zo een einde te maken aan de “oneindige oorlogen”. Met de terugtrekking uit Afghanistan voegde Biden de daad bij het woord. Deze terugtrekking bleek echter het begin van de toenemende afwezigheid van de Amerikaanse bondgenoot in Europa’s nabije omgeving. Sindsdien is het buitenlandbeleid van de Verenigde Staten (VS) steeds nadrukkelijker gericht op Azië. Dit is des te meer het geval gebleken sinds de Amerikaanse presidentsverkiezingen van november 2024. Ondanks dat president Biden meer stemmen van het Amerikaanse volk heeft gekregen, wist hij niet de meerderheid van de kiesmannen te winnen. Deze overwinning en daarmee dus ook het presidentschap van de VS gingen naar de Republiek Greg Abbott. Abbott is voorstander van een VS die zich zowel defensief als

offensief weert tegen de toenemende invloed van China. Bovendien is hij erg uitgesproken over het feit dat de NAVO, in die context, niet langer de meest prioritaire veiligheidsbelangen van de VS dient.

4.5.2 Scenario

Na zes maanden presidentschap, worden de contouren van Abbott’s buitenlandbeleid langzaam maar zeker duidelijk. Hij heeft nadrukkelijk uitgesproken dat de Amerikaanse belangen momenteel vooral worden bedreigd door ontwikkelingen in Azië en niet langer door gebeurtenissen in het Midden-Oosten, Noord-Afrika of aan de Oostflank van het bondgenootschap. Dit heeft er onder andere toe geleid dat Abbott een agressief handelsbeleid voert ten aanzien van China en de Amerikaanse militaire aanwezigheid in Zuidoost-Azië heeft vergroot door middel van een forse toename van de gestationeerde Amerikaanse troepen op diverse militaire bases in de regio (waaronder in de Filipijnen, Vietnam en Taiwan). Ondanks dat de ‘pivot to Asia’ al onder oud-president Obama in gang werd gezet, heeft dit tot op heden nog niet geleid tot problemen voor Europa.

De nadrukkelijke Amerikaanse heroriëntering richting het verre Oosten en weg van het Europese continent onder President Abbott komt voor Europa echter op een totaal verkeerd moment. Er zijn momenteel allerlei zorgwekkende ontwikkelingen gaande aan de grenzen van het bondgenootschappelijk grondgebied die een serieuze bedreiging vormen voor de Europese veiligheid. De integratie van Belarus in de Unie Staat met Rusland heeft tot een permanente stationering van Russische

troepen aan de grens met Polen, Letland en Litouwen geleid. Daar komt nog bij dat Nederland en Duitsland verzeild zijn geraakt in een diplomatiek conflict met Rusland, omdat laatstgenoemde de gaskraan van de Nordstream 2 pijpleiding heeft dichtgedraaid waardoor grote delen van Duitsland en Nederland zonder gas en warmte zitten. De problemen aan de oostflank zijn echter niet de enige. Aan de zuidflank staat Libië op het punt van instorten, als gevolg van de uit de hand gelopen politieke en sociaaleconomische crisis in het land. Dit heeft een nieuwe migratiecrisis veroorzaakt, waar vooral de Zuid-Europese landen mee te kampen hebben. De problemen aan de oostflank en de zuidflank hebben binnen de EU tot verdeeldheid geleid over de te stellen prioriteiten op het gebied van veiligheid en defensie. Dit heeft voor een patstelling in de EU gezorgd waardoor een aantal Europese landen nu de NAVO aankijken.

De VS zit hier echter niet op te wachten. President Abbott had zich al eerder uitgelaten over het afgenomen belang van de NAVO en zijn huidige standpunt wijkt daar niet van af. De VS ziet niet langer het belang in van actieve Amerikaanse bijdragen aan veiligheids garanties voor het Europese NAVO-grondgebied. De president geeft de

voorkeur aan een toenemende Amerikaanse militaire presentie in Azië. Dit sentiment wordt bovendien versterkt doordat een meerderheid van de NAVO-lidstaten niet heeft voldaan aan de in Wales (2014) afgesproken 2%-norm. Ondanks het negatieve sentiment dat in de VS overheerst, roepen de Europese NAVO-lidstaten de VS op om zich weer actiever in te zetten voor de Europese veiligheid.

Waar Europa echter niet op heeft gerekend is een militair conflict tussen de VS en China. Echter, niet lang na het formele verzoek van de Europese NAVO-lidstaten breekt er een oorlog uit tussen de VS en China in de Zuid-Chinese Zee. De VS besluit daarom al zijn troepen per onmiddellijke ingang terug te trekken uit Europa en te stationeren in Azië, dit tot grote woede van onder meer de Baltische staten en Polen. Ook Frankrijk is niet blij met de Amerikaanse zet: waar de Fransen de NAVO al eens eerder hersendood hebben verklaard, geven zij nu aan dat ook het hart van het bondgenootschap niet langer functioneert. Het land besluit daarom, net als in 1966, uit de militaire commandostructuur van de NAVO te stappen. Een aantal andere Europese landen, waaronder Spanje en Italië, volgen. Het militaire bondgenootschap is daarmee officieel uiteengevallen.

4.5.3 Scoring

Tabel 19 Scorekaart scenario uiteenvallen van de NAVO

Thema		Internationale en militaire dreigingen
Dreigingscategorie	Multilaterale veiligheidsinstituties onder druk	
Scenario	Uiteenvallen van de NAVO	
Scenariotoelichting	Onder toenemende interne verdeeldheid en een verslechterende internationale veiligheidssituatie aan de Europese grenzen trekken de VS hun militairen terug uit Europa. In reactie stappen een aantal Europese lidstaten uit de NAVO.	
Waarschijnlijkheidsbeoordeling (binnen 5 jaar)		Toelichting
Waarschijnlijkheid:	C	De verschillende onderdelen van het scenario worden door experts verschillend beoordeeld in hun waarschijnlijkheid. Het element dat de Europese NAVO landen uit de NAVO stappen wordt onwaarschijnlijk geacht. Daarnaast is de verwachting dat het bij dreiging van terugtrekking Amerikaanse troepen blijft. Echter zien zij toenemende toekomst verdeeldheid tussen de VS en de Europese bondgenoten als zeer waarschijnlijk. Alles bij elkaar wordt het scenario daarom als enigszins voorspelbaar beoordeeld.

Beoordeling gevolgen (impact)			
Veiligheidsbelang	Criterium	Score	Toelichting
Territoriaal	1.1 Grondgebied	0	Niet van toepassing.
	1.2 Internationale positie	0	De internationale positie van Nederland wordt in wezen in dit scenario niet geraakt. Het gaat er hierom dat het uiteenvallen van de NAVO niet rechtstreeks zal leiden tot demonstraties tegen het Koninkrijk, de politieke betrekkingen van het Koninkrijk niet zal schaden, en het niet rechtstreeks zal leiden tot bv. een boycot van goederen uit het Koninkrijk. Het uiteenvallen van de NAVO heeft kan wel de (multilaterale) diplomatieke betrekkingen tussen NAVO landen bemoeilijken, door het wegvallen van regelmatig contact in NAVO verband.
	1.3 Digitale ruimte	B	De NAVO speelt een rol in het beveiligen van de ICT van de Nederlandse krijgsmacht. Het uiteenvallen van de NAVO kan daardoor als onbedoeld gevolg hebben dat de integriteit van de digitale ruimte van Nederland (de Rijksoverheid) geschaad wordt.
	1.4 Bondgenootschappelijk grondgebied	0	Door het wegvallen van de NAVO houdt het bondgenootschappelijk grondgebied op te bestaan. Er kan daarom niet langer een beroep gedaan worden op Artikel 5 van het Noord-Atlantisch Verdrag. Er kan beargumenteerd worden dat dit kan leiden tot inzet van, bijvoorbeeld, heimelijke middelen op het (voormalige) grondgebied, maar dit is in het scenario nog niet het geval.
Fysiek	2.1 Doden	0	Niet van toepassing.
	2.2 Ernstig gewonden en chronisch zieken	0	Niet van toepassing.
	2.3 Gebrek primaire levensbehoeften	0	Niet van toepassing.
Economisch	3.1 Kosten	0	Europa zal meer verantwoordelijk moeten nemen voor haar eigen veiligheid en defensie buiten de veiligheidsgarantie van de VS om, dit leidt tot financiële kosten als gevolg van de her-prioritering van het Nederlandse veiligheid- en defensiebeleid. Echter is dit een beleidskeuze naar aanleiding van het scenario. Dit criterium wordt daarom niet gescoord.
	3.2 Aantasting vitaliteit	0	Niet van toepassing.
Ecologisch	4.1 Aantasting natuur en milieu	0	Niet van toepassing.
Sociaal-politiek	5.1 Verstoring dagelijks leven	0	Niet van toepassing.
	5.2 Aantasting democratische rechtsstaat	0	Niet van toepassing.
	5.3 Sociaal-maatschappelijke impact	0	Niet van toepassing.

Veiligheidsbelang	Criterium	Score	Toelichting
Internationale rechtsorde	6.1 Staatssoevereiniteit, vreedzame co-existentie en vreedzame geschillenbeslechting	C	De rol van de NAVO als demper van conflict tussen de bondgenoten (zoals tussen Griekenland en Turkije) valt weg. Dit betekent dat, als gevolg van het uiteenvallen van de NAVO, de indicator 'geweldconflicten tussen landen met mogelijk kortdurende inzet van militaire middelen' van toepassing kan zijn.
	6.2 Mensenrechten	0	Niet van toepassing.
	6.3 Internationaal financieel-economisch bestel	0	Niet van toepassing.
	6.4 Multilaterale instituties	E	Het uiteenvallen van de NAVO leidt tot de hoogst mogelijke impactscore.
	6.5 Instabiliteit rondom Koninkrijk/EU	0	Op zichzelf leidt het uiteenvallen van de NAVO niet direct tot instabiliteit (afwezigheid van legitimiteit, capaciteit en/of autoriteit in een land) grenzend aan het Koninkrijk of de EU. Het zorgt er wel voor dat de NAVO niet langer missies kan uitvoeren die bijdragen aan conflictpreventie of crisisbeheersing.

4.6 Scenario alternatieve Verenigde Naties (wild card)

Na jarenlang gepoogd te hebben de VN van binnenuit te hervormen, presenteert Xi Jinping in 2045 een nieuw multilateraal initiatief: Statenbond voor Internationale Samenwerking en Progressie. Landen staan nu voor een dilemma. Treden zij toe tot dit concurrerende orgaan?

Voor een aantal landen is deze keuze snel gemaakt. Zij zien geen baat meer bij het huidige VN-systeem. Rusland en de helft van de 134 ontwikkelingslanden, die samen de Groep van 77 vormen, tekenen en bekrachtigen het oprichtingsverdrag.

De volgende bouwstenen zijn gebruikt voor de totstandkoming van dit scenario.

Tabel 20 Bouwstenen wild-card-scenario alternatieve Verenigde Naties

Organisatie	Type spanningspunt	Functioneren arrangement	Externe actor betrokken	Duur situatie
VN-stelsel	(Dreigen met) uittreden lidstaat of lidstaten	Besluitvorming en/of procedures lopen vast	China	Permanent
	Onderling afwijkende prioriteiten	Eén of meerdere leden verlaten organisatie		
	Onenigheid over toekomstig(e) richting/beleid arrangement	Eén of meerdere kernleden verlaten organisatie		
	Legitimiteit organisatie wordt in twijfel getrokken door één of meer leden	Concurrerende alternatieven ontstaan		

4.6.1 Context

In de afgelopen decennia heeft China zich ontwikkeld tot een grootmacht. Groeiende ambities en capaciteiten hebben zich vertaald naar een assertievere en meer proactieve houding op het wereldtoneel. Naast dat China haar eigen fora op heeft gericht, zoals de Belt and Road Initiative (BRI), speelt het ook een steeds belangrijkere rol in bestaande multilaterale organisaties, zoals de Verenigde Naties (VN). De Chinese contributie aan de VN is door de jaren heen verder opgeschroefd: zo levert het land de grootste troepenmacht aan VN-vredesmissies en heeft China de Verenigde Staten (VS) in 2035 ingehaald als grootste contribuant aan het VN-budget. Bovendien heeft China het voorzitterschap van een aantal gespecialiseerde VN-lichamen aangenomen, bijvoorbeeld de United Nations Industrial Development Organization (UNIDO). Tevens is het land vaker verkozen voor het jaarlijks roterende voorzitterschap van de belangrijkste VN-organen, zoals de Economische en Sociale Raad (ECOSOC).

China heeft dan ook gepoogd haar groeiende invloed aan te wenden om de VN van binnenuit te hervormen. Vooral de VN's activiteiten rondom mensenrechten en vrede en veiligheid zijn aan Chinese ondermijning onderhevig. Competitie met de VS om invloed onder de VN-lidstaten is daardoor geïntensiveerd. China laat haar macht en invloed vaker zien in het hart van de VN: de VN-Veiligheidsraad. Het functioneren van de Raad wordt al jaren ernstig bemoeilijkt door de competitie tussen China en de VS. Het is bekend dat het functioneren van de VN Veiligheidsraad bemoeilijkt wordt door geopolitieke competitie tussen de VS, China en Rusland. Toenemend gebruik van het vetorecht blokkeert elke vorm van actie in de Veiligheidsraad. De VN kan daarom niet meer ingrijpen in internationale crisis en conflict door middel van het opzetten van vredesmissies. De hevige competitie tussen de VS en China gijzelt dus het werk van de VN op het gebied van internationale vrede en veiligheid, en bemoeilijkt de samenwerking tussen haar lidstaten. De effectiviteit en legitimiteit van het internationale vredesorgaan door haar leden steeds meer in twijfel getrokken.

4.6.2 Scenario

Na jarenlang gepoogd te hebben de VN van binnenuit te hervormen, presenteert Xi Jinping in 2045 een nieuw multilateraal initiatief: Statenbond voor Internationale Samenwerking en Progressie. Het 100-jarige VN-stelsel, en de principes waarop het is gebouwd, vertegenwoordigen niet langer de belangen van de internationale gemeenschap, zo stelt hij. Dit door China geleide initiatief biedt niet-Westerse landen een alternatief voor het door het Westen gedomineerde systeem. De organisatie moet de samenwerking tussen deze landen bevorderen op het gebied van internationaal recht, economische ontwikkeling en internationale vrede. Kernwaarden als respect voor

soevereiniteit en territoriale integriteit, niet-inmenging in elkaars binnenlandse politieke aangelegenheden, en wederzijds belang, staan centraal. Hiermee representeert het orgaan een conservatievere lezing van het internationaal recht, waarbij mensenrechten expliciet buiten zeggenschap vallen.

Landen staan voor een dilemma. Treden zij toe tot het concurrerende orgaan? Voor een aantal landen is deze keuze snel gemaakt. Zij zien geen baat meer bij het huidige VN-systeem. Rusland en de helft van de 134 ontwikkelingslanden, die samen de Groep van 77 vormen, tekenen en bekrachtigen het oprichtingsverdrag daarom binnen afzienbare tijd. China heeft de afgelopen decennia haar mondiale voetprint weten te verstevigen in een groot aantal landen door middel van aanzienlijke investeringen in de lokale infrastructuur in Centraal Azië en Sub-Sahara Afrika als onderdeel van de BRI. Ook koopt China staatsschulden op in bijvoorbeeld Argentinië en Griekenland. Daarom kan China de diplomatieke en economische druk op aarzelende landen flink opvoeren. Veel landen zwichten, waaronder ook een aantal EU-lidstaten waar de Chinese presentie is toegenomen, zoals Hongarije en Griekenland.

Onder aanvoering van de VS blijven veel Westerse landen zich krampachtig vasthouden aan het VN-raamwerk. Onenigheid tussen deze landen over de toekomst van het VN-systeem neemt echter wel toe. Ook in het Caribisch deel van het Koninkrijk is de invloed van China de afgelopen jaren toegenomen. Zo is onder andere in de toeristische sector en de detailhandel een groeiende Chinese aanwezigheid zichtbaar. Dit zet de reeds gespannen verhoudingen tussen de Caribische landen Aruba, Curaçao en Sint Maarten met Den Haag verder op scherp.

