



Nationale Risico- beoordeling 6

Nationale Risicobeoordeling 6

Analistennetwerk Nationale Veiligheid

Dr. M.G. Mennen (editor)

De Nationale Risicobeoordeling 6 is gemaakt door het Analistennetwerk Nationale Veiligheid in opdracht van de Stuurgroep Nationale Veiligheid.

Het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM)
Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC)
Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD)
Nederlandse Organisatie voor toegepast-natuurwetenschappelijk onderzoek (TNO)
Stichting Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael'
Erasmus Universiteit Rotterdam, Institute of Social Studies (ISS)

Contact: marcel.mennen@rivm.nl

Projectnummer: E/609042/14.

© RIVM 2014

Delen uit deze publicatie mogen worden overgenomen op voorwaarde van bronvermelding: 'Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM), de titel van de publicatie en het jaar van uitgave'.

Inhoud

Samenvatting	5
1. Inleiding	17
2. De NRB: overzicht scenario's	19
2.1 Overzicht scenario's tot en met 2012	19
2.2 Keuze scenario's NRB 6 en opdracht aan het ANV	20
2.2.1 Overwegingen	20
2.2.2 Scenariokeuze en opdracht	21
3. De scenario's van de NRB 6	23
3.1 Inleiding	23
3.2 Ultrarechts Extremisme	23
3.2.1 Verantwoording	23
3.2.2 Beschrijving	24
3.2.3 Waarschijnlijkheid	28
3.2.4 Vitale infrastructuur	29
3.2.5 Impactscores	29
3.3 Overstroming Lekdijk Lopiker- en Krimpenerwaard	32
3.3.1 Verantwoording	32
3.3.2 Achtergrondinformatie	32
3.3.2.1 Verantwoording bandbreedte percentage geëvacueerde bevolking	33
3.3.2.2 Kenmerken van het bedreigde gebied	33
3.3.2.3 Verantwoording keuzes in het scenario	35
3.3.3 Beschrijving	39
3.3.4 Waarschijnlijkheid	49
3.3.5 Vitale infrastructuur	49
3.3.6 Impactscores	50
3.4 Buitenlands concern blijkt crimineel Paard van Troje	54
3.4.1 Verantwoording	54
3.4.2 Beschrijving	55
3.4.3 Waarschijnlijkheid	62
3.4.4 Vitale infrastructuur	63
3.4.5 Impactscores	63
4. Scenario's in vergelijkend perspectief	69
4.1 Het risicodiagram	69
4.2 De plaats van de nieuwe scenario's in het risicodiagram	70
4.3 Overzicht impactscores van de nieuwe scenario's	73
4.4 Impactscores van alle scenario's: welke zijn het meest relevant?	74

Bijlage 1	Het Analistennetwerk Nationale Veiligheid	79
Bijlage 2	Overzicht van betrokken organisaties	81
Bijlage 3	Onderbouwing beoordeling criterium 4.1 in het scenario Overstroming Lekdijk Lopiker- en Krimpenerwaard	83
Bijlage 4	Onzekerheids- en gevoeligheidsanalyse	87
Bijlage 5	Overzicht waarschijnlijkheid en impactscores van de scenario's	93

Samenvatting

Binnen de rijksbrede strategie Nationale Veiligheid wordt jaarlijks een Nationale Risicobeoordeling (NRB) opgesteld, waarin een aantal veiligheidsthema's wordt geanalyseerd in de vorm van scenario's die langs een vaste meetlat worden gelegd: de NRB methodiek. De resultaten hebben tot doel beleidsmakers inzicht te geven in de relatieve waarschijnlijkheid en impact van de verschillende scenario's. Dit inzicht is van belang om capaciteiten te benoemen, beleid te formuleren en prioriteiten te stellen met als doel Nederland zo goed mogelijk voor te bereiden op verschillende soorten rampen en dreigingen.

Dit rapport beschrijft de opzet, aanpak en resultaten van de NRB 6. Deze NRB en de daarin opgenomen scenario's zijn onafhankelijk geproduceerd door het Analisten-netwerk Nationale Veiligheid (ANV). Het ANV is een gezaghebbend kennisnetwerk dat sinds 2011 in opdracht van het ministerie van Veiligheid en Justitie, namens de Stuurgroep Nationale Veiligheid (SNV), jaarlijks de NRB opstelt.

Voor de NRB 6 zijn drie scenario's uitgewerkt, namelijk *ultrarechts extremisme*, *overstroming Lekdijk Lopiker- en Krimpenerwaard* en *buitenlands concern blijkt crimineel paard van Troje*. De scenario's en de beoordeling op impact en waarschijnlijkheid zijn gebruikt om, voor elk thema, een capaciteitanalyse uit te voeren.

In deze samenvatting wordt van elk scenario een korte

beschrijving gegeven, voorafgegaan door een toelichting op het doel en de verantwoording.

Vervolgens worden het NRB risicodiagram en de belangrijkste conclusies uit de analyse van de waarschijnlijkheid en de impact van elk scenario beschreven, met aansluitend een korte beschouwing van de impactscores: welke worden vaak hoog gescoord en wat kan daar uit worden geconcludeerd.

Scenario Ultrarechts extremisme

Doel en verantwoording

Op advies van het Analistennetwerk heeft de stuurgroep Nationale Veiligheid het thema Extremisme geselecteerd voor de NRB 6. De belangrijkste reden hiervoor is dat de eerder in NRBs geproduceerde scenario's op dit terrein alweer enkele jaren oud zijn en ontwikkelingen in het domein van radicalisering om een hernieuwde analyse vragen. Om het thema Extremisme af te kaderen is een brainstormsessie georganiseerd met experts uit het Analistennetwerk en een aantal inhoudelijke beleidsadviseurs van de ministeries van BZK en V en J. De experts en adviseurs gaven te kennen dat een update van het onderwerp rechtsextremisme (nader geduid als ultrarechts extremisme) voor de Nationale Risicobeoordeling het meest wenselijk was. Andere onderwerpen op gebied van polarisatie en radicalisering, zoals linksextremisme,

moslimextremisme en dierenrechtenextremisme werden op zich ook belangrijk gevonden, maar minder urgent. Het advies is om deze onderwerpen aan bod te laten komen bij een volgende Nationale Risicobeoordeling

Beschrijving scenario

Begin 2015 is er sprake van een ernstige economische crisis met grote werkloosheid. Antioverheid-, anti-Europa- en anti-migrantensentimenten als gevolg daarvan worden met succes aangeboord door 'populistische' stromingen binnen in Nederland. De klassieke (neonazistische en ultranationalistische) ultrarechtse groeperingen in Nederland weten nog maar nauwelijks munt te slaan uit de situatie.

Vanaf 2016 begint de situatie te veranderen. In dat jaar treedt er een scheuring op in een enkele jaren daarvoor opgerichte 'rechtspopulistische' partij. Er komt een breuk in de Tweede Kamerfractie ten gevolge van grote spanningen in de partij over het al dan niet samenwerken met groeperingen uit andere Europese landen met verholde of openlijke anti-Joodse en antisemitische tendensen. Na de scheuring in 2016 zijn er twee 'rechtspopulistische' partijen, beide met zeer sterke islam- en EU-kritische standpunten maar waarvan één ook een Noord- Europese identitaire en antizionistische oriëntatie heeft.

Medio 2016 vallen enkele middelgrote Zuid-Europese banken om ondanks jarenlange financiële steun uit het Europese Noodfonds. Op internet en sociale media verschijnen regelmatig onbevestigde berichten van grootschalig mismanagement en corruptie door een vermeend netwerk van Zuid-Europese bankdirecteuren met joodse wortels. Op het webforum van het Schwarzwald Beraad, een denktank die zich bezighoudt met opinievorming over de 'Noord-Europese identiteit', staan regelmatig dergelijke insinuerende berichten. Ondanks de claim van de denktank dat ze geen connecties heeft met ultrarechts extremistische groepen, verschijnen op haar webforum ook regelmatig andere racistische, antisemitische en antiislamitische postings. Een brand bij een moskee in München, in mei 2017, waarbij 12 mensen omkomen wordt toegejuicht door een aantal deelnemers op het forum. Zoals in een aantal andere West-Europese landen zijn ook in Nederland deelnemers van de denktank betrokken bij bedreigingen van prominenten uit de islamitische en Joodse gemeenschappen.

Intussen krijgt de van oudsher bestaande anti-kapitalistische houding binnen het klassieke ultrarechtse extremisme nieuw momentum. Deze stroming, die zich al zich enkele jaren eerder distantieerde van de klassieke

nazi-ideologie van NSDAP-leider Hitler, legt de nadruk op het gedachtegoed van de antikapitalistische beginperiode van de NSDAP in de jaren twintig van de vorige eeuw. De stroming voert een actieve online propaganda met daarin de nadruk op het behoud van sociale verworvenheden voor autochtonen ten koste van allochtonen, haat jegens de in haar ogen neoliberale Europese Unie, de vermeende dreiging van het 'kapitalistische' zionisme en het internationale jodendom (die de Nederlandse overheid en financiële wereld zouden willen beheersen) en antikapitalistische 'oplossingen' voor de financieel-economische crisis. Hun opvattingen blijken regelmatig samen te vallen met die uit anarchistische hoek. Door de zwakke positie en beperkte invloed van ultralinks extremistische groepen in Nederland groeit bereidheid bij sommigen van deze om met de ultrarechtse extremisten op te trekken. Ook in andere Europese landen is deze ontwikkeling zichtbaar.

Er ontstaan samenwerkingsverbanden van ultrarechtse en ultralinks extremistische, waarbinnen verdere radicalisering plaatsvindt. In 2016 wordt door een tot dat moment onbekende groepering Anti-kapitalistische Samenwerking (AKS) brand gesticht bij het Ministerie van Financiën in Den Haag en wordt de CEO van een Nederlandse bank bedreigd.

Cyberaanvallen, tot stand gekomen door samenwerking van ultralinks hacktivisten en ultrarechtse extremisten leggen websites van overheid en bankwezen plat. Politie en AIVD werken samen met hun Duitse collega's na aanwijzingen over mogelijke banden tussen de AKS en de zogenoemde Neue Rote Armee Fraktion in Duitsland.

Een andere ontwikkeling is het ontstaan van de ultrarechtse beweging voor 'burenhulp'. Deze begint in Zweden en krijgt al snel navolging in andere Europese landen. De beweging zet zich vooral in voor hulp aan ouderen en andere hulpbehoevenden in achterstandswijken, die het moeilijk hebben en geeft hen eten en verzorging. Ze sluit daarbij Joden en moslims bewust uit. Uiteindelijk komt er een Europees samenwerkingsverband tot stand onder de naam van Europese Liga voor Burenhulp (ELB). Vanaf 2017 zijn er in Nederland regelmatig incidenten waarbij individuele leden van de burenhulp-beweging betrokken zijn bij geweld tegen moslims, banken en Joden. De beweging roept leden op om niet meer te deel te nemen aan democratische procedures en en wijst elk contact met overheidsinstanties af.

Vanaf midden 2017 vindt een aantal jonge leden van de AKS en de ELB elkaar en besluiten tot de oprichting van wat zij de VolksVerdedigingsGroep (VVG) gaan noemen. In samenwerking met in Nederland verblijvende leden van de Duitse Neue Nazional-sozialistischer Untergrund (NNSU) gaan ze over tot een reeks moordaanslagen op

ondernemers van Joodse en moslimachtergrond. Er ontstaat grote onrust onder Joodse en islamitische ondernemers, die vaak besluiten particuliere persoonsbeveiliging te nemen. Op een aantal radicaal islamitische internetsites wordt opgeroepen tot eigen gewapende verdedigingsgroepen.

Vanaf eind 2017 lijkt Nederland in een spiraal van geweld te zijn beland. Er zijn regelmatig gewelddadige confrontaties tussen ultrarechtse extremisten en radicale moslims die steun krijgen van antifascistische groeperingen. Soms komt het tot schietpartijen waarbij doden vallen, in een aantal gevallen ook onschuldige burgers. De VVG blijft aanslagen plegen, nu ook op politici van Joodse en moslimachtergrond. Daarnaast zijn er regelmatig brandstichtingen bij synagoges en moskeeën.

Er ontstaat een breed maatschappelijk gedragen protestbeweging tegen het toenemende geweld in Nederland. In grote steden zijn er demonstraties, georganiseerd door een landelijk samenwerkingsverband van joodse, christelijke, islamitische, humanistische en andere maatschappelijke organisaties. Aan het eind van een massale demonstratie in een grote stad, waaraan ook leden van het kabinet en de Tweede Kamer en prominenten uit het bedrijfsleven, vakbonden en kerken deelnemen, raken antifascisten en ELB-ers met elkaar slaags. De onlusten tussen de twee groepen duren de hele nacht en hebben een aantal ernstig gewonden en veel materiële schade in de binnenstad tot gevolg.

De 'rechtspopulistische' partijen nemen met grote stelligheid afstand van het toenemende geweld. Prominente leden van het Schwarzwald Beraad geven aan dat terrorisme tot niets leidt. De overheid tracht in het geheim contact te zoeken met leden van het Schwarzwald Beraad om hen te vragen contacten te leggen met leidende figuren onder de jongeren van de ELB. Nederland wordt in de buitenlandse pers meer en meer omschreven als een instabiel land. Het toerisme neemt af en investeerders uit moslimlanden maar ook de Verenigde Staten hebben meer en meer hun vraagtekens bij Nederland. In de publieke opinie in die landen ontstaat het beeld dat vele Nederlanders sympathie hebben voor de ultrarechtse extremisten en wordt er opgeroepen tot een boycot van Nederlandse producten.

Scenario Overstroming Lekdijk Lopiker- en Krimpenerwaard

Doel en verantwoording

De resultaten van het langjarig onderzoek van het ministerie van I en M naar de overstromingskansen van Nederlandse dijkkringgebieden, Veiligheid Nederland in Kaart (VNK), vormden aanleiding om een nieuw scenario uit te werken over een overstroming in het rivierengebied. In tegenstelling tot de overstromingsscenario's uit voorgaande NRB's is dit geen Ergst Denkbare Overstroming (EDO), maar een overstroming met een grotere kans van voorkomen dan de huidige normen, gebaseerd op de recente inzichten in de sterkte van de dijken in Nederland. De grotere overstromingskansen zijn een gevolg van het meenemen van de dijkfaalmechanismen microstabiliteit en piping, en de onvoorspelbaarheid en onbeheersbaarheid ervan. In overleg met de betrokken organisaties is gekozen voor een scenario waarbij de Lopiker- en Krimpenerwaard vanuit de rivier de Lek overstromt en waarbij er cascaderwerking optreedt in de dijkkring Centraal Holland. Bovendien is gekozen voor toevoeging van een grensoverschrijdende dreiging vanuit Duitsland. In het scenario zal deze dreiging zich niet daadwerkelijk manifesteren, het blijft 'slechts' bij een dreiging. De meerwaarde van deze dreiging is dat overheden en organisaties hun aandacht en capaciteiten moeten richten op meer delen van het rivierengebied.

Dit is met name interessant vanuit het oogpunt van afstemming tussen verschillende veiligheidsregio's en evacuatiemogelijkheden.

In het scenario spelen de voorspelbaarheid (vooral het tijdsaspect) en de evacueerbaarheid van het getroffen gebied een grote rol. Het gekozen scenario betreft zowel een gebied dat relatief snel overstromt als een gebied dat pas na enkele dagen overstromt. In het scenario zit een groot 'verrassingseffect': de overstroming blijkt niet goed voorspelbaar doordat de dijk al bij lagere waterstanden te zwak blijkt. Horizontaal evacueren is in dit scenario daardoor niet of nauwelijks mogelijk. De overheden moeten hierdoor een andere keuze maken, bijvoorbeeld verticaal evacueren.

Beschrijving scenario

Dit scenario gaat uit van het weerbeeld dat aan de basis lag van het hoogwater van 1995. Er was toen in de eerste weken van januari veel sneeuw gevallen in het stroomgebied van de Rijn. Toen het weer omsloeg, raakte de bodem snel verzadigd met water door de gesmolten sneeuw en doordat de ondergrond deels nog bevroren

was. Dagenlang aanhoudende regen in het stroomgebied van de Rijn leidde er toe dat het regenwater snel naar de rivier werd afgevoerd en er een hoge afvoer ontstond.

Het scenario speelt zich af in het dijkkringgebied Lopiker- en Krimpenerwaard (dijkkring nummer 15). De zuidrand langs dit dijkkringgebied is de relatief zwakke Lekdijk. Dit dijkkringgebied grenst aan de noordkant aan de gekanaliseerde Hollandse IJssel. De noordelijke waterkering langs deze gekanaliseerde Hollandse IJssel scheidt dijkkring 15 van de westelijke dijkkring Centraal Holland (dijkkring 14). Deze waterkering is te laag om het overstromingswater tegen te houden waardoor ook een deel van dijkkringgebied 14 overstromt (cascadewerking). Elders langs de Rijntakken en in het benedenrivierengebied zijn er dijkvakken met vergelijkbare faalkansen. De dreigende situatie als gevolg van de hoge waterafvoer zorgt er voor dat de aandacht van de waterschappen en de voorbereiding door veiligheidsregio's, lokale bestuurders en hulpdiensten over (vrijwel) alle dijkkringen langs de Rijntakken, de Maas en het benedenrivierengebied verdeeld moeten worden. Men zorgt overal voor permanente dijkbewaking en hoog opgeschaalde crisisbeheersing en er worden maatregelen genomen om relatief zwakke plekken in de dijk te versterken (zandzakken, opkisten).

Eén dag voor de dijkdoorbraak melden de dijkgraven uit het gebied dat volgens hun experts de dijken zo snel zwakker worden dat de kans op een doorbraak in de komende dagen 'reëel' is. Experts van de veiligheidsregio's schatten in dat als dat gebeurt, en de inwoners het gebied niet meer uitkomen, er een situatie ontstaat waarbij honderdduizenden mensen ingesloten kunnen raken, zonder voedsel, water, elektriciteit en verwarming, en zonder hulp. De bestuurders van de veiligheidsregio's in de dijkkringen 15 en 44 besluiten gezamenlijk hun inwoners te evacueren. Er is echter te weinig capaciteit en te weinig tijd om mensen van elders in te schakelen, om ook het oostelijk gedeelte van dijkkring 14 te evacueren, mede omdat elders langs de rivieren de situatie kritiek is. Bovendien dreigt in Duitsland een overstroming van de Niederrhein, waarbij – als dat gebeurt – rivierwater ook Nederland kan binnenstromen.

Het evacuatiebesluit wordt 's ochtends genomen zodat de bewoners bij daglicht hun spullen kunnen pakken en het gebied kunnen verlaten. Via de media worden bewoners geïnformeerd over het te verlaten gebied en de routes die hiervoor gebruikt moeten worden. Tevens wordt hen verzocht om hulpbehoevenden uit de omgeving mee te nemen. Alle gemeentes in het te evacueren gebied openen telefoonnummers voor diegenen die niet op eigen kracht of met hulp van anderen weg kunnen. De bewoners van de te evacueren gebieden reageren rustig; er is geen paniek. De evacuatie komt langzaam op gang.

Diezelfde avond breekt ten westen van Nieuwegein de Lekdijk door. Slechts een klein deel van de bewoners van de dijkkringen 15 en 44 heeft het gebied al verlaten, een deel stond op het punt te vertrekken en anderen hadden hun spullen gepakt om de volgende ochtend weg te gaan. In Nieuwegein en IJsselstein breekt paniek uit. Elders in het gebied neemt de onrust toe. De stroom mensen die met hun auto's of het openbaar vervoer het gebied willen verlaten, zwelt snel aan.

In de eerste uren na de dijkdoorbraak stijgt het water snel. Er ontstaan grote problemen doordat mensen het gebied niet meer uit kunnen. De meeste mensen vluchten gebouwen in op zoek naar een hoge plek. Voor een aantal is het te laat. Zij verdrinken, sommigen in hun auto, anderen, vooral ouderen, thuis of op straat waar ze niet opgewassen zijn tegen de snelheid van het stromende water. Het water stroomt zowel dijkkring 15 als dijkkring 14 in. Al na enkele uren stroomt water door viaducten onder de A2 door. IJsselstein loopt onder water. De zendmast bij Lopik wordt omringd door water maar valt niet uit. Het is duidelijk dat grote delen van dijkkringen 15 en 14 zullen overstromen. De beelden van mensen die, op de vlucht voor het water, verdrinken veroorzaakt een schokgolf in de samenleving. In dijkkring 15, het oosten van dijkkring 14, de stad Utrecht en de wijde omgeving is de chaos compleet. De politie kan weinig uitrichten, het verkeer loopt vast.

De bestuurders van de veiligheidsregio's van de getroffen gebieden besluiten niet langer horizontaal, maar verticaal te evacueren. Mensen in de bedreigde gebieden wordt dringend geadviseerd in hun directe omgeving een veilige, hoge plek te zoeken en daar te blijven. Evacuatie per auto wordt dringend afgeraden. Benadrukt wordt dat de dreiging voor het hele rivierengebied geldt. Deze oproep heeft echter weinig effect. In Utrecht, Nieuwegein en IJsselstein hebben de meeste burgers een hoge schuilplaats opgezocht, maar elders in het bedreigde gebied besluiten veel inwoners toch weg te rijden; de meesten van hen zijn al onderweg. In de gebieden die onder water staan zijn de mobiele communicatie en de vaste telefoonlijnen uitgevallen. In de uren en dagen daarna vallen geleidelijk ook andere vitale voorzieningen uit.

