Rijksbrede Risicoanalyse Nationale Veiligheid 2026

Themarapport Combinatiescenario Sanctiepolitiek tegen geïsoleerd Nederland



Rijksbrede Risicoanalyse
Nationale Veiligheid 2026

Themarapport Combinatiescenario Sanctiepolitiek tegen geïsoleerd Nederland

Analistennetwerk Nationale Veiligheid (ANV)

Colofon

© RIVM 2026
Delen uit deze publicatie mogen worden overgenomen op voorwaarde van bronvermelding: Analistennetwerk Nationale Veiligheid (ANV). (2026). Rijksbrede Risicoanalyse Nationale Veiligheid 2026, Themarapport Combinatiescenario Sanctiepolitiek tegen geïsoleerd Nederland.

Contact:
anv@rivm.nl

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

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

Inhoudsopgave

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

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

3 Combinatiescenario: Sanctiepolitiek tegen geïsoleerd Nederland — 15
3.1 Inleiding combinatiescenario — 16
3.2 Het scenario: Sanctiepolitiek tegen geïsoleerd Nederland – op aanvraag — 17
3.3 Wat als…? — 17
3.4 Beschouwing combinatiescenario Sanctiepolitiek tegen geïsoleerd Nederland — 18
3.4.1 Kwetsbaarheden — 19
3.4.2 Handelingsperspectief — 20

4 Literatuur — 21

Bijlage 1 Samenstelling Analistennetwerk Nationale Veiligheid — 23

1 Inleiding

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

1.1 Doel

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

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

1.2 Relatie met Trendanalyse

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

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

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

1.3 Leeswijzer

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

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

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

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

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

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

2 Methodiek nationale veiligheid

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

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

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

2.1 Nationale veiligheidsbelangen

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

Tabel 1 Veiligheidsbelangen en impactcriteria behorende tot de methodiek nationale veiligheid

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Tabel 3 Klassen van waarschijnlijkheid binnen de methodiek nationale veiligheid

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

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

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

2.2 Scenario's

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

2.2.1 Enkelvoudige scenario's

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

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

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

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

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

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

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

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

2.2.2 Combinatiescenario's

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

2.2.2.1 Uitgangspunten

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

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

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

2.2.2.2 Selectiecriteria

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

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

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

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

2.2.2.3 Beoordeling

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

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

2.3 Resultaten en beschouwing

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

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

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

2.4 Geografische reikwijdte

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

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

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



3 Combinatiescenario: Sanctiepolitiek tegen geïsoleerd Nederland

De afgelopen jaren is er meer frictie tussen de Verenigde Staten en hun Europese bondgenoten. In de Strategische Monitor 2023 is al gesteld dat de VS een 'gecompliceerde' bondgenoot is en in de Strategische Monitor 2025-30 wordt gewaarschuwd voor een 'wispelturig, op eigenbelang gerichte VS' (Clingendael & HCSS, 2024, p. 9; Clingendael, 2025, p. 117). In het Dreigingsbeeld Statelijke Actoren 2025 stellen de AIVD, MIVD en NCTV (2025, pp. 14, 40) op hun beurt dat de VS zich minder principieel achter Europa scharen, nu zij een meer transactionele houding aannemen, en er niet voor schromen economische machtsmiddelen in te zetten om beleidsdoelen te bereiken. De VS stellen zich steeds vaker dwingend op, zelfs naar bondgenoten toe, en grijpen daarbij naar (onconventionele) drukmiddelen, zoals importheffingen (zie ook Clingendael, 2026).

Tegelijkertijd zien we dat grootmachten zoals China en de VS recent individuele EU-lidstaten diplomatiek hebben geïsoleerd met zeer gerichte druk. Zo is Litouwen door China onder druk gezet nadat het de diplomatieke banden met Taiwan had aangehaald in 2021. De VS dreigden Spanje uit de NAVO te zetten toen het in 2025 bedenkingen uitsprak over de 5%-norm die kort daarna in Den Haag is vastgelegd (Reuters, 2025). Daarnaast dreigden de VS in 2025 met de overname van Groenland, een autonome regio binnen het Deense Koninkrijk. Door het relatief decentrale karakter van de EU is het voor grootmachten aantrekkelijk om individuele EU-lidstaten uit elkaar proberen te spelen.