Het terugtreden van het merendeel van de lidstaten en de teruglopende inkomsten uit contributiegelden, resulteren in een dermate groot budgettair gat dat de VN aan slagkracht moet inleveren. Zonder de hiervoor benodigde financiering kan de organisatie haar verantwoordelijkheid voor de internationale vrede en veiligheid niet langer waarmaken. Tevens zorgen de twee naast elkaar bestaande modellen van de internationale orde steeds vaker voor conflict. Ze representeren twee verschillende lezingen van het internationaal recht. Het alternatieve orgaan hangt een conservatievere interpretatie van het soevereiniteitsbegrip aan waardoor landen kunnen niet meer ter verantwoording worden geroepen. Mensenrechtenschendingen blijven hierdoor onbestraft.

4.6.3 Scoring

Tabel 21 Scorekaart wild-card-scenario alternatieve Verenigde Naties

Thema		Internationale en militaire dreigingen	
Dreigingscategorie	Multilaterale veiligheidsinstituties onder druk		
Scenario	Oprichting alternatieve Verenigde Naties (wild card)		
Scenariotoelichting	Na olopende spanningen onder Chinese pogingen om de VN van binnenuit de hervormen, richt China in 2045 een alternatief orgaan op. Vele landen verlaten het VN-systeem om zich bij de nieuwe institutie aan te sluiten. Het terugtrekken van het merendeel van de lidstaten gaat gepaard met een ernstige afname van slagkracht voor de VN.		
Waarschijnlijkheidsbeoordeling (binnen 5 jaar)			Toelichting
Waarschijnlijkheid:		A-B	Hoewel experts wijzen op de hervormingspogingen van China binnen het VN-stelsel, zien zij geen concrete aanwijzingen voor de oprichting van een alternatief orgaan. Zij beoordelen het scenario daarom als onwaarschijnlijk, met een ondergrens A en een bovengrens B.
Beoordeling gevolgen (impact)			
Veiligheidsbelang	Criterium	Score	Toelichting
Territoriaal	1.1 Grondgebied	0	Niet van toepassing.
	1.2 Internationale positie	Ja	Mogelijke demonstraties tegen het Westen gericht. De indicator 'acties' is daarom van toepassing. Ook omvat dit scenario conflict binnen een internationale organisatie. Echter betreft het hier het gehele VN-stelsel en haar leden, en niet alleen Nederland. Er kan daarom geen impact worden meegenomen op het criterium 'politieke betrekkingen'.
	1.3 Digitale ruimte	0	Niet van toepassing.
	1.4 Bondgenootschappelijk grondgebied	0	Niet van toepassing.
Fysiek	2.1 Doden	0	Niet van toepassing.
	2.2 Ernstig gewonden en chronisch zieken	0	Niet van toepassing.
	2.3 Gebrek primaire levensbehoeften	0	Niet van toepassing.
Economisch	3.1 Kosten	0	Niet van toepassing.
	3.2 Aantasting vitaliteit	0	Niet van toepassing.
Ecologisch	4.1 Aantasting natuur en milieu	0	Niet van toepassing.
Sociaal-politiek	5.1 Verstoring dagelijks leven	0	Niet van toepassing.
	5.2 Aantasting democratische rechtsstaat	Ja	Inmenging van China in het dagelijks bestuur van de Caribische eilanden van het Koninkrijk raakt het criterium 'aantasting van het functioneren van het openbaar bestuur en daaraan verbonden ambtenaren'.

Veiligheids-belang	Criterium	Score	Toelichting
Sociaal-politiek	5.3 Sociaal-maatschappelijke impact	Ja	De impact op dit criterium is afhankelijk van de mate van maatschappelijke acceptatie ten aanzien van China's claim op een leidende rol in het internationale systeem. De gevolgen zullen naar verwachting beperkt blijven tot maatschappelijke verontwaardiging.
Internationale rechtsorde	6.1 Staatssoevereiniteit, vreedzame co-existentie en vreedzame geschillen-beslechting	0	De aantasting van deze normen komt voornamelijk voort uit het naast elkaar bestaan van twee verschillende lezingen van het internationaal recht. De categorieën als beschreven in dit criterium worden daarom niet geraakt.
	6.2 Mensenrechten	Ja	Met haar 193 lidstaten is de VN is de belangrijkste internationale organisatie die toeziet op de naleving van mensenrechtenverdragen. De bescherming van deze rechten is gecodificeerd in het VN-Handvest. Het terugtreden van het merendeel van de VN-leden doet ernstig afbreuk aan de legitimiteit van deze verdragen. Daarnaast blijven mensenrechtenschendingen in het scenario onbestraft. De oprichting van een alternatief orgaan vormt daarom een serieuze aantasting van zowel de legitimiteit en de werking van mensenrechtenverdragen.
	6.3 Internationaal financieel-economisch bestel	Ja	De Wereldbank en het IMF maken deel uit van het VN-stelsel, en zijn twee belangrijke organisaties binnen het internationaal financieel-economisch bestel. Het oprichten van een alternatieve institutie doet daarom ernstig afbreuk aan het financieel-economisch bestel. Daarnaast onttrekt China zich als een van de normdragers. De impact neemt daarom toe in ernst.
	6.4 Multilaterale instituties	Ja	Hoewel het scenario nog niet het daadwerkelijk uiteenvallen van de VN beoogd, wordt onder het uittreden van een P5-land en andere leidende landen de effectiviteit en legitimiteit van de VN zeer ernstig aangetast.
	6.5 Instabiliteit rondom Koninkrijk/EU	0	Niet van toepassing.

4.7 Vitale processen

In de dreigingscategorie 'multilaterale veiligheidsinstituties onder druk' zijn er twee scenario's die mogelijk de vitale processen kunnen raken. In het scenario waarin er een tweespalt in de Europese Unie ontstaat wordt gesproken over het dichtdraaien van de gaskraan. Dit raakt het vitale proces gastransport en gasdistributie. Daarnaast werd er in de expertsessie ook gesproken over mogelijke tweede orde effecten indien het scenario zou escaleren. Er zou dan vooral sprake zijn van mogelijke

cyberaanvallen op kritieke infrastructuur of essentiële (overheid)diensten. Ook het uiteenvallen van de NAVO kan mogelijk impact hebben op vitale processen, zij het niet op rechtstreekse wijze. Indien de NAVO uiteenvalt zal vooral de kwetsbaarheid van de ICT-systemen bij defensie toenemen, aangezien de NAVO een belangrijke rol speelt bij het beveiligen van die ICT-systemen. Door het uiteenvallen van de NAVO zou, onbedoeld, de integriteit van de digitale ruimte, en de daaraan verbonden vitale processen, kunnen worden aangetast.

5. Dreigingscategorie: gewapend conflict tussen de machtsblokken

Internationale en militaire dreigingen

Fragiliteit nabij het Koninkrijk en/of de EU

Multilaterale veiligheidsinstituties onder druk

Gewapend conflict tussen de machtsblokken

Proliferatie van massavernietigingswapens

Dit hoofdstuk beschouwt de derde dreigingscategorie 'gewapend conflict tussen de machtsblokken'. Allereerst worden weer de relevante ontwikkelingen van de afgelopen tijd beschouwd, waarna een overzicht wordt gegeven van de belangrijkste actoren en factoren. Ten slotte worden vier scenario's uitgewerkt: drie reguliere scenario's en één wild card.

5.1 Relevante ontwikkelingen

Zoals al geschetst in hoofdstuk 2, nemen op het wereldtoneel de geopolitieke spanningen tussen de grote mogendheden toe, zowel die tussen de Verenigde Staten en Rusland, als tussen de VS en China. Dit uit zich in een toenemende militaire assertiviteit, retoriek en zelfs agressiviteit. De eind februari 2022 door Rusland begonnen oorlog in Oekraïne is wat dit betreft illustratief. Ook zijn er diverse nieuwe wapenwedlopen in gang gezet, ondermeer op het vlak van de ontwikkeling van hypersonische raketten met een bereik voor de korte, middellange en lange afstand, dual capable wapensystemen en offensieve ruimtevaartcapaciteiten, waarbij zowel de drie eerdergenoemde grootmachten zijn betrokken, alsmede een opkomende mogendheid als India. In Azië is bovendien een maritieme wapenwedloop gaande, met betrokkenheid van zowel China als India en de regionale bondgenoten van de VS, zoals Japan, Zuid-Korea en Taiwan. Zo investeren al deze landen fors in onderzeeboten en grote oppervlakteschepen, evenals in moderne antischeepsraketten.

Voorop het gebied van hypersonische wapens is duidelijk dat de trend van groeiende competitie is versterkt. Eind 2019 lanceerde Rusland bijvoorbeeld een nieuwe hypermoderne intercontinentale raket 'Avangard', waarna de VS en China bekend maakten ook in hun hypersonische wapenarsenaal te investeren. Daarnaast hebben bijvoorbeeld Iran, Noord-Korea en India de afgelopen periode ook relevante ontwikkelingen doorgemaakt op dit terrein. De groeiende wapenwedloop manifesteert zich ook op het gebied van offensieve ruimtevaartcapaciteiten, en de ruimte is door de NAVO nu officieel als vijfde domein erkend. Naast de ontwikkelingen binnen dit nieuwe, vijfde domein ligt een nucleaire wapenwedloop op de loer. China heeft nieuwe wapens onthuld, waaronder nucleaire raketten die de VS zelf en Amerikaanse bases in Azië kunnen bereiken. De Chinees-Amerikaanse relatie is aanzienlijk verslechterd de afgelopen periode. En tegelijkertijd zoeken Rusland en China op zowel militair als economisch vlak nadrukkelijk toenadering tot elkaar. Dit gegeven zorgt voor een versterkte spanning tegenover de VS en het Westen. De toegenomen spanningen tussen de grote mogendheden kunnen bovendien een spill-over effect hebben elders in de wereld en daarmee leiden tot een vergrote kans op conflicten aan de oostelijke en zuidelijke randen van Europa en in Afrika, Azië en Latijns-Amerika.

Tenslotte bestaat er het risico op nieuwe conflicten ten noorden van Europa. Dit betreft dan met name het Noordpoolgebied, dat mede onder de invloed van klimaatverandering in toenemende mate het strijdtoneel lijkt te worden van de geopolitieke wedijver tussen de grote mogendheden. In het bijzonder Rusland investeert fors in (militaire) capaciteiten gericht op operaties in het Poolgebied, zoals o.a. een nieuwe vloot van nucleaire ijsbrekers en het opnieuw in gebruik nemen van militaire bases. Vanwege de bondgenootschappelijke banden en de verdragsrechtelijke verplichtingen met grenslanden als Canada, Noorwegen, Denemarken, Finland en de VS, zijn hiermee indirect ook de Nederlandse veiligheidsbelangen in het geding.

5.2 Overzicht van mogelijke actoren en factoren

Aan de hand van het onderstaande schema met bouwstenen zijn vier specifieke scenario's uitgewerkt: de tijdelijke bezetting van een EU-lidstaat, een crisis in de

Zuid-Chinese Zee, Chinese hereniging met Taiwan, en een gewapend treffen in het Poolgebied. De keuze voor deze vier scenario's is gemaakt aan de hand van een selectie van de bouwstenen. Het uitgangspunt hierbij was dat de scenario's representatief, geopolitiek relevant en plausibel moesten zijn.

Tabel 22 Bouwstenen gewapend conflict tussen de machtsblokken

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

5.3 Scenario tijdelijke bezetting EU-lidstaat

Nadat Rusland geen succes heeft gehad met een desinformatiecampagne en cyberaanvallen, besluit Moskou in 2024 vergaande maatregelen te nemen om een mogelijke Finse toetreding tot de NAVO te voorkomen. Een toename van het aantal alarmeringen in het Fins-Russische grensgebied en diverse schendingen

van het Finse luchtruim leiden tot escalatie. Finland schiet een Russisch jachtvliegtuig neer en Rusland bezint zich op tegenmaatregelen. In reactie bezet Moskou de Finse vliegbasis Rovaniemi met behulp van luchtlandingseenheden.

De volgende bouwstenen zijn gebruikt voor de totstandkoming van dit scenario.

Tabel 23 Bouwstenen scenario tijdelijke bezetting EU-lidstaat

Doel	Middel	Target	Duur	Aantal slachtoffers	Inzet van niet-conventionele wapens
Verdedigen van een strategisch belang	Schendingen luchtruim of territoriale wateren	EU lidstaat	<1 week	N.v.t.	Ja
	Invallen (kortdurende inzet van militaire eenheden)				
	Bezetting/annexatie				
	Opbouw van troepen				

5.3.1 Context

De wereld is continu aan verandering onderhevig. Dat hebben we de afgelopen jaren (2021-2024) meermaals gezien. De toenemende invloed van technologie, de terugkeer van geopolitieke competitie en het veranderde, meer hybride karakter van nieuwe dreigingen zijn slechts enkele voorbeelden. Recente gebeurtenissen hebben die veranderingen echter in stroomversnelling gezet. Onder meer het conflict tussen China en de Verenigde Staten in de Zuid-Chinese Zee, de diplomatieke rel tussen Rusland enerzijds en Duitsland en Nederland anderzijds over Nordstream 2, en de integratie van Belarus in de Uniestaat met Rusland, hebben tot een serieuze verslechtering van de internationale veiligheidssituatie geleid.

Hierdoor is er in Zweden en Finland opnieuw discussie ontstaan rondom mogelijke toetreding tot de NAVO. Beide landen hebben altijd de optie opgehouden om in de toekomst lid te worden van het bondgenootschap. In Zweden heeft dit debat in november 2024 geleid tot een beslissing van de Zweedse regering om formeel het NAVO-toetredingsproces in gang te zetten. Vanwege het bondgenootschap tussen Stockholm en Helsinki moet de Finse regering zich nu ook bezinnen op eventuele vervolgstappen. De Zweedse en mogelijk ook Finse toetreding tot de NAVO heeft echter alle alarmbellen doen afgaan in Rusland. President Vladimir Poetin is van mening dat hiermee een rode lijn is overschreden en dat de Russische nationale veiligheid serieus in het geding raakt. Aangezien hij zich vooral bedreigd voelt door de mogelijke Finse toetreding, heeft het Kremlin een grootschalige desinformatiecampagne gestart in verschillende Europese landen en heeft het meerdere cyberaanvallen uitgevoerd in diverse NAVO lidstaten, maar ook rechtstreeks op de vitale infrastructuur van Finland.

5.3.2 Scenario

Tot op heden waren de spanningen tussen Finland en Rusland nog niet geëscaleerd. Echter, aangezien de desinformatiecampagne en de cyberaanvallen onvoldoende effect hebben gehad, heeft Rusland zijn tactiek aangescherpt. Het Kremlin heeft onder andere het aantal snap exercises in de Republiek Karelië, aan de Russische-Finse grens, opgevoerd. Rusland claimt dat deze oefeningen gepland waren, maar bij de Finse regering en tal van andere Europese landen overheerst het gevoel dat dit mogelijk een opmaat is voor een scenario vergelijkbaar met Oekraïne in 2014, waar Rusland uiteindelijk de Krim heeft geannexeerd.

Daarnaast is het aantal schendingen van het Finse luchtruim in korte tijd fors toegenomen. De Finse luchtmacht heeft in begin december 2024 al meer schendingen vastgesteld dan dat er normaal gesproken in een jaar plaatsvinden. Na een aantal rustige weken rondom de feestdagen, wordt er op 8 januari 2025 een viertal Finse F/A-18C Hornet jachtbommenwerpers het luchtruim ingestuurd. Er is namelijk een melding binnen gekomen dat er opnieuw Russische gevechtsvliegtuigen in het Finse luchtruim vliegen. Een van de Russische straaljagers gaf geen gehoor aan de herhaaldelijke verzoeken om het Finse luchtruim te verlaten, ook niet nadat werd bedreigd met het neerhalen van het toestel. Ondanks de verwoede pogingen van de Finse luchtmacht, is het niet gelukt om de Russische straaljager uit het Finse luchtruim te verdrijven. Daarom is uiteindelijk besloten het toestel neer te halen. Toen dit bericht het Kremlin bereikte, was president Poetin furieus. Hij ontkent dat zijn straaljagers in het Finse luchtruim waren en ondersteunt dit met (vervalste) radarbeelden. Hij beschouwt het neerhalen van de Russische straaljager als een aanval op de Russische Federatie. Poetin laat weten dat deze daad van agressie niet ongestraft zal blijven.