Ongeveer een week na de doorbraak bereikt de overstroming haar maximale omvang. Op dat moment is het gebied nagenoeg onbereikbaar. Er ontstaan grote tekorten aan voedsel in het rampgebied en de distributie van voedsel verloopt chaotisch. In het westelijke deel van dijkkring 15 is Defensie er in geslaagd een nooddijk rond het hoogspanningsstation aan te leggen. De dijk is naar verwachting hoog en sterk genoeg om het water te keren en de bedrijfszekerheid van het hoogspanningsstation te garanderen. De beschikbare aggregaten voor noodstroom zijn verdeeld over ziekenhuizen, verzorgingstehuizen en

waterschappen (gemalen), voor zover die capaciteit daar onvoldoende was. De aanvoer van diesel voor deze aggregaten is echter een groot probleem. In het rampgebied worden plunderingen gemeld van winkels en huizen. Mensen die hun huizen hebben verlaten roepen de politie op hun eigendommen te beschermen. De politie heeft hier geen capaciteit voor en blijft zich concentreren op het redden van mensen.

De beheerders van vitale diensten en producten zoals elektra, gas, sanitair, drinkwater en ICT/telecom hebben kans gezien de voorzieningen in het grootste deel van het rampgebied tijds uit te schakelen om schade (naar andere gebieden buiten het rampgebied) zoveel mogelijk te voorkomen.

Na ruim een week zijn alle mensen uit het overstroomde gebied in veiligheid gebracht. De woningen, kantoren e.d. worden gecontroleerd op achterblijvers. Nog steeds worden lijken gevonden van mensen die verdronken zijn. De militairen en hulpverleners van de veiligheidsregio's zijn begonnen met het ruimen van kadavers van verdronken vee. Haast is geboden om de uitbraak van ziektes te voorkomen.

Het gat in de dijk bij Lopik is in de eerste dagen na de doorbraak verder uitgesleten tot ruim 100 meter breed en 15 meter diep. Het gat kon niet meteen worden gedicht doordat de dijk te zwak was voor het aanvoeren van grof materiaal om in het gat te storten, en de stroming in het gat te sterk voor het lichtere materiaal. Pas twee weken na de doorbraak is de situatie voldoende stabiel en de waterstand op de Lek voldoende ver gedaald om het gat te dichten. Het gevaar van een dijkdoorbraak elders langs de grote rivieren is geweken.

Het overstroomde gebied is te laag gelegen om onder natuurlijk verval leeg te stromen. Al het water moet worden weggepompt. Dankzij het inzetten van alle pompen die Nederland heeft en in het buitenland kan aanschaffen of lenen duurt het 10 maanden voordat het gebied is leeggepompt. Gedurende die periode functioneren vitale en infrastructurele voorzieningen (zoals wegen, elektra, gas, sanitair, drinkwater, ICT/telecom) in het overstroomde gebied niet. Het gebied blijft lange tijd door iedereen verlaten. Door zettingen in de ondergrond na de overstroming zijn er veel kabelbreuken en storingen door vocht. Het duurt maanden om dit te herstellen.

Twee jaar na de dijkdoorbraak is het gebied schoon-gemaakt, zijn gebouwen gerepareerd en is de vitale infrastructuur weer hersteld. In het gebied wonen weer mensen en is het leven weer als normaal. Het distributienetwerk voor zowel elektriciteit als gas is grotendeels vernieuwd, een project dat meer dan een jaar duurde.

Scenario Buitenlands concern blijkt crimineel paard van Troje

Doel en verantwoording

Grootschalige fraude en criminaliteit kunnen in potentie een bedreiging vormen voor de nationale veiligheid. Ook blijkt er wereldwijd een toenemende verwevenheid van criminele en legale activiteiten. In een rapport van de Adviesraad Internationale Vraagstukken uit 2013 is geadviseerd meer aandacht te besteden aan het fenomeen grensoverschrijdende criminaliteit. Internationale georganiseerde criminaliteit is daarom gekozen als onderwerp voor een scenario in de NRB 6.

Om binnen dit brede thema tot een specifiek onderwerp te komen zijn gesprekken gevoerd en brainstormsessies gehouden met deskundigen en vertegenwoordigers van relevante overheidsinstellingen. Op basis van de verzamelde informatie zijn vier scenario-voorstellen geschreven, waaruit na overleg en beraad één voorstel werd geselecteerd voor verdere uitwerking tot een volledig scenario.

De volgende overwegingen waren belangrijk bij deze keuze:

1. Het scenario is geïnspireerd door recente politieke omwentelingen en conflicten in het Midden Oosten, met name de grote hoeveelheden vluchtkapitaal die daaruit zijn voortgekomen en die te omvangrijk zijn om eenvoudig verwerkt te kunnen worden via traditionele witwaskanalen.
2. Er is een tendens van toenemende verwevenheid tussen grensoverschrijdende criminele organisaties en commerciële ondernemingen.
3. Voor niet-Europese ondernemingen is Nederland een aantrekkelijke regionale vestigingsplaats, onder meer vanwege de knooppuntfunctie van Nederland in West-Europese logistieke netwerken.
4. In het scenario staat het Paard van Troje-beginsel centraal, dat wil zeggen dat pas in een betrekkelijk laat stadium wordt ontdekt dat een buitenlands concern dat zich in Nederland vestigt (deels) een façade is voor illegale activiteiten. Het betreffende concern blijkt zich in Nederland bovendien niet uitsluitend met witwaspraktijken bezig te houden maar ook met andere criminele activiteiten om winst na te streven.
5. De potentiële schade omvat meer dan alleen economische schade. De nauwe banden van het criminele concern met politici en bestuurders en de maatschappelijke diensten die het in Nederland levert resulteren na de ontmaskering en ineenstorting van de onderneming tot politieke instabiliteit en maatschappelijke onrust.

Om een volwaardig scenario te produceren met potentiële effecten op de nationale veiligheid is een indicatieve

scoringssessie belegd met als doel elementen en informatie te verzamelen op basis van het gekozen onderwerp en de (relevant geachte) impactcriteria. Daarmee kon het verhaal worden vervolmaakt tot een zodanig scenario dat een zinvolle capaciteitanalyse zou kunnen worden verricht.

Beschrijving scenario

Coralart, een recent opgezet concern uit één van de Golfstaten, doet grote investeringen in Nederland met als doel hier de basis te vestigen voor strategische expansie in Europa. De geplande investeringen voor de eerste tien jaar bedragen twaalf miljard euro en omvatten onder andere prestigieuze bouwprojecten, joint ventures in de transportsector en de logistiek, en een agressieve expansie van diverse financiële diensten. Op het eerste gezicht lijkt Coralart een ultramoderne investerings- en holding-maatschappij. In werkelijkheid echter is het bedrijf opgezet als een vehikel voor gestolen rijkdommen van gevallen Arabische regimes. De formele managementstructuur is geïnfiltrerd door criminele elementen, zodat er een parallel crimineel circuit van witwaspraktijken, winstbejag en besluitvorming bestaat. De speciale juridische adviseur van de CEO en het management van de HR- en financiële afdeling zijn de strategische plekken die discreet onder bevel staan van een tweede criminele bestuurslaag, die grotendeels opereert als een clan. Dit alternatieve managementsysteem binnen de onderneming werkt achter de schermen en de meeste medewerkers hebben hier geen weet van.

Aanvankelijk is het bedrijf zeer succesvol. Door intensieve lobby- en media-activiteiten, injecties in de Nederlandse economie (in het bijzonder enkele sectoren die het moeilijk hebben), het direct en indirect scheppen van 20.000 banen en een reeks sociale projecten in achterstandsgebieden weet het bedrijf een uitstekende reputatie op te bouwen bij het grote publiek en verkrijgt het toegang tot de hoogste kringen van de Nederlandse politiek. Door het vooruitzicht van verdere investeringen in de Nederlandse economie verzekert het concern zich van brede publieke en politieke steun.

De goede reputatie wordt echter binnen drie jaar bezoedeld door gerechtelijke onderzoeken bij een aantal onderdelen van het conglomeraat. Ondanks de trage voortgang en beperkte coördinatie van het onderzoek en sterke politieke obstructie wordt uiteindelijk duidelijk dat de betreffende onwettige activiteiten niet incidenteel zijn, maar deel uitmaken van een systematische poging om geld wit te wassen en criminele winsten te herinvesteren.

De spectaculaire teloorgang van het bedrijf die volgt op deze ontdekking leidt uiteindelijk tot verlies van 20.000

banen (hoewel een deel daarvan wordt gered doordat firma's worden verkocht aan nieuwe eigenaren) en het stoppen van de Nederlandse activiteiten van het bedrijf, waarmee bij elkaar een omzet van vijf miljard euro per jaar gemoeid was. Hetzelfde geldt voor de jaarlijkse geldstroom van dertig miljard euro via de valuta-, krediet- en transferdiensten van de financiële tak van het concern. Talloze liefdadigheidsactiviteiten worden geannuleerd en grote bouwprojecten worden gestaakt. Ook vormt de teloorgang van het concern aanleiding voor een legitimiteitscrisis op verschillende politiek-bestuurlijke niveaus en leidt tot het aftreden van enkele ministers en politieke leiders. Tegelijkertijd leidt de nog altijd grote populariteit van het bedrijf in bepaalde achtergestelde buurten en gemeenschappen, en in de thuisbasis Rotterdam, tot maatschappelijke onrust en straatprotesten. Er ontstaan sterke spanningen tussen de gevestigde liberale media enerzijds en de lokale gemeenschappen anderzijds. Populistische politici die campagne voeren om een bezem te halen door het staatsapparaat en de rechten van werkende mensen verdedigen, krijgen snel meer aanhang. Hun oproepen krijgen nog meer gewicht wanneer criminele vendetta's vanwege de ontbinding van Coralarts illegale activiteiten het leven van negen mensen, onder wie vooral buitenlanders, eisen. Nieuwe wetten en controlemaatregelen voor buitenlandse investeringen, gericht op het herstellen van het internationale vertrouwen in de Nederlandse havens en handelsfaciliteiten, leiden in eerste instantie tot een afname van directe buitenlandse investeringen.

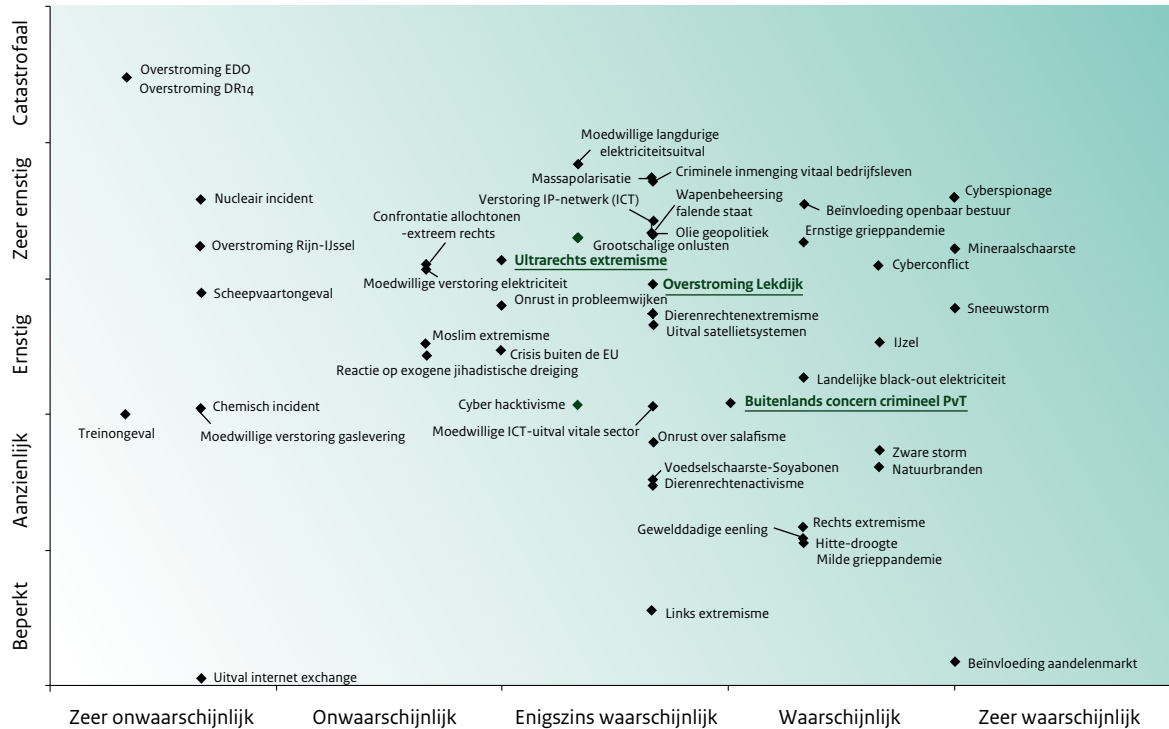
Scenario's NRB 6 in vergelijkend perspectief

Het risicodiagram

De resultaten van de beoordeling van elk scenario op waarschijnlijkheid en impact zijn grafisch weergegeven in het risicodiagram. De scenario's die in deze ronde zijn ontwikkeld zijn met een groene kleur en onderstreept weergegeven.

Op de verticale as in het risicodiagram is de impact uitgezet. De indeling van de verticale as is logaritmisch van aard en zo gekozen dat iedere volgende categorie een drie keer hogere impact aangeeft dan de vorige. Op de horizontale as is de waarschijnlijkheid van het scenario weergegeven. De indeling van deze as is zo dat iedere volgende categorie een tien keer hogere waarschijnlijkheid aangeeft dan de vorige categorie.

Figuur 1 Posities van scenario's in het risicodiagram.



In Tabel 1 is voor elk scenario een overzicht gegeven van de scores (verwachte waarden, onder- en bovengrenzen) op de waarschijnlijkheid en de afzonderlijke impactcriteria.

De plaats van de nieuwe scenario's in het risicodiagram

De overall impact van de scenario's *ultrarechts extremisme* en *overstroming Lekkend Lopiker- en Krimpenerwaard* wordt gekenmerkt als ernstig tot zeer ernstig, terwijl de impact van het scenario *buitenlands concern blijkt crimineel Paard van Troje* geringer is: aanzienlijk tot ernstig. Het *ultrarechts extremisme* scenario valt in de categorie onwaarschijnlijk (om precies te zijn aan de bovenzijde van deze categorie) en beide andere scenario's in de categorie enigszins waarschijnlijk.

In het scenario *ultrarechts extremisme* leiden verschillende ontwikkelingen tot een opleving van extremistische activiteiten tegen islamitische en joodse gemeenschappen. Ultralinks- en ultrarechts-extremistische groeperingen vinden elkaar in het ageren tegen kapitalistische uitwassen en een Europese burenhulpbeweging van ultrarechtse signatuur maakt een sterke groei door in verschillende landen, waaronder Nederland. Het aantal incidenten waarbij geweld wordt gebruikt tegen moslims en Joden neemt toe. Het geweld escaleert als enkele jonge leden

van de verschillende bewegingen een nieuwe groep oprichten, die samenwerkt met een Duitse neonazistische groepering. Zij plegen moordaanslagen op ondernemers met een moslim en Joodse achtergrond, demonstraties lopen uit op ernstige rellen en er zijn regelmatig zeer gewelddadige confrontaties tussen ultrarechtse extremisten, radicale moslims en andere groeperingen, waarbij enkele malen doden vallen.

Als gevolg van deze situatie ontstaat er bij een deel van de bevolking, vooral onder moslims en de joodse gemeenschap, een groot gevoel van onveiligheid. In bepaalde wijken durven mensen vanwege het geweld en het intimiderende effect van activiteiten van bepaalde groepen niet meer over straat. Respect en tolerantie jegens minderheden nemen sterk af. De overheid heeft onvoldoende grip op de situatie en verliest geleidelijk het vertrouwen onder de burgers. Door het extreme geweld worden politie en geneeskundige hulpdiensten aanzienlijk belast.

Deze effecten manifesteren zich door een hoge impact op de criteria aantasting van de democratische rechtstaat en sociaal psychologische impact. Door de gebeurtenissen in het scenario wordt Nederland in het buitenland gezien als een uiterst instabiel land. Er is een sterke daling van het toerisme te zien en sommige investeerders trekken zich terug. In een aantal landen wordt opgeroepen tot een boycot van Nederlandse producten. Er vallen doden en gewonden en een aantal mensen loopt psychotrauma's

Tabel 1 Overzicht van scores op waarschijnlijkheid en impactcriteria.

		Ultrarechts extremisme	Overstroming Lekdijk	Buit. concern crimineel PvT
Waarschijnlijkheid	V	B _{hoog}	C	C _{hoog}
	O	B	C	B
	B	C	C _{hoog}	D _{hoog}
Impactcriteria				
1.1 Aantasting integriteit grondgebied	V	D	D	X
	O	X	D	X
	B	D	D	X
1.2 Aantasting integr. internat. positie NL	V	D	A	A
	O	B	X	X
	B	E	B	D
2.1 Doden	V	B	C	A
	O	B	C	A
	B	C	C	A
2.2. Gewonden en chronisch zieken	V	C	C	B
	O	B	B	A
	B	D	E	C
2.3 Gebrek aan primaire levensbehoeften	V	X	B	X
	O	X	A	X
	B	X	D	X
3.1 Economische veiligheid	V	B	D	D
	O	A	D	C
	B	C	D	D
4.1 Langdurige aantast. milieu en natuur	V	X	A	X
	O	X	A	X
	B	X	B	X
5.1 Verstoring dagelijks leven	V	A	D	B
	O	A	C	A
	B	B	E	B
5.2 Aantasting democratische rechtstaat	V	E	A	C
	O	E	X	B
	B	E	D	D
5.3 Sociaal-psych impact: angst en woede	V	D	D	C
	O	D	B	A
	B	E	E	E

V = Verwachte waarde, O = Ondergrens, B = Bovengrens, X = niet van toepassing

op. De ontstane materiële en economische schade is aanzienlijk. Bij elkaar leidt dit tot een impactscore ernstig tot zeer ernstig. De kans dat dit scenario zich gaat voltrekken wordt geschat op onwaarschijnlijk tot enigszins waarschijnlijk. Er zijn concrete aanwijzingen dat bepaalde in het scenario beschreven ontwikkelingen zich zouden kunnen manifesteren. Echter, de nogal forse geweldspiraal waarin ons land uiteindelijk belandt wordt door de meeste experts als (zeer) onwaarschijnlijk gezien. Onze samenleving heeft immers een bepaalde mate van weerstand waardoor ze minder vatbaar is voor activiteiten die de democratische rechtstaat aantasten en waardoor

extreem geweld niet zal worden getolereerd. Experts waarschuwen wel voor verdere afbouw van voelsprietten in de samenleving en bepleiten dat het terugdringen van de groei van antidemocratische bewegingen in de samenleving een aandachtspunt zou moeten blijven.

Een tamelijk onverwachts ('verrassend') optredende overstroming in het rivierengebied kan forse problemen geven, onder meer bij het evacueren en het draaiend houden van vitale diensten. Dat blijkt in het scenario *overstroming Lekdijk Lopiker- en Krimpenerwaard*. In dit scenario breekt, na een periode van langdurige regen- en sneeuwval in het stroomgebied van de Rijn en een hoge

afvoer van water door de rivieren, een relatief zwakke dijk langs de Lek door en stroomt het water dijkkring 14 binnen. Hoewel de autoriteiten vóór de doorbraak zijn begonnen met evacueren, komt de doorbraak zelf nogal onverwachts, waardoor enkele honderden personen verdrinken en het vee in de aanliggende polder niet meer kan worden gered. De hulpverlening verloopt moeizaam en chaotisch, mede doordat capaciteit moet worden gereserveerd in verband met mogelijke dijkdoorbraken elders. Zo dreigt er tegelijkertijd een overstroming van de Niederrhein in Duitsland waarbij het rivierwater ook ons land binnen kan stromen (wat uiteindelijk niet gebeurt). Enkele dagen na de doorbraak is een groot gebied overstromd en is de vitale infrastructuur in het gebied grotendeels onbruikbaar of uit voorzorg uitgeschakeld. Het duurt tien maanden om het overstromde gebied leeg te pompen en compleet herstel neemt ongeveer twee jaar in beslag.

De impact op de aantasting van het grondgebied is daardoor hoog en dat geldt ook voor de verstoring van het dagelijkse leven. De totale schade wordt geraamd op 13 mld euro (hoge impact op criterium kosten). Door de (tijdelijke) uitval van vitale infrastructuur in het gebied (landelijk blijft het meeste wel functioneren) is er voor een deel van de getroffen en een aanzienlijk gebrek aan primaire levensbehoeften. De sociaal psychologische impact is eveneens fors. De aantasting van milieu en natuur blijkt beperkt te zijn, omdat zich in het overstromde gebied geen zware industrie bevindt noch grote opslagplaatsen van schadelijke stoffen en dergelijke. De totale impactscore is ernstig tot zeer ernstig.

Het totale scenario wordt enigszins waarschijnlijk geacht. Deze score volgt rechtsreeks uit de faalkansberekeningen die zijn verricht in het kader van Veiligheid Nederland in Kaart (VNK), waarbij ook rekening is gehouden met bestaand beleid en maatregelen en met de gevolgen zoals beschreven in het scenario. Opgemerkt wordt dat het scenario weliswaar representatief is voor het rivierengebied als geheel, maar dat er ook dijkkringen zijn met lagere dan wel hogere overstromingskansen. Om die reden ligt de waarschijnlijk binnen een (beperkte) bandbreedte van enigszins waarschijnlijk tot waarschijnlijk.

In het scenario *buitenlands concern blijkt crimineel paard van Troje* kiest een recentelijk opgericht concern uit Dubai, genaamd Coralart, Nederland uit om zich te vestigen. Het concern presenteert zich als een geavanceerd investeringsvehikel voor de opkomende klasse van miljardairs in de Midden-Oosten regio. Het investeert fors in de bouwsector, de logistieke sector en de financiële dienstverlening. Met gedurfde projecten en flinke investeringen draagt het concern bij aan de Nederlandse economie, die zo'n injectie goed kan gebruiken, en zorgt het voor een gunstige ontvangst bij politici en bestuurders. In de loop van enkele jaren blijkt echter geleidelijk dat

onderdelen van het concern zich ook op forse schaal met kwalijke praktijken bezig houden zoals witwassen, fraude, drugstransport, afpersing en omkoping. Als eenmaal het ene schandaal het andere opvolgt, stort het imperium van Coralart in en worden de directieleden van de Nederlandse dochteronderneming gearresteerd.