Tenslotte heeft Washington zich vanuit ideologische redenen vijandig opgesteld richting het Internationaal Strafhof (ICC) en Internationaal Gerechtshof (ICJ). De werkzaamheden van het ICC en het leven van diens medewerkers zijn inmiddels sterk bemoeilijkt door sancties vanuit het Witte Huis op het gebruik van Amerikaanse diensten zoals mailservers en betaalrekeningen (Le Monde, 2025). Naar eigen zeggen oefent de Amerikaanse regering druk uit op het ICC vanwege de 'onrechtmatige' onderzoeken naar Israëlische beleidsmakers die het hof heeft lopen. De verdediging van Israël en de strijd tegen vermeend antisemitisme lijken daarmee te behoren tot de (principiële) doeleinden die door de VS met (economische) drukmiddelen worden nagestreefd.

3.1 Inleiding combinatiescenario

Dit combinatiescenario komt voort uit de trend dat economische afhankelijkheden steeds vaker worden ingezet als geopolitiek middel om druk uit te oefenen, waardoor geopolitiek en economie met elkaar verweven worden. In het scenario zijn drie pijlers gecombineerd, te weten:

1. Geopolitiek: een onvoorspelbaar, op eigenbelang gericht VS en een onzeker bondgenootschap;
2. Economie: sterke verwevenheid met, en afhankelijkheid van, de VS en de inzet van dwingende handelspolitiek;
3. Sociaal-maatschappelijk: polarisatie en politiek extremisme in de samenleving.

3.2 Het scenario: Sanctiepolitiek tegen geïsoleerd Nederland – op aanvraag

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

3.3 Wat als…?

Bovenstaande scenario is een mogelijke uitwerking van de combinatie van een onvoorspelbaar VS, waar we als Koninkrijk sterk afhankelijk van en mee verweven zijn, van de inzet van dwingende handelspolitiek en van polarisatie en politiek extremisme in de samenleving. Er zijn echter meerdere alternatieve uitwerkingen mogelijk. In deze paragraaf worden in de vorm van 'wat als' enkele van deze alternatieven weergegeven.

Wat als…?
De economische maatregelen van de VS ook andere domeinen raken, zoals het financieel verkeer, energie-importen (bijv. LNG), leveranties van militair materieel, leveranties van andere essentiële goederen zoals medicatie of digitale dienstverlening anders dan de in het scenario genoemd clouddiensten voor de Rijksoverheid. Bijvoorbeeld het niet meer bereikbaar zijn van Nederlandse particuliere of bedrijfsaccounts bij Amerikaanse techbedrijven.

Wat als…?
Naast niet-essentiële goederen ook de aanvoer van essentiële voorzieningen naar het Caribisch deel van het Koninkrijk, zoals eten of medicatie, voor langere tijd wordt bemoeilijkt, bijvoorbeeld door een zeeblokkade of militaire spanningen in de Caribische Zee?

Wat als…?
Niet alleen Nederland achter de schermen onder druk wordt gezet, maar ook (naburige) EU-lidstaten meegaan in het antisemitische narratief en de onderlinge samenwerking openlijk opzeggen?

Wat als…?
Er interne verdeeldheid ontstaat over het huisvesten van de internationale instituten ICC en ICJ en Nederland daardoor verschillende publieke belangen moet afwegen?

Wat als…?
De geweldsspiraal ook politici treft en uitmondt in een politieke moord?

3.4 Beschouwing combinatiescenario Sanctiepolitiek tegen geïsoleerd Nederland

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

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

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

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

De economie wordt met name getroffen door de kosten die volgen uit de financieel-economische maatregelen van de VS. Deze kosten variëren met de duur van de sancties over tijd en de reikwijdte van de goederen, diensten of sectoren die gesanctioneerd worden. In een extremer scenario zouden de kosten veel hoger zijn. De economische vitaliteit, in termen van werkloosheid en de publieke schuldquote, wordt over een periode van twee jaar relatief beperkt geraakt. Dit zou (veel) meer het geval zijn mochten één of meer van de alternatieve uitwerkingen ('wat als' in het scenario) werkelijkheid worden, zoals rond het financieel stelsel, de energievoorziening of digitale dienstverlening. Deze treffen niet alleen de sectoren in kwestie, maar werken via leveringsketens breed door in andere bedrijfstakken en de algehele maatschappij. Zeker voor essentiële diensten en 'niet-duurzaam inzetbare' goederen, zoals het financieel verkeer of brandstoffen, kan dit mogelijk al snel tot problemen leiden. De precieze impact zal ook afhangen van de mate waarin snel vervangende leveranciers gevonden kunnen worden, des te meer wanneer ook andere landen zich scharen achter de boycot.