Finland wacht gespannen af wat de vergeldingsmaatregelen van Rusland zullen zijn. Dit wordt echter al snel duidelijk: nog geen 24 uur nadat Finland de Russische straaljager heeft neergehaald bezetten Russische eenheden van de 76^e luchtmobiele brigade uit Pskov zonder al te veel moeite de Finse vliegbasis Rovaniemi, de thuisbasis van de F/A-18C jachtbommenwerpers. Finland had niet verwacht dat Rusland zo ver zou gaan en een Finse vliegbasis zou bezetten; het land is totaal overrompeld. De verbazing over de Russische actie is minstens zo groot bij de andere Europese landen. Tijdens een persconferentie diezelfde middag stelt de Finse president Rusland voor een ultimatum: als de Russische troepen niet binnen 48 uur de gevangenen hebben vrijgelaten en de vliegbasis hebben verlaten, zal Finland over gaan tot de inzet van het leger in een poging de Russen te verdrijven. In diezelfde persconferentie roept de Finse president Artikel 42.7 van het Verdrag van de Europese Unie in, waarmee het een beroep doet op de wederzijdse bijstand van de EU-lidstaten. Dit zorgt in de EU voor nog meer verdeeldheid onder de lidstaten dan die er al bestond naar aanleiding van de eerdere Russische desinformatiecampagne.

5.3.3 Scoring

Tabel 24 Scorekaart scenario tijdelijke bezetting EU-lidstaat

Thema		Internationale en militaire dreigingen	
Dreigingscategorie	Gewapend conflict tussen machtsblokken		
Scenario	Tijdelijke bezetting van een EU-lidstaat		
Scenariotoelichting	Spanningen tussen Rusland en Finland lopen op onder mogelijke Finse toetreding tot de NAVO. Nadat desinformatiecampagnes en cyberaanvallen niet het desgewenste effect hebben gehad, voert Rusland de druk op door straaljagers het Finse luchtruim in te sturen. Een Russisch toestel wordt neergehaald. Als vergelding bezet Rusland een Finse vliegbasis.		
Waarschijnlijkheidsbeoordeling (binnen 5 jaar)		Toelichting	
Waarschijnlijkheid:		B	De tijdelijke bezetting van een EU-lidstaat wordt door de experts niet in het belang van Rusland geacht. Dit maakt het onwaarschijnlijk dat Rusland over zal gaan tot harde militaire actie tegen Finland. Het scenario wordt daarom als enigszins voorstelbaar beoordeeld.
Beoordeling gevolgen (impact)			
Veiligheidsbelang	Criterium	Score	Toelichting
Territoriaal	1.1 Grondgebied	0	Niet van toepassing.
	1.2 Internationale positie	0	Niet van toepassing.
	1.3 Digitale ruimte	0	De inzet van hybride middelen zoals de verstoring van communicatie, satellietssystemen, internet, en telecomverkeer zal leiden tot het verlies van datasignalen en GPS, bijvoorbeeld boven de drukbevaren Golf van Finland. Dit zou van invloed zijn op de Nederlandse koopvaardij in de Golf. Rusland heeft bovendien belang bij het verhinderen van EU-landen die Finland te hulp te schieten. De Russen richten zich in dit scenario niet specifiek op Nederland. Echter maakt de positie van Nederland als dataknooppunt ons een doelwit voor mogelijke cyberaanvallen. De verwachting onder experts is dat oorlogsvoering zich daarom niet zal beperken tot Finland, en uiteindelijk ook impact kan hebben op Nederland.
	1.4 Bondgenootschappelijk grondgebied	C	Er is hier sprake van de moedwillige kortdurende inzet van militaire middelen tegen een EU bondgenoot, waarbij een beroep gedaan wordt op art. 42.7 van het Verdrag van de Europese Unie. Het bondgenootschappelijk grondgebied wordt daarom aangetast.

Veiligheidsbelang	Criterium	Score	Toelichting
Fysiek	2.1 Doden	0	Bij stationering van Nederlands eenheden op de Finse luchtbasis zouden er mogelijk slachtoffers kunnen vallen. Echter wordt dit niet voorzien in het scenario en kan het criterium niet gescoord worden.
	2.2 Ernstig gewonden en chronisch zieken	0	Niet van toepassing.
	2.3 Gebrek primaire levensbehoeften	0	Niet van toepassing.
Economisch	3.1 Kosten	0	Mochten er in de escalatie cyberaanvallen op de Nederlandse (digitale) infrastructuur plaatsvinden dan zouden er herstelkosten mee gemoeid kunnen zijn. Deze aanvallen zijn echter niet in het scenario opgenomen, waardoor het criterium niet rechtstreeks scoort.
	3.2 Aantasting vitaliteit	0	Niet van toepassing.
Ecologisch	4.1 Aantasting natuur en milieu	0	Niet van toepassing.
Sociaal-politiek	5.1 Verstoring dagelijks leven	0	Niet van toepassing.
	5.2 Aantasting democratische rechtsstaat	0	Niet van toepassing.
	5.3 Sociaal-maatschappelijke impact	B	Er worden aanzienlijke sociaal-maatschappelijke gevolgen in Nederland voorzien. Politieke discussies over hoe Finland te ondersteunen zullen oplaaien. Daarnaast zal maatschappelijk onrust ontstaan bij een aanval op een EU-land, en angst onder delen van de bevolking door het idee dat 'we' in conflict zijn. Dit zal zich manifesteren in demonstraties bij de Russische ambassade in Den Haag; bij de Finse ambassade in solidariteit.
Internationale rechtsorde	6.1 Staatssoevereiniteit, vreedzame co-existentie en vreedzame geschillenbeslechting	E	Het gebruik van massavernietigingswapens door een staat of tijdelijke bezetting van (een deel van de) soevereine staat door middel van geweld doet zwaar afbreuk aan deze internationale normen. Rusland als normbreker en lid van de P5 geeft verzwaarde invulling aan dit criterium.
	6.2 Mensenrechten	0	Niet van toepassing.
	6.3 Internationaal financieel-economisch bestel	0	Niet van toepassing.
	6.4 Multilaterale instituties	0	De verwachting onder experts is dat de opt-out landen gecoördineerde actie binnen de EU onder de noemer van art. 42.7 niet zullen blokkeren. Er wordt daarom geen aantasting op de legitimiteit van de EU voorzien.
	6.5 Instabiliteit rondom Koninkrijk/EU	0	Niet van toepassing.

5.4 Scenario crisis in de Zuid-Chinese Zee

Tijdens een vrije doorvaart-patrouille van een multi-nationaal vlootverband in de Zuid-Chinese Zee wordt het vliegdekschip Ronald Reagan in 2024 getroffen door een Chinese antischipraket en tot zinken gebracht. In de snel escalerende militaire crisis vuurt China uiteindelijk

meerdere DF-26 raketten af op de Amerikaanse basis in Guam, waarbij ook de aldaar aangemeerde Zr. Ms. Evertsen wordt getroffen.

De volgende bouwstenen zijn gebruikt voor de totstandkoming van dit scenario.

Tabel 25 Bouwstenen scenario crisis in de Zuid-Chinese Zee

Doel	Middel	Target	Duur	Aantal slachtoffers	Inzet van niet-conventionele wapens
Verzekeren toegang tot gebied of grondstoffen van strategisch belang	Inzet van langeafstand gewelddmiddelen	NAVO-lidstaat	<1 jaar	>1000	Nee

5.4.1 Context

Tegenstrijdige territoriale en maritieme claims zorgen al jaren voor internationale spanningen in de Zuid-Chinese Zee. De Chinese regering maakt aanspraak op ruim 90% van het zeegebied op basis van een omstreden historische claim. Om deze claim kracht bij te zetten treedt het land de laatste jaren steeds agressiever en assertiever op in de regio. Op de bewapende kunstmatige eilandjes en riffen van de Paracel- en Spratly-eilanden bouwt China de bestaande militaire faciliteiten verder uit.

Niet alleen de aangrenzende landen bemoeien zich met het gebied. De Zuid-Chinese Zee is de op één na drukst bevaren scheepsroute ter wereld, en daarom van groot strategisch en economisch belang. Volgens het internationale zeerecht mag een land een exclusieve economische zone instellen tot 200 zeemijl van zijn grondgebied, inclusief eilanden. Een belangrijk verschil in de interpretatie van het internationale zeerecht ligt in de vraag of buitenlandse oorlogsschepen zonder toestemming de exclusieve economische zone van een land binnen mogen varen. Een aantal landen, waaronder China, meent van niet. De VS en de meeste Europese landen, waaronder Nederland, zijn echter van mening dat een kuststaat dit recht niet heeft.

In 2010 verklaarde de VS zich direct betrokken door de vrije doorvaart in het zeegebied als nationaal belang te behouden. Ook onder Europese landen groeit de betrokkenheid bij het gebied. Regelmatig varen Amerikaanse en Europese marineschepen onaangekondigd en zonder toestemming door China's exclusieve economische zone in de Zuid-Chinese Zee, om te signaleren dat het internationale wateren betreft waar iedereen toegang toe heeft. China beschouwt deze manoeuvres als bewuste provocatie, en een schending van de soevereiniteit van het land. Dit heeft de afgelopen jaren al verschillende malen tot incidenten geleid.

5.4.2 Scenario

Tijdens een routinematige 'Freedom of Navigation' (FON) patrouille in november 2025 vaart een Amerikaans vlootverband met het Amerikaanse vliegdekschip de USS Ronald Reagan door de Zuid-Chinese Zee. Ook het Nederlandse Luchtverdediging- en Commandofregat de Zr. Ms. Evertsen en het Duitse fregat FGS Bayern varen mee. De vloot passeert rakelings een Chinees eilandje in de Spratly-archipel. Hierbij wordt een Chinese DF-21D anti-schip ballistische raket afgevuurd vanaf het vaste land. Het luchtafweersysteem van het vlootverband kan de raket niet op tijd onderscheppen en het vliegdekschip wordt geraakt en zinkt, waarbij de helft van de bemanning omkomt. Hoewel China de aanwezigheid van de Ronald Reagan in China's territoriale wateren als illegaal beschouwt, claimt het land in een reactie dat het hier een vergissing betreft. Uit voorzorg reageert de VS door het leger in een hogere staat van paraatheid te brengen. Oorlogsschepen en vliegtuigen vertrekken vanaf de Amerikaanse militaire basis op het eiland Guam. Ook Nederland stuurt negen F-35's vanaf Vliegbasis Leeuwarden richting de regio. De situatie staat op scherp.

In de VS grijpen de conservatieven de kans aan om kritiek uit te oefenen op het beleid van de huidige regering. Zij zijn van mening dat het hier een moedwillige aanval van China betreft. Publieke opinie stelt dat het land de toenemende agressie van China in de regio niet langer kan én mag tolereren. De internationale geloofwaardigheid van de VS staat hierbij op het spel. Washington moet toegeven aan de hoogoplopende binnenlandse druk en stelt China een ultimatum. Ze eisen de onmiddellijke ontruiming van de militaire installaties op de eilanden. Tegelijk werpt de VS een blokkade tegen China op met als doel de volledige economische handel van het land stil te leggen. De marine sluit de Straat van Malakka af voor Chinees scheepvaartverkeer. Ook worden satellieten ingezet

om Chinese schepen in de Noordelijke Stille Oceaan te lokaliseren en aan te houden. De blokkade heeft vergaande consequenties voor de internationale handel.

China weigert de Amerikaanse eis, en dreigt met oorlog als Amerika nu doorduwt. De VS beoordeelt dit dreigement echter als onwaarschijnlijk. In januari 2025 start het land een beperkte militaire actie tegen China. Door precisiebombardementen uit te voeren op de Spratly- en

Paracel-archipel tracht de VS de Chinese militaire installaties op de eilandjes uit te schakelen. De VS onderschat het hoogoplopende nationalistisch sentiment in China. Na jarenlange onvrede over het Amerikaanse beleid ten aanzien van China klinkt de roep voor vergelding. Beijing reageert hard, door DF-26 langeafstandsraketten af te vuren op de Amerikaanse marine- en luchtmachtbasis op Guam. Hierbij komen veel Amerikaanse militairen om. Ook wordt de tijdelijk in Guam aangemeerde Zr. Ms. Evertsen getroffen.

5.4.3 Scoring

Tabel 26 Scorekaart scenario crisis in de Zuid-Chinese Zee

Thema		Internationale en militaire dreigingen	
Dreigingscategorie		Gewapend conflict tussen machtsblokken	
Scenario		Crisis in de Zuid-Chinese Zee	
Scenariotoelichting		Het al dan niet opzettelijk afvuren van een ballistische raket in de Zuid-Chinese Zee leidt tot een militaire clash tussen de VS en China. De VS werpt een blokkade op tegen China en start een beperkte militaire actie op de Chinese eilandjes in de zee. China reageert door langeafstandsgeweldmiddelen in te zetten tegen de Amerikaanse militaire basis op Guam. Hier komen Nederlandse opvarenden van de aldaar aangemeerde Zr. Ms. Evertsen om.	
Waarschijnlijkheidsbeoordeling (binnen 5 jaar)			Toelichting
Waarschijnlijkheid:		C	Een vergissing in militair opzicht met escalatie in de Zuid-Chinese Zee tot gevolg zou goed mogelijk zijn. Echter vinden experts het onwaarschijnlijk dat China oorlog met de VS zou riskeren aan de hand van de in het scenario beschreven aanleiding. De verwachting is daarom dat China geen harde militaire tegenreactie zou bieden, maar economische en diplomatieke druk zou opvoeren. Het scenario is daarom voorstelbaar, met een ondergrens B en een bovengrens D.
Beoordeling gevolgen (impact)			
Veiligheidsbelang	Criterium	Score	Toelichting
Territoriaal	1.1 Grondgebied	0	Niet van toepassing.
	1.2 Internationale positie	0	De indicatorcategorie 'acties' wordt bij doorontwikkeling van het scenario mogelijk geraakt door bedreigingen gericht tegen Nederlandse ambassades en vertegenwoordigingen in het gebied. Steun aan de VS maakt Nederland daarnaast tot potentieel mikpunt voor hybride tegenreacties, '(gecoördineerde) cyberaanvallen op Nederland' zijn ook denkbaar.
	1.3 Digitale ruimte	0	Niet van toepassing.
	1.4 Bondgenootschappelijk grondgebied	0	De Zuid-Chinese Zee valt niet onder het gebied gedekt door het NAVO pact.

Veiligheidsbelang	Criterium	Score	Toelichting
Fysiek	2.1 Doden	B	10-100 doden onder de opvarenden van het Nederlandse fregat.
	2.2 Ernstig gewonden en chronisch zieken	B	10-100 gewonden onder de opvarenden van het Nederlandse fregat.
	2.3 Gebrek primaire levensbehoeften	0	Niet van toepassing.
Economisch	3.1 Kosten	D	<p>De afvoering en vervanging fregat zorgt voor ca. € 1 miljard materiele schade. Bij 10-100 doden zal de gezondheid schade tussen de € 2.050.000-€20.500.000 liggen.</p> <p>Ook ontstaat er financiële schade door het effect op de internationale handel > € 5 miljard, met mogelijk meer dan € 50 miljard bij verdere escalatie.</p> <p>Het gaat hier om een klein aantal Nederlanders om te evacueren. De bestrijdingskosten en herstel zullen kleiner zijn dan € 50 miljoen, mogelijk nihil. De inzet van Nederlandse F-35 zal vermoedelijk < € 500 miljoen liggen.</p> <p>De totale kosten zijn groter dan € 5 miljard, mogelijk groter dan € 50 miljard. De score komt daarom uit op categorie D, met een bovengrens E.</p>
	3.2 Aantasting vitaliteit	D	Belangrijke doorvaartroute wordt geblokkeerd, kosten per unit product omhoog. Blokkade verstoring in de bevoorradingsketen door afhankelijkheid van China; Belangrijke handelspartners van Nederland ook getroffen. Daarnaast zal de VS haar bondgenoten in een dergelijk scenario oproepen alle handels- en investeringsrelaties stil te zetten.
Ecologisch	4.1 Aantasting natuur en milieu	0	Niet van toepassing.
Sociaal-politiek	5.1 Verstoring dagelijks leven	0	Afhankelijk van de duur van de blokkade mogelijke tekorten door aanleveringsproblemen.
	5.2 Aantasting democratische rechtsstaat	0	Niet van toepassing.
	5.3 Sociaal-maatschappelijke impact	B	<p>Aanzienlijke gevolgen in Nederland, met angst, woede en afkeer onder bepaalde bevolkingsgroepen, en de stigmatisering van (etnisch) Chinese Nederlanders als gevolg. Daarnaast zal er ook onrust zijn onder de families van de Nederlandse bemanningsleden van de Zr. Ms. Evertsen.</p> <p>Mogelijke tekorten als gevolg van een handelsblokkade in de Zuid-Chinese Zee dragen bij aan verdere maatschappelijke onrust, bijvoorbeeld angst voor lege schappen in de supermarkt.</p>

Veiligheidsbelang	Criterium	Score	Toelichting
Internationale rechtsorde	6.1 Staatssoevereiniteit, vreedzame co-existentie en vreedzame geschillenbeslechting	C	Er is hier sprake van hoofwapensystemen die in offensieve zin worden ingezet: 'geweldsconflicten tussen landen zonder grensoverschrijding van militaire eenheden'. China en de VS, als normbrekers en permanente leden van de VN-Veiligheidsraad, geven verzwaarde invulling aan dit criterium.
	6.2 Mensenrechten	0	Niet van toepassing.
	6.3 Internationaal financieel-economisch bestel	B	Het afkondigen van een handelsembargo valt onder het 'niet naleven regels van het internationaal financieel-economisch verkeer'. Het betreft de VS als normdrager van het financieel-economisch bestel, + 1 ernst.
	6.4 Multilaterale instituties	0	De verlamming van besluitvorming in de VNVR wordt niet doorberekend in dit scenario.
	6.5 Instabiliteit rondom Koninkrijk/EU	0	Niet van toepassing.