Het gevolg is onder meer dat 20.000 banen verloren gaan, een groot aantal bedrijven failliet gaat (totale omzet 5 miljard per jaar), maatschappelijke organisaties veel geld mis lopen en allerlei bouwprojecten en liefdadigheidsactiviteiten worden gestaakt. De economische impact is daardoor zeer ernstig. Ook leidt de ondergang van het concern tot gespannen verhoudingen in de Nederlandse samenleving, de politiek en het bestuur. Uit onderzoek blijkt dat een aantal bestuurders en politici nauwe banden onderhield met het concern en bepaalde zaken oogluikend heeft toegestaan. De druk vanuit de media en samenleving leidt tot het aftreden van drie ministers en een parlementair onderzoek. Aan de andere kant ontstaat er veel ongenoegen bij lokale gemeenschappen die door toedoen van het landelijke juridische establishment projecten en activiteiten moeten staken. De aantasting van het functioneren van politiek en openbaar bestuur is aanzienlijk, sociale kernwaarden komen onder druk te staan, een deel van de bevolking is boos of voelt zich onzeker en het vertrouwen in overheden, instanties en bedrijven lijdt veel schade. Deze gevolgen manifesteren zich door een aanzienlijke impact op de criteria aantasting van de democratische rechtstaat en sociaal psychologische impact. Een aantal directe slachtoffers (door baanverlies, afpersing of zware intimidatie) kan chronisch ziek worden vanwege stress. Ook loopt ons land een zekere imagoschade op, vooral bij andere Westerse landen. Bij elkaar leidt dit tot een impactscore aanzienlijk tot ernstig. Opgemerkt wordt dat de onzekerheid in een aantal impactscores – en daardoor ook in de totale impact – groot is.

De waarschijnlijkheid van het scenario wordt eveneens gekenmerkt door een grote mate van onzekerheid. Enerzijds is gesteld dat, hoewel diverse gebeurtenissen zich los van elkaar wel kunnen voordoen, het scenario als geheel onwaarschijnlijk is. Anderzijds zijn er ook argumenten die een hoge waarschijnlijkheid rechtvaardigen, bijvoorbeeld dat veel van de elementen in het scenario al realiteit zijn. Op basis van de gemiddelde waardering is de score vastgesteld op enigszins waarschijnlijk tot waarschijnlijk met een bandbreedte die ligt tussen onwaarschijnlijk en zeer waarschijnlijk.

Wat is de belangrijkste impact van de nieuwe scenario's?

De drie scenario's in deze NRB zijn zeer verschillend qua oorzaak, triggers, verloop en gevolgen. Die verschillen

manifesteren zich in de afzonderlijke impactscores.

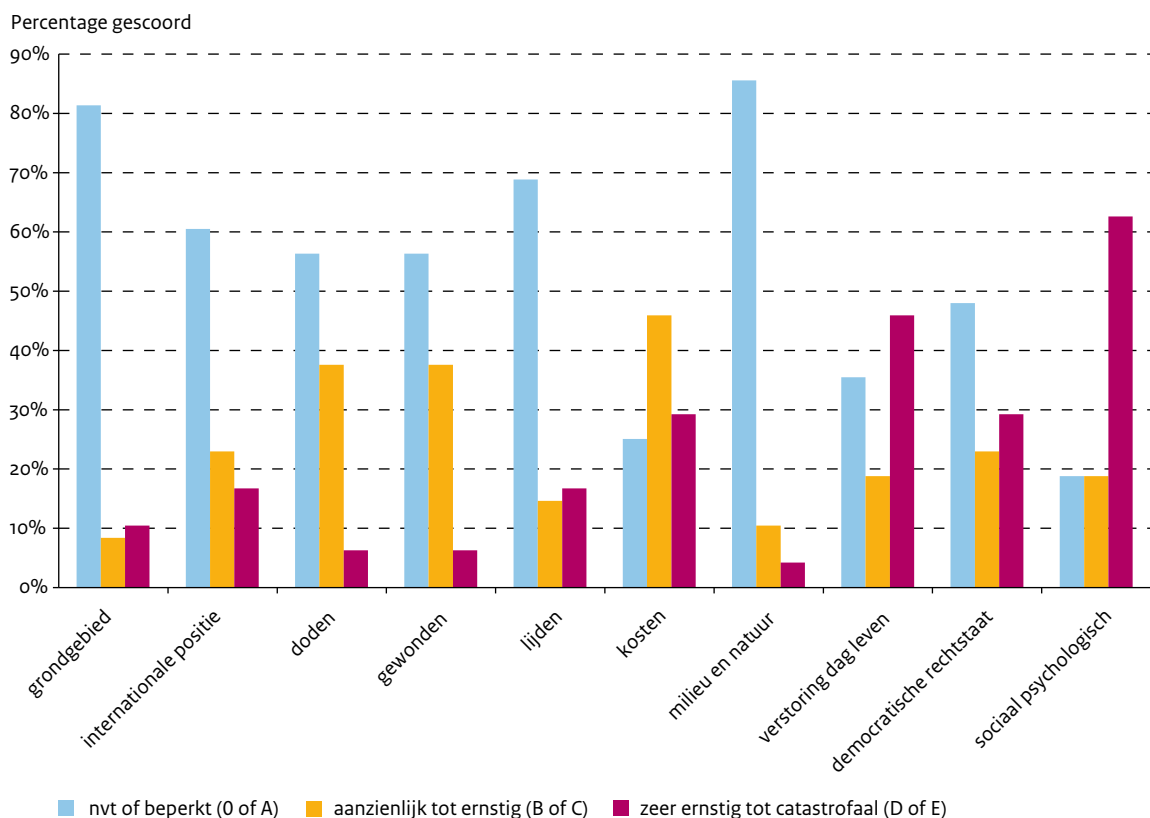
De natuurramp in het scenario *overstroming Lekdijk Lopiker- en Krimpenerwaard* veroorzaakt vooral veel fysieke schade en uitval van een groot deel van de vitale infrastructuur in het gebied. Dit komt tot uiting in een hoge score op de daarmee samenhangende criteria zoals de aantasting van de integriteit van het grondgebied, verstoring van het dagelijkse leven, gebrek aan primaire levensbehoeften en economische schade. Ook veroorzaakt de overstroming veel doden, gewonden en zieken en is de sociaal psychologische impact groot. Daarnaast is er enige, maar beperkte schade aan natuur en milieu.

De scores op het sociaal maatschappelijke scenario *ultrarechts extremisme* geven een heel ander beeld. Bij dit scenario zijn de impact op de internationale positie van Nederland en de aantasting van de democratische rechtstaat dominant, naast de sociaal psychologische impact. Dit laatste heeft een duidelijk andere oorzaak dan bij de overstroming, aangezien ze wordt veroorzaakt door onrust, angst en woede die het gevolg zijn van maatschappelijke spanningen en extreem geweld, en niet van een natuurramp. Er vallen doden en gewonden en de

economische schade is aanzienlijk. Omdat een aantal wijken en buurten (met een beperkt totaaloppervlak, maar hoge bevolkingsdichtheid) gedurende een aantal maanden wordt beheerst door gewelddadige en intimiderende groepen, interpreteerde een aantal experts dit als een aanzienlijke aantasting van de integriteit van het grondgebied. Anderen vonden echter dat die wijken ondanks de sfeer niet als functioneel onbruikbaar kunnen worden beschouwd. Deze interpretatieverschillen zorgen voor een hoge onzekerheid in de impactscore.

In het scenario *buitenlands concern blijkt crimineel paard van Troje* is de economische impact dominant. Dit scenario draait immers om criminele activiteiten, zoals witwassen en fraude, waarmee grote hoeveelheden geld zijn gemoeid. Omdat in het scenario geleidelijk duidelijk wordt dat er een zekere mate van belangenverstrengeling is tussen politici, bestuurders en het concern, het toezicht heeft gefaald en het vertrouwen van de burger in overheden en bedrijven een flinke deuk oploopt, zijn ook de sociaal psychologische impact en de aantasting van de democratische rechtstaat ernstig. Behalve een aantal doden zijn er ook directe slachtoffers die (door baanverlies, afpersing of intimidatie door criminele elementen van

Figuur 2 Percentage dat een impactcriterium is gescoord als niet relevant of beperkt (0 of A), aanzienlijk of ernstig (B of C) dan wel zeer ernstig of catastrofaal (D of E).



het concern) in hoge mate stress kunnen oplopen en zo chronisch ziek worden (aanzienlijke impact). Andere criteria scoren beperkt of zijn niet van toepassing.

Wat zijn de meest relevante impactcriteria gegeven alle scenario's?

De NRB heeft tot doel te analyseren welke capaciteiten ontwikkeld of versterkt moeten worden om ons land goed voor te bereiden op rampen, crises en dreigingen. Daarbij is het van belang om in te zetten op capaciteiten waarmee de impact verminderd kan worden op die criteria die volgens de beoordeling van de scenario's het meest getroffen worden. Op deze wijze kan de totale impact van meerdere dreigingen beperkt worden.

Figuur 2 geeft een overzicht van de scores op de tien impactcriteria voor alle 48 scenario's die tot en met 2013 zijn ontwikkeld.

De criteria verstoring van het dagelijkse leven en sociaalpsychologische impact scoren het vaakst hoog, gevolgd de criteria kosten en aantasting van de democratische rechtstaat. Van de twee laatstgenoemde criteria scoort het criterium kosten het vaakst een B of C. In de rangorde van hoge scores volgen daarna de criteria gebrek aan primaire levensbehoeften (lichamelijk lijden) en aantasting van de integriteit van onze internationale positie (ongeveer even frequente scores op D of E dan wel B of C).

Aan de overige vier criteria wordt niet vaak een hoge score (D of E) toegekend, maar het aantal scores B of C op de criteria doden, gewonden en chronisch zieken is wel relatief hoog. Op basis van de gelijkenis in de patronen lijken deze twee criteria gekoppeld te zijn. De scores op de criteria aantasting integriteit grondgebied en langdurige aantasting natuur en milieu zijn meestal (meer dan 80%) laag, waarbij het criterium aantasting integriteit grondgebied iets vaker een D of E scoort. Dit zijn beide criteria die met een kleine set van bepaalde typen rampen samenhangen, zoals overstromingen of een grote kernramp.

Het zij vermeld dat ook voor sommige andere criteria de frequenties van hoge scores enigszins zijn gerelateerd aan bepaalde typen rampen en dreigingen. Zo vindt aantasting van de democratische rechtstaat vooral plaats bij scenario's in de thema's *Polarisatie en Radicalisering*, *Verwevenheid onder- en bovenwereld*, *Energievoorzieningszekerheid en uitval vitale diensten* en *Cyber dreigingen*, doordat daar vaak sprake is van activiteiten met een moedwillig karakter.

1

Inleiding

De Nationale Risicobeoordeling (NRB) vormt een belangrijk onderdeel van de strategie Nationale Veiligheid. De NRB vormt het hart van de eerste fase van deze strategie: het identificeren en analyseren van verschillende soorten rampen, crises en dreigingen die onze samenleving kunnen bedreigen en mogelijk tot ontwrichting kunnen leiden.

In de NRB worden rampen en dreigingen geanalyseerd door deze te beschrijven in de vorm van scenario's en hen vervolgens langs een vaste meetlat te leggen: de NRB methodiek¹. Dit heeft tot doel beleidsmakers inzicht te geven in de relatieve waarschijnlijkheid en impact van deze scenario's. Dit inzicht is van belang om capaciteiten te benoemen, beleid te formuleren en prioriteiten te stellen met als doel Nederland zo goed mogelijk voor te bereiden op verschillende soorten rampen en dreigingen.

Sinds 2007 zijn er 45 scenario's ontwikkeld en gescoord op waarschijnlijkheid en impact volgens de methodiek. In 2013 zijn opnieuw drie scenario's ontwikkeld en beoordeeld. Deze scenario's zijn onafhankelijk geproduceerd

door het Analistennetwerk Nationale Veiligheid (ANV). Het ANV is een gezaghebbend kennisnetwerk dat sinds 2011 in opdracht van het ministerie van Veiligheid en Justitie, namens de Stuurgroep Nationale Veiligheid (SNV), jaarlijks de NRB opstelt. Tot en met 2010 lag de verantwoordelijkheid voor de productie bij de departementen, waarbij het ministerie van Veiligheid en Justitie als coördinerend departement optrad.

Het ANV (zie Bijlage 1 voor een korte beschrijving) bestaat uit een vaste kern van zes organisaties en een netwerk van kennisinstellingen, diensten en bedrijven die afhankelijk van de kennisvraag worden ingeschakeld bij de productie van de NRB. De vaste kern wordt gevormd door het RIVM, de AIVD, TNO, het instituut Clingendael, het WODC en het Institute of Social Studies van de Erasmus Universiteit Rotterdam (ISS). Deze instellingen dragen gezamenlijk de verantwoordelijkheid voor de inhoudelijke kwaliteit van de NRB.

In dit rapport staan de drie meest recent geproduceerde scenario's centraal. Het rapport is als volgt opgebouwd. Hoofdstuk 2 bevat een kort overzicht van alle tot en met 2012 behandelde thema's en ontwikkelde scenario's. In aansluiting daarop wordt in paragraaf 2.2 ingegaan op de opdracht voor de NRB 6 inclusief het proces van totstandkoming en de verantwoording van de gemaakte keuzes voor de thema's en scenario's.

In hoofdstuk 3 worden de drie scenario's beschreven. Bij elk scenario worden een toelichting en verantwoording

¹ De NRB methodiek is beschreven in de Leidraad Werken met scenario's, risicobeoordeling, en capaciteiten in de Strategie Nationale Veiligheid (2011) van het ministerie van Veiligheid en Justitie. Naar aanleiding van de evaluatie van de NRB 2011 is de methodiek op enkele punten verduidelijkt of in geringe mate aangepast.

gegeven, gevolgd door de beschrijving van het scenario en de resultaten van de beoordeling: achtereenvolgens de waarschijnlijkheid, de gevolgen voor de vitale producten en diensten en de tien impactcriteria. De waarschijnlijkheid en impact die uit de beoordeling volgen, vinden hun weerslag in de positie van elk scenario in het risicodiagram. Dat risicodiagram is te vinden in hoofdstuk 4. Daarin worden ook de nieuwe scenario's en

de belangrijkste conclusies uit de analyse samengevat. Een groot aantal experts en organisaties heeft meegewerkt aan het ontwikkelen en beoordelen van de scenario's in deze NRB. In Bijlage 2 is per thema een overzicht gegeven van deze organisaties.

2

De NRB: overzicht scenario's

2.1 Overzicht scenario's tot en met 2012

Met de geanalyseerde scenario's in de opeenvolgende NRB cycli² tot en met 2012 wordt een groot aantal dreigingsthema's afgedekt, die in het kader van de strategie Nationale Veiligheid eerder zijn geïdentificeerd. In totaal zijn 45 scenario's uitgewerkt, ingedeeld naar 10 dreigingsthema's:

- *Klimaatverandering* (7 scenario's)
- *Gezondheid en voedselveiligheid* (2 scenario's)
- *Energievoorzieningszekerheid en uitval vitale diensten* (6 scenario's)
- *Polarisatie en radicalisering* (10 scenario's)
- *Verwevenheid onder- en bovenwereld* (3 scenario's)
- *Cyber dreigingen*³ (6 scenario's)
- *Grootschalige ongevallen* (5 scenario's)
- *Schaarste* (2 scenario's)
- *Internationale ontwikkelingen, machtsverhoudingen en mondialisering* (2 scenario's)
- *Terrorisme* (2 scenario's)

Deze thema's vloeien voort uit de indeling in typen dreigingen en daaraan gerelateerde incidentcategorieën

uit het werkprogramma 2007-2008 van de strategie Nationale Veiligheid, aangevuld met thema's die in de daarna uitgebrachte NRB cycli zijn benoemd.

Tabel 2.1 geeft een overzicht van de tot en met 2012 geproduceerde scenario's.⁴

De posities van de scenario's in het risicodiagram (dat wil zeggen de mate van waarschijnlijkheid en impact, die aan elk scenario zijn toegekend op grond van de methodiek) zijn te vinden in hoofdstuk 4.

De scenario's kennen verschillende gradaties van ernst. Het *cyberspionage* scenario is een voorbeeld van een scenario met een zeer ernstige impact en een hoge waarschijnlijkheid. Het scenario uitval internet exchange heeft een beperkte impact en lage waarschijnlijkheid. Sommige scenario's (zoals de *ergst denkbare overstroming westkust*) zijn zogenoemde 'worst case scenario's' met een catastrofale impact in combinatie met een lage waarschijnlijkheid. Andere scenario's (zoals het zware storm scenario en het scenario *gewelddadige eenling*) zijn minder ernstig wat betreft impact, maar scoren hoger op waarschijnlijkheid.

² NRB 2007, NRB 2008-2009, NRB 2009-2010, NRB 2011 en NRB 2012.

³ Voorheen ICT uitval genoemd.

⁴ In 2011 zijn vijf scenario's geactualiseerd uit NRB's die vóór 2011 zijn geproduceerd. De 'oude' scenario's zijn daarmee vervallen en niet meer in Tabel 2.1 opgenomen.

Tabel 2.1 Overzicht van de thema's en scenario's die tot en met 2012 zijn opgenomen in de NRB.

Klimaatverandering	<ul style="list-style-type: none"> • Westelijk kust scenario - ergst denkbare overstroming • Dijkkring 14 scenario - ergst denkbare overstroming • Overstroming Rijn-IJssel - ergst denkbare overstroming • Zware sneeuwstorm • IJzel • Zeer zware storm • Extreme droogte-hitte
Gezondheid en voedselveiligheid	<ul style="list-style-type: none"> • Griep pandemie ernstig • Griep pandemie mild
Energievoorzieningszekerheid en uitval vitale diensten	<ul style="list-style-type: none"> • Moedwillige verstoring gaslevering • Langdurige verstoring elektriciteit • Oliescenario geopolitiek • Landelijke blackout elektriciteit • Moedwillige verstoring elektriciteit • Uitval van satelliet systemen
Polarisatie en radicalisering	<ul style="list-style-type: none"> • Dierenactivisten - vreedzaam massaal protest • Dierenrechtenextremisme • Onrust in probleemwijken • Confrontaties allochtonen extreem rechts • Massapolarisatie - bedreiging voor rechtstaat • Onrust over salafisme • Extreemrechts - grootschalige rel op lokaal niveau • Extreemlinks - grootschalige rellen • Extremistische moslims - ernstige rellen • Grootschalige onlusten
Verwevenheid onder- en bovenwereld	<ul style="list-style-type: none"> • Criminele inmenging in vitale bedrijven • Beïnvloeding aandelenmarkt • Beïnvloeding openbaar bestuur
Cyber dreigingen	<ul style="list-style-type: none"> • Moedwillige verstoring ICT van vitale sector • Verstoring IP-netwerk • Uitval internet exchange • Cyberconflict • Cyberspionage • Cyberhacktivisme
Grootschalige ongevallen	<ul style="list-style-type: none"> • Nucleair incident - ongeluk in kerncentrale • Chemisch incident - ongeval ammoniakopslag • Onbeheersbare natuurbrand met grootschalige evacuatie • Maritiem ongeval • Spoorwegongeval
Schaarste	<ul style="list-style-type: none"> • Mineralencrisis geopolitiek • Voedselschaarste scenario
Internationale ontwikkelingen, machtsverhoudingen en mondialisering	<ul style="list-style-type: none"> • Crisis buiten de EU • Wapenbeheersing falende staat
Terrorisme	<ul style="list-style-type: none"> • Reactie op exogene jihadistische dreiging • Gewelddadige eenling

2.2 Keuze scenario's NRB 6 en opdracht aan het ANV

2.2.1 Overwegingen

Het ANV stelt jaarlijks een adviesnotitie op, waarin een naar thema ingedeeld overzicht wordt gegeven van toekomstige potentiële dreigingen, risico's en ontwikkelingen met betrekking tot de nationale veiligheid⁵. Het advies is gebaseerd op de input van experts van de bij het ANV aangesloten organisaties en op informatie uit recente (inter)nationale toekomstverkenningen en

vergelijkbare studies. In het advies wordt ook vermeld aan welke thema's en onderwerpen het ANV een hoge of minder hoge prioriteit toekent. Die prioriteit wordt vastgesteld door de Taakgroep van het ANV, waarbij ze de volgende criteria hanteert:

- Draagt het onderwerp voldoende bij aan de breedte van de NRB en/of vult het een kennisleemte in?

⁵ Adviesdocument onderwerpen NRB 2013 (2012). Adviesdocument van de Taakgroep van het Analistennetwerk aan de IWNV en de Stuurgroep Nationale Veiligheid inzake de thema's en onderwerpen die in aanmerking komen voor de Nationale Risicobeoordeling 2013, 20120176 IMG/mme, 12 september 2012.

- Hoe groot is de kans dat dit onderwerp gaat spelen, en op welke termijn?
- Worden de effecten hoog of beperkt geschat, als dit scenario werkelijkheid wordt?
- Komt uitwerking in de NRB komt nog op tijd om er wat aan te doen? Welke urgentie is er?
- Speelt het onderwerp meer of minder in op huidige trendmatige ontwikkelingen?

De notitie bevat ook een advies over te actualiseren thema's en scenario's uit voorgaande NRB's.

De stuurgroep Nationale Veiligheid heeft op basis van het ANV advies en andere informatiebronnen aanvankelijk vier onderwerpen benoemd voor uitwerking in de NRB 6: Extremisme, Cyber (in het bijzonder manipulatie van informatie), Voedselveiligheid en Internationale georganiseerde criminaliteit.