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

3.4.1 Kwetsbaarheden

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

Het koppelen van ogenschijnlijk ongerelateerde socio-culturele, politieke en economische dossiers maakt dat ook dit sterk met elkaar verweven is. Zo heeft de Amerikaanse regering eerder al landenspecifieke handelsmaatregelen ingevoerd vanwege bijvoorbeeld de vervolging van een oud-president (Brazilië) of het ontwijken van sancties tegen Rusland (India). Het handelsbeleid wordt mede gevoerd op basis van desinformatie (op sociale media) om een politieke agenda na te streven, zoals bij maatregelen gericht tegen Zuid-Afrika en Nigeria vanwege een vermeende genocide (BBC, 2025; New York Times, 2026). Zeker ook de onvoorspelbaarheid van het beleid maakt het moeilijk om te anticiperen op nieuwe ontwikkelingen. Tegelijkertijd kan het bedrijfsleven en financieel bestel al direct anticiperen of reageren, zonder dat formeel nieuw beleid is vastgesteld, maar in plaats daarvan uit voorzorg klanten weigeren of handelsstromen verschuiven. Daarbij bestaat ook omgekeerd de mogelijkheid dat bedrijven juist de politieke besluitvorming beïnvloeden voor economisch gewin in Europa, bijvoorbeeld door in de VS te lobbyen tegen regelgeving.

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

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

aangewakkerd. De rol van (veelal buitenlandse) sociale media is hierop van grote invloed.

3.4.2 Handelingsperspectief

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

4 Literatuur

AIVD, MIVD & NCTV (2022). Dreigingsbeeld Statelijke Actoren (DBSA) 2025. Verkregen via https://www.nctv.nl/documenten/2025/07/17/dreigingsbeeld-statelijke-actoren-2025

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

Analistennetwerk Nationale Veiligheid (ANV) (2024). *Trendanalyse Nationale Veiligheid 2024. Verdieping op de Trendanalyse.*

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

BBC (2025, juni 2). Is there a genocide of white South Africans as Trump claims? Geraadpleegd op 2 juni 2025, van: https://www.bbc.com/news/articles/c9wg5pg1xp5o

CBS (2025a) Nederland Handelsland 2025. Verkregen via https://longreads.cbs.nl/nederland-handelsland-2025/nederlandse-verdiensten-aan-de-export/

CBS (2025b). Internationaliseringsmonitor 2025-I: Verenigde Staten. Verkregen via https://longreads.cbs.nl/im2025-1/

Clingendael (2025). Strategische Monitor 2025-2030: Geopolitiek changement op het wereldtoneel. Verkregen via https://www.clingendael.org/publication/strategische-monitor-2025-2030-geopolitiek-changement-op-het-wereldtoneel

Clingendael (2026). Coercive extractivism: The mechanics of Trump's transactional approach to Europe. Verkregen via https://www.clingendael.org/publication/coercive-extractivism-mechanics-trumps-transactional-approach-europe

Clingendael & HCSS (2024). Strategische Monitor 2023: Barsten en Blokken. Verkregen via https://www.clingendael.org/publication/strategische-monitor-2023-barsten-en-blokken

CPB (2024). Kansen en kwetsbaarheden: economische verwevenheid met de VS. Verkregen via https://www.cpb.nl/kansen-en-kwetsbaarheden-economische-verwevenheid-met-de-vs