5.5 Scenario Chinese hereniging met Taiwan

Geopolitieke spanningen hebben in 2024 een hoogtepunt bereikt. China heeft namelijk een handelsembargo ingesteld om hun claim op Taiwan te onderstrepen. Hierdoor wordt de (zee)handel met Azië enorm geraakt, wat ook voelbaar is in de havens van Rotterdam en Antwerpen. Op 1 oktober 2024, de 75^e feestdag van de oprichting van de Volksrepubliek China, escaleert de situatie. Chinese straaljagers en bommenwerpers

naderen massaal het luchtruim van Taiwan. Tijdens de herdenking van de Wuchang-opstand op 10 oktober roept de Taiwanese president in een felle toespraak de onafhankelijkheid uit. Dit betekent dat de door de Chinese president Xi Jinping beloofde vreedzame hereniging er dus niet komt en de Volksrepubliek besluit dit daarom met gewapende hand af te dwingen.

De volgende bouwstenen zijn gebruikt voor de totstandkoming van dit scenario.

Tabel 27 Bouwstenen scenario Chinese hereniging met Taiwan

Doel	Middel	Target	Duur	Aantal slachtoffers	Inzet van niet-conventionele wapens
Verdedigen van een strategisch belang	Blokkade	Non- NAVO of EU lidstaat	<6 maanden	>1000	Ja
	Schendingen luchtruim of territoriale wateren				
	Bezetting/annexatie				

5.5.1 Context

Sinds 1945 was Taiwan onderdeel van de Republiek China. In 1949 tijdens de burgeroorlog ontstond een breuk. Op het vasteland kwam toen de Communistische Partij aan de macht en de nationalistische regering van de Republiek China vestigde zich op het eiland. Onder die laatste naam beschouwt Taiwan zich momenteel als een de facto onafhankelijke staat, maar Beijing ziet het als een afvallige provincie en beschouwt de Taiwanese als opstandelingen. Het vasteland staat sinds 1949 bekend als de Volksrepubliek China. Vanwege zijn "één China"-beleid verbiedt Beijing

andere landen om relaties te hebben met zowel de Volksrepubliek China als de Republiek China. Om China niet voor het hoofd te stoten erkennen de meeste landen ter wereld Taiwan daarom niet als onafhankelijke Republiek. Ook Nederland heeft officieel geen diplomatieke banden met Taiwan. De landen die ooit wel diplomatieke banden hadden, verbraken die onder druk van Peking. Door dat alles is Taiwan erg afhankelijk van steun van de Verenigde Staten. Hoewel ook de Amerikanen formeel geen diplomatieke betrekkingen hebben met het eiland, leveren ze wel wapens. Officieel doen ze dat zodat Taiwan "zichzelf kan verdedigen".

5.5.2 Scenario

De Chinese president en partijleider Xi Jinping heeft één doel: Taiwan opnieuw inlijven voor 2049 als de Volksrepubliek honderd jaar bestaat. Het schaakspel om Taiwan kan bovendien niet los worden gezien van de oplopende spanningen in de Zuid-Chinese Zee, die China grotendeels claimt als eigendom. Xi wil het liefst Taiwan op vreedzame wijze inlijven, maar hij is ook bereid verregaande maatregelen te nemen om de controle over Taiwan te krijgen. Vooral nog zet Peking vooral in op een mix van provocatie en intimidatie: Taiwan diplomatiek isoleren, gebruik maken van de economische afhankelijkheid van Taiwan, destabilisatie van binnenuit door middel van cyberaanvallen en het verspreiden van desinformatie.

Om de druk op Taiwan te verhogen, kondigt China een zeeblokkade af. Het land verklaart dat zij schepen van en naar Taiwan binnen een exclusion zone desnoods fysiek zal tegenhouden. Dit zorgt voor een significante verstoring van de internationale handel met Taiwan, met als gevolg een mondiaal tekort aan onder meer halfgeleiders. Daarnaast gaat China steeds verder in het aftasten hoe ver het op militair vlak kan gaan, aangezien de VS Taiwan militair de hand boven het hoofd houdt. Voor de Amerikaanse president Biden is het aanpakken van China een speerpunt van zijn buitenlandse agenda, wat onder meer tot uiting komt door het instellen van economische sancties, in samenspraak met de EU, en verschillende Amerikaanse legeroefeningen in de Zuid-Chinese Zee.

Op 1 oktober 2024, de 75^e feestdag van de oprichting van de Volksrepubliek China, escaleert de situatie. Een recordaantal Chinese militaire vliegtuigen benadert het militaire luchtruim van Taiwan. Enkele honderden straaljagers en bommenwerpers vliegen door de zogenoemde Air Defence Identification Zone (ADIZ),

de zone waarbinnen vliegtuigen zich moeten identificeren. De Taiwanese ADIZ overlapt voor een deel met de Chinese ADIZ. Ook opvallend is dat de militaire oefeningen zowel 's avonds als 's nachts zijn. Op 10 oktober, de 113^e verjaardag van de revolutie van 1911, toen de Qing-dynastie als gevolg van de Wuchang-opstand ten val werd gebracht en de Republiek China werd opgericht, zegt de Taiwanese president Chen in een felle toespraak dat Taiwan niet zal buigen voor de Chinese druk. Hij benadrukt de wil van het land om zich te verzetten tegen annexatie of inbreuken op de Taiwanese soevereiniteit. Gisteren had de Chinese president Xi Jinping nog aangedrongen op een vreedzame hereniging met Taiwan. Chen verwerpt dit en roept in plaats daarvan de onafhankelijkheid uit.

Deze stap betekent dat de door de Xi gewenste hereniging er niet komt. De Volksrepubliek China besluit dit daarom met gewapende hand af te dwingen. Een grootschalig bombardement van Taiwan met ballistische raketten vanuit de kustprovincies op het Chinese vasteland wordt gevolgd door een invasie. De in de afgelopen jaren flink uitgebreide vloot van de marine van het Volksbevrijdingsleger wordt ingezet om amfibische landingen uit te voeren op de westkust van Taiwan. Tegelijkertijd wordt de Taiwanese luchtverdediging verzadigd met tot drone gemaakte verouderde gevechtsvliegtuigen. Ook worden grootschalige luchtlandingsoperaties op sleutelplaatsen uitgevoerd en blijken eenheden van de Speciale Troepen overal op het eiland actief met sabotageacties en (moord)aanlagen op hoge functionarissen en militaire commandanten. De in reactie uitgevaren Amerikaanse 7^e Vloot, met zijn hoofdkwartier in Japan, wordt door de Volksrepubliek onder schot gehouden met DF-21D en DF-26 anti-schip ballistische raketten vanaf het vasteland en zo ontmoedigd om militair te interveniëren. Ook worden Amerikaanse observatiesatellieten verblind door Chinese antisatellietwapens.

5.5.3 Scoring

Tabel 28 Scorekaart scenario Chinese hereniging met Taiwan

Thema		Internationale en militaire dreigingen	
Dreigingscategorie	Gewapend conflict tussen machtsblokken		
Scenario	Chinese hereniging met Taiwan		
Scenariotoelichting	Nadat Taiwan de onafhankelijkheid uitroept, gaat China over tot gewapende invasie van het eiland met als doel de hereniging van China en Taiwan.		
Waarschijnlijkheidsbeoordeling (binnen 5 jaar)		Toelichting	
Waarschijnlijkheid:		B	Hoewel een scenario waarin China over gaat tot escalatie in Taiwan niet geheel ondenkbaar is, zien experts de onwaarschijnlijkheid in de aanleiding en het realisme van de termijn waarop dit zich af zou spelen. Alles bij elkaar wordt het scenario daarom enigszins voorstelbaar geacht.
Beoordeling gevolgen (impact)			
Veiligheidsbelang	Criterium	Score	Toelichting
Territoriaal	1.1 Grondgebied	0	Niet van toepassing.
	1.2 Internationale positie	0	Afhankelijk van de keuze die gemaakt wordt door het Westen (incl. Europa en Nederland) kan de internationale positie van Nederland worden aangetast doordat diplomaten mogelijk worden uitgezet.
	1.3 Digitale ruimte	0	Niet van toepassing.
	1.4 Bondgenootschappelijk grondgebied	0	Niet van toepassing.
Fysiek	2.1 Doden	0	Het fysieke veiligheids criterium wordt in dit scenario niet direct geraakt. Echter verblijven er zo'n 4.600 Nederlanders op Taiwan waarop mogelijke impact kan worden voorzien bij een Chinese aanval.
	2.2 Ernstig gewonden en chronisch zieken	0	Niet van toepassing.
	2.3 Gebrek primaire levensbehoeften	0	Niet van toepassing.
Economisch	3.1 Kosten	D	Serieuze verstoring internationale handel met China en Taiwan en daardoor met name financiële kosten (bijvoorbeeld tekort halfgeleiders en andere importen). Nederlandse uitvoer naar China €14,1 miljard (goed voor 0,9% bbp en 66.000 arbeid-jaren) en invoer €44,6 miljard. Niet alle handel komt stil te liggen en een deel wordt elders verhandeld. Daarnaast ook kosten voor borgen veiligheid en evacueren Nederlanders op Taiwan. Volgens experts zeker meer dan € 5 miljard kosten (D).

Veiligheidsbelang	Criterium	Score	Toelichting
Economisch	3.2 Aantasting vitaliteit	D	Schuldquote stijgt zeker met meer dan 1%pt en ook de werkloosheid neemt toe met meer dan 50.000. Schatting toename 1-3%pt en 100.000-200.000 arbeidsjaren o.b.v. gegevens CBS met mogelijkheid om verder te stijgen naar 3-10%pt óf meer dan 200.000 banen afhankelijk van effect op mondiale toeleveringsketens en precieze impact getroffen sectoren. Ondergrens van toename 1 3%pt en 50.000-100.000 werkloze personen voorstelbaar (C).
Ecologisch	4.1 Aantasting natuur en milieu	0	Niet van toepassing.
Sociaal-politiek	5.1 Verstoring dagelijks leven	0	Niet van toepassing.
	5.2 Aantasting democratische rechtsstaat	0	Niet van toepassing.
	5.3 Sociaal-maatschappelijke impact	B	Het scenario zal aanzienlijke gevolgen hebben in Nederland, waaronder de stigmatisering van de Chinese gemeenschap, en demonstraties bij de Chinese ambassade, en in solidariteit bij de Taiwanese vertegenwoordiging. Onder een deel van de bevolking zal daarnaast het gevoel ontstaan dat de internationale orde niet meer naar behoren functioneert, met twijfels over de Europese veiligheidsgarantie van de VS onder het niet ingrijpen in Taiwan.
Internationale rechtsorde	6.1 Staatssoevereiniteit, vreedzame co-existentie en vreedzame geschillenbeslechting	E	Er is hier sprake van gewapend militair optreden met als doel 'de permanente bezetting en/of annexatie van een soevereine staat (door geweld bewerkstelligd)'. Het betreft hier de hevigst mogelijke afbreuk aan deze internationale normen.
	6.2 Mensenrechten	0	Niet van toepassing.
	6.3 Internationaal financieel-economisch bestel	C	Ernstige schending: verlamming bestaande instituties en/of presenteren van alternatieven
	6.4 Multilaterale instituties	C	Ernstige schending: ondermijning basisbeginselen van multilaterale instituties en internationale regimes door normdragers of permanente leden van de Veiligheidsraad.
	6.5 Instabiliteit rondom Koninkrijk/EU	0	Niet van toepassing.

5.6 Scenario gewapend treffen in het Poolgebied (wild card)

In 2024 zet een door het snel smeltende zee-ijs mogelijk gemaakte run van de grootmachten op olie, gas, en mineralen in het Noordpoolgebied de geopolitieke verhoudingen verder op scherp. Rusland dient bij de Verenigde Naties een aanvraag in om het continentale grensgebied van Siberië per direct verder uit te breiden naar de Noordpool waarmee het land tevens het exclusieve

recht krijgt om de natuurlijke hulpbronnen te beheren en te gebruiken. Een Russisch vlootverband is ondertussen op weg om posities in te nemen in de wateren tussen Groenland, IJsland en het Verenigd Koninkrijk. De Verenigde Staten, Canada, Denemarken en Noorwegen sluiten een nieuw militair pact om hun belangen op de Noordpool te beschermen.

De volgende bouwstenen zijn gebruikt voor de totstandkoming van dit scenario.

Tabel 29 Bouwstenen wild-card-scenario gewapend treffen in het Poolgebied

Doel	Middel	Target	Duur	Aantal slachtoffers	Inzet van niet-conventionele wapens
Verzekeren toegang tot gebied of grondstoffen van strategisch belang	Opbouw van troepen	NAVO-lidstaat	Permanent	N.v.t.	N.v.t.
	Wapenwedloop	EU lidstaat			

5.6.1 Context

De Noordpool is van niemand, want onder het internationaal recht is geen enkel land eigenaar. De vijf kuststaten Rusland, Noorwegen, Denemarken (via Groenland), Canada en de Verenigde Staten hebben wel elk een exclusieve economische zone van 200 zeemijl (370 kilometer) vanaf hun kustlijn. Om territorium buiten die zone en dus de Noordpool te claimen, moeten de landen kunnen aantonen dat de zeebodem in dat gebied een voortzetting is van het continent. Dat is zo vastgelegd in het Zeerechtverdrag van de Verenigde Naties. Volgens schattingen bevindt 13 procent van de potentiële wereldolievoorraad en 30 procent van de wereldgasvoorraad zich in het Arctisch gebied. Er is zelfs vastgesteld dat deze olie- en gasreserves, indien de olieprijs blijft dalen (goedkope olie leidt tot meer gebruik), de mensheid maximaal 20 jaar van energie kunnen voorzien.

Door het snel smeltende zee-ijs als gevolg van klimaatverandering is de strijd om de Noordpool een nieuwe fase ingegaan. De toenemende interesse in het Noordpoolgebied gaat gepaard met de steeds meer toenemende geopolitieke spanningen in de wereld. En er zijn grote belangen met het gebied gemoeid. Een aantal oude militaire Sovjetbases zijn weer in gebruik genomen door Rusland en er worden regelmatig militaire oefeningen in het gebied gehouden. Daarnaast zijn er dus economische belangen. Door het smelten van het zee-ijs kunnen grondstoffen steeds makkelijker uit de grond worden gehaald. En doordat er elke zomer minder zee-ijs is, komen er ook nieuwe scheepvaartroutes vrij. Schepen die bijvoorbeeld vanuit Rotterdam via de Noordpool naar

Japan varen, snijden een flink stuk af: zo'n 4000 kilometer ten opzichte van de route door het Suezkanaal.

De Nederlandse betrokkenheid bij het Noordpoolgebied kent een lange geschiedenis. Spitsbergen werd ooit in 1594 ontdekt door Willem Barentsz op een tocht naar het noorden. Lange tijd was de belangstelling van Nederland louter ingegeven door commercie: eerst de walvisvaart en later de steenkoolwinning. Vanuit die historische betrokkenheid was Nederland in 1920 een van de negen landen die samen het Spitsbergenverdrag sloten. Tegenwoordig is Nederland een actieve waarnemer in de Arctische Raad.