Op grond van nadere overwegingen is besloten om voor Voedselveiligheid geen NRB scenario uit te werken, maar een thematische verdieping uit te voeren gebaseerd op een aantal korte scenario's die gezamenlijk de verschillende aspecten en grootste risico's binnen het thema voedselveiligheid bestrijken (in de zin van een mogelijke bedreiging voor de nationale veiligheid). Doel van deze thematische verdieping is inzicht te krijgen in de impact (ernst) van de verschillende risico's op het gebied van voedselveiligheid en de waarschijnlijkheid (kans) waarmee ze zich voor zouden kunnen doen. Deze studie maakt geen deel uit van de NRB 6, maar wordt separaat gerapporteerd.

Na een aantal verkennende besprekingen met experts en vertegenwoordigers van betrokken departementen – die tot doel hadden verschillende mogelijkheden te verkennen om het onderwerp Cyber (manipulatie van informatie) uit te werken – is geconcludeerd dat het opstellen van een NRB scenario voor dit thema toch niet zinvol werd gevonden. De belangrijkste reden hiervoor was dat de verkende opties (verstoring navigatie scheepvaart, manipulatie verkiezingen en moedwillige vervuiling grote databases) pas een nationaal veiligheidsprobleem zouden worden als ze massaal en op grote schaal zouden gebeuren. Daarvoor zijn inzet en middelen nodig, waarover – vanwege de omvang – alleen statelijke actoren beschikken. Het scenario krijgt dan het karakter van een cyber warfare scenario en dat is al in een recente NRB uitgewerkt. De verkenning bracht wel aan het licht dat het nuttig zou zijn het fenomeen 'vervuiling van grote databestanden die in toenemende mate gekoppeld worden' nader te onderzoeken, bijvoorbeeld in een aantal expert sessies.

De beide andere onderwerpen zijn uitgewerkt tot een NRB scenario. In de loop van het jaar is daar een scenario van een overstroming in het rivierengebied (thema

Klimaatverandering) aan toegevoegd. In de volgende paragraaf wordt de scenariokeuze verder toegelicht.

2.2.2 Scenariokeuze en opdracht

Samengevat heeft het ANV opdracht gekregen drie thema's uit te werken tot scenario's in de NRB 6. Hieronder wordt per thema kort toegelicht welke overwegingen aan de keuzes ten grondslag liggen en welke kernonderwerpen, elementen en gebeurtenissen er in het te ontwikkelen scenario aan bod zouden moeten komen.

1. *Polarisatie en Radicalisering*: In eerder gepubliceerde NRB's zijn verschillende scenario's rond het onderwerp extremisme geproduceerd, veelal specifiek gericht op een deelthema: rechtsextremisme, linksextremisme, moslimextremisme en dierenrechtenextremisme, of een combinatie van deze vormen. Omdat deze scenario's alweer enkele jaren oud zijn en recente ontwikkelingen in het domein van radicalisering om een hernieuwde analyse vragen, is in het ANV advies hoge prioriteit toegekend aan het thema extremisme. De stuurgroep heeft dit advies overgenomen en het thema op de agenda van de NRB 6 geplaatst. Om het thema uit te werken en af te kaderen is een brainstormsessie georganiseerd met experts uit het Analistennetwerk en een aantal inhoudelijke beleidsadviseurs van de ministeries van BZK en V en J. Daarin werd het onderwerp rechtsextremisme (nader geduid als ultrarechts extremisme) als meest prioritair beoordeeld. Andere onderwerpen zoals linksextremisme en moslimextremisme werden op zich ook belangrijk gevonden, maar iets minder urgent. De experts adviseren om deze onderwerpen aan bod te laten komen bij een volgende Nationale Risicobeoordeling.
2. *Internationale ontwikkelingen, machtsverhoudingen en mondialisering*: In de adviesnotitie van het ANV zijn grootschalige fraude en criminaliteit en een aantal internationale thema's genoemd als relevante dreigingen voor de nationale veiligheid. De stuurgroep heeft op basis daarvan Internationale georganiseerde criminaliteit gekozen als onderwerp voor een scenario. Een bijkomende reden voor deze keuze was het verschijnen van een rapport van de Adviesraad Internationale Vraagstukken⁶, waarin wordt geadviseerd meer aandacht te besteden aan het fenomeen grensoverschrijdende criminaliteit, en van het rapport *The Globalization of Crime*⁷.

⁶ Criminaliteit, corruptie en instabiliteit, een verkennend advies (2013) Adviesraad Internationale vraagstukken, rapport no. 85. Ministerie van BZ, Den Haag.

⁷ *The Globalization of Crime, a Transnational Organized Crime Threat Assessment* (2010) United Nations Office on Drugs and Crime, Vienna.

Om binnen dit brede thema tot een specifiek onderwerp te komen zijn meerdere brainstormsessies gehouden en gesprekken gevoerd met deskundigen op het gebied van criminaliteit en met vertegenwoordigers van betrokken overheidsinstellingen. Deze inbreng is gebruikt om aanvankelijk vier beknopte scenario's te schrijven, waarvan er na beraad en zorgvuldige afweging van voor- en nadelen één is geselecteerd voor uitwerking. Dit scenario draait om de volgende elementen (geselecteerd uit de inbreng van de brainstormsessies): grote hoeveelheden vluchtkapitaal die zijn voortgekomen uit de recente politieke omwentelingen en conflicten in het Midden Oosten; toenemende verwevenheid tussen grensoverschrijdende criminele organisaties en commerciële ondernemingen; de aantrekkingskracht van Nederland als regionale vestigingsplaats voor niet-Europese ondernemingen (onder meer vanwege haar knooppuntfunctie); banden van criminele organisaties met politici, bestuurders en inmenging in maatschappelijke organisaties.

3. *Klimaatverandering*: In eerdere NRB's (zie Tabel 2.1) zijn drie scenario's van ergst denkbare overstromingen (EDO's) opgesteld, twee over een overstroming vanuit

zee en één over een overstroming in het rivierengebied. De resultaten van langjarig onderzoek naar de overstromingskansen van Nederlandse dijkkringgebieden, Veiligheid Nederland in Kaart (VNK), vormen aanleiding om een nieuw scenario uit te werken over een overstroming in het rivierengebied. De belangrijkste redenen hiervan zijn nieuwe inzichten in overstromingskansen door de dijkfaalmechanismen microstabiliteit en piping, en de onvoorspelbaarheid en onbeheersbaarheid daarvan. In overleg met de betrokken departementen is er voor gekozen geen EDO uit te werken, maar een scenario van minder grote omvang, maar wel met een grotere kans van voorkomen dan de huidige normen. Verder is gevraagd elementen toe te voegen (bijvoorbeeld een tweede dreiging in een ander gebied) om te bewerkstelligen dat overheden en organisaties hun aandacht en capaciteiten moeten richten op meer delen van het rivierengebied. Dit is met name interessant vanuit het oogpunt van afstemming tussen verschillende veiligheidsregio's en evacuatiemogelijkheden. Een ander element betreft de evacueerbaarheid van het getroffen gebied als er sprake is van tijdsdruk, doordat de overstroming vrij onverwachts gebeurt.

3

De scenario's van de NRB 6

3.1 Inleiding

De scenario's in de NRB zijn beschrijvingen van gebeurtenissen, incidenten en processen die voorstelbaar en herkenbaar zijn en die zich op de omschreven wijze zouden kunnen ontwikkelen. De gekozen scenario's bieden een verhaallijn voor een set van gebeurtenissen waar de overheid zich op wil voorbereiden ter bescherming van de vitale belangen: territoriale veiligheid, fysieke veiligheid, economische veiligheid, ecologische veiligheid en sociale en politieke stabiliteit.

De scenario's zijn geen toekomstvoorspellingen, maar schetsen een fictief (maar wel voorstelbaar) beeld. Ze bieden een manier om te communiceren over en gevoel te krijgen voor toekomstige onzekerheden in het kader van de Nationale Risicobeoordeling.

De scenario's moeten een zekere mate van plausibiliteit hebben, maar hoeven niet zeer waarschijnlijk te zijn. Gezamenlijk moeten ze een integraal beeld geven van mogelijke dreigingen en te versterken capaciteiten, wat noodzakelijk is voor de afweging om al dan niet te investeren in capaciteiten.

De drie scenario's in deze NRB betreffen één natuurramp en twee door menselijk handelen veroorzaakte crises. De scenario's betreffen drie uiteenlopende thema's, één van vooral politiek maatschappelijke aard, één van financieel economische aard met maatschappelijke consequenties en één van technische en natuurlijke aard.

De scenario's zijn beoordeeld op op waarschijnlijkheid en impact volgens de NRB methodiek.

De (fictieve) scenario's zijn ontwikkeld medio tot eind 2013. In sommige scenario's komen data voor, die bij het verschijnen van dit rapport (kunnen) zijn gepasseerd.

3.2 Ultrarechts extremisme

3.2.1 Verantwoording

Zoals vermeld in paragraaf 2.2.1 is op basis van het ANV advies het thema Extremisme geselecteerd voor de NRB 6. De belangrijkste reden hiervoor is dat de eerder in NRBs geproduceerde scenario's op dit terrein alweer enkele jaren oud zijn en ontwikkelingen in het domein van radicalisering om een hernieuwde analyse vragen. Om het thema Extremisme af te kaderen is een brainstormsessie georganiseerd met experts uit het Analistennetwerk en een aantal inhoudelijke beleidsadviseurs van de ministeries van BZK en V en J. De experts gaven te kennen dat een update van het onderwerp rechtsextremisme (nader geduid als ultrarechts extremisme) voor de Nationale Risicobeoordeling het meest wenselijk was. Andere onderwerpen op gebied van polarisatie en radicalisering, zoals linksextremisme, moslimextremisme en dierenrechtenextremisme werden op zich ook belangrijk gevonden, maar minder urgent.

Het scenario *ultrarechts extremisme* is geschreven door de AIVD, met inhoudelijke inbreng van diverse experts van de AIVD, de Nationale Politie, Overstap Uitvoering (een bureau gespecialiseerd in begeleiding van jongeren met een meervoudige problematiek), universiteiten en departementen. Het scenario is tot stand gekomen tijdens een aantal intensieve scenario-exercitiesessies waarbij een daarvoor ontwikkelde en bewezen methodiek werd gebruikt. Op basis van de sessies is een reeks deel-scenario's ontwikkeld, waaruit het uiteindelijke volledige scenario is voortgekomen.

Dit scenario is vervolgens gescoord volgens de NRB methodiek door een groep experts van de AIVD, de Universiteit van Amsterdam, het Institute of Social Studies van de Erasmus Universiteit Rotterdam (ISS), het Verwey-Jonker Instituut, Overstap Uitvoering, Lindenlink en het Ministerie van Veiligheid en Justitie (zie Bijlage 2).

3.2.2 Beschrijving

Context: Ultrarechts extremisme begin 2015

Al vanaf het einde van de 20ste eeuw kan het klassieke ultrarechtse extremisme in Nederland, bestaande uit diverse organisaties die de afgelopen decennia voornamelijk voortbouwden op neonazistisch en ultranationalistisch gedachtegoed, omschreven worden als een 'afkalvend front'. Ook begin 2015 is dit het beeld. Er is sprake van een grote heterogeniteit, van kleinschalige elkaar verketterende groepen met voortdurende interne tendensen tot fragmentatie, ideologische twisten, leiderschapscrisissen, gebrek aan belangstelling bij jongeren enzovoort. Begin 2015 is er, zoals in eerdere jaren, sprake van een economische crisis met een toenemende werkloosheid en een significante daling van de levensstandaard voor lagere inkomensklassen en middenklasse. De klassieke ultrarechtse groeperingen in Nederland hebben hieruit echter, net zo min als de klassieke ultralinkse bewegingen, nog maar nauwelijks munt weten te slaan. Dit ondanks de sterke anti-overheid-, anti-Europa-, anti-migranten- en anti-Islamsentimenten onder een aanzienlijk gedeelte van de Nederlandse bevolking, samenhangend met de impact van de economische crisis.

Deze sentimenten worden daarentegen wel met succes aangeboord door 'populistische' stromingen binnen een aantal politieke partijen in Nederland. De trekkers en aanhangers van deze stromingen accepteren meestal de betiteling 'populistisch' niet, laat staan de karakterisering 'rechtspopulistisch' of 'linkspopulistisch'. En hoewel veruit al hun politieke tegenstanders hen wel door deze omschrijving willen discrediteren, zijn de meeste opposanten het er toch ook over eens dat deze stromingen binnen de politieke partijen niet als 'ultrarechts of 'ultralinks extremistisch' kunnen worden beschouwd. De

trekkers en meeste aanhangers van de stromingen willen immers binnen de kaders van de wet en de democratische rechtsorde opereren, in tegenstelling tot de meeste klassieke ultrarechtse of ultralinkse groeperingen die een antidemocratisch karakter hebben.

Nervositeit over mogelijke kiemen van nieuw opkomend ultrarechts extremisme

Als gevolg van de economische crisis weten in een aantal andere landen van Europa (zowel in Noord als Zuid-Europa) vanaf het begin van het tweede decennium van 21ste eeuw niet alleen 'rechtspopulistische' bewegingen maar ook nieuwe vormen van ultrarechts extremisme aan de weg te timmeren. In Nederland komt begin 2015 een aantal deskundigen en lokale en landelijke politici enkele keren in de media met de bewering dat er tekenen zijn dat dit binnenkort ook voor ons land zal gaan gelden. Dit concluderen zij uit een serie relatief ernstige openbare ordeproblemen in een aantal landelijke gemeenten tussen groepen autochtone en moslimjongeren. Hoewel de bewijzen ervoor ontbreken, stellen deze deskundigen en politici dat enkele klassieke ultrarechtse organisaties deze onlusten hebben trachten aan te wakkeren. Hetzelfde zeggen ze over ernstige rellen tussen autochtonen en Oost-Europese arbeidsmigranten in een gemeente in een krimpregio in het oosten van Nederland, nadat een grote regionale werkgever Nederlandse arbeiders had ontslagen en het leek alsof in de plaats daarvan Poolse werknemers werden aangenomen (het ontslag van de Nederlandse en het aannemen van de Poolse werknemers had in werkelijkheid geen verband met elkaar maar was een toevalligheid).

Ter ondersteuning van de these dat het ultrarechts extremisme in Nederland na meer dan twintig jaar neergang weer lijkt te herleven, verschijnen er in de media ook berichten dat de AIVD en de politie op het spoor zouden zijn van Duitse ultrarechtse extremisten die zich in Nederland hebben gevestigd als gevolg van de strenge overheidsrepressie in Duitsland tegen ultrarechtse groeperingen (ook tegen het organiseren van bijvoorbeeld concerten en lezingen door deze) en het verbod op de Nationaldemokratische Partei Deutschlands (NPD).

Ondanks de beweringen van een aantal deskundigen en politici over een nakende heropleving van ultrarechts extremisme in Nederland, met de roep tot verbod van de organisaties die deze wedergeboorte aan het doormaken zouden zijn, wordt er gedurende geheel 2015 echter niets manifest van een ultrarechtse renaissance.

Dan worden de kaarten echter opnieuw geschud...

Een scheuring binnen het ‘rechtspopulisme’ in Nederland

In het voorjaar van 2016 treedt er een scheuring op in een nieuwe partij in Nederland die enkele jaren geleden is ontstaan en die door haar politieke tegenstanders als ‘rechtspopulistisch’ wordt omschreven vanwege haar zeer kritische standpunten over de islam, migratie, de EU en het functioneren van de overheid. Sinds een jaar heeft de partij echter te maken met grote spanningen over de te volgen koers. Een aantal kopstukken beklaagt er zich openlijk over dat de partij te weinig de nadruk legt op de oorspronkelijke standpunten over de ‘dreigende islamisering van Nederland’ en zich te veel op een anti-Europa-koers is gaan richten, waarbij meer en meer niet alleen de EU als instituut wordt aangevallen maar ook de onmogelijkheid van het samengaan van enerzijds de Noord- en anderzijds de Oost- en Zuid-Europese volkeren wordt beklemtoond. Ook de kopstukken van de partij laten regelmatig weten dat het tegengaan van de islamisering van Europa het kernleerstuk van de partij is. Meermaals geeft de partijleiding aan dat zij op dit punt zeer graag samenwerking wil met andere ‘rechts-populistische’ partijen en bewegingen in Europa, maar twijfels heeft over de samenwerking met groeperingen die hameren op de Noord-Europese identiteit. De twijfels hierover komen voort uit de zeer verschillende ‘genealogische’ achtergronden van de partij in vergelijking met andere Noord-Europese identitaire partijen en bewegingen. Deze hebben een veelal door de leiding verhuld antisemitisch verleden (vaak in de zin dat hun ouders, groot- en overgrootouders zich openlijk met virulent antisemitisme inhielden) en zeker op ‘grassroots’-niveau leven nog sterke anti-Joodse en antizionistische tendensen. De leiding van de Nederlandse partij is echter openlijk pro-Israël en doet er alles aan om welke antisemitische sentimenten dan ook in de ban te doen.

De kopstukken van de partij hebben dan ook grote moeite met de goede verhoudingen die drie van de fractieleden uit de Tweede Kamer hebben met Vlaamse, Duitse, Deense en Oostenrijkse identitaire bewegingen en de regelmatige deelname aan bijeenkomsten die de deelnemers het Schwarzwald Beraad noemen. Deze kopstukken uiten hier binnenskamers stevig hun ongenoegen over. Wanneer de fractieleden in een interview kritiek uiten op de lijsttrekker en zich beklagen over diens in hun ogen onkritische en te ver gaande pro-Israëlstandpunten, worden zij openlijk door hem terechtgewezen. Dit leidt dan weer tot een woedende tegenreactie van de betrokken fractieleden. Uiteindelijk komt het tot een breuk in de fractie die niet meer te herstellen valt.

Als gevolg daarvan is er in Nederland midden 2016 sprake van twee ‘rechtspopulistische’ partijen, met beide zeer sterke islam- en EU-kritische standpunten maar waarvan

één ook een Noord-Europese identitaire en anti-zionistische, soms zelfs enigszins verholde anti-Joodse, oriëntatie heeft.

Noord-Europese ‘rechtspopulistische’ partijen in extremistisch vaarwater

Medio 2016 vallen in Griekenland, Italië en Portugal een aantal middelgrote Zuid-Europese banken om, ondanks jarenlange financiële steun van het Europese Noodfonds. Wanneer het eerste stof van dit instorten neergedaald is, uit een aantal deskundigen hun twijfels over de kwaliteiten van enkele betrokken bankdirecteuren en bestuurders. Al gauw verschijnen er op internet en sociale media onbevestigde berichten van grootschalig mismanagement en zelfs corruptie. Niet lang daarna wordt op allerlei fora en op de sociale media ook gesproken over een netwerk dat zou zijn ontdekt van Zuid-Europese bankdirecteuren die gezamenlijk toezichhouders een rad voor ogen hebben gedraaid. Op rechtspopulistische weblogs in Europa wordt dit netwerk de “Joodse connectie” genoemd, omdat beweerd wordt dat drie van de vijf betrokken personen Joodse wortels hebben. Hoewel al deze beweringen stellig worden ontkend door de justitiële en financiële autoriteiten in de betrokken landen en door de vertegenwoordigers van het Europese Noodfonds en de Europese Centrale Bank, is het ‘complot van de Joodse connectie’ maandenlang trendig topic op internet en sociale media.

Tijdens het Schwarzwald Beraad van Duitse, Deense, Oostenrijkse, Vlaamse en Nederlandse identitaire bewegingen in oktober 2016 wordt besloten om een virtuele denktank voor de bescherming van de Noord-Europese identiteit te gaan vormen. Enige maanden later wordt deze virtuele denktank daadwerkelijk gevormd. De activiteiten van de denktank, die communiceert door middel van een website, bestaan uit jaarlijkse bijeenkomsten van het alsmaar groeiende Schwarzwald Beraad (dat inmiddels een vast secretariaat heeft), het onderhouden van een webforum en het publiceren door de deelnemers op persoonlijke titel van veel opinieartikelen in de media van hun land. Hoewel ook de Italiaanse identitaire beweging wil aanhaken, wordt dit afgehouden net als deelname van bewegingen uit Oost-Europa. Regelmatig nemen wel Eurokritische wetenschappers uit het Verenigd Koninkrijk en Duitsland deel aan de discussies op de website van de denktank.

De denktank wijst connecties met bestaande ultrarechts extremistische groepen naar het rijk der fabelen en weet regelmatig discussies en debatten van hoog niveau op gang te brengen, waaraan onder meer vooraanstaande wetenschappers, politiek denkers en opinievormers deelnemen. Op het webforum dat de organisatie host worden echter wel meningen en oproepen geplaatst die

als racistisch, antisemitisch en anti-islamitisch te betitelen zijn. Omdat de website gehost wordt in de VS valt daar weinig aan te doen en de organisatie neemt geen verantwoordelijkheid voor de mening van individuele leden. Vooral de zogenoemde “Joodse connectie” moet het regelmatig zwaar ontgelden en ook de brand bij een moskee in München waarbij, in mei 2017, 12 mensen omkomen wordt toegejuicht door een aantal deelnemers op het forum. De postings worden snel weggehaald door de moderators van het forum. Hetzelfde gebeurt met discussies op sommige onderdelen van het forum waarbij tactieken worden uitgewisseld om ongezien brand te stichten zonder sporen achter te laten. Het aantal aanhangers van de denktank groeit onstuimig. Op drukke dagen zijn er een paar duizend bezoekers op het forum.