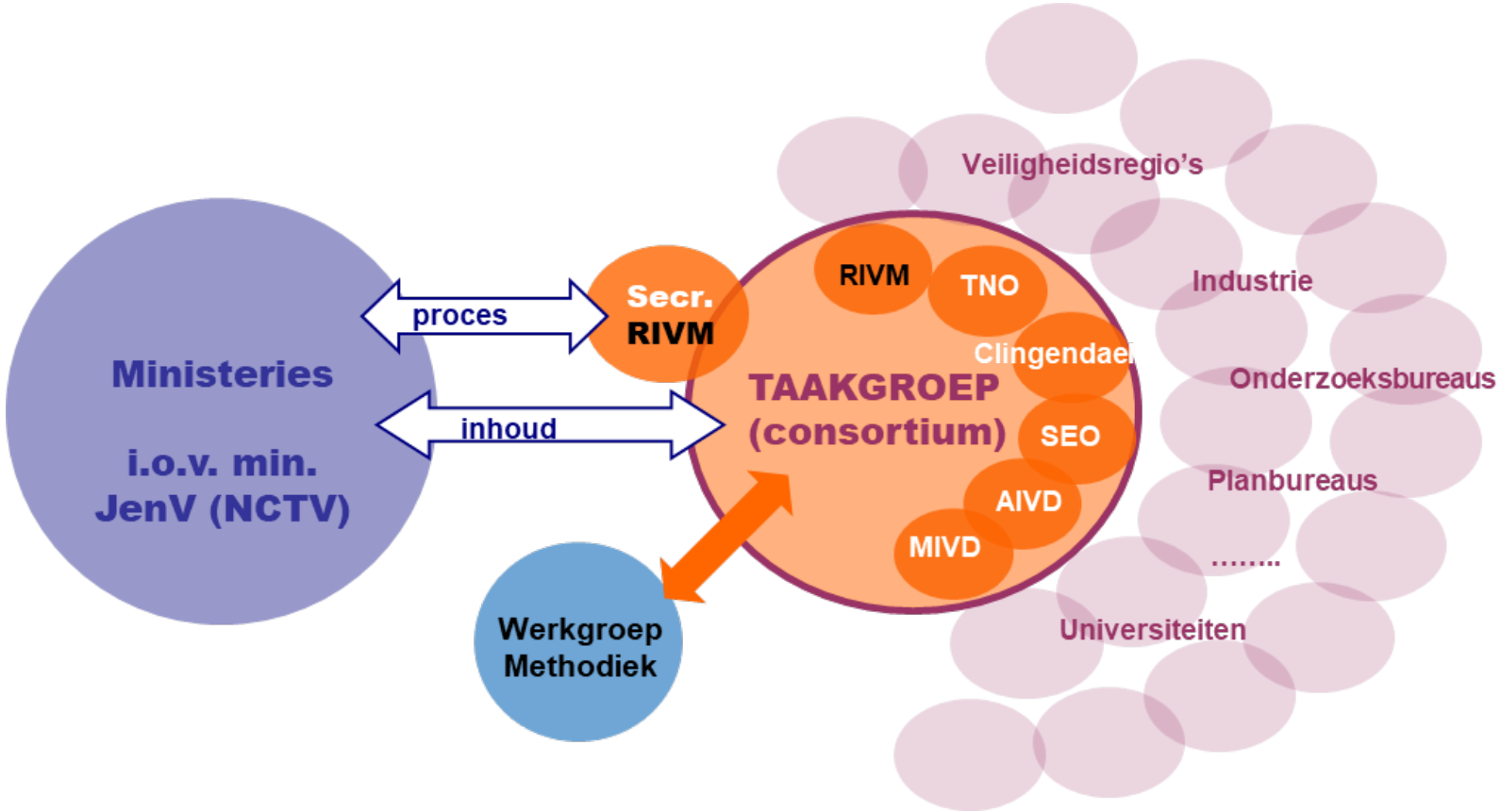
Le Monde (2025). Nicolas Guillou, French ICC judge sanctioned by the US: 'You are effectively blacklisted by much of the world's banking system'. Verkregen via https://www.lemonde.fr/en/international/article/2025/11/19/nicolas-guillou-french-icc-judge-sanctioned-by-the-us-you-are-effectively-blacklisted-by-much-of-the-world-s-banking-system_6747628_4.html

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

New York Times (2026, februari 1). How Trump Took Up the 'Christian Genocide' Cause in Nigeria. Geraadpleegd op 1 februari 2026, van: https://www.nytimes.com/2026/02/01/world/africa/nigeria-christians-trump.html

Reuters (2025). Trump floats dropping Spain from NATO alliance. Verkregen via https://www.reuters.com/business/aerospace-defense/trump-floats-dropping-spain-nato-alliance-2025-10-09/
Rijksoverheid (2023). *Veiligheidsstrategie voor het Koninkrijk der Nederlanden*
Veiligheidsregio ZHZ (2024). *Regionaal Risicoprofiel.*

Bijlage 1 Samenstelling Analistennetwerk Nationale Veiligheid



Analistennetwerk Nationale Veiligheid

Dit is een uitgave van:

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

juli 2026