5.6.2 Scenario

In 2024 dient Rusland bij de Verenigde Naties een aanvraag in om het continentale grensgebied van Siberië per direct verder uit te breiden naar de Noordpool. In 2002 deed Rusland een soortgelijke aanvraag, maar deze werd toen afgewezen door een gebrek aan wetenschappelijk bewijs. Belangrijk bij de claim is de zogeheten Lomonosovrug, een onderzees gebergte dat zich uitstrekt van Groenland tot in Oost-Siberië. Volgens Denemarken vormt deze bergketen het onomstotelijke bewijs dat de Noordpool Deens is. De Russen claimen op basis van deze Lomonosovrug precies het omgekeerde: de Noordpool zou Russisch zijn. De Russische aanvraag betreft een gebied van ongeveer 1.2 miljoen vierkante kilometer onder de ijskappen van de Noordpool, op een afstand van ruim 200 km van de Siberische noordkust. Binnen de Russische claim vallen o.a. gebieden als de Lomonosovrug zelf, de Mendelejev-Alpha Rise en het Chukchi Plateau. Volgens Rusland behoren deze

gebieden tot de submariene verhogingen die een natuurlijk onderdeel vormen van het continentale grensgebied. Rusland heeft, net als bijvoorbeeld Denemarken, het recht om deze gebieden ondersteund met wetenschappelijk bewijs te claimen. Moskou handelt in dezen dan ook in overeenstemming met het VN-Zeerechtverdrag.

Indien Rusland wetenschappelijk kan bewijzen dat het geclaimde gebied op de Noordpool inderdaad een voortzetting is van het Russische continentale grensgebied, dan zal het land het exclusieve recht krijgen om deze natuurlijke hulpbronnen te beheren en te gebruiken. Experts hebben ingeschat dat het geclaimde gebied aardolie bevat met een waarde van 30 biljoen dollar. De aardgasreserves onder het geclaimde gebied hebben eveneens een waarde van 30 biljoen dollar. Voor Rusland is het van vitaal nationaal belang dat het actief blijft in het Noordpoolgebied en de (militaire) infrastructuur in dit gebied moderniseert, inclusief Noordelijke zeeroute nu die door transportbedrijven steeds vaker verkozen wordt boven de Suezkanaal-route vanwege de kortere reisduur.

In een televisietoespraak geeft president Poetin het bevel om zo snel mogelijk een apart militair commando op te richten dat verantwoordelijk is voor de uitvoering van het Russische defensiebeleid in het nu geclaimde Noordpoolgebied. Het nieuwe commando omvat o.a. een verenigd netwerk van maritieme faciliteiten voor geavanceerde oorlogsschepen en nucleaire onderzeeërs om de Russische belangen indien nodig te verdedigen in het gebied. Zo worden op een marinebasis in Alexandra land, dat onderdeel is van de Franz Jozef eilandengroep behorend tot de Moermansk Oblast, onderzeeërs

gestationeerd die zijn uitgerust met de 2M39 Poseidon, een nucleair aangedreven sluiptorpedo met een kernlading.

In reactie daarop claimt Denemarken het gehele Noordpoolgebied, verwijzend naar het continentale grensgebied van Groenland dat immers zou doorlopen tot aan de zeebodem van de Noordelijke IJszee. Denemarken eist een gebied van totaal 895.000 vierkante kilometer buiten de kustlijn van Groenland. De claim van Denemarken is gebaseerd op 12 jaar onderzoek met een kostenplaatje van 55 miljoen dollar. Denemarken spreekt zich bovendien uit over het provocerend handelen in het Noordpoolgebied door Rusland. Poetin reageert daar weer scherp op: "Dit is niet wat wij gewend zijn van Denemarken, ondanks de lange traditie van constructieve diplomatie". De afgelopen dagen heeft een vlootverband van de Russische Noordelijke vloot de haven van Severomorsk verlaten en is de Barentszee opgevaren. Onder leiding van de geleidewapenkruiser Peter de Grote, en met een Slava-klasse kruiser en het vliegdekschip Kuznetsov, is het verband op weg om posities in te nemen in de wateren tussen Groenland, IJsland en het Verenigd Koninkrijk.

Het opvallende aan de hele kwestie is dat het Arctisch gebied hoog op de politieke agenda staat van de Verenigde Staten, het land dat het VN-zeerechtverdrag nooit heeft bekrachtigd en dus ook geen claim kan maken op gebieden in het Noordpoolgebied. De VS wil echter een coalitie van bondgenoten gaan vormen om de Noordpool te beschermen tegen 'indringers van buitenaf die de flora en fauna in het gebied schade willen toebrengen'. Canada, Denemarken en Noorwegen sluiten zich direct aan bij dit nieuwe militaire pact (CADENOUS).

5.6.3 Scoring

Tabel 30 Scorekaart wild-card-scenario gewapend treffen in het Poolgebied

Thema	Internationale en militaire dreigingen
Dreigingscategorie	Gewapend conflict tussen machtsblokken
Scenario	Gewapend treffen in het Poolgebied (wild card)
Scenariotoelichting	Gemotiveerd door economische en geopolitieke belangen dient Rusland een claim in om zijn continentale grensgebied uit te breiden in het Noordpoolgebied. Om deze claim kracht bij te zetten stuurt het land een Russisch vlootverband om positie in te nemen in deze wateren. Diplomatieke relaties tussen de Noordpoollanden staan op scherp. De VS vormen een nieuw militair pact.

Waarschijnlijkheidsbeoordeling (binnen 5 jaar)		Toelichting
Waarschijnlijkheid:	A	Technisch gezien zijn boringen in de zeebodem van het gebied nog niet mogelijk. Daarnaast is het poolijs op termijn nog niet ver genoeg gesmolten. De Arctische regio is daarom nog niet klaar voor exploitatie. Experts voorzien daarom geen directe militaire escalatie in het Poolgebied op deze termijn; het scenario wordt als onwaarschijnlijk beoordeeld.

Beoordeling gevolgen (impact)			
Veiligheidsbelang	Criterium	Score	Toelichting
Territoriaal	1.1 Grondgebied	0	Niet van toepassing.
	1.2 Internationale positie	0	Niet van toepassing.
	1.3 Digitale ruimte	0	Niet van toepassing.
	1.4 Bondgenootschappelijk grondgebied	Ja	De moedwillige bedreiging/kortdurende schending van territoriale wateren van zowel NAVO- als EU-lidstaten schaadt de integriteit van het bondgenootschappelijk grondgebied. Tevens is een onderzeeër per definitie een heimelijk middel, de indicatorcategorie 'heimelijke inzet van (militaire en/of niet-militaire) middelen' is daarom ook van toepassing.
Fysiek	2.1 Doden	0	Niet van toepassing.
	2.2 Ernstig gewonden en chronisch zieken	0	Niet van toepassing.
	2.3 Gebrek primaire levensbehoeften	0	Niet van toepassing.
Economisch	3.1 Kosten	0	Niet van toepassing.
	3.2 Aantasting vitaliteit	0	Niet van toepassing.
Ecologisch	4.1 Aantasting natuur en milieu	0	Niet van toepassing.
Sociaal-politiek	5.1 Verstoring dagelijks leven	0	Niet van toepassing.
	5.2 Aantasting democratische rechtsstaat	0	Niet van toepassing.
	5.3 Sociaal-maatschappelijke impact	0	Niet van toepassing.
Internationale rechtsorde	6.1 Staatssoevereiniteit, vreedzame co-existentie en vreedzame geschillenbeslechting	Ja	De Russische claim wordt niet erkent. Het inzetten van militaire middelen als drukmiddel beperkt het gezag van een soevereine staat, en laat bovendien zien dat het land niet uit is op vreedzame geschillenbeslechting. Er is hier sprake van afbreuk aan de internationale normen van vreedzame co-existentie en geschillenbeslechting tussen landen.
	6.2 Mensenrechten	0	Niet van toepassing.
	6.3 Internationaal financieel-economisch bestel	0	Niet van toepassing.
	6.4 Multilaterale instituties	Ja	Veiligheidskwesties verhinderen de effectiviteit van de Arctische Raad op andere dossiers. Daarnaast ondermijnt unilaterale actie de legitimiteit van de VN- Zeerechtcommissie op dit gebied.
	6.5 Instabiliteit rondom Koninkrijk/EU	0	Niet van toepassing.

5.7 Vitale processen

De dreigingscategorie ‘gewapend conflict tussen grootmachten’ bevat drie scenario’s die impact kunnen hebben op de vitale processen. De scenario’s rondom het conflict in de Zuid-Chinese Zee en de Chinese inval in Taiwan hebben vooral invloed op de vitale processen van Nederland door de mogelijke inzet van de politie. De rationale hierachter is dat er maatschappelijke onrust kan ontstaan tussen bevolkingsgroepen in Nederland. Om de openbare orde te handhaven is (extra) inzet van de politie mogelijk vereist. Verder zijn er als gevolg van het manifesteren van het scenario tijdelijke bezetting

EU-lidstaat mogelijk effecten merkbaar op de vitale processen in Nederland. Dit heeft enerzijds te maken met de mogelijke inzet van defensie als gevolg van het invoeren van Artikel 42.7 van het Verdrag betreffende de Europese Unie. Als Finland na het invoeren van dit artikel het verzoek doet om militaire steun wordt de inzet van de Nederlandse krijgsmacht waarschijnlijk. Bovendien vervult Nederland een belangrijke functie als doorvoerland voor militair transport alsmede een dataknooppunt. In het geval militaire middelen moeten worden verplaatst binnen Europa is Nederland een belangrijke hub. In het beschreven scenario kan Nederland daarom slachtoffer worden van ongewenste (cyber)aanvallen op de vitale infrastructuur.

6. Dreigingscategorie: proliferatie van massavernietigingswapens

Internationale en militaire dreigingen

Fragiliteit nabij het Koninkrijk en/of de EU

Multilaterale veiligheidsinstituties onder druk

Gewapend conflict tussen de machtsblokken

Proliferatie van massavernietigingswapens

Dit hoofdstuk beschouwt de vierde dreigingscategorie 'proliferatie van massavernietigingswapens'. Allereerst worden weer de relevante ontwikkelingen van de afgelopen tijd beschouwd, waarna een overzicht wordt gegeven van de belangrijkste actoren en factoren. Ten slotte worden vier scenario's uitgewerkt: drie reguliere scenario's en één wild card.

6.1 Relevante ontwikkelingen

Er is sprake van afbrokkelende internationale regimes op het gebied van wapenbeheersing. Het hele stelsel van nucleaire wapenbeheersing wankelt, nu het INF-verdrag en het Open Skies-verdrag zijn opgezegd. En door de maatregelen rond de COVID-19-pandemie is bovendien de toetsingsconferentie van het Non-proliferatieverdrag (NPV) meermaals niet doorgegaan. Dit zou een belangrijk ijkmoment zijn geweest voor het mondiale stelsel van de nucleaire wapenbeheersing. De ontwikkelingen lijken erop te wijzen dat er wordt bewogen richting een wereld zonder wapenbeheersingsregimes. Dit zou de reeds bestaande geopolitieke spanningen tussen de VS, China en Rusland kunnen verergeren. Daarnaast is er grote behoefte aan normstelling op nieuwe terreinen van wapentechnologie

(drones, space, cyber). Het lijkt er echter op dat blokvorming en nationale (veiligheids)belangen een steeds grotere rol spelen in de internationale betrekkingen en deze nieuwe normstelling in de weg staan.

De dreiging van massavernietigingswapens blijft ondertussen onverminderd groot, en een verdere proliferatie van deze wapens kan gevolgen hebben voor onze nationale veiligheid. Technologische ontwikkelingen en een groeiende, vrijelijke verspreiding van kennis en informatie, met name via het internet, kunnen zowel niet-statelijke als statelijke actoren in toenemende mate de capaciteit geven om met name chemische en biologische middelen voor offensieve doeleinden te ontwikkelen. De vergiftiging met een chemisch wapen van de Russische oppositieleider Navalny, de zorgwekkende nucleaire ontwikkelingen in Iran, de veelvuldige rakettesten van Noord-Korea en het vervallen van het INF-akkoord zijn slechts enkele voorbeelden die aantonen hoe internationale wapenbeheersings-, ontwapenings- en non-proliferatiearchitectuur onder forse druk staan. De internationale rechtsorde wordt bovendien aangetast door de politisering van en polarisering in multilaterale fora zoals de VN-Veiligheidsraad en het NPV. Organisaties zoals het Internationaal Atoomagentschap (IAEA) en de Organisatie voor het Verbod op Chemische Wapens (OPCW) spelen weliswaar een belangrijke rol in informatie-uitwisseling en het opbouwen van capaciteiten en weerbaarheid tegen CBRN risico's in de lidstaten, maar hun werk is afhankelijk van het karakter van de internationale betrekkingen en de bereidheid van staten om samen te werken in de wereld. En dit is nou juist waar de schoen wringt.

6.2 Overzicht van mogelijke actoren en factoren

Aan de hand van het onderstaande schema met bouwstenen zijn vier specifieke scenario's uitgewerkt: innovatie nucleaire overbrengingsmiddelen, een terroristische aanslag met een biologisch wapen, de inzet

van kernwapens tussen Saoedi-Arabië en Iran, en een kernoorlog door een miscalculatie van AI. De keuze voor deze vier scenario's is gemaakt aan de hand van een selectie van de bouwstenen. Het uitgangspunt hierbij was wederom dat de scenario's representatief en plausibel moesten zijn.

Tabel 31 Bouwstenen proliferatie van massavernietigingswapens

Actor	Actie	Type wapen	Aantal slachtoffers	Maatregelen/ reacties
Verenigde Staten	Uittreden of opzeggen verdrag m.b.t. CBRN proliferatie of wapenbeheersing	Chemisch	N.v.t.	N.v.t.
Rusland	Niet naleven verdrag m.b.t. CBRN proliferatie of wapenbeheersing	Biologisch	<10	(Internationaal) onderzoek, inspecties
Noord-Korea	Ontwikkeling CBRN wapens door niet-CBRN mogendheid of niet statelijke actor	Nucleair	<100	Sancties
Iran	Inzet CBRN wapens	Radiologisch	<1000	Hybride operaties
Pakistan	Aankoop CBRN wapens door niet-CBRN mogendheid of niet statelijke actor	Overbreng-mechanismen	>1000	Militaire interventie - conventioneel
India	Opbouw of modernisering CBRN wapens bestaande CBRN mogendheid			Militaire interventie - inzet CBRN wapens
China				
Frankrijk				
Verenigd Koninkrijk				
Niet statelijke (extremistische) actor				

6.3 Scenario innovatie nucleaire overbrengingsmiddelen

Volgens westerse waarnemers herbergt een Russische basis in het Noordpoolgebied in 2024 een nieuw superwapen: onderzeeërs die uitgerust zijn met de 2M39 Poseidon, een onbemande sluiptorpedo die aangedreven wordt door een kernreactor en voorzien is van een kernlading. Deze torpedo

is onderdeel van een nieuwe generatie kernwapens die landen moet beletten om de directe confrontatie met Rusland aan te gaan. Rusland dreigt het wapen in te zetten in een poging zijn noordelijke flank te beschermen.

De volgende bouwstenen zijn gebruikt voor de totstandkoming van dit scenario.

Tabel 32 Bouwstenen scenario innovatie nucleaire overbrengingsmiddelen

Actor	Actie	Type wapen	Aantal slachtoffers	Maatregelen/ reacties
Rusland	Opbouw of modernisering CBRN wapens bestaande CBRN mogelijkheid	Nucleair	N.v.t.	N.v.t.

6.3.1 Context

In 2024 wordt Vladimir Poetin opnieuw verkozen tot president van de Russische Federatie met ruim 80% van het aantal stemmen. In de aanloop naar de verkiezingen zijn nieuwe corruptieaanklachten geformuleerd tegen de Communistische kandidaat Groedinin, die bezig was aan een electorale opmars, en heeft de Centrale Kiescommissie diens kandidatuur geweigerd. Na de verkiezingen, die volgens onafhankelijke waarnemers op grote schaal zijn gemanipuleerd, zijn in veel steden massale demonstraties georganiseerd die door oproerpolitie en Nationale Garde met harde hand zijn neergeslagen. Intussen heeft Rusland de militarisering van het Arctische gebied voortgezet, volgens eigen zeggen om de 'Noordelijke route' voor scheepvaartverkeer te kunnen beschermen en om een dam op te werpen tegen 'agressieve intenties' van de NAVO in deze cruciale regio. Amerikaanse regeringsfunctionarissen hebben publiek gemaakt dat Rusland op een marinebasis in Alexandra land, onderdeel van de Franz Jozef eilandengroep behorend tot de Moermansk Oblast, onderzeeërs heeft gestationeerd die zijn uitgerust met de in 2023 operationeel geworden 2M39 Poseidon, een nucleair aangedreven onbemande sluiptorpedo met een kernlading. Moskou heeft dit ontkend.