In Beieren, Vlaanderen en Oostenrijk zijn deelnemers van de denktank regelmatig betrokken bij bekladdingen van moskeeën en vernielingen van bezittingen van moslims en Joden. Ook in Nederland is er een aantal malen betrokkenheid van deelnemers van de denktank bij bekladdingen van gebouwen van moslim- en Joodse organisaties. Prominenten uit de islamitische en Joodse gemeenschappen worden een aantal keren ernstig bedreigd door aan de denktank gelieerde personen. De AIVD krijgt signalen dat deze personen actief betrokken zijn met het faciliteren van activiteiten van extremisten uit buurlanden, waar de overheid een zeer repressief beleid voert. In publieke debatten zeggen prominente deelnemers dat ze geweld afkeuren maar dat ze wel enig begrip te hebben voor de wetsovertredingen die sommige deelnemers begaan.

Antikapitalistische ultrarechtse en ultralinkse extremisten trekken samen op

Intussen krijgt eveneens in 2016 een van oudsher bestaande stroming binnen het klassieke ultrarechtse extremisme een nieuw, sterk momentum. Decennia lang waren in Nederland de nationaal-socialistische facties het meest bepalend binnen het ultrarechts extremisme. Dit veranderde vanaf 2012 ten faveure van de antikapitalistische ultrarechtse extremisten. Deze distantieerden zich in toenemende mate van de klassieke nazi-ideologie van NSDAP-leider Hitler en legden de nadruk op het gedachtegoed van de antikapitalistische beginperiode van de NSDAP in de jaren twintig. De antikapitalistische ultrarechtse extremisten zetten een actieve online propaganda op met daarin de nadruk op het behoud van sociale verworvenheden voor autochtonen ten koste van allochtonen, haat jegens de in hun ogen neoliberale Europese Unie, de dreiging in hun ogen van het zionisme en internationale jodendom die de Nederlandse overheid en financiële wereld zouden willen beheersen en antikapitalistische ‘oplossingen’ voor de financieel-economische crisis. Deze online activiteiten zorgden vanaf 2012 voor een

aanzienlijke groei van de achterban, die in toenemende mate ook niet meer bepaald werd door skinheads en klassieke nazipropaganda.

Hoe langer hoe meer blijken de geuite opvattingen van de antikapitalistische ultrarechtse extremisten (via het zogenoemde hoefijzermodel – links en rechts kunnen naar elkaar toe groeien wanneer zij maar extreem genoeg worden) samen te vallen met die uit anarchistische hoek. Tevens worden voorheen typisch (ultra)linkse symbolen als Che Guevara, de syndicalist George Sorel, het kraakrecht en vakbonden in hun propaganda omarmd door de betreffende ultrarechtse extremisten.

Door de zwakke positie en beperkte invloed van ultralinks extremistische groepen in Nederland groeit er, na aanvankelijke afkeer, bereidheid bij sommigen van deze om met de ultrarechtse extremisten op te trekken. Ook in andere Europese landen is deze ontwikkeling zichtbaar. Het gemeenschappelijke doel is om samen een vuist te maken tegen de neoliberale status-quo en die op te heffen. Uitgangspunt bij beide groepen is: als die status quo voorbij is kunnen we weer ieder ons eigen weg gaan.

De eerste samenwerkingsverbanden zijn zichtbaar eind 2015, na een nieuwe grote kapitaalinjectie door Noord-Europese landen waaronder Nederland (dat echter een zeer beperkte bijdrage levert) om het bankroet van een Zuid-Europees land af te weren. De kapitaalinjectie levert veel kritiek op in de publieke opinie. Antikapitalistische ultrarechtse en ultralinkse extremisten nemen de gelegenheid te baat om tezamen bij de Tweede Kamer te demonstreren. Dit protest van 400 personen verloopt eerst vreedzaam maar aan het einde van de demonstratie verschijnt er een ‘zwart blok’ van demonstranten dat stenen gooit naar de politie. Er worden vervolgens enkele tientallen arrestaties verricht. Een aantal arrestanten blijft wekenlang vast zitten. ‘Rechtse’ en ‘linkse’ protestleiders die gezamenlijk vastzitten groeien naar elkaar toe. Vanuit een gezamenlijk ervaren slachtofferschap besluiten zij nog nauwer te gaan samenwerken.

De maanden daarna radicaliseren elementen binnen het samenwerkingsverband. In maart 2016 wordt door een tot dat moment onbekende groepering Anti-kapitalistische Samenwerking (AKS) brandgesticht bij het Ministerie van Financiën in Den Haag. Ook wordt de CEO van een Nederlandse bank bedreigd uit deze hoek. Cyberaanvallen, tot stand gekomen door samenwerking van ultralinkse hacktivist en ultrarechtse extremisten, leggen websites van overheid en bankwezen plat. Op zowel ultralinks-extremistische als ultrarechts-extremistische webfora wordt opgeroepen tot een massale demonstratie op 7 mei 2016 bij het ABN-Amro hoofdkantoor in Amsterdam. De autoriteiten verbieden de bijeenkomst, maar onduidelijk is

of de actievoerders op een gegeven moment elders zullen opduiken en wat zij precies van plan zijn. Politie en AIVD werken samen met hun Duitse collega's na aanwijzingen over mogelijke banden tussen de AKS en de zogenoemde Neue Rote Armee Fraktion in Duitsland.

De opkomst van een Europese ultrarechts extremistische burenhulpbeweging

De aanhoudende economische crisis noopt mensen om steeds creatiever te worden om de 'eindjes aan elkaar te knopen'. In 2015 ontstaat die creativiteit ook onder extreemrechtse en rechtsextremistische jongeren in Europa.

In Zweden ontwikkelt zich vanaf 2015 een beweging van ultrarechtse signatuur die zich bezig houdt met burenhulp. De beweging verspreidt zich via sociale media en noemt zich de Zweedse jongeren voor Burenhulp. De beweging die op het platteland is ontstaan zet zich in voor Zweedse ouderen die het moeilijk hebben en geeft ze eten en verzorging. Door bewust voornamelijk met producten te werken die voor Joden en moslims niet acceptabel zijn, weten ze in praktijk ervoor te zorgen dat ze alleen klussen doen bij 'Echte Zweden'.

In navolging van de Griekse Gouden Dagenraad verricht de organisatie ook veiligheidstaken door in de avonduren op straat te patrouilleren. Regelmatig komt het daarbij tot botsingen en vechtpartijen met allochtonen. Klassieke ultrarechts extremistische groeperingen vinden de beweging sympathiek en steunen deze. Individuele leden van klassieke groepen (met name de jongeren) nemen er deel aan.

De burenhulpbeweging groeit en wordt ook buiten Zweden populair. In 2016 krijgt ze navolging in Denemarken, Noorwegen, Frankrijk, Duitsland, Italië, Polen, België, Oostenrijk en Nederland. Uiteindelijk komt er een Europees samenwerkingsverband tot stand onder de naam van Noord-Europese Liga voor Burenhulp. In de genoemde Europese landen bestaat de ultrarechtse burenhulpbeweging uit stadsafdelingen en plattelandsafdelingen. In 2017 is in Nederland op het platteland 15% en in sommige stadswijken 20% van de autochtone jongeren actief in de burenhulpbeweging. Er zijn regelmatig incidenten waarbij individuele leden van de burenhulpbeweging betrokken zijn met geweld tegen moslims, banken en Joden. Landelijke vertegenwoordigers van de beweging die om reacties worden gevraagd, verwijzen naar de lokale mensen door te stellen dat deze zelf verantwoordelijk zijn voor deze daden. Centraal wordt alleen bepleit dat er meer aandacht moet komen voor de 'eigen' ouderen en buurten. "Wij-wij-wij" is het credo.

Thema's van de beweging worden overgenomen door

verschillende politieke partijen. De beweging verklaart de politiek desondanks failliet en roept leden op om niet meer te gaan stemmen en zoveel mogelijk eigen actie te ondernemen in plaats van op de overheid te vertrouwen. Er komt een eigen ruilsysteem dat alleen geldig is in de eigen regio bij winkels van 'echte Europeanen'. De burenhulpbeweging wijst elk contact met overheidsinstanties af. Met de oproep aan kiezers tot boycot van de verkiezingen in Nederland in 2017 lijkt de beweging aan te sturen op chaos. De oproep om niet te gaan stemmen wordt overgenomen door klassieke ultrarechtse organisaties en ook door de afgesplitste 'rechtspopulistische' partij. De oproep slaat vooral aan bij de verarmde middenklasse en het leidt ertoe dat bij verkiezingen in december 2016 de opkomst slechts 42% is. Onduidelijk is wat volgens de burenhulpbeweging in de plaats zou moeten komen van het huidige democratische systeem. De beweging weigert daarover uitspraken te doen. Het enige motto is: "Hou het klein, hou het eigen".

Ultrarechtse gewelddadige netwerken vanaf 2017

Vanaf midden 2017 vindt een aantal jonge leden van de Anti-Kapitalistische Samenwerking (AKS) en de Europese Liga voor Burenhulp (ELB) elkaar en besluiten tot de oprichting van wat zij de VolksVerdedigingsGroep (VVG) gaan noemen. In samenwerking met leden van de Duitse Neue Nationalsozialistischer Untergrund (NNSU), die in Nederland verblijven, gaan ze over tot een reeks moordaanslagen op ondernemers van Joodse en moslim achtergrond.

Kenmerkend voor de aanslagen is dat de plegers ze achteraf niet claimen, er op het eerste gezicht geen politieke of racistische motieven duidelijk zijn en dat de moorden altijd 's avonds of 's nachts in de huizen of kantoren van de slachtoffers plaatsvinden. Door de aanhoudende onduidelijkheid over daders en motieven ontstaat onrust onder Joodse en islamitische ondernemers. Pas na zeven moorden ontdekken politie en justitie een patroon in de daden en verwijzingen naar de VVG. Besloten wordt om hier voorlopig niets over in de pers te brengen. Na nog eens drie moorden horen twee onderzoeksjournalisten van een aantal van hun bronnen over een mogelijk ultrarechts moordnetwerk en een verband tussen de dan al tien moorden. Een groot artikel op een online nieuwssite noopt justitie om ook een aantal mededelingen te doen over het onderzoek naar de VVG. De beroering in Nederland is groot. Vele ondernemers van Joodse en moslimachtergrond besluiten particuliere persoonsbeveiliging te nemen. Op een aantal radicaal islamitische internetsites wordt opgeroepen tot eigen gewapende verdedigingsgroepen. Een grote demonstratie tegen ultrarechts extremisme loopt uit op ernstige rellen tussen enerzijds leden van de Europese Liga voor Burenhulp en de Antikapitalistische Samenwerking en

anderzijds radicale moslims en antifascisten, waarbij meerdere ernstige gewonden vallen, straatmeubilair op grote schaal vernield wordt en diverse winkelruiten sneuvelen.

Vanaf eind 2017 lijkt Nederland in een spiraal van geweld te zijn beland. Regelmatig zijn er gewelddadige confrontaties tussen ultrarechtse extremisten en radicale moslims die steun krijgen van antifascistische groeperingen. Veelal zijn beide groepen relschoppers gewapend met stokken en messen. Een aantal keren komt het bij de confrontaties tot schietpartijen, waarbij telkens enkele doden vallen, soms ook onschuldige burgers. Een keer weten radicale moslims een vijftal ELB-ers bij hun activiteiten in een wijk in een hinderlaag te lokken, waarbij twee van hen gelyncht worden. De VVG blijft aanslagen plegen, nu ook op politici van Joodse en moslimachtergrond. Daarnaast zijn er regelmatig brandstichtingen bij synagoges en moskeeën.

Er ontstaat een protestbeweging tegen het toenemende geweld in Nederland. In grote steden zijn demonstraties, georganiseerd door een landelijk samenwerkingsverband van joodse, christelijke en islamitische kerkelijke organisaties, het humanistisch verbond en de vereniging Stop het racisme. Aan het eind van een massale demonstratie in een grote stad in Nederland, waaraan ook alle leden van het kabinet, een groot aantal leden van de Tweede Kamer, prominenten uit het bedrijfsleven, vakbondsleiders en kerkelijke leiders deelnemen, raken antifascisten en ELB-ers met elkaar slaags. De onlusten tussen de twee groepen blijven de hele nacht voortduren, met een aantal ernstig gewonden en veel materiële schade in de binnensstad tot gevolg.

De 'rechtspopulistische' partijen nemen met grote stelligheid afstand van het toenemende geweld in Nederland. Prominente leden van het Schwarzwald Beraad geven aan dat terrorisme tot niets leidt. Maar enkele van hen geven tegelijk ook aan dat het geweld vaak door "moslims en joodse provocateurs" is aangewakkerd. De overheid tracht in het geheim contact te zoeken met leden van het Schwarzwald Beraad om hen te vragen contacten te leggen met leidende figuren onder de jongeren van de ELB.

Nederland wordt in de buitenlandse pers meer en meer omschreven als een uiterst instabiel land. Er is een sterke daling van het toerisme te zien. Investeerders uit moslimlanden maar ook uit de Verenigde Staten hebben meer en meer hun vraagtekens bij Nederland. De overheden in een aantal belangrijke moslimlanden (waaronder twee nieuw opkomende economische mogendheden) geven regelmatig hun twijfels aan over de wil van de Nederlandse overheid om daadwerkelijk het geweld tegen moslims te bestrijden. In de publieke opinie in die landen

ontstaat het beeld dat vele Nederlanders sympathie hebben voor de ultrarechtse extremisten en wordt er opgeroepen tot een boycot van Nederlandse producten.

3.2.3 Waarschijnlijkheid

Voorstelbaarheid

Een aantal deelnemers van de scoringssessie gaf aan dat delen van het scenario al zichtbaar zijn in termen van: "Er broeit iets". Het scenario als geheel, inclusief dus de extreme geweldsspiraal, was echter voor de meerderheid van de deelnemers minder waarschijnlijk. Voorbeelden van zaken die op dit moment soms al gebeuren, zijn: mishandelingen, het opereren van 'vigilantische' groepen in buurten, et cetera. Waar deze huidige signalen toe leiden is niet goed te voorspellen.

De groep experts maakte duidelijk dat er tussen score C en D een extra optie zou moeten zijn, te omschrijven als: "Er zijn concrete aanwijzingen en het is voorstelbaar". Een aantal experts zou in eerste instantie voor deze optie kiezen als best passend bij hun beoordeling. Daarnaast gaven verscheidene deelnemers aan dat er nu al concrete aanwijzingen voor belangrijke delen van het scenario zijn, die elk voor zich een score D of E zouden kunnen rechtvaardigen. Aan de andere kant scoorde één van de deelnemers een B.

Na een uitvoerige discussie bereikten de deelnemers echter de consensus dat, uitgaande van het scenario als geheel (inclusief de nogal forse geweldsspiraal), een score B te rechtvaardigen is. Om toch in de score duidelijk te maken dat er wel signalen van delen van het scenario zichtbaar zijn, is gekozen voor een verwachte waarde B_{hoog} en voor een bovengrens C. De ondergrens is B.

Verder was er discussie over de tijdshorizon waarin dit scenario zich zou kunnen voordoen. Binnen 5 jaar wordt het scenario door sommigen als onwaarschijnlijk geacht. In het scenario staat 2017 en dat lijkt te vroeg. Op de langere termijn neemt de waarschijnlijkheid toe.

Kwetsbaarheid (mate van weerstand en weerbaarheid tegen de dreiging)

De deelnemers geven aan dat de samenleving zelf een bepaalde mate van weerstand heeft waardoor ze minder vatbaar is voor activiteiten die de democratische rechtstaat aantasten. Daarnaast zijn er voelsprietten in de samenleving, vanuit jeugdwerk, politie, zorg en onderwijs. Eén deelnemer gaf aan dat bezuinigingen bij jeugdwerk en 1ste lijnswerk in de afgelopen jaren misschien wel bevorderend zijn geweest voor het gericht werken van bepaalde instanties (minder bureaucratie). De meeste deelnemers waarschuwen wel voor verdere afbouw van voelsprietten in de samenleving. Verder is het volgens een aantal deelnemers maar de vraag of de overheid een grote

groei van ultrarechts (en ander) extremisme met de huidige capaciteiten voldoende aan kan. Er blijven aandachtspunten t.a.v. consolidering en verdere ontwikkeling van capaciteiten gericht op het voorkomen en eventueel terugdringen van de groei van antidemocratische bewegingen in de samenleving.

Deze argumentatie leidde tot een score ‘gemiddeld’ voor de kwetsbaarheid, waardoor de waarschijnlijkheidsscore niet hoeft te worden gecorrigeerd.

De verwachte waarde voor de waarschijnlijkheid is dus **B_{hoog}** met een bovengrens **C** en een ondergrens **B**.

3.2.4 Vitale infrastructuur

Van de vitale diensten en sectoren worden enkele in beperkte mate aangetast. Met beperkte mate wordt bedoeld dat de betreffende dienst of sector nog wel functioneert, maar onder druk komt te staan of last ondervindt van de gebeurtenissen in de periode (eind 2017) dat Nederland in een spiraal van geweld lijkt te zijn beland. Het gaat om:

- Internettoegang
- Handhaving openbare orde
- Handhaving openbare veiligheid
- Rechtspleging en detentie
- Rechtshandhaving
- Informatieverstrekking overheid

3.2.5 Impactscores

I. Territoriale veiligheid

I.1 Aantasting van de integriteit van het grondgebied

Het scenario geeft aanleiding te veronderstellen dat op zeker moment als gevolg van de omschreven gewelddesescalatie sommige bevolkingsgroepen (moslims, joden en andere etnische minderheden) zich in bepaalde wijken of buurten in grote steden niet meer op straat durven te begeven. De experts vatten dit op als ‘geen gebruik kunnen maken van het grondgebied’ (dat wil zeggen er wonen, er zich in verplaatsen, et cetera). Door de vertegenwoordiger van de methodiegroep en de voorzitter van de bijeenkomst is de kanttekening geplaatst dat dit aspect eerder bij criterium 5.1 (verstoring van het dagelijkse leven) gescoord zou moeten worden. De experts wilden echter vasthouden aan deze redenering. Het oppervlak van het gebied is lokaal (minder dan 100 km²). Het gaat immers om een paar wijken en buurten in grote steden. De tijdsduur is een half jaar of langer, conform de duur van de beschreven dreigende situatie in het scenario. De verwachte waarde wordt daarmee **C**, maar omdat die buurten en wijken dicht bevolkte

gebieden zijn (dichtheid groter dan 750 personen per km²), wordt de score opgehoogd tot **D**.

De ondergrens wordt bepaald door het feit dat ondanks de bedreigende sfeer in de betreffende buurten en wijken de integriteit van het grondgebied niet wezenlijk wordt aangetast. De ondergrens is daarom **n.v.t.** De bovengrens is gelijk aan de verwachte waarde: **D**.

I.2 Aantasting van de integriteit van de internationale positie van Nederland

De experts zijn van mening dat alle indicatorcategorieën van toepassing zijn. Daarbij zijn de experts sterk uitgegaan van wat vanuit het scenario voorstelbaar is, dus niet (alleen) op basis van de direct in het scenario beschreven gebeurtenissen. De aanwezige vertegenwoordiger van de methodiegroep legde daarom de vraag voor of dit criterium voor dit scenario wel van toepassing is. De experts waren van mening dat dit wel het geval is.

Hieronder is de score per indicator aangegeven.

1 Acties

- a. demonstraties tegen NL/EU/NAVO/Westen: Nee (helpt van de experts); **Ja, maar niet in ernstige mate** (helpt van de experts).
- b. bedreigingen tegen ambassades/vertegenwoordigingen en/of andere doelen van NL/EU/NAVO/Westen: **Ja, ernstig.**
- c. negatieve publiciteit en/of haatcampagnes in media en/of websites e.d. tegen NL/EU/NAVO/Westen: **Ja, ernstig.**
- d. het uitspreken van één of meer fatwa’s tegen invloedrijke/aanzienlijke personen in NL/EU/NAVO/Westen: **Ja, ernstig.**

2 Politieke betrekkingen

- a. uitwijzing van diplomaten en/of beëindiging van diplomatieke betrekkingen met NL/EU/NAVO/Westen: **Ja, maar niet ernstig.**
- b. afwijzen dan wel afzeggen van belangrijke bezoeken door vertegenwoordigers van NL/EU/NAVO/Westen aan andere landen, dan wel door buitenlandse vertegenwoordigers aan NL/EU/NAVO/Westen: **Ja, maar niet ernstig.**
- c. blokvorming tegen NL/EU/NAVO/Westen: **Ja, maar niet ernstig.**
- d. afzeggen of boycotten van internationale politieke conferenties in Nederland georganiseerd door Nederland of andere landen/organisaties: Nee (helpt van de experts); **Ja, maar niet in ernstige mate** (helpt van de experts).

3 Niet-politieke betrekkingen

- a. boycot van goederen uit NL/EU/NAVO/Westen: **Ja, ernstig.**
- b. afwijzen dan wel afzeggen van handelsovereenkomsten en/of andere commerciële overeenkomsten met NL/EU/NAVO/Westen: **Ja, ernstig.**

- c. boycot van culturele of sport-evenementen georganiseerd door NL/EU/NAVO/Westen in het buitenland, dan wel in NL/EU/NAVO/Westen door andere landen: **Nee** (helpt van de experts); **Ja, maar niet in ernstige mate** (helpt van de experts).
- d. afwijzen dan wel afzeggen van culturele overeenkomsten met NL/EU/NAVO/Westen: **Nee** (helpt van de experts); **Ja, maar niet in ernstige mate** (helpt van de experts).
- e. teruglopend toerisme naar NL/EU/NAVO/Westen: **Ja, ernstig**.
- f. afwijzen dan wel afzeggen van andere (bijvoorbeeld wetenschappelijke) evenementen georganiseerd door NL/EU/NAVO/Westen in het buitenland, dan wel in NL/EU/NAVO/Westen door andere landen: **Nee**.

Voor sommige indicatoren verschilden de experts van mening over de mate van aantasting. Allen waren ze het er over eens dat de beoordeling van dit criterium tamelijk onzeker is, omdat het uit gaat van niet direct beschreven maar mogelijke effecten. Die onzekerheid komt terug in de onder- en bovengrens.

Op grond van de richtlijn in de methodiek volgt uit de bovengenoemde scores per indicator strikt genomen een verwachte waarde E. Echter, gezien de ingebrachte argumenten en de algehele visie van de experts is deze waarde – in overleg met de scoregroep – bijgesteld tot **D**, met als ondergrens **B** en als bovengrens **E**.

II. Fysieke veiligheid

II.1 Doden

In het scenario worden meerdere incidenten beschreven, waarbij telkens enkele doden vallen, soms ook een aantal onschuldige burgers. Bij elkaar genomen worden dat 10 tot 100 doden met een bovengrens van meer dan 100 doden (maar minder dan 1000) in het geval er vaker schiet- en lynchpartijen zouden voorkomen dan beschreven in het scenario. Daarom wordt de verwachte waarde **B** (evenals de ondergrens) en de bovengrens **C**.

II.2 Ernstig gewonden

Bij de in het scenario beschreven incidenten zullen naast doden ook ernstig gewonden vallen, mogelijk tussen 10 en 100, maar naar verwachting meer dan 100 personen. Daarnaast zal een groep mensen langdurige psychotrauma's oplopen als gevolg van blootstelling aan de schokkende gebeurtenissen. Dit aantal en ook de ernst zijn moeilijk te bepalen. Een indicatieve schatting geeft 100 tot 1000 personen, maar het zouden er meer dan 1000 kunnen zijn.

De experts kwamen op basis van deze argumenten tot een verwachte waarde **C**, met een ondergrens **B** en een bovengrens **D**.

II.3 Lichamelijk lijden (gebrek aan primaire levensbehoeften)

In het scenario is geen sprake van gebrek aan primaire levensbehoeften. Dit criterium is **niet van toepassing**.

III. Economische veiligheid

Economische veiligheid wordt gemeten door de inschatting van de kosten (korte termijn effecten) en de inschatting van de aantasting van de economie (lange termijn effecten).

III.1A Kosten

De materiële schade als gevolg van vernielingen tijdens de geweldsescalatie wordt geraamd op minder dan 50 miljoen.

De gezondheidsschade wordt vooral bepaald door de medische kosten van behandeling van zwaargewonden en chronisch zieken, en door uitkeringen en andere kosten van enkele tientallen personen. Deze kosten worden geschat op minder dan 500 miljoen (verwachte waarde en bovengrens) met een ondergrens van minder dan 50 miljoen.

De financiële schade betreft omzetverlies van bedrijven in de gebieden waar zich geweldsescalaties voordoen, productieverlies door uitval van personeel en mogelijk omzetverlies van bedrijven die te lijden hebben van imagoschade van Nederland, economische boycots et cetera. Deze schade wordt geraamd op minder dan 500 miljoen (verwachte waarde), met een ondergrens van minder dan 50 miljoen en een bovengrens van minder dan 5 miljard.

De bestrijdings- en herstelkosten bedragen naar schatting minder dan 50 miljoen, met een bovengrens van minder dan 500 miljoen.

De totale kosten komen hiermee op 50 tot 500 miljoen, ofwel een verwachte waarde **B**. De ondergrens is **A** (minder dan 50 miljoen) en de bovengrens **C** (500 miljoen tot 5 miljard).

Opmerking: de deelnemers van de scorings sessie gaven aan dat ze geen van allen expertise bezitten op het terrein van economische schade. De resultaten zijn vervolgens voorgelegd aan een deskundige op dit terrein van de Taakgroep van het Analistennetwerk Nationale Veiligheid. Deze bevestigde de scores.

III.1B Aantasting vitaliteit economie

De experts twijfelden of dit criterium van toepassing is, maar waren het er allen over eens dat het hooguit om marginale effecten gaat en dan alleen als de in het scenario beschreven situatie zeer lang duurt. Kortom, de verwachte waarde is n.v.t. of **A**.

De score voor kosten' (III.1A) is daarmee hoger dan die voor aantasting vitaliteit economie (III.1B). Conform de methodiek is de verwachte waarde voor dit criterium dan **B**. De bovengrens is **C** en de ondergrens **A**.

IV. Ecologische Veiligheid

Er zijn in dit scenario geen gebeurtenissen met relevante of significante effecten op het milieu of de natuur. Dit criterium is **niet van toepassing**.

V. Sociale en politieke stabiliteit

V.1 Verstoring dagelijks leven

In de buurten en wijken waar op bepaalde momenten geweldsescalaties plaatsvinden worden mensen belemmerd om vrij te handelen en zich te bewegen. Volgens de experts betreft dit alles bij elkaar maximaal 10.000 getroffen personen, gedurende 3 dagen tot een week. Het gaat dan om een relatief beperkte aantasting van de volgende indicatoren

- geen gebruik kunnen maken van maatschappelijke voorzieningen als die voor sport, cultuur of gezondheidszorg;
- verminderde bereikbaarheid door blokkade van wegen en uitval van openbaar vervoer;
- verminderde sociale bereikbaarheid
- Naar verwachting zal men over het algemeen wel naar werk en school kunnen.

Hoewel de methodiek voorschrijft dat in het geval ten minste drie indicatoren van toepassing zijn, de score met 1 klasse moet worden verhoogd, waren de experts het er over eens dat de aantasting dusdanig beperkt is dat die verhoging niet op haar plaats is. De verhoging komt wel terug in de bovengrens.

Daarmee worden de verwachte waarde en de ondergrens **A** en de bovengrens **B**.

V.2 Aantasting democratische rechtstaat

Net als bij criterium 1.2 zijn de experts niet alleen uitgegaan van de direct in het scenario beschreven gebeurtenissen maar ook van wat vanuit het scenario voorstelbaar is. Ze kwamen tot de volgende conclusies:

- Aantasting van het functioneren van de politieke vertegenwoordiging: **gemiddeld**. In het scenario is sprake van een daadwerkelijke, fysieke belemmering van parlementariërs of lokale volksvertegenwoordigers bij het uitoefenen van hun functie en van een gebrek aan vertrouwen bij een substantieel gedeelte van de bevolking over het algemene functioneren van de politieke vertegenwoordiging.
- Aantasting van het functioneren van het openbaar bestuur en daaraan verbonden ambtenaren: **beperkt tot gemiddeld**.
- Aantasting van de openbare orde en veiligheid:

aanzienlijk, met als argumentatie dat het vertrouwen in het openbare orde- en veiligheidssysteem wordt geschaad doordat het geweldsmonopolie bij de overheid zou moeten liggen en niet bij burgerwachten.

- Aantasting van het functioneren van een onafhankelijke rechtspraak: **n.v.t.**
- Aantasting van vrijheden en rechten zoals vastgelegd in grondwet en wetgeving: **n.v.t.** De overheid blijft uitdragen en verkondigen dat de vrijheden en rechten gerespecteerd moeten worden. Dat dit niet in alle wijken in Nederland gerespecteerd wordt, zorgt er niet voor dat de overheid haar standpunt wijzigt.
- Aantasting van de kernwaarden die van een democratische rechtsstaat ook een democratische samenleving maken: **gemiddeld tot aanzienlijk**. De gebeurtenissen in het scenario dragen immers bij tot een polarisatie tussen bevolkingsgroepen.

Er zijn meer dan drie indicatoren van toepassing, waarbij er een aantal gemiddeld tot aanzienlijk scores. De eindgradatie is daarom aanzienlijk en de verwachte waarde (en ook de bovengrens) wordt daarmee **E**. De eindgradatie voor de ondergrens is gemiddeld (leidend tot score D), maar omdat de tijdsduur van de aantasting langer is dan een half jaar wordt de ondergrens eveneens **E**.

V.3 Sociaal-psychologische impact

Hieronder is voor elk van de indicatoren de beoordeling aangegeven.

1. Perceptie

1a. Onbekendheid:

De forse geweldsescalatie en de bedreigende situatie in het scenario zijn fenomenen waar de Nederlandse burger niet mee bekend is. Men schat de impact hiervan op **beperkt** (ondergrens) tot **aanzienlijk**.

1b. Onzekerheid:

Om vergelijkbare redenen wordt ook de onzekerheid van de bevolking beoordeeld op **beperkt** (ondergrens) tot **aanzienlijk**.

1c. Onnatuurlijkheid:

De voor Nederlandse begrippen extreme situatie, zowel de politieke ontwikkelingen als de spiraal van geweld, zal niet als natuurlijk worden ervaren. De beoordeling is **normaal** tot **aanzienlijk** (bovengrens).

1d. Onevenredigheid:

Kwetsbare groepen, vooral ouderen, zullen extra getroffen worden door de gebeurtenissen. Men scoort deze indicator als **normaal** (ondergrens) tot **aanzienlijk**.

2. Verwachtingspatroon

2a. Verwijtbaarheid:

De Nederlandse bevolking zal de overheid en andere

instanties in **aanzienlijke** mate verwijten dat zij het zo ver heeft laten komen (met als ondergrens **normaal**).

2b. *Vertrouwensverlies in bedrijven/instanties:*

De Nederlandse bevolking zal daardoor ook het vertrouwen verliezen in de overheid en instanties. Dit vertrouwensverlies wordt beoordeeld als **aanzienlijk** met als ondergrens **beperkt**.

2c. *Vertrouwensverlies in hulpdiensten:*

De meeste experts verwachten dat, omdat de hulpdiensten hun werk blijven doen, het verlies van vertrouwen in deze diensten **beperkt** is. Sommigen vonden zelfs dat er geen verlies van vertrouwen is (ondergrens). Enkelens waren van mening dat slachtoffers van het geweld toch, ondanks goed optreden, de hulpdiensten mede verantwoordelijk stellen. Daarom is de bovengrens **aanzienlijk**.

3. Handelingsperspectief

3a. *Onwetendheid:*

Ondanks de omvang van de geweldsescalatie verwachten de experts dat de bevolking weet hoe men zich moet beschermen. Deze indicator werd beoordeeld als **beperkt** met ondergrens **geen** en bovengrens **normaal**.

3b. *Geen zelfredzaamheid:*

Ook weten de meeste mensen zich goed te redden, uitgezonderd directe slachtoffers van het geweld en hun 'omgeving'. Deze indicator werd beoordeeld als **beperkt** met bovengrens **normaal**.

Naar verwachtig zullen er gedurende langere tijd (regelmatig) waarneembare uitingen zijn zoals fysieke demonstraties, maar ook 'digitale demonstraties' op onder andere Twitter, door meer dan 1.000.000 personen. De eindscore wordt daarom met 1 klasse verhoogd. Conform de methodiekrichtlijnen worden daarmee de verwachte waarde en de ondergrens **D**, en de bovengrens **E**.

3.3 Overstroming Lekdijk Lopiker- en Krimpenerwaard met cascaderwerking naar dijkkring Centraal Holland

3.3.1 Verantwoording

De resultaten van het langjarig onderzoek van het ministerie van I en M naar de overstromingskansen van Nederlandse dijkkringgebieden, Veiligheid Nederland in Kaart (VNK), vormen aanleiding om een nieuw scenario uit te werken over een overstroming in het rivierengebied. In tegenstelling tot de overstromingsscenario's uit voor-

gaande NRB's (zie Tabel 2.1) is dit geen Ergst Denkbare Overstroming (EDO) maar een overstroming met een grotere kans van voorkomen dan de huidige normen, gebaseerd op de recente inzichten in de sterkte van de dijken in Nederland. Voor een aantal dijkkringen, waaronder die in dit scenario, zijn grote overstromingskansen berekend. De belangrijkste oorzaken van de relatief hoge overstromingskans zijn de dijkfaalmechanismen microstabiliteit en piping, en de onvoorspelbaarheid en onbeheersbaarheid ervan.

In overleg met de betrokken departementen is gekozen voor een scenario waarbij de Lopiker- en Krimpenerwaard vanuit de rivier de Lek overstroomt en waarbij er cascaderwerking optreedt in de dijkkring Centraal Holland. Bovendien is gekozen voor toevoeging van een grensoverschrijdende dreiging vanuit Duitsland. In het scenario zal deze dreiging zich niet daadwerkelijk manifesteren, het blijft 'slechts' bij een dreiging. De meerwaarde van deze dreiging is dat overheden en organisaties hun aandacht en capaciteiten moeten richten op meer delen van het rivierengebied. Dit is met name interessant vanuit het oogpunt van afstemming tussen verschillende veiligheidsregio's en evacuatiemogelijkheden.

In het scenario spelen de voorspelbaarheid (vooral het tijdsaspect) en de evacueerbaarheid van het getroffen gebied een grote rol. Het gekozen scenario betreft zowel een gebied dat relatief snel overstroomt, als een gebied dat pas na enkele dagen overstroomt. Bij dit scenario gaat het om een niet goed voorspelbare rivieroverstroming doordat de dijk al bij lagere waterstanden te zwak blijkt. Er zit dus een groot 'verrassingseffect' in met weinig tijd om te evacueren. Horizontaal evacueren is in dit scenario niet of nauwelijks mogelijk, vanwege de verrassing van de doorbraak kort na het evacuatiebesluit. De overheden moeten hierdoor een andere keuze maken, bijvoorbeeld verticaal evacueren.

Het scenario is geschreven door Blueland Consultancy in nauwe samenwerking met TNO en HKV/Lijn in Water. Bij de ontwikkeling van het scenario (brainstormsessie, review en aanleveren van informatie) zijn experts betrokken van ongeveer twintig publieke en private organisaties. De meeste van deze organisaties hebben ook deelgenomen aan de scoringssessie. In Bijlage 2 is een overzicht gegeven van alle betrokken organisaties bij de ontwikkeling en het scoren van het scenario.

3.3.2 Achtergrondinformatie

Voorafgaand aan de beschrijving van het scenario geven we enige achtergrondinformatie en gegevens van het

gebied dat in het scenario overstroomd wordt, zoals kentallen voor aantallen slachtoffers en berekende schade. Deze gegevens zijn ontleend aan diverse referentiebronnen. Ook wordt een toelichting gegeven op bepaalde keuzes die in het scenario zijn gemaakt, mede na consultatie van experts in een eerste brainstormsessie.

3.3.2.1 Verantwoording bandbreedte percentage geëvacueerde bevolking

Sinds het opstellen van de EDO-scenario's is meer kennis ontwikkeld over de evacueerbaarheid van Nederlandse dijkkringgebieden (Kolen, 2013). De bandbreedte van het percentage mensen dat bijtijds een bedreigd gebied kan verlaten is echter nog steeds groot. Recente schattingen gaan uit van 15% voor een overstroming langs de kust en 75% voor een overstroming van de rivieren (Maaskant et al., in: Deltares, 2011).

Bij dit scenario gaat het echter om een niet goed voorspelbare rivieroverstroming doordat de dijk al bij lagere waterstanden te zwak blijkt. Er zit dus een groot 'verrassingseffect' in, met weinig tijd om te evacueren. Bovendien wordt al snel nadat blijkt dat horizontaal evacueren geen optie is, en alleen maar tot meer slachtoffers leidt, de draai gemaakt naar verticaal evacueren. In eerste instantie wordt besloten de bevolking uit de dijkringen 15 en 44 te evacueren (voor dijkkring 14 denkt men nog een aantal dagen de tijd te hebben na een eventuele dijkdoorbraak en ziet men de ontwikkelingen nog aan). Al snel wordt dat besluit ingetrokken. Het percentage mensen dat het gebied heeft kunnen verlaten is daarom lager dan bovengenoemde 75%. Wij nemen een bandbreedte van 30-50% aan voor dijkringen 15 en 44. Dijkkring 44 blijft overigens droog, maar dijkkring 14 wordt juist wel getroffen, en veel sneller dan de autoriteiten hadden verwacht. Voor het bedreigde gebied van dijkkring 14 nemen wij een bandbreedte voor de evacuatiefractie aan van 20-50% (er zullen immers altijd wel mensen weggaan, tegen het advies van de autoriteiten in). Wij maken bij het percentage evacués geen onderscheid tussen mensen die hulp nodig hebben en mensen die zichzelf kunnen redden, en hanteren ook voor de hulpbehoevenden bovengenoemde percentages. Wij gaan er vanuit dat in een deel van het rampgebied het evacuatiepercentage voor hulpbehoevenden hoger, en in deel lager is dan voor de rest van de bevolking, en dat deze afwijkingen naar boven en naar beneden tegen elkaar wegvallen:

- In de helft van het gebied waar het water snel komt, zullen relatief minder hulpbehoevenden het gebied hebben kunnen verlaten dan de rest van de bevolking.
- In de helft van het gebied waar het water later komt (bijvoorbeeld ten zuidwesten van de kade langs de rivier de Vlist, zie verderop in het scenario) zullen de autoriteiten juist zoveel mogelijk hulpbehoevenden

hebben geëvacueerd.

Op basis van bovenstaande evacuatiepercentages zijn aantallen dodelijke slachtoffers berekend: zie paragraaf 3.3.2.2.

Ook elders langs de grote rivieren zullen mensen spontaan het gebied verlaten omdat ze de situatie niet meer vertrouwen. Voor de andere dijkkringgebieden langs de grote rivieren (1 miljoen mensen) wordt uitgegaan van een 'spontaan' evacuatiepercentage van 20%.

3.3.2.2 Kenmerken van het bedreigde gebied

Aantal getroffen burgers en aantal dodelijke slachtoffers

In het overstroomde gebied wonen ongeveer 325.000 mensen. Door de overstroming vallen 326 tot 625⁸ dodelijke slachtoffers. Deze aantallen zijn als volgt berekend. Boon (2011) geeft voor dit specifieke scenario (bres Nieuwegein, 1/500 per jaar overstromingskans, 1/200 per jaar afvoergolf) een bandbreedte van het aantal dodelijke slachtoffers in alleen dijkkringgebied 15 van 85 tot 770. De ondergrens geldt voor een overstroming die ruim van te voren werd verwacht waarbij 11% niet kon worden geëvacueerd; de bovengrens geldt voor een onverwachte overstroming waarbij 100% niet kon worden geëvacueerd. In het voorliggende scenario hanteren wij een evacuatiepercentage voor dijkkring 15 van 30-50%. Dit levert een bandbreedte van aantal dodelijke slachtoffers op van 230 tot 385 (Tabel 3.1).

De bevolkingsomvang van het getroffen dijkkringgebied 15 is ongeveer 200.000 mensen, die van het getroffen deel van dijkkringgebied 14 ongeveer 125.000. Op basis van deze getallen en de verhoudingen tussen de getallen die hierboven zijn genoemd, wordt voor dijkkringgebied 14 een bandbreedte van aantal dodelijke slachtoffers berekend van 96 tot 240 (Tabel 3.1).

Schade (kosten)

De schade bij dit scenario is berekend in stappen van de overstroming (Tabel 3.2). Hierbij is uitgegaan van de resultaten van het rekeninstrumentarium (inclusief de gehanteerde aannames) van VNK2.⁹

⁸ Er zijn voor een overstroming van dijkkring 15 met cascadowerking naar dijkkring 14 ook andere getallen gerapporteerd. Deze getallen hebben betrekking op andere aannames voor overstromingskansen en de hoogwatergolf op de Lek. Volgens De Bruijn en Van der Doef, (2011) leidt een overstroming van de noordelijke Lekdijk van dijkkringgebied 15 met cascadowerking naar dijkkringgebied 14 tot ongeveer 1400 dodelijke slachtoffers. Dit is een overschatting omdat De Bruijn is uitgegaan van extremere omstandigheden (met een kleinere kans van optreden) dan voorliggend scenario.

Tabel 3.1 Het aantal getroffen en het aantal dodelijke slachtoffers in de dijkringen 15 en 14 in dit scenario.

Gebied	Aantal getroffen	Evacuatiefractie	Aantal dodelijke slachtoffers
Dijkring 15	200.000	30-50%	230-385
Dijkring 14	125.000	20-50%	96-240
Totaal dit scenario	325.000		326-625

Tabel 3.2 De schade en de oppervlakte overstromd gebied op verschillende momenten tijdens het overstromen van de dijkringen 15 en 14 in dit scenario.

Tijdstip na dijkdoorbraak	Schade (miljard €)	Overstromd gebied (oppervlakte km ²)
6 uur	1,80	13
12 uur	3,05	38
24 uur	3,60	87
48 uur	4,05	171
4 dagen	5,05	276
1 week	6,30	420
eind	8,75	599

Aantal getroffen

In dit scenario is op voorhand niet te zeggen waar de dijk het begeeft en of de dijk het op meerdere plaatsen langs de rivieren begeeft. De dreiging bouwt zich op langs alle Rijntakken en de Maas. Een indicatie van de grootte van het bedreigde gebied en de omvang van de bedreigde bevolking kan worden afgeleid uit de rapportages van de scenario's van de EDO's voor respectievelijk het rivierengebied van Maas/Waal/Nederrijn-Lek en van de IJssel (Tabel 3.3). Het gebied dat in deze twee scenario's (bij elkaar opgeteld) overstromt, komt ongeveer overeen met het gebied dat wordt bedreigd maar in dit scenario

uiteindelijk niet overstromt. De getallen in onderstaande tabel zijn dus karakteristiek voor de aanvullende dreiging elders, als aanvulling op het gebied dat in dit scenario daadwerkelijk overstromt.

Uit deze informatie blijkt dat ongeveer 1,3 miljoen mensen in gebieden wonen die in dit scenario door een overstroming kunnen worden getroffen, waarvan 325.000 mensen daadwerkelijk worden getroffen⁹.

Opmerking: Het overstromde gebied van beide scenario's samen is een indicatie van het gebied dat bedreigd wordt, als aanvulling op het gebied dat in dit scenario voor dijkringen 15-14 daadwerkelijk overstromt. De aantallen getroffen van beide scenario's samen geven een indicatie van het aantal burgers dat door een rivieroverstroming wordt bedreigd (Bron: Ten Brinke et al., 2010).