6.3.2 Scenario

Het Russische leiderschap geeft in toenemende mate blijk van een 'bunkermentaliteit'. De voor Rusland desastreus verlopen coronapandemie, in combinatie met energieprijzen die vanaf 2024 een sterk dalende lijn vertonen en ongekende binnenlandse repressie hebben het vertrouwen in de overheid nog verder doen afnemen. President Poetin verschijnt nog zelden in het openbaar, en lijkt zich exclusief met buitenlands- en veiligheidsbeleid bezig te houden in overleg met slechts een paar adviseurs. Internationaal overleg met Westerse landen is vrijwel nihil.

De diplomatieke banden met de NAVO, die in 2021 door Moskou waren 'opgeschort' zijn in 2022 geheel verbroken. Dit naar aanleiding van het militaire offensief van januari in dat jaar waarbij door Rusland gesteunde opstandelingen in het oosten van Oekraïne de oblasten Loehansk en Donetsk geheel hebben bezet. Dit heeft onder meer geleid tot nieuwe Westerse sancties tegen Rusland en het staken van de VS-RF 'strategic stability' dialoog. De spanningen tussen Oost en West zijn nog verder opgelopen met de ondertekening door Poetin en zijn Belarussische collega Loekasjenko in mei 2022 van een document ter 'volledige implementatie van de Uniestaat tussen beide landen'.

In maart 2024 valt, ten langen leste, de sociaal-democratische minderheidsregering in Zweden van premier Andersson. Nieuwe verkiezingen leiden tot een coalitieregering van de Moderaten, Liberalen en Christendemocraten die in hun regeerakkoord overeenkomen lidmaatschap van de NAVO na te streven. De VS en de NAVO verwelkomen dit besluit en de voorbereidingen voor het lidmaatschap worden direct in gang gezet. Moskou reageert furieus, stelt dat met dit voornemen de zoveelste 'rode lijn' wordt overschreden en kondigt aan 'alles in het werk te stellen' om Zweden van lidmaatschap af te houden. In een televisietoespraak in oktober kondigt President Poetin aan dat de Russische strijdkrachten in de hoogste staat van paraatheid wordt gebracht en dat schepen van de Noordelijke vloot 'posities innemen' in de wateren tussen Groenland, IJsland en het Verenigd Koninkrijk. Poetin kondigt tevens aan dat verschillende onderzeeërs hun thuisbasis in Alexandra land hebben verlaten en geladen met hun 2M39 Poseidon-torpedo's nu de noordelijke kust van NAVO-lidstaat Noorwegen 'observeren'. Noorwegen vraagt onmiddellijk artikel 4-spoedoverleg binnen de NAVO aan.

6.3.3 Scoring

Tabel 33 Scorekaart scenario innovatie nucleaire overbrengingsmiddelen

Thema		Internationale en militaire dreigingen	
Dreigingscategorie	Proliferatie van massavernietigingswapens		
Scenario	Innovatie nucleaire overbrengingsmiddelen		
Scenariotoelichting	Russische innovatie maakt de ontwikkeling van een nieuw kernwapen mogelijk. Het land dreigt het nucleaire wapen vervolgens in te zetten om de Zweedse toetreding tot de NAVO te verhinderen.		
Waarschijnlijkheidsbeoordeling (binnen 5 jaar)		Toelichting	
Waarschijnlijkheid:		D	Innovatie in nucleaire overbrengingsmiddelen en systemen beoordelen de experts als zeer waarschijnlijk. De onwaarschijnlijkheid komt hier voornamelijk voort uit de onzekerheid over welke fase deze ontwikkeling zich in bevindt. Experts zijn verdeeld over of er daadwerkelijk concrete aanwijzingen te zien zijn. In zijn geheel wordt het scenario daarom zeer voorstelbaar geacht, met een bovengrens C, en een ondergrens E.
Beoordeling gevolgen (impact)			
Veiligheidsbelang	Criterium	Score	Toelichting
Territoriaal	1.1 Grondgebied	0	Niet van toepassing.
	1.2 Internationale positie	0	Niet van toepassing.
	1.3 Digitale ruimte	0	Niet van toepassing.
	1.4 Bondgenootschappelijk grondgebied	C	Het betreft hier de bedreiging van het bondgenootschappelijk grondgebied van de NAVO. Het scenario beschrijft echter nog niet de daadwerkelijke inzet van middelen, waardoor er alleen beroep zou kunnen worden gedaan op art. 4 van het NAVO-pact. Tevens is een onderzeeër per definitie een heimelijk middel. Wanneer deze zich in de territoriale wateren van de bondgenoten bevindt, zou de indicatorcategorie 'heimelijke inzet van (militaire en/of niet-militaire) middelen' ook van toepassing zijn.
Fysiek	2.1 Doden	0	Niet van toepassing.
	2.2 Ernstig gewonden en chronisch zieken	0	Niet van toepassing.
	2.3 Gebrek primaire levensbehoeften	0	Niet van toepassing.
Economisch	3.1 Kosten	0	Niet van toepassing.
	3.2 Aantasting vitaliteit	0	Niet van toepassing.
Ecologisch	4.1 Aantasting natuur en milieu	0	Niet van toepassing.

Veiligheidsbelang	Criterium	Score	Toelichting
Sociaal-politiek	5.1 Verstoring dagelijks leven	0	Niet van toepassing.
	5.2 Aantasting democratische rechtsstaat	0	Niet van toepassing.
	5.3 Sociaal-maatschappelijke impact	A	Art. 4 van het Noord-Atlantisch Verdrag wordt voor het eerst in zijn bestaan ingeroepen. Dit zal in beperkte mate maatschappelijke verantwoordiging veroorzaken onder bepaalde groepen in de maatschappij.
Internationale rechtsorde	6.1 Staatssoevereiniteit, vreedzame co-existentie en vreedzame geschillenbeslechting	B	Dreiging met inzet van offensieve middelen staat haaks op vreedzame geschillenbeslechting, en raakt de indicator-categorie 'inperken van het gezag van een soevereine staat'. Rusland als normbreker en lid van de P5 zorgt voor verzwaarde invulling van het criterium (+1).
	6.2 Mensenrechten	0	Niet van toepassing.
	6.3 Internationaal financieel-economisch bestel	0	Niet van toepassing.
	6.4 Multilaterale instituties	C	De dreiging met inzet van (nucleaire) gewelddmiddelen ondermijnt de basisbeginselen van de multilaterale instituties en internationale wapenbeheersingsregimes, zoals de VN en de NPW. Rusland als normbreker en lid van de P5 zorgt voor verzwaarde invulling van het criterium (+1).
	6.5 Instabiliteit rondom Koninkrijk/EU	0	Niet van toepassing.

6.4 Scenario terroristische aanslag met een biologisch wapen

Rechtsextremistische terroristen plegen tijdens de Olympische Spelen van 2024 in Parijs een aanslag met een biologisch wapen door een bakje met miltvuursporen

(Bacillus Anthracis) in poedervorm te legen in de de luchtinlaat van het airconditioningsysteem van een tijdelijke moskee in het Olympische dorp.

De volgende bouwstenen zijn gebruikt voor de totstandkoming van dit scenario.

Tabel 34 Bouwstenen scenario terroristische aanslag met een biologisch wapen

Actor	Actie	Type wapen	Aantal slachtoffers	Maatregelen/ reacties
Niet statelijke (extremistische) actor	Inzet CBRN wapens	Biologisch	<100	N.v.t.

6.4.1 Context

Een kleine, radicale rechts-extremistische groepering genaamd 'Révolution de la Pureté Occidentale' (RPO) met in totaal ongeveer 25 leden in Frankrijk en België bereidt zich al enkele jaren voor op een terroristische aanslag op een islamitisch doel om daarmee een zogenoemde 'eindstrijd' uit te lokken waarmee, althans volgens de denkbeelden

van de groepering, de Islam uit West-Europa verdreven zou moeten worden. De groepering wordt weliswaar in de gaten gehouden door Franse en Belgische inlichtingendiensten, maar vooral wegens het verspreiden van hun xenofobische en racistische denkbeelden via geëncrypteerde app-groepen. De inlichtingendiensten hebben geen vermoeden van de plannen van RPO om een aanslag te plegen.

6.4.2 Scenario

In 2024 worden de Olympische Spelen in Parijs gehouden. Omdat inlichtingendiensten waarschuwen voor mogelijke aanslagen vanuit radicaalislamitische hoek, heeft Frankrijk veel geïnvesteerd in zeer strenge beveiliging van de Spelen. De extreemrechtse RPO is in 2023 begonnen met de voorbereiding van een aanslag tegen de tijdelijke moskee die voor islamitische sporters is ingericht in het Parijse Olympische Dorp. Wapens of explosieven binnensmokkelen lijkt door alle beveiligingsmaatregelen lastig, maar de RPO legt via abbatoirs de hand op Bacillus Anthracis (miltvuur). De groep slaagt erin om het miltvuur in een laboratorium op voedingsmedia te kweken en te vermenigvuldigen.

Eén van de RPO-leden wordt als uitzendkracht aangenomen als schoonmaker in het Olympisch Dorp. Hij krijgt een bakje met poeder mee dat, verstopt in

zijn lunchpakket, ongehinderd door de beveiliging komt. Bij het gebouwtje dat als tijdelijke moskee dient, leegt hij het bakje met het miltvuurpoeder in de luchtinlaat van het airconditioningsysteem. Al snel melden de media de uitbraak van een door een bacterie veroorzaakte infectieziekte onder Olympische sporters en andere delegatieleden. Er ontstaat allereerst een normale verkoudheid, maar na 2 tot 4 dagen treedt er kortademigheid op. Dit gaat gepaard met hoge koorts en het opgeven van bloed. Zelfs bij behandeling met antibiotica overlijden meerdere patiënten binnen 24 uur. Onderzoek wijst al snel in de richting van de inademing van miltvuursporen, maar niemand vermoedt aanvankelijk dat er een aanslag met miltvuur is gepleegd door een kleine en onbekende extreemrechtse organisatie. De aanslag wordt niet opgeëist door de RPO.

6.4.3 Scoring

Tabel 35 Scorekaart scenario terroristische aanslag met een biologisch wapen

Thema		Internationale en militaire dreigingen	
Dreigingscategorie	Proliferatie van massavernietigingswapens		
Scenario	Terroristische aanslag met een biologisch wapen		
Scenariotoelichting	Recht-extremistische terroristen plegen een aanslag op een internationaal publiek evenement met een biologisch wapen. Het betreft een aanslag met Bacillus Anthracis (miltvuur) in poedervorm.		
Waarschijnlijkheidsbeoordeling (binnen 5 jaar)		Toelichting	
Waarschijnlijkheid:	B	Het gebruik van een biologisch wapen door een terroristische groepering wordt door experts enigszins voorstelbaar geacht.	
Beoordeling gevolgen (impact)			
Veiligheidsbelang	Criterium	Score	Toelichting
Territoriaal	1.1 Grondgebied	0	Niet van toepassing.
	1.2 Internationale positie	0	Niet van toepassing.
	1.3 Digitale ruimte	0	Niet van toepassing.
	1.4 Bondgenootschappelijk grondgebied	0	Niet van toepassing.
Fysiek	2.1 Doden	B	10-100 sterfgevallen.
	2.2 Ernstig gewonden en chronisch zieken	B	10-100 ziektegevallen.
	2.3 Gebrek primaire levensbehoeften	0	Niet van toepassing.
Economisch	3.1 Kosten	0	Niet van toepassing.
	3.2 Aantasting vitaliteit	0	Niet van toepassing.

Veiligheidsbelang	Criterium	Score	Toelichting
Ecologisch	4.1 Aantasting natuur en milieu	0	Niet van toepassing.
Sociaal-politiek	5.1 Verstoring dagelijks leven	0	Niet van toepassing.
	5.2 Aantasting democratische rechtsstaat	0	Niet van toepassing.
	5.3 Sociaal-maatschappelijke impact	C	De onzekerheid over de (mogelijke) moedwillige verspreiding van het miltvuur zorgt voor brede maatschappelijke angst en woede. Daarnaast geeft het uitblijven van attributie aanleiding voor het ontstaan van complottheorieën over de herkomst van de bacteriesporen, welke leiden tot polarisatie en wantrouwen tussen groepen burgers.
Internationale rechtsorde	6.1 Staatssoevereiniteit, vreedzame co-existentie en vreedzame geschillenbeslechting	0	Gezien de aanslag terug te leiden is tot een niet-statelijke actor kan er niet gescoord worden op dit veiligheidsbelang.
	6.2 Mensenrechten	0	Niet van toepassing.
	6.3 Internationaal financieel-economisch bestel	0	Niet van toepassing.
	6.4 Multilaterale instituties	0	Niet van toepassing.
	6.5 Instabiliteit rondom Koninkrijk/EU	0	Niet van toepassing.

6.5 Scenario inzet van kernwapens Saoedi-Arabië – Iran

In de zomer van 2024 kondigt Iran aan op grote schaal uranium te gaan verrijken. Het land treedt uit het NPV en zet de inspecteurs van het IAEA het land uit. Iran voert aan het eind van het jaar een succesvolle nucleaire testexplosie uit. Het ontwikkelen van kernwapens door Iran heeft een

cascade-effect en Saoedi-Arabië onthult dat het dankzij Pakistan kan beschikken over kernwapens en niet zal aarzelen ze in een conflict met Iran te gebruiken. In de zomer van 2025 ontploft er een Iraanse kernbom nabij Jeddah.

De volgende bouwstenen zijn gebruikt voor de totstandkoming van dit scenario.

Tabel 36 Bouwstenen scenario inzet van kernwapens Saoedi-Arabië – Iran

Actor	Actie	Type wapen	Aantal slachtoffers	Maatregelen/ reacties
Iran	Uittreden of opzeggen verdrag m.b.t. CBRN proliferatie of wapenbeheersing	Nucleair	>1000	Militaire interventie - inzet CBRN wapens
	Niet naleven verdrag m.b.t. CBRN proliferatie of wapenbeheersing	Radiologisch		
	Ontwikkeling CBRN wapens door niet-CBRN mogendheid of niet statelijke actor	Overbreng-mechanismen		

6.5.1 Context

Het in 2021 hervatte overleg inzake het ‘Joint and Comprehensive Plan of Action’ (JCPOA, oftewel de ‘nucleaire deal met Iran’) tussen de EU3, China, Rusland en Iran sleept zich, met grote tussenpozen, voort. Iran blijft weigeren in dit verband direct met de VS in gesprek te gaan, waarbij de VS formeel vast blijft houden aan een ‘maximum pressure’ beleid jegens Iran. Iran weigert tevens het vraagstuk van overbrengingsmiddelen bij de besprekingen te betrekken (iets waarop de EU3 aandringt) en blijft intussen gestaag doorgaan met zijn uraniumverrijkingsprogramma. Internationale waarnemers schatten dat Iran in staat is binnen drie maanden een kernwapen te produceren. Eind 2024 wint Ted Cruz, de door Donald Trump gesteunde Republikeinse kandidaat die tijdens zijn campagne heeft aangekondigd “desnoods gewapenderhand” een einde te zullen maken aan Irans nucleaire aspiraties, de Amerikaanse presidentsverkiezingen van de Democratische kandidaat Kamala Harris. Na Cruz’ inauguratie stelt de VS direct nieuwe sancties in tegen Iran. Dit land reageert hierop door uit het Non-Proliferatieverdrag te treden en de resterende samenwerking met het IAEA op te zeggen. Teheran stapt tevens uit alle multilaterale diplomatieke overleg in dit verband. In maart 2025 voert Iran een succesvolle nucleaire test uit. Rond die tijd lekken berichten uit die er op wijzen dat Saoedi-Arabië, kennelijk met heimelijke steun van Pakistan, over een eigen kernwapen beschikt. Riyad ontkent deze berichten stellig.

6.5.2 Scenario

In Jemen is in 2023 een fragiel vredesakkoord bereikt tussen strijdende partijen maar voorjaar 2025 laait de strijd tussen de door Iran gesteunde Houthi’s en de voormalige ‘coalitie’ weer op. De Houthi’s nemen met een verrassingsoffensief de energierijke provincies Marib en Shabwa in het noorden in en kondigen aan door te willen stoten naar het zuiden.