Omvang veestapel in het bedreigde gebied

In Tabel 3.4 staat een aantal gegevens over de veestapel in landbouwgebieden, onderscheiden door het CBS. Het rampgebied is ongeveer de optelsom van het Westelijk weidegebied en het Centraal Tuinbouwgebied in Utrecht en de Krimpenerwaard en Oostelijk Rijnland. Het overgrote deel van de aantallen runderen, varkens en kippen in dit rampgebied zal in dit scenario verdrinken.

Het vee in de Kromme Rijn-streek wordt ook bedreigd

Tabel 3.3 De omvang van het overstromde gebied met aantallen getroffen in de EDO scenario's van Maas/Waal/Nederrijn-Lek en van de IJssel

	Overstromd gebied (km ²)	Aantal getroffen (x 1000)
EDO scenario Maas/Waal/Nederrijn-Lek	1300	687
EDO scenario IJssel (inclusief effect overstroming Niederrhein Duitsland)	750	254
Totaal grote rivieren	2050	941

⁹ De HIS-SSM instellingen van VNK2 zijn gebruikt: standaardmethode 2008; dataset landgebruik 2006, inwoneraantal 2010; prijspeil 2006. HIS-SSM (Hoogwater Informatie Systeem - Schade en Slachtoffer Module) is een (computer)model van Deltares, waarmee de verwachte schade en het verwachte aantal slachtoffers als gevolg van een overstroming van een bepaald gebied berekend kunnen worden.

¹⁰ Een onderscheid in hulpbehoevenden en zelfredzamen wordt hier niet gemaakt. Dat onderscheid is voor dit scenario niet relevant: in dit scenario wordt voor beide groepen hetzelfde evacuatiepercentage gehanteerd (voor motivatie zie paragraaf 3.3.2.1).

Tabel 3.4 De omvang van de veestapel in het rampgebied (de optelsom van het Westelijk weidegebied en het Centraal Tuinbouwgebied in Utrecht en de Krimpenerwaard en Oostelijk Rijnland) en enkele omliggende gebieden volgens de cijfers van het CBS voor 2012.

	Rundvee	Varkens	Kippen
Westelijk weidegebied in Utrecht	101083	86599	513346
Centraal Tuinbouwgebied in Utrecht	2348	1515	260
Krimpenerwaard en Oostelijk Rijnland	45197	34573	190121
Totaal rampgebied	148628	122687	703727
Kromme Rijn-streek en Heuvelrug	33991	70053	544596
Alblasserwaard en Vijfheerenlanden	62763	26730	256679

maar niet geëvacueerd. In de Alblasserwaard en Vijfheerenlanden zullen boeren wellicht zelf besluiten een deel van het vee te evacueren.

Overstromingsdiepte bedreigde gebieden

Voor de hierboven genoemde scenario's van de Ergst Denkbaar Overstromingen in respectievelijk het rivierengebied van Maas/Waal/Nederrijn-Lek en de IJssel is berekend hoe diep het water in de dijkringen langs deze rivieren kan komen te staan bij een overstroming (Tabel 3.5). De dijkringen langs de Maas/Waal/Nederrijn-Lek liggen, ten opzichte van de rivieren, dieper dan die langs de IJssel. Een overstroming van de Maas/Waal/Nederrijn-Lek leidt waarschijnlijk tot enkele meters waterdiepte. Bij een overstroming van de IJssel is de kans groot dat de overstromingsdiepte tot minder dan 2 meter beperkt blijft, en voor een groot deel van het gebied zelfs tot minder dan 1 meter.

Tabel 3.5 De waterdiepte in de dijkringen langs de Maas/Waal/Nederrijn-Lek en langs de IJssel bij een overstroming volgens de scenario's van de Ergst Denkbaar Overstromingen (Bron: Ten Brinke et al., 2010)

Waterdiepte	EDO scenario Maas/Waal/Nederrijn-Lek	EDO scenario IJssel (inclusief effect overstroming Niederrhein Duitsland)
< 1 m	15%	40%
1-2 m	26%	33%
2-3 m	20%	17%
3-4 m	15%	9%
> 4 m	25%	2%

Overstromingsdiepte rampgebied

Figuur 3.1 geeft de hoogteligging ten opzichte van NAP aan van het gebied dat in het scenario zal overstromen (dijkring 15 en deel dijkring 14). De hoogteligging van dit gebied loopt af van oost naar westzuidwest. Aan de oostgrens is de hoogteligging rond of boven NAP; aan de westzuidwestgrens rond 3 m –NAP. In dit scenario bereikt de overstroming de diepste polders van dijkring 14 niet. In het kader van het scenario van de EDO voor het benedenrivierengebied is onder meer een dijkdoorbraak

van de noordelijke Lekdijk gesimuleerd. Volgens dat scenario kan de waterdiepte in dijkring 15 aan de zuidwestkant oplopen tot 3-4 meter. In het deel van dijkring 14 dat in het voorliggende scenario overstroomt, is dat 2-3 meter (Kolen en Geerts, 2006; Ten Brinke et al., 2010). In het voorliggende scenario worden kleinere waterdieptes berekend dan in het EDO scenario, met name doordat met een minder extreme afvoer op de Lek wordt gerekend en doordat in dijkring 15 de kade langs de Vlist niet doorbreekt (zie beschrijving scenario in paragraaf 3.3.3).

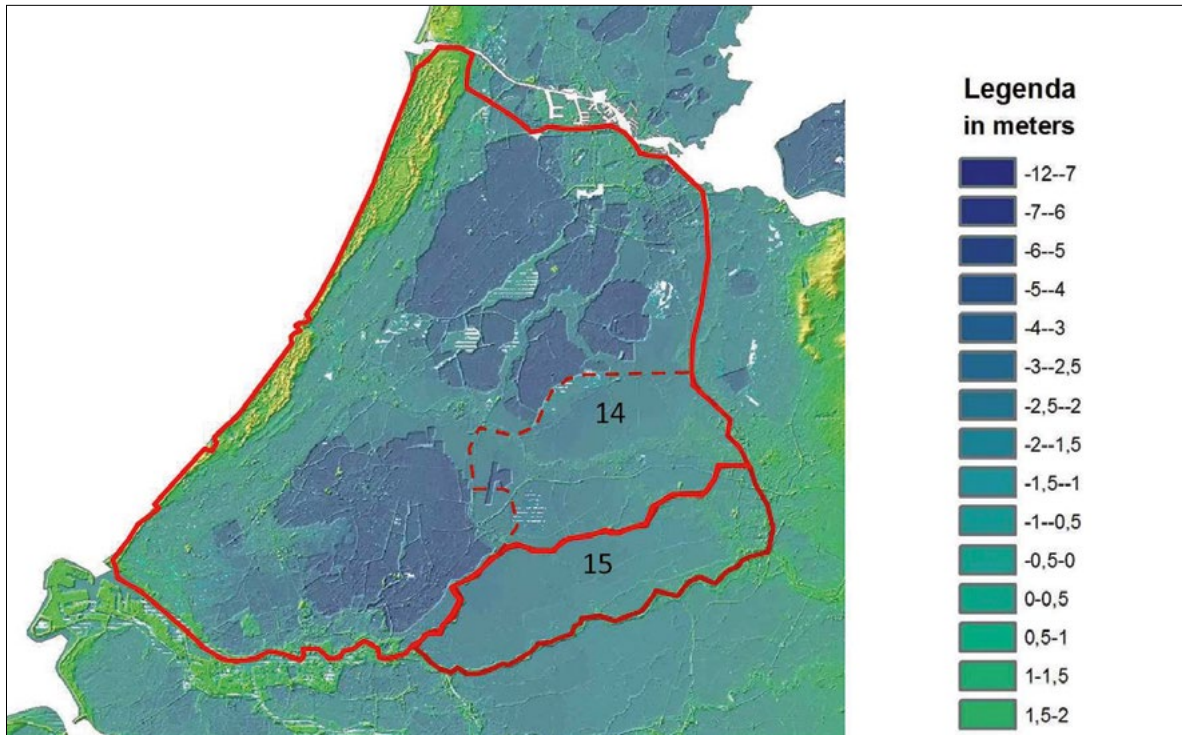
3.3.2.3 Verantwoording keuzes in het scenario

De in dit scenario beschreven overstroming en de gevolgen daarvan zijn gebaseerd op een aantal modelberekeningen, aannames en keuzes. Deze worden hieronder toegelicht.

De belangrijkste keuzes aan de basis van dit scenario

- We leggen de beperkingen bloot van horizontaal evacueren (is bij te weinig tijd geen optie) en de realiteit dat veiligheidsregio's en andere overheden c.q. bestuurders er in hun planvorming nog steeds vanuit gaan dat bij een dreigende overstroming horizontaal wordt geëvacueerd en dat er voldoende voorwaarschuwingstijd is. Horizontaal evacueren is in dit scenario niet of nauwelijks mogelijk, omdat de doorbraak onverwachts snel na het evacuatiebesluit plaatsvindt. De overheden moeten hierdoor een andere keuze maken, i.c. de draai maken naar verticaal evacueren. We laten de evacuatie 's ochtends beginnen, 's avonds breekt de dijk door.
- We laten het vee in dijkring 15 verdrinken. In dijkring 14 wordt een evacuatie van het vee gestart, maar ook hier komt het water voor een deel van het gebied te snel en verdrinkt veel vee. Elders langs de grote rivieren wordt ook gestart met evacuatie van vee. De bewoners in die gebieden wordt aangeraden water op te slaan en voedsel in te slaan, maar hun woonplaats niet te verlaten.
- Tot aan de dijkdoorbraak reageren de bewoners in het gebied relatief rustig. Direct na de doorbraak is er veel onrust in het hele rivierengebied en een begin van chaos in dijkring 15, 14, 44 en 16 (aan de overkant van de Lek).

Figuur 3.1 De grenzen van de dijkkringgebieden 14 en 15 (doorgetrokken rode lijnen), en de hoogteligging van het gebied dat in dit scenario overstromt (Bron: Actueel Hoogtebestand Nederland). De rode stippellijn geeft de westgrens aan van het deel van dijkkringgebied 14 dat overstromt.



- We laten niet teveel schade aan de vitale infrastructuur ontstaan waardoor ons scenario niet langer representatief zou zijn voor het rivierengebied. Bovendien bestaan er al andere NRB scenario's over grootschalige uitval van vitale diensten en sectoren. In dit scenario blijft een groot elektriciteitsknooppunt bij Krimpen functioneren (al wordt de spanning in het verhaal wel wat opgevoerd), evenals de gastransporthoofdleiding. Ook ontstaat er geen dreiging vanuit de (chemische) industrie.
- We kiezen voor knelpunten in de beschikbaarheid van noodaggregaten en diesel door effecten op zorginstellingen e.d. te illustreren.
- We kiezen voor knelpunten in bevoorrading van ziekenhuizen¹¹ en capaciteit voor evacuatie van patiënten door alle helikopters noodzakelijk te maken voor bevoorrading (voedseldroppings), evacuatie van bewoners in het getroffen gebied en inspecties. Als gevolg zullen de eerste patiënten in ziekenhuizen en zorginstellingen sterven door gebrek aan medicijnen of iets dergelijks.
- De mobiele communicatie binnen de dijkringen 15 en 14 valt langzaam uit op het moment dat overheden

¹¹ Wellicht zullen er ook knelpunten in de bevoorrading van verpleeghuizen ontstaan. We brengen dit probleem ter illustratie alleen voor de ziekenhuizen in beeld.

bewoners waarschuwen om niet langer de weg op te gaan.

Uitgangspunt overstromingskansen Veiligheid Nederland in Kaart

Dit scenario gaat uit van de resultaten van Veiligheid Nederland in Kaart (VNK). Dit is een langjarig onderzoek van het ministerie I en M naar de overstromingskansen van de Nederlandse dijkkringgebieden (vaak ook dijkringen genoemd)¹².

In 2013 zijn voor een groot deel van de 57¹³ dijkringen de overstromingskansen berekend en gerapporteerd; de andere dijkringen volgen in 2014. Dit scenario betreft een overstroming van de Lopiker- en Krimpenerwaard (dijkkring 15), en een deel van het dijkkringgebied Centraal Holland (dijkkring 14), vanuit de rivier de Lek (Figuur 3.2).

¹² Een dijkkringgebied is een aaneengesloten gebied dat door een omringende waterkering (combinatie van dijk, dammen, kunstwerken, hooggelegen gronden) tegen een overstroming vanuit rivieren, grote meren of de zee wordt beschermd. De omringende waterkering is de dijkkring.

¹³ In Nederland hebben we 57 dijkringen en een aantal kaden langs de Maas in Limburg. Het project VNK2 voert de berekeningen van de overstromingskansen en –gevolgen uit voor 55 dijkkringgebieden en 3 Maaskaden (Boon, 2011).

Figuur 3.2 In dit scenario breekt net benedenstrooms van Nieuwegein de noordelijke Lekdijk door. Het water stroomt de Lopiker- en Krimpenerwaard in (dijkring 15) en vervolgens over de lage kade langs de Hollandse IJssel ook Centraal Holland (dijkring 14).



De gerapporteerde overstromingskansen voor de dijkringen langs de rivieren en in het benedenrivierengebied zijn (aanmerkelijk) hoger dan de overschrijdingskansen van de maatgevende hoogwaterstanden die de waterkeringen zouden moeten kunnen keren. Deze overschrijdingskansen zijn als norm in de wet vastgelegd; ze mogen echter niet worden geïnterpreteerd als overstromingskansen omdat een overstroming ook door andere faalmechanismen kan optreden dan het overstromen van een dijk.

De berekende overstromingskansen voor dijkringen langs de IJssel zijn bijvoorbeeld groter dan 1/300 per jaar, terwijl de overschrijdingsnorm maatgevende hoogwaterstand gelijk is aan 1/1250 per jaar). Voor de Lopiker- en

Krimpenerwaard is zelfs een overstromingskans > 1/100 per jaar berekend (overschrijdingsnorm maatgevende hoogwaterstand = 1/2000 per jaar). De belangrijkste oorzaken van de relatief hoge overstromingskansen in verhouding tot de overschrijdingskansen (de normen in de wet) zijn de dijkfaalmechanismen macrostabiliteit¹⁴ en piping¹⁵. Juist vanwege nieuwe inzichten in de mate waarin deze faalmechanismen bijdragen aan de overstromingskansen in vooral het rivierengebied en delen van het benedenrivierengebied is het voorgestelde scenario relevant voor het programma Nationale Veiligheid.

Met de Nationale Risico Beoordeling van het programma Nationale Veiligheid worden scenario's van dreigingen en rampen beoordeeld op de combinatie van waarschijnlijkheid en impact. Deze combinatie is een maat voor het risico van het scenario. Volgens de meest recente inzichten zijn de overstromingsrisico's in Nederland het grootst voor de dijkkringgebieden langs de rivieren en een deel van het benedenrivierengebied (Kind, 2013). Daarom is een scenario voor dit gebied gekozen. De keuze voor een specifiek scenario in dit gebied is in zekere zin arbitrair. Het is logisch om te kiezen voor een dijkkringgebied waar de VNK faalkansen voor de waterkeringen, en dus de

¹⁴ Bij dit faalmechanisme bezwijkt de dijk doordat een deel van de dijk ten gevolge van langdurig hoge waterstanden instabiel wordt en daarna afschuift of opdrijft (Boon, 2011).

¹⁵ Bij dit faalmechanisme bezwijkt de dijk doordat het zand onder de dijk wordt weggespoeld. Door de druk van het water zal eerst, indien aanwezig, de afsluitende laag opbarsten. Vervolgens kunnen zogenaamde pijpen ontstaan waardoor het zand wegspoelt en de dijk inzakt (Boon, 2011).

overstromingskansen van de dijkkringgebieden, al voor zijn gerapporteerd. Vervolgens moet het gekozen scenario representatief zijn voor wat betreft de waarschijnlijkheid en mogelijke gevolgen van overstromingsscenario's in het rivierengebied. Het gekozen scenario voor de Lopiker- en Krimpenerwaard voldoet daar aan. De berekende overstromingskansen voor de andere dijkkringgebieden langs de rivieren zijn in de meeste gevallen van dezelfde orde van grootte. De mogelijke gevolgen zijn soms groter, soms kleiner.

Een belangrijk element ten aanzien van mogelijke aantallen slachtoffers is de evacueerbaarheid van het gebied. Deze evacueerbaarheid hangt onder meer af van de snelheid van overstromen. Het gekozen scenario betreft zowel een gebied dat relatief snel overstromt (oostelijke delen dijkkring 15 en dijkkring 14, zie Figuur 3.1), als een gebied dat pas na enkele dagen overstromt (westelijke helft dijkkring 15, westelijke delen dijkkring 14).

Keuze hoogwater en keuze faalkans dijk

In dit scenario wordt aangenomen dat de overstromingskans van een dijkkringgebied gelijk is aan de faalkans van de omringende dijk. Aangenomen wordt dus dat falen van de dijk ook tot een overstroming leidt. De hoge faalkansen van de rivierdijken volgens de inzichten van VNK zijn hierboven toegelicht. Voor dit scenario wordt uitgegaan van een kans van optreden van 1/500 tot 1/100 per jaar (1-5 % per 5 jaar). Deze bandbreedte doet recht aan het feit dat

- de overstromingskansen representatief moet zijn voor het rivierengebied als geheel, en
- de hoogte van de VNK faalkans van de noordelijke Lekdijk wordt bepaald door stukjes dijk met een relatief hoge en stukjes dijk met een relatief lage faalkans; de gevolgen die in dit scenario worden geschetst horen bij een doorbraak van een dijkdeel met een relatief lage faalkans.

Naast de keuze voor de overstromingskans moet ook een keuze worden gemaakt voor de hoogte van de hoogwatergolf op de rivier: bij een dijkdoorbraak op dezelfde locatie zal een zeldzamer (en dus extremer) hoogwater tot grotere gevolgen leiden dan een minder zeldzaam hoogwater. Binnen VNK zijn gevolgen van overstromingen berekend voor hoogwater met een kans van optreden van 1/200, 1/2000 en 1/10.000 per jaar. Voor het voorliggende scenario zijn de VNK resultaten gebruikt die horen bij een 1/200 per jaar afvoergolf. Dit hoogwater past het best bij de gekozen faalkans van de dijkkring.

Vergelijking met de al uitgewerkte overstromingsscenario's voor Nationale Veiligheid

Voor de NRB zijn al eerder overstromingsscenario's opgesteld, waaronder een scenario met een overstroming van de IJssel in combinatie met grensoverschrijdende effecten, maar dit waren scenario's van zogenaamde Ergst

Denkbare Overstromingen (EDO's). Deze EDO's gelden voor extreme omstandigheden (zelfs kleinere kansen dan de overschrijdingskansen van de maatgevende hoogwaterstanden). De EDO's zijn bovengrenzen van de mate (impact) waarin een overstroming zich in Nederland zou kunnen manifesteren. Het voorgestelde scenario voor de Lek is een scenario met een grotere kans van voorkomen dan de kans op het overschrijden van bovengenoemde maatgevende hoogwaterstanden en komt voort uit recente inzichten in de sterkte van dijken in Nederland (Boon, 2011; Ter Horst, 2012).

Het scenario: overstroming van twee dijkkringgebieden

Het overstromingsscenario beperkt zich niet tot de Lopiker- en Krimpenerwaard. Er is sprake van zogenaamde cascadewerking: de kade die de grens vormt tussen de dijkkringgebieden Lopiker- en Krimpenerwaard (15) en Centraal Holland (14) is te laag om het water in de volstromende Lopiker- en Krimpenerwaard tegen te houden¹⁶. Het scenario brengt dus ook mogelijke effecten in beeld in het dijkkringgebied Centraal Holland. Dit dijkkringgebied grenst niet aan een rivier maar kan in dit scenario deels wel door een rivieroverstroming worden getroffen; deze effecten zijn realistisch en door deskundigen onderkend¹⁷.

Het overstromingsrisico van dijkkringgebied 14 wordt voor een groot deel veroorzaakt door bovengenoemd scenario. Daarnaast draagt ook de relatief grote overstromingskans van de waterkeringen langs het deel van de Hollandse IJssel met getijdeninvloed (ten westen van Gouda) in grote mate bij aan het overstromingsrisico van dijkkringgebied 14, maar dit effect blijft in dit scenario buiten beschouwing. De waterkeringen van dijkkringgebied 14 langs de Nieuwe Maas, Nieuwe Waterweg en de Noordzeekust dragen slechts zeer beperkt bij aan het overstromingsrisico van dit dijkkringgebied omdat de kans op een overstroming van deze waterkeringen veel kleiner is dan de kans op een doorbraak van de Lekdijk (Ter Horst, 2012).

Het scenario: ook dreiging elders langs de rivieren

Op het moment dat een doorbraak van de Lekdijk dreigt, is ook elders langs de rivieren de situatie kritiek. Dat betekent dat de aandacht van de crisisbeheersing en de

¹⁶ Zie onder meer Ter Horst (2012). Bij het bepalen van cascade-effecten is er van uitgegaan dat de kade die beide dijkkringen scheidt, niet doorbreekt maar overstromt. Gezien het feit dat deze kade zeer laag is, is de verwachting dat een eventuele doorbraak van deze kade een geringe extra bijdrage aan het cascade-effect zal geven.

¹⁷ Door de waterschappen, de veiligheidsregio's en Rijkswaterstaat worden de dijkkringen 14, 15 en 44 als één geheel gezien; vanuit dijkkring 15 kan dijkkring 14 overstromen, en vanuit dijkkring 44 kunnen dijkkringen 14 en 15 overstromen.

inzet van menskracht en middelen (Defensie, GHOR, ...) alsmede noodvoorzieningen voor lange tijd over een groot gebied moeten worden verdeeld.