6.5.3 Scoring

Tijdens dit offensief hebben regelmatig raketbeschietingen van Saoedisch grondgebied plaatsgevonden. De Saoedische Koning Mohammed bin Salman voert opnieuw bombardementen uit op Jemen en houdt Teheran verantwoordelijk voor de opmars van de Houthi’s. Hij dreigt Iran openlijk met vergelding door inzet van “het gehele wapenarsenaal” waarover de Saoedische strijdkrachten kunnen beschikken. De landen van de Gulf Cooperation Council (GCC) verklaren zich solidair met Saoedi-Arabië. Een door Frankrijk en het VK ingediende Veiligheidsraad-resolutie die alle partijen oproept tot een staakt-het-vuren wordt getroffen door een Russisch en Chinees veto, aangezien de tekst “niet gebalanceerd genoeg” is en de rol van Iran “te negatief” wordt beoordeeld. Een Russisch-Chinese bemiddelingspoging in de regio mislukt vervolgens, volgens Moskou en Beijing doordat de VS druk heeft uitgeoefend op Riyad hiermee niet in te stemmen.

Als de Houthi’s in de zomer van 2025 oprukken richting Aden bereikt de retoriek een kookpunt met de aankondiging van Koning MBS dat “alles in gereedheid is gebracht om Iran, de sponsors van het Houthi-terrorisme, een beslissende slag toe te dienen”. Terwijl een internationale coalitie onder leiding van de VS met oorlogsbodems patrouilleert in de Straat van Hormuz (Nederland neemt met een LCF-fregat deel aan deze maritieme operatie) wordt het Iraanse nucleaire verrijkingscomplex in Natanz getroffen door een cyberaanval die volgens Opperste Leider Khamenei is uitgevoerd door “zionisten” met de steun van de VS. In het hele land worden massale demonstraties georganiseerd waarbij leuzen worden gescandeerd tegen de VS, Israël en Saoedi-Arabië. In het gedrang komen tientallen mensen om. Op 12 augustus lanceert Iran een aanval met een ‘low yield’ kernwapen op de Saoedische kustplaats Jeddah als zijnde “de moeder aller vergeldingslagen”. Terwijl de Saoedische Veiligheidsraad in spoedzitting bijeen is in Riyad drijft er een wolk met radioactieve fall-out richting de nabijgelegen heilige stad Mekka.

Tabel 37 Scorekaart scenario inzet van kernwapens Saoedi-Arabië – Iran

Thema	Internationale en militaire dreigingen
Dreigingscategorie	Proliferatie van massavernietigingswapens
Scenario	Inzet van kernwapens Saoedi-Arabië – Iran
Scenariotoelichting	Iran weet een nucleair wapen te ontwikkelen, waarna KSA ook toegang verkrijgt tot een kernbom. Onder oplopende regionale spanningen zet Iran het wapen uiteindelijk in als vergeldingsactie op een Saoedische kustplaats.

Waarschijnlijkheidsbeoordeling (binnen 5 jaar)		Toelichting
Waarschijnlijkheid:	A	Verschillende elementen binnen het scenario worden door de experts verschillend beoordeeld in hun waarschijnlijkheid. Zij schatten de ontwikkeling van Iraanse kernwapens als reëel. Dat KSA ook toegang verkrijgt tot kernwapens zien experts echter niet gebeuren. Tevens zien zij geen aanleiding voor escalatie met nucleaire inzet als gevolg. De inzet van kernwapens wordt in dit scenario daarom als zeer onwaarschijnlijk beoordeeld, met een bovengrens B.

Beoordeling gevolgen (impact)			
Veiligheidsbelang	Criterium	Score	Toelichting
Territoriaal	1.1 Grondgebied	0	Niet van toepassing.
	1.2 Internationale positie	0	Niet van toepassing.
	1.3 Digitale ruimte	0	Niet van toepassing.
	1.4 Bondgenootschappelijk grondgebied	0	Niet van toepassing.
Fysiek	2.1 Doden	0	Bij doorontwikkeling van het scenario zou het fysieke veiligheids criterium geraakt worden door de Nederlandse deelname aan een militaire oefening in de Straat van Hormuz.
	2.2 Ernstig gewonden en chronisch zieken	0	Niet van toepassing.
	2.3 Gebrek primaire levensbehoeften	0	Niet van toepassing.
Economisch	3.1 Kosten	D	De kosten komen voort uit financiële schade. Een \$30 hogere olieprijs zal leiden tot een verlies van 1,5% BBP over een periode van 4 jaar. In totaal zullen de kosten tussen de €5 en €50 miljard bedragen.
	3.2 Aantasting vitaliteit	C	Inzet van een nucleair wapen zal invloed hebben op de olie export van KSA, en daarom impact hebben op de mondiale oliehandel. Een structureel \$30 hogere olieprijs zal resulteren in -0,5% BBP overheidssaldo, en een stijging van 1% werkloosheid (circa 120.000 banen).
Ecologisch	4.1 Aantasting natuur en milieu	0	Niet van toepassing.
Sociaal-politiek	5.1 Verstoring dagelijks leven	0	Mogelijke verstoring van de aanvoerketens bij verhindering vrije doorvaart door de Rode Zee en Straat van Hormuz, en de impact op de olie-export.
	5.2 Aantasting democratische rechtsstaat	0	Niet van toepassing.
	5.3 Sociaal-maatschappelijke impact	C	De inzet van massavernietigingswapens zal aanzienlijke gevolgen hebben in Nederland door de woede, angst en verdere onrust die dit veroorzaakt. Daarnaast zal polarisatie tussen soennitische en sjiitische groepen in Nederland toenemen, en mogelijk tot uiting komen in het niet langer accepteren van de andere groep.

Veiligheidsbelang	Criterium	Score	Toelichting
Internationale rechtsorde	6.1 Staatssoevereiniteit, vreedzame co-existentie en vreedzame geschillenbeslechting	D	De inzet van massavernietigingswapens tast de normen van vreedzame co-existentie en geschillenbeslechting ernstig aan (indicatorcategorie 4).
	6.2 Mensenrechten	E	Het doelmatig doden van een significant deel van de Saoedi-Arabische burgerbevolking als beschreven in het scenario wordt onder artikel 8 van het Statuut van het Internationaal Strafhof beschouwt als oorlogsmisdrijf. Daarnaast wordt de inzet van kernwapens op een kustplaats in plaats van een militair doelwit 'als onderdeel van een wijdverbreide aanval gericht tegen een burgerbevolking' onder Artikel 7 van het Statuut van het Internationaal Strafhof ook aangemerkt als misdad tegen de menselijkheid.
	6.3 Internationaal financieel-economisch bestel	0	Niet van toepassing.
	6.4 Multilaterale instituties	C	Significante overtreding van meerdere non-proliferatieregimes en VN-resoluties met betrekking tot het verkrijgen en inzetten van nucleaire wapens, wat ernstig afbreuk doet aan de onderliggende normen en waarden van deze regimes.
	6.5 Instabiliteit rondom Koninkrijk/EU	0	Niet van toepassing.

6.6 Scenario kernoorlog door miscalculatie AI (wild card)

In 2024 escaleert het conflict tussen Armenië en Azerbeidzjan over het betwiste gebied Nagorno-Karabach voor de zoveelste keer en lopen de spanningen tussen Rusland en de NAVO snel op. Het geautomatiseerde Russische waarschuwingssysteem voor nucleaire

verrassingsaanvallen combineert verschillende gebeurtenissen met elkaar en concludeert dat er op korte termijn een verrassingsaanval zal plaatsvinden en zet de procedures in werking om een nucleaire tegenaanval te starten.

De volgende bouwstenen zijn gebruikt voor de totstandkoming van dit scenario.

Tabel 38 Bouwstenen wild-card-scenario kernoorlog door miscalculatie AI

Actor	Actie	Type wapen	Aantal slachtoffers	Maatregelen/ reacties
Rusland	Inzet CBRN wapens	Nucleair	>1000	Militaire interventie - inzet CBRN wapens

6.6.1 Context

De verhoudingen tussen de grootmachten tonen al jaren een tendens van toenemend wantrouwen. Als antwoord op voortdurende investeringen van met name de Verenigde Staten en China verhoogt ook Rusland de (reeds bestaande) investering in modernisering van kernwapensystemen. Uit vrees voor een nucleaire verrassingsaanval ('first strike') vanuit de VS of China moderniseert Rusland het bestaande geautomatiseerde waarschuwingssysteem dat een tegenaanval kan starten nog voor de vijandelijke raketten het Russische kernwapenarsenaal geraakt hebben. Rusland maakt bekend het systeem nog verder te automatiseren

met behulp van kunstmatige intelligentie. Sommige landen uiten hierop scherpe kritiek, met in het achterhoofd een eerder incident waarin relatief primitieve kunstmatige intelligentie het nucleaire waarschuwingssysteem van (toen nog) de Sovjet Unie op het verkeerde been zette. In 1983 werd de militaire oefening 'Able Archer' van de NAVO door het systeem aangezien voor de opmaat tot een verrassingsaanval, gelukkig zonder dat dit werkelijk tot kernoorlog leidde. Rusland bezweert de internationale gemeenschap echter dat de nieuwe technologie feilloos is, dat niemand hoeft te vrezen voor een kernoorlog door misverstanden omdat er altijd een menselijke toets

verzekerd is, maar dat ook niemand moet denken te kunnen weggelaten met een nucleaire verrassingsaanval op Rusland.

6.6.2 Scenario

In 2024 escaleert het conflict tussen Armenië en Azerbeidzjan over het betwiste gebied Nagorno-Karabach voor de zoveelste keer. Gesteund met Turks geld en wapenleveranties valt Azerbeidzjan diverse Armeense militaire locaties aan. De Armenen geven zo weinig tegenstand dat de aanvallers steeds verder doorstoten Armenië in. Rusland wil bondgenoot Armenië te hulp komen en vraagt daarom Georgië toestemming om transporten van grondtroepen en materieel door te laten op weg naar Armenië. Georgië weigert dit, waarna Rusland in grote haast zelf troepentransporten over Georgisch grondgebied forceert. Georgische grenswachten die dit proberen te voorkomen, raken verzeild in vuurgevechten. De Georgische regering spreekt van een verkapte invasie en vraagt de NAVO om hulp. De NAVO-leden kunnen echter niet tot een gemeenschappelijk standpunt komen. De Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk roepen Rusland publiekelijk op onmiddellijk alle troepenverplaatsingen door Georgië te stoppen. Ook Turkije uit, onder druk van de binnenlandse publieke opinie, oorlogszuchtige taal richting Rusland en besluit Turkse troepen en materieel in te vliegen naar bondgenoot Azerbeidzjan. Een aantal van deze vluchten stijgt op vanaf het militaire vliegveld Incirlik waar ook Amerikaanse B-61 kernbommen 'te gast' liggen.

Intussen vindt op de noordelijke Atlantische Oceaan een reeds lang van te voren geplande militaire oefening plaats waaraan diverse marineschepen en onderzeeboten van NAVO-lidstaten meedoen. Het scenario van de oefening draait om het opsporen van onderzeeboten die kruisraketten (met conventionele of nucleaire lading) op doelen aan land kunnen afschieten. Hoewel de NAVO Rusland heeft ingelicht over deze oefening, zijn de betreffende berichten door de spanning in Moskou om het conflict in de Kaukasus niet in de juiste Russische bevelvoeringssystemen terecht gekomen. Het Russische waarschuwingssysteem voor nucleaire verrassingsaanvallen combineert de verschillende gebeurtenissen en concludeert dat op korte termijn een verrassingsaanval verwacht kan worden. De ongewone hoeveelheid actieve NAVO-schepen en -onderzeeboten in de noordelijke Atlantische Oceaan en de ongewone activiteit op de Turkse luchtmachtbasis met Amerikaanse kernwapens, gecombineerd met de retoriek uit NAVO-landen over Georgië, zet de regel-gebaseerde kunstmatige intelligentie hier op het verkeerde been. Op het moment dat een Britse en Amerikaanse onderzeeboot tijdens de NAVO-oefening op de Atlantische Oceaan enkele kruiskrachten op tevoren geplande dummydoelen afvuren (zoals gepland en aangekondigd aan

Rusland) slaat het systeem groot alarm en zet procedures in werking om een nucleaire tegenaanval te starten. Normaal gesproken zit er een menselijke toets in deze procedure, maar toevallig vindt er een grootscheepse cyberaanval plaats op Russische militaire bevelvoering- en communicatiesystemen om de geforceerde doorgang van de Russische troepen over Georgisch grondgebied te belemmeren. Het kunstmatige intelligentiesysteem krijgt hierdoor niet binnen de benodigde termijn antwoord vanuit de menselijke toetsingsafdeling, concludeert hierdoor dat er reeds cruciale commandostructuren zijn uitgeschakeld door een stiekeme verrassingsaanval, ziet nog steeds raketlanceringen op de Atlantische Oceaan, en zet daarom de nucleaire tegenaanval in werking. Er worden zo'n veertig kernraketten afgevuurd, vooral op doelen in de VS en het VK.

Het Amerikaanse automatische alarmsysteem voor nucleaire verrassingsaanvallen registreert de Russische lanceringen direct en zet ook in de VS alle procedures voor een nucleaire tegenaanval tegen Russische doelen in werking. Geheel volgens de bestaande plannen en doctrines escaleert de nucleaire oorlogvoering razendsnel en binnen 24 uur zijn zowel Rusland, de VS en West-Europa vrijwel geheel vernietigd. Nederland wordt al bij het tweede salvo met Russische kernraketten getroffen door een Russische RS-28 Sarmat raket die tegelijk de havens van Rotterdam, Amsterdam en Antwerpen (België) dient te uit te schakelen. Bijna honderd miljoen burgers op het noordelijk halfrond komen om het leven. De rest van de wereld lijdt onder radioactieve fall-out en plotselinge klimaatverandering: door de vele nucleaire explosies is zoveel as en roet in de atmosfeer geblazen dat de zon amper doorbreekt op aarde en de temperatuur wereldwijd snel daalt. De overlevenden op aarde krijgen daardoor naast stralingsziekten ook nog eens te maken met een hongersnood door mislukte oogsten.

6.6.3 Scoring

Tabel 39 Scorekaart wild-card-scenario kernoorlog door miscalculatie AI

Thema		Internationale en militaire dreigingen	
Dreigingscategorie	Proliferatie van massavernietigingswapens		
Scenario	Kernoorlog door miscalculatie AI (wild card)		
Scenariotoelichting	Door miscalculatie van het geautomatiseerde Russische waarschuwingssysteem worden meerdere kernraketten op doelen in de VS en Europa afgevuurd. De Amerikaanse tegenreactie leidt vervolgens tot razendsnelle nucleaire escalatie.		
Waarschijnlijkheidsbeoordeling (binnen 5 jaar)			Toelichting
Waarschijnlijkheid:		A	Hoewel de kans op ongeluk met nucleaire wapens bestaat maakt het wantrouwen tegenover AI het onwaarschijnlijk dat de menselijke factor in nucleaire beslissingsprocessen op termijn zal verdwijnen. Een scenario waarin dit leidt tot nucleaire oorlog is onwaarschijnlijk. Experts zien daarom een klein risico, maar wel met verregaande gevolgen.
Beoordeling gevolgen (impact)			
Veiligheidsbelang	Criterium	Score	Toelichting
Territoriaal	1.1 Grondgebied	Ja	Als gevolg van de inzet van kernraketten raakt het Nederlandse grondgebied permanent buiten gebruik en is het niet langer toegankelijk.
	1.2 Internationale positie	Ja	
	1.3 Digitale ruimte	Ja	
	1.4 Bondgenootschappelijk grondgebied	Ja	
Fysiek	2.1 Doden	Ja	
	2.2 Ernstig gewonden en chronisch zieken	Ja	
	2.3 Gebrek primaire levensbehoeften	Ja	
Economisch	3.1 Kosten	Ja	
	3.2 Aantasting vitaliteit	Ja	
Ecologisch	4.1 Aantasting natuur en milieu	Ja	
Sociaal-politiek	5.1 Verstoring dagelijks leven	Ja	
	5.2 Aantasting democratische rechtsstaat	Ja	
	5.3 Sociaal-maatschappelijke impact	Ja	

Veiligheidsbelang	Criterium	Score	Toelichting
Internationale rechtsorde	6.1 Staatssoevereiniteit, vreedzame co-existentie en vreedzame geschillenbeslechting	Ja	
	6.2 Mensenrechten	Ja	
	6.3 Internationaal financieel-economisch bestel	Ja	
	6.4 Multilaterale instituties	Ja	
	6.5 Instabiliteit rondom Koninkrijk/EU	Ja	

6.7 Vitale processen

In de dreigingscategorie ‘proliferatie van massavernietigingwapens’ komt er één scenario naar voren dat op grote schaal impact zal hebben op de vitale processen in Nederland. Dit betreft het wild card scenario waarin er een kernoorlog ontstaat als gevolg van miscalculatie van artificiële intelligentie. Indien een kernoorlog zich daadwerkelijk manifesteert zullen alle voorzieningen met betrekking tot de vitale infrastructuur in Nederland worden aangetast. Wat voorbeelden daarvan zijn: aantasting van de drinkwatervoorziening, internet- en datavoorziening en vervoer van personen en goederen via de infrastructuur.

7. Beschouwing

Binnen het thema internationale en militaire dreigingen zijn in een viertal dreigingscategorieën voor zestien scenario's de waarschijnlijkheid van manifesteren en de impact op de nationale veiligheid in kaart gebracht. Twaalf van deze scenario's betreffen reguliere dreigingen. Vier scenario's, één in elke dreigingscategorie, betreffen zogeheten wild-card-scenario's. Voor deze vier scenario's is slechts beredeneerd welke veiligheidsbelangen er in potentie mee worden geraakt, zonder daadwerkelijk de impact ervan te scoren. Van de twaalf reguliere scenario's, zijn er zes die in de eindbeoordeling relatief hoog scoren (een E- of D-score voor impact) binnen het veiligheidsbelang internationale rechtsorde en stabiliteit. Dit zijn respectievelijk: IS grijpt de macht in Marokko, kernwapengebruik in het conflict Iran-Saoedi-Arabië, instorten van de Venezolaanse staat,

Chinese hereniging met Taiwan, de tijdelijke bezetting van een EU-lidstaat (Finland), en het uiteenvallen van de NAVO.

De oplopende geopolitieke spanningen tussen de diverse grootmachten bedreigen onze omgeving en onze nationale veiligheid. De Russische inval in Oekraïne van begin 2022 is een illustratie van de toenemende militaire dreiging, waardoor de grenzen in Europa opnieuw bedreigd worden met gewapend optreden. Maar ook verder weg van Europa nemen de internationale spanningen toe, zoals in Zuidoost- en Oost-Azië, waar China zich steeds meer profileert als de economische, politieke én militaire grootmacht van de toekomst. De jaarlijks stijgende mondiale militaire uitgaven illustreren dit geopolitieke spanningsveld. Ook al is een rechtstreekse bedreiging van de landsgrenzen van het

Figuur 1 Risicodiagram internationale en militaire dreigingen

Catastrofaal					
Zeer ernstig	<ul style="list-style-type: none"> • IS grijpt de macht in Marokko • Inzet van kernwapens Saoedi-Arabië – Iran 	<ul style="list-style-type: none"> • Chinese hereniging Taiwan • Tijdelijke bezetting van een EU-lidstaat 	<ul style="list-style-type: none"> • Instorten van de Venezolaanse staat • Uiteenvallen van de NAVO 		
Ernstig			<ul style="list-style-type: none"> • Crisis in de Zuid-Chinese Zee • Tweespalt in de EU 	<ul style="list-style-type: none"> • Desintegratie van Bosnië-Herzegovina 	
Aanzienlijk		<ul style="list-style-type: none"> • Terroristische aanslag met een biologisch wapen 	<ul style="list-style-type: none"> • Uiteenspatten van de OVSE 	<ul style="list-style-type: none"> • Innovatie nucleaire overbrengingsmiddelen 	
Beperkt					
	Zeer onwaarschijnlijk	Onwaarschijnlijk	Enigszins waarschijnlijk	Waarschijnlijk	Zeer waarschijnlijk

Koninkrijk onwaarschijnlijk, toch groeit het risico op internationale en militaire crisissituaties die Nederland kunnen meeslepen, mede door onze verdragsverplichtingen, bijvoorbeeld via Artikel 5 van het NAVO-verdrag en Artikel 42.7 van het Verdrag betreffende de Europese Unie. Daarbovenop is er een wedloop gestart voor de controle over onontgonnen regio's met het risico op nieuwe conflictharden: het Arctische gebied, de zeeën en de ruimte. Conflicten en fragiliteit in onze periferie creëren bovendien een machtsvacuüm waarin extremisten, terroristische groeperingen en de georganiseerde misdaad vrij spel krijgen, druk zetten op de betreffende regio's en een bedreiging vormen voor onze nationale veiligheid en onze handelsroutes. Wanneer dit bijdraagt tot hoge, ongecontroleerde en onregelmatige migratie, kan dit invloed uitoefenen op onze publieke ruimte en forse druk zetten op de maatschappelijke stabiliteit. Statelijke actoren die invloed hebben op migratiestromen, deïnen er bovendien niet voor terug om dit als drukmiddel tegen ons te gebruiken.

Dit alles luidt een nieuw tijdperk van internationale en militaire dreigingen in, waarin statelijke maar ook niet-statelijke actoren zich steeds meer wenden tot hybride methodes en technieken. Dit omvat het gecombineerde gebruik van economische, politieke, militaire en andere instrumenten waarbij de grens tussen oorlog en vrede steeds meer vervaagt, variërend van de beïnvloeding van de publieke opinie door desinformatie en propaganda, van cyberaanvallen en spionage, tot chantage, sabotage en aanvallen met CBRN-middelen. Dergelijke hybride aanvallen richten zich op de kwetsbaarheden van de tegenstander, zijn ambigu van aard en trachten doelbewust onder de drempels van detectie te blijven, wat attributie moeilijk maakt. Hybride aanvallen beogen bovendien om onze democratische rechtsorde te verzwakken en de cohesie en solidariteit binnen onze samenleving, de EU en NAVO te ondermijnen en zo onze slagkracht aan te tasten.

Een op regels gebaseerde, functionerende internationale rechtsorde is essentieel voor onze nationale veiligheidsbelangen. Het multilaterale kader ervan helpt bovendien de onvoorspelbaarheid van het veranderende karakter van de internationale betrekkingen te verminderen en conflict en instabiliteit te voorkomen. De toenemende geopolitieke spanningen tussen de grootmachten zetten echter zware druk op dit multilaterale systeem. Dit kan verschillende vormen aannemen, van het gebruik van het vetorecht binnen de VN-Veiligheidsraad tot de terugtrekking uit internationale overeenkomsten en verdragen. De verstoring van de internationale samenwerking op gebieden als vrijhandel, veiligheid, non-proliferatie of klimaat, heeft rechtstreekse gevolgen voor onze economie en onze internationale positie, maar heeft ook een directe impact op ingezetenen van het Koninkrijk in het buitenland. In de huidige, gemonialiseerde wereld reikt ons Koninkrijk verder dan zijn

fysieke grenzen. Ingezetenen van het Koninkrijk, ondernemingen en in het bijzonder onze diplomatieke en consulaire posten en uitgezonden militairen en civiele functionarissen lopen het risico op betrokkenheid bij gewelddadige acties en gevechtshandelingen.

De EU, NAVO, OVSE en de VN zijn niet immuun voor de druk op het internationale systeem. Enerzijds trachten bepaalde staten actief hun cohesie en slagkracht te ondermijnen door tal van hybride acties. Anderzijds keren sommige leden van deze organisaties zich af van het multilateralisme. De specifieke invraagstelling door bepaalde EU-lidstaten van de fundamentele principes en waarden waarop het Europese integratieproject is gebaseerd, waaronder de democratische rechtsstaat, verzwakt niet alleen de internationale invloed van de EU, maar ook dezelfde fundamentele principes die essentieel zijn voor onze welvaart, voor het beschermen van onze veiligheid en voor het respect voor individuele en collectieve waarden. Georganiseerde en gecoördineerde strategieën voor het manipuleren van meningen, door de massale verspreiding van nepnieuws en door de exploitatie van algoritmes die inherent zijn aan de huidige werking en programmering van sociale media, hebben een toenemende invloed en kunnen samenlevingen uit evenwicht brengen door de beïnvloeding van de publieke opinie of van democratische processen zoals verkiezingen.

Massavernietigingswapens vormen een ander belangrijk risico. In de afgelopen jaren zijn de dreigingen met Chemische, Biologische, Radiologische en Nucleaire (CBRN) agentia toegenomen. In de context van toenemende geopolitieke spanningen doen er zich regionale wapenwedlopen voor en achten staten zich steeds minder gebonden door multilaterale wapenbeheersingsafspraken. Een bijkomende dreiging schuilt in de toepassing van technologische ontwikkelingen in wapensystemen, waardoor de reactietijd wordt verkleind en de onvoorspelbaarheid wordt vergroot. Ontwikkelingen in de biologische wetenschap brengen potentieel gevaarlijke toepassingen binnen handbereik, ook van niet-statelijke actoren. Een aanval met het gebruik van CBRN agentia vereist weliswaar specifieke kennis, maar de grotere toegang tot informatie (via internet) werkt drempelverlagend. Terroristische organisaties of extremisten roepen bovendien geregeld op om aanslagen te plegen met CBRN agentia.

Door de lens van de zes nationale veiligheidsbelangen bezien, scoren de risico's van het thema 'internationale en militaire dreigingen' relatief hoog op het belang van een goed functionerende internationale rechtsorde en stabiliteit. Overkoepelend moet daarbovenop worden geconstateerd dat deze internationale orde momenteel sterk aan het veranderen is. De naoorlogse periode waarin het internationale statensysteem en de onderlinge

machtsverhoudingen werden gedomineerd door de Verenigde Staten lijkt definitief voorbij. We hebben inmiddels te maken met een opkomend China en een revisionistisch en revanchistisch Rusland die de VS meer en meer uitdagen. De aard van de internationale orde is bovendien erg complex doordat er op allerlei terreinen internationale samenwerking blijft bestaan, waardoor aspecten van de multilaterale wereldorde gehandhaafd blijven, en er tegelijkertijd aspecten van diezelfde wereldorde onder flinke druk staan. Op allerlei terreinen wordt in wisselende coalities samengewerkt én tegengewerkt. Deze internationale verhoudingen zorgen voor een grote mate van onzekerheid en dragen bij aan een verslechterende internationale en militaire veiligheidssituatie.

8. Nawoord

Het ANV is zich er terdege van bewust dat de huidige gebeurtenissen op het internationale toneel, en in het bijzonder de oorlog in Oekraïne, zich razendsnel ontwikkelen. Het is van belang om te beseffen dat de scenario's zoals weergegeven in deze themarapportage zijn ontwikkeld en getoetst nog voor de Russische inval in Oekraïne. Binnen het ANV wordt er dan ook naar gestreefd om in de risicoanalyse, maar ook in de onderliggende themarapportages, een goede balans te vinden tussen representatieve toekomstscenario's en scenario's die voldoende onderbouwing vinden in de actualiteit. Echter, het is een gegeven dat zodra de meest recente actualia worden meegenomen in de analyse, het risico bestaat dat op korte termijn die gebeurtenissen alweer achterhaald zijn. Daarom is er door het ANV gepoogd om scenario's op te stellen die zo toekomstbestendig mogelijk zijn.

Dit neemt echter niet weg dat de oorlog in Oekraïne een impact heeft op de analyse. In de inleiding van de themarapportage 'internationale en militaire dreigingen', maar ook in de diverse context secties van de verschillende hoofdstukken, wordt daarom stilgestaan bij deze ontwikkelingen. Het is bovendien zo dat de oorlog in Oekraïne in brede zin impact heeft op de vier dreigingscategorieën: het maakt oost-Europa fragieler, er is een verhoogd risico op een gewapend conflict tussen grootmachten, veiligheidsinstituten komen steeds verder onder druk te staan door nieuwe spanningen, en de proliferatie en inzet van massavernietigingswapens neemt toe in waarschijnlijkheid.

Tevens is het zo dat een aantal van de in deze themarapportage beschreven scenario's waarschijnlijker zijn geworden in het licht van de huidige ontwikkelingen. Hierbij valt te denken aan de volgende scenario's:

- Het uiteenvallen van de Russische Federatie
- Een tweespalt in de Europese Unie rondom de te varen beleidskoers (t.a.v. Rusland)
- Het uiteenspatten van de OVSE (nu Rusland is weggelopen bij de OVSE manifesteert dit scenario zich al)
- Het oprichten van een alternatieve Verenigde Naties waarin China en Rusland gezamenlijk vooroplopen
- Een tijdelijke bezetting van een EU-lidstaat (na lidmaatschapsaanvraag van Finland en Zweden neemt het risico hierop toe)
- Een gewapend treffen tussen grootmachten in het Poolgebied als gevolg van toegenomen geopolitieke spanningen
- Innovatie van nucleaire overbrengingsmiddelen

Echter, met het oog op de zuiverheid van de methodiek, is ervoor gekozen om deze scenario's inhoudelijk niet aan te passen of te updaten op basis van de actualiteit. Dit zou namelijk vereisen dat de scenario's opnieuw gevalideerd moeten worden door experts en vervolgens in nieuwe expertsessies gescoord moeten worden op hun waarschijnlijkheid en impact.

Bronnenlijst

- Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst,
AIVD Openbaar Jaarverslag 2019, april 2020.
- Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst,
AIVD Openbaar Jaarverslag 2020, april 2021.
- Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst,
AIVD Openbaar Jaarverslag 2021, april 2022.
- Analistennetwerk Nationale Veiligheid,
Geïntegreerde risicoanalyse Nationale Veiligheid, 2019.
- Analistennetwerk Nationale Veiligheid,
Geïntegreerde risicoanalyse Caribisch Nederland, 2020.
- Analistennetwerk Nationale Veiligheid,
Horizonscan Nationale Veiligheid 2019, oktober 2019.
- Analistennetwerk Nationale Veiligheid,
Horizonscan Nationale Veiligheid 2020, oktober 2020.
- Analistennetwerk Nationale Veiligheid. (2022). *Leidraad Risicobeoordeling Rijksbrede risicoanalyse Nationale Veiligheid*.
- Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC),
Fiche 3: Mededeling versterken bijdrage EU aan op regels gebaseerd multilateralisme, 17 februari 2021, p. 3.
- Cole Bunzel, "Explainer: the Islamic State in 2021,"
The Wilson Center, 10 december 2021.
- European Commission/European External Action Service,
Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe: A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy, juni 2016.
- Fund for Peace, *Fragile States Index*, 2021.
- Fund for Peace, *Fragile States Index - Turning Up the Heat: Climate Change, Fragility, and Conflict*, 20 mei 2021.
- HCSS & Clingendael, *Geopolitieke Genesis: Dutch Foreign and Security Policy in a Post-COVID World*, *Strategische Monitor 2020-2021*, maart 2021.
- HCSS & Clingendael, *Samenhangen: Beleid en bondgenoten voor Nederland en Europa in turbulente tijden*, *Strategische Monitor 2021-2022*, maart 2022.
- Igarapé Institute, *Homicide Monitor*, 2019.
- International Institute for Strategic Studies, *Armed Conflict Survey 2021*, 21 september 2021
- Juan Pablo Bickel, "Latin America: fall in homicides masks long-term pandemic damage," *International Institute for Strategic Studies*, 25 oktober 2021.
- Kali Robinson & Will Merrow, "The Arab Spring at Ten Years: What's the Legacy of the Uprisings?," *Council on Foreign Relations*, 3 december 2020.
- Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst,
MIVD Openbaar Jaarverslag 2019, april 2020.
- Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst,
MIVD Openbaar Jaarverslag 2020, april 2021.
- Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst,
MIVD Openbaar Jaarverslag 2021, april 2022.
- Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid,
Dreigingsbeeld statelijke actoren, februari 2021.
- Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid,
Cybersecuritybeeld Nederland, juni 2021.
- Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid,
Overzicht vitale processen, 2022.
- Security Council Report, *The Security Council Veto*;
Dag Hammarskjöld Library, Security Council - Veto List. 'The Veto,' *Security Council Report*, 16 december 2020.
- Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatie Centrum,
State-of-the-art onderzoek Statelijke Dreigingen, oktober 2021.

Bijlage 1. Overzicht van organisaties expertsessies

Voor de de beoordeling van de scenario's zijn meerdere expertsessies gehouden. Deelnemers van de volgende organisaties waren hierbij betrokken.

Deelnemende organisaties expertsessies
Artsen voor Vrede
Erasmus Universiteit Rotterdam
Haags Centrum voor Strategische Studies
Instituut Clingendael
Militaire Inlichtingen en Veiligheid Dienst
Ministerie van Buitenlandse Zaken (diverse departementen)
Ministerie van Defensie (diverse departementen)
Ministerie van Justitie en Veiligheid
Rijksuniversiteit Groningen
Universiteit Leiden



Rijksoverheid

Analistennetwerk Nationale Veiligheid

Redactie: Clingendael

Dit is een uitgave van:

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

Juli 2022