In dit scenario is naast de overstroming zelf een grensoverschrijdende dreiging opgenomen: op het moment dat in Nederland de Lek overstroomt, dreigt in Duitsland een overstroming van de Niederrhein waarbij het rivierwater dat over de dijk of door een bres in de dijk stroomt, binnendijs, door lage delen in het landschap, ons land binnen kan stromen. Deze aanvullende dreiging is realistisch.

3.3.3 Beschrijving

Context van het incident: De overstroming

Bij een iets hogere afvoer op de Lek dan die van de hoogwaters van 1993 en 1995 breekt ten westen van Nieuwegein de noordelijke dijk langs de Lek door. Deze dijk is relatief zwak door zandbanen onder de dijk en het feit dat de dijk grotendeels op een dalende veenbodem ligt. De dijk kan instabiel worden en bezwijken bij waterstanden op de Lek die lager zijn dan de maatgevende hoogwaterstand waar de hoogte van de Lekdijk op is ontworpen. Met de huidige kennis kan het waterschap de stabiliteit van de dijk monitoren en lokale bestuurders en veiligheidsregio's waarschuwen wanneer de stabiliteit van de dijk in gevaar komt.

Op basis van de informatie van het waterschap kunnen de lokale bestuurders in dit scenario de bevolking achter de dijk waarschuwen voordat de dijk het begeeft, maar de beschikbare evacuatielijktijd tot aan de doorbraak is kort, te kort om iedereen uit het dijkkringgebied achter de dijk te evacueren. Dit dijkkringgebied is de Lopiker- en

Krimpenerwaard (dijkkring nummer 15, Figuur 3.2). De zuidrand langs dit dijkkringgebied is de relatief zwakke Lekdijk. Het dijkkringgebied grenst aan de noordkant aan de gekanaliseerde Hollandse IJssel. De noordelijke waterkering langs deze gekanaliseerde Hollandse IJssel scheidt dijkkring 15 van de westelijker gelegen dijkkring Centraal Holland (dijkkring 14). Deze waterkering is te laag om het overstromingswater tegen te houden waardoor ook een deel van dijkkringgebied 14 overstroomt (cascadewerking)¹⁸.

Context van het incident: De aanvullende dreiging

Ook elders langs de Rijntakken en in het benedenrivierengebied zijn dijkvakken met faalkansen vergelijkbaar aan die op de plek waar in dit scenario de dijk bezwijkt. De aandacht van de waterschappen en de voorbereiding van veiligheidsregio's, lokale bestuurders en hulpdiensten zal over (vrijwel) alle dijkvingen langs de Rijntakken, de Maas en het benedenrivierengebied verdeeld moeten worden. Overal zal sprake zijn van permanente dijkbewaking en hoog opgeschaalde crisisbeheersing, treedt veel kwel door dijken op en worden maatregelen genomen om relatief zwakke plekken in de dijk te versterken (zandzakken, opkisten).

De aanvullende dreiging heeft ook een grensoverschrijdende component. Bij de bovenbeschreven hoge Rijnaafvoer neemt de kans toe dat het Rijnwater in Duitsland, net over de grens, over de noordelijke dijk of door een bres in de dijk van de Niederrhein gaat stromen. Als dat gebeurt, stroomt dit water door lage delen in het landschap Nederland binnen en raken delen van Nederland ten oosten van de IJssel overstroomd. Sterker nog, dat water stroomt vervolgens de IJssel in waardoor deze Rijntak ineens teveel afvoer te verwerken krijgt en op andere plaatsen gaat overstromen. In dat geval zou de IJssel door het aankomende overstromingswater vanuit Duitsland kunnen overstromen terwijl de IJssel zonder die extra toevoer niet in de problemen zou komen¹⁹.

Oorzaak (voorgeschiedenis): Het weerbeeld in de maand voor de dijkdoorbraak

Dit scenario gaat uit van het weerbeeld dat aan de basis lag van het hoogwater van 1995. Er was toen in de eerste weken van januari veel sneeuw gevallen in het stroomgebied van de Rijn. Toen het weer omsloeg, raakte de bodem snel met water verzadigd door de gesmolten sneeuw en het feit dat de ondergrond deels nog bevroren was. Dagenlange regen in het stroomgebied van de Rijn leidde er toe dat het regenwater snel naar de rivier werd afgevoerd en een hoge afvoer ontstond.

Tien dagen voor de dijkdoorbraak: Opschaling van de dreiging naar 'regionale alarmering'

De landelijke hoogwaterberichtgeving is al een week operationeel. Langs de Rijntakken worden hoge²⁰

¹⁸ Tijdens de laatste toetsing van de primaire waterkeringen in 2011 is deze waterkering geheel afgekeurd op onvoldoende hoogte. Er loopt een studie naar een oplossing.

¹⁹ Als de overstroming vanuit Duitsland en vervolgens de overstromingen van de IJssel zich zouden manifesteren, is dit het EDO scenario dat al eerder binnen de NRB is uitgewerkt. Het verschil is dat deze overstroming zich in dit nieuwe scenario niet manifesteert en het 'slechts' bij de dreiging blijft (de condities zijn immers minder extreem dan bij de EDO's). De meerwaarde van deze dreiging voor dit scenario is dat overheden en crisisresponsorganisaties hun aandacht en capaciteiten moeten richten op meer delen van het rivierengebied (inclusief grensoverschrijdende effecten). Dit Lek scenario is niet vergelijkbaar met de EDO's: de kans op het Lek scenario is groter maar de oppervlakte van het potentieel overstroombare gebied en de daaraan verbonden gevolgen zijn kleiner.

²⁰ Dit zijn nog geen extreme waarden; het alarmpeil voor 'regionale alarmering' wordt op de Rijn bij Lobith gemiddeld eens per 1 à 2 jaar bereikt.

waterstanden verwacht, tot boven het peil waarbij volgens het Landelijk Draaiboek Hoogwater en Overstromingen wordt opgeschaald naar het niveau 'regionale alarmering' (kleurcode geel). Dit betekent dat:

- de waterschappen langs de Rijntakken hoog zijn opgeschaald en begonnen zijn met dijkbewaking;
 - ook de veiligheidsregio's hoog (in de praktijk tenminste GRIP 2) zijn opgeschaald en zich voorbereiden op de mogelijke omstandigheden in de komende dagen op basis van informatie van Rijkswaterstaat en de waterschappen;
 - de Landelijke Coördinatiecommissie Overstromingsdreiging (LCO) op de achtergrond actief wordt;
 - de lokale en provinciale bestuurders, de DG van Rijkswaterstaat en de minister I en M geïnformeerd zijn.
- Het journaal toont beelden van het water dat tegen de schotten langs de Rijn bij Keulen begint te stijgen.

Drie dagen voor de dijkdoorbraak: Opschaling van de dreiging naar 'landelijke alarmering'

De afvoer bij Lobith is bijna 13.000 m³/s, een afvoer die met een kans van 1/125 per jaar wordt overschreden. De voorspelmodellen laten zien dat er een kleine kans is dat de hoogwaterstanden in Nederland over vijf dagen tot net onder het wettelijke beschermingsniveau van de waterkeringen kunnen stijgen. Er wordt volgens het Landelijk Draaiboek Hoogwater en Overstromingen opgeschaald naar 'landelijke alarmering' (kleurcode oranje). Dit betekent dat de waterveiligheid nog gewaarborgd is maar dat de kans aanwezig is dat in de komende dagen tot het hoogste niveau moet worden opgeschaald.

Er vindt vanaf nu landelijke coördinatie plaats binnen de waterkolom. De LCO stelt een landelijk waterbeeld op dat onder meer de dreiging van de situatie en eventueel te nemen maatregelen voor de bescherming tegen overstromen in beeld brengt. De LCO kijkt daarbij naar scenario's van mogelijke dijkdoorbraken langs alle Rijntakken, inclusief het effect van een eventuele overstroming van de Niederrhein in Duitsland. Ondertussen zijn de waterschappen op verschillende plekken langs de dijk hard aan het werk om met zandzakken kwelgaten te dichten. Ook wordt op enkele plekken met vrachtwagens zand tegen de onderkant van de dijk gestort om deze te versterken. Op verschillende plekken langs de rivieren komt met het kwelwater zand mee. Dit is een teken dat de dijken op verschillende plekken langs de rivieren zwakker worden.

De waterschappen en veiligheidsregio's langs de rivieren en in het benedenrivierengebied, en het Departementaal Coördinatiecentrum Crisisbeheersing (DCC) van het ministerie I en M zijn in de hoogste staat van paraatheid. De veiligheidsregio's zijn opgeschaald naar GRIP 5. De veiligheidsregio's, lokale en provinciale bestuurders, de

DG van Rijkswaterstaat, de ministers van I en M en V en J, en het Nationaal Crisiscentrum (NCC) worden meerdere keren per dag geïnformeerd over de recente ontwikkelingen. De Ministeriële Commissie Crisisbeheersing (MCCb) is voor het eerst bijeen geweest. Aan de hand van de rampenplannen wordt gekeken hoe snel mensen uit verschillende delen van het rivierengebied weg kunnen, en waar naar toe, mocht het tot een evacuatie komen.

Twee dagen voor de dijkdoorbraak: Opschaling van de dreiging naar 'landelijke alarmering'

In de media waarschuwen deskundigen ervoor dat dijken kunnen bezwijken terwijl het water nog ruim lager dan de kruin van de dijk staat. Volgens hen zijn de dijken op veel plaatsen verzadigd en blijft hier en daar met het kwelwater zand meestromen. De dijk wordt op die plaatsen steeds zwakker.

Een verslaggever van het NOS Journaal zwaait met een rapport van Veiligheid Nederland in Kaart. Volgens dit rapport is de kans op een overstroming van de Lekdijk ongeveer net zo groot als de herhalingskans van de hoge waterstanden (orde eens in de 200 jaar) die nu worden voorspeld. Dreigt een overstroming van het benedenrivierengebied, of zelfs van delen van de Randstad? De waterschappen langs de rivieren hebben al hun personeel ingezet om de dijken te versterken. In het hele rivierengebied helpen veiligheidsregio's, vrijwilligers en militairen met het vullen van zandzakken. Vanuit alle delen van het land, die zelf niet door een overstroming worden bedreigd, komen hulpverleners (waaronder waterschappers, brandweerlieden, politie, defensie) naar het rivierengebied om assistentie te verlenen.²¹

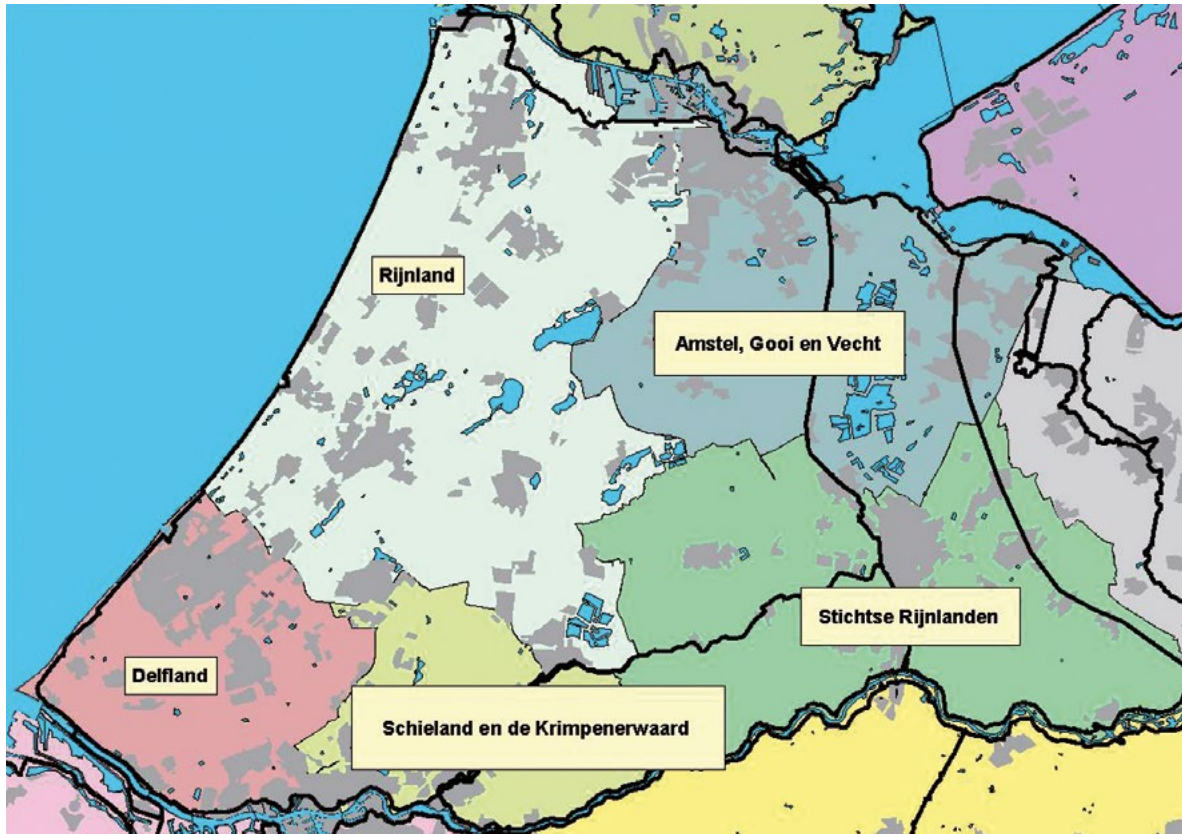
Bij Pauw en Witteman schuift een wetenschapper aan die onlangs gepromoveerd is op het evacueren bij dreigende overstromingen. Hij stelt dat de overheid nergens langs de grote rivieren moet besluiten de bevolking preventief te evacueren: het bedreigde gebied (en de onzekerheid waar het fout kan gaan) is te groot en als het fout gaat ben je te laat om nog te vertrekken. Hij raadt overheden aan om verticaal te evacueren als dat kan. Daarbij wordt mensen aangeraden voor minstens drie dagen voedsel en water in te slaan en naar hoge plekken in gebouwen te gaan. Mensen die toch de weg opgaan, lopen kans door het water te worden verrast en in hun auto te verdrinken.

Eén dag voor de dijkdoorbraak: Besluit tot evacuatie, opschaling naar 'kritiek'

De dijkgraven van het Hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard en van het Hoogheemraadschap

²¹ Er wordt niet gewerkt aan het verhogen van de kades die de dijkkringen 14, 15 en 44 van elkaar scheiden. Het gebied is te groot en het is niet bekend waar de dijk kan bezwijken.

Figuur 3.3 Overzicht met de waterschappen in het gebied (Bron: Asselman en De Wit, 2009).



De Stichtse Rijnlanden (Figuur 3.3) melden dat volgens hun experts op enkele plekken van de noordelijke Lekdijk kwelwater door de dijk loopt dat steeds meer zand (piping) begint mee te voeren. Het opkisten van deze kwelgaten met zandzakken heeft steeds minder effect. Piping komt op steeds meer plaatsen voor. Dit kan er toe leiden dat de dijk bezwijkt. Als dat gebeurt, loopt waarschijnlijk niet alleen de Lopiker- en Krimpenerwaard onder water, maar ook een deel van het aangrenzende dijkkringgebied Centraal Holland (het oostelijke deel van dijkkringgebied 14 in Figuur 3.1).

De dijkexperts van bovengenoemde Hoogheemraadschappen concluderen dat de dijken zo snel zwakker worden dat de kans op een dijkdoorbraak in de komende dagen reëel is. Een aantal burgemeesters van de veiligheidsregio's vraagt de dijkgraven hoe reëel een dijkdoorbraak is, waar een dijk kan bezwijken en op welk moment. De dijkgraven antwoorden dat zij dat niet kunnen zeggen. Een deel van de burgemeesters wil evacueren, anderen vinden dat te gevaarlijk, een enkeling vindt het daarvoor te vroeg. Waar moeten de mensen heen? Komen ze op tijd weg? Wat als ineens een dijk doorbreekt, lopen de wegen dan snel onder? Sturen we de mensen dan niet juist het gevaar in? Hoeveel tijd hebben we nodig om iedereen in veiligheid te brengen? Vragen waar niemand het antwoord op heeft, maar waarover zowel op regionaal niveau als tussen veiligheidsregio's,

waterschappen en de nationale crisisorganisatie regelmatig en nauw overleg plaatsvindt.

De dijkgraven benadrukken dat rekening moet worden gehouden met een overstroming van dijkkring 15, 44 en een deel van dijkkring 14. Veiligheidsregio's schatten in dat als dat gebeurt, en de inwoners het gebied niet meer uitkomen, een situatie ontstaat waarbij honderdduizenden mensen ingesloten kunnen raken. Zonder voedsel en water, zonder elektriciteit en verwarming, zonder hulp. Als de Lekdijk doorbreekt, is de kans groot dat eerst dijkkring 15 en dijkkring 44 volstromen voordat het water dijkkring 14 bereikt. Voor de hulpdiensten is het evacueren van de dijkringen 15 en 44 een monsterklus. Er is hulp nodig van politie elders in het land, en van defensie. Het LOCC krijgt veel bijstandaanvragen. Het ook nog evacueren van het oosten van dijkkring 14 is voor de veiligheidsregio's teveel. Zij hebben te weinig capaciteit en te weinig tijd om mensen van elders in te schakelen. Volgens Rijkswaterstaat en de waterschappen zal het bij een doorbraak van de noordelijke Lekdijk waarschijnlijk nog wel enkele dagen duren voordat het water over de kade langs de gekanaliseerde Hollandse IJssel dijkkring 14 instroomt. De evacuatie van het oosten van dijkkring 14 brengt nog veel andere problemen met zich mee. Waar moeten al die mensen naartoe? De mensen uit dijkkring 44 kunnen naar het oosten (de Utrechtse Heuvelrug) of naar

Noord-Holland. De mensen uit dijkkring 15 moeten dijkkring 14 in, want naar het zuiden en oosten is geen optie. Als in dijkkring 14 ook mensen weg moeten, loopt alles vast.

De veiligheidsregio's in de dijkringen 15 en 44 besluiten gezamenlijk hun inwoners te evacueren. De evacuatie wordt opgestart volgens het Kader Grootschalige evacuatie en het Coördinatieplan Dijkkring 14-15-44. Er wordt volgens het Landelijk Draaiboek Hoogwater en Overstromingen opgeschaald naar de fase 'kritiek' (kleurcode rood). Vanaf nu speelt de MCCb, onder leiding van de minister van V en J, een belangrijke, ondersteunende rol bij de werkzaamheden van de regionale actoren langs de rivieren. Het evacuatiebesluit wordt 's ochtends genomen zodat de bewoners bij daglicht hun spullen kunnen pakken en het gebied kunnen verlaten. Op het journaal wordt het gebied getoond met de woonplaatsen die de mensen moeten verlaten. Ook wordt getoond welke routes de mensen vanuit de verschillende delen van het gebied moeten nemen. De politie zal de doorgang van deze routes handhaven en waar nodig afritten blokkeren. Aansluitend doet de minister-president een dringende oproep het evacuatiebesluit op te volgen en de berichtgeving, via radio en smartphone, te volgen. Hij roept ook op om hulpbehoevenden in de directe omgeving mee te nemen. Alle gemeentes in het te evacueren gebied openen telefoonnummers voor diegenen die niet op eigen kracht of met hulp van de omgeving weg kunnen. De veiligheidsregio's roepen de agrariërs in dijkringen 15 en 44 op ook zo snel mogelijk te vertrekken: er is geen tijd voor evacuatie van vee. Zij roepen de agrariërs op niet met hun vee de weg op te gaan. Dit leidt tot woedende reacties onder de plaatselijke agrariërs. Zij besluiten het gebied niet te verlaten.

In het oostelijke deel van dijkkring 14 worstelen de veiligheidsregio's met de vraag of zij boeren moeten adviseren hun vee te evacueren. Bij een doorbraak van de Lekdijk is er waarschijnlijk genoeg tijd om de inwoners van dit deel van dijkkring 14 alsnog te evacueren, maar de evacuatie van vee kost meer tijd. Een lastige afweging, want hoe zullen de mensen reageren als besloten wordt het vee te evacueren? Wat is de reactie van de boeren in de dijkringen 15 en 44, die juist niet met hun vee de weg op mogen? De veiligheidsregio besluit dat agrariërs hun vee preventief uit het oostelijke deel van dijkkring 14 moeten kunnen wegvoeren.

In het westelijke deel van dijkkring 15 bevindt zich een cruciaal hoogspanningsstation. Als dit station uitvalt, kan de stroomvoorziening van een groot deel van de Randstad in gevaar komen. De hoogteligging van het maaiveld bij dit station is -1,25m NAP, de installatiehoogte ligt op +1m NAP. Al bij een waterhoogte van 1,75 meter (+0,5 NAP) kan dit station in de problemen komen vanwege spatwater. Bij

een doorbraak van de noordelijke Lekdijk zou het water hier hoger dan 1,75 meter kunnen komen te staan. De veiligheidsregio vraagt het LOCC om bijstand van Defensie om een nooddijk rond deze voorziening aan te leggen.

Twaalf uur voor de dijkdoorbraak

De bewoners van de te evacueren gebieden reageren rustig; er is geen paniek. De evacuatie komt langzaam op gang. Op het journaal doet de minister van V en J een klemmend beroep op mensen die niet in het bedreigde gebied wonen, dit gebied te mijden zodat de wegen vrij blijven voor de evacuatie. De lokale bestuurders benadrukken dat de evacuatie alleen geldt voor de dijkringen 15 en 44. Veel bewoners van dijkkring 16, de Alblasserwaard en Vijfheerenlanden, aan de andere kant van de Lek, vertrouwen het niet en besluiten zelf het gebied te verlaten.

T= 0: De dijk breekt door

Een halve dag nadat het besluit tot evacueren is genomen en het inmiddels avond is geworden, breekt ten westen van Nieuwegein de Lekdijk door. Slechts een klein deel van de bewoners van de dijkringen 15 en 44 heeft het gebied al verlaten, een deel stond op het punt te vertrekken en anderen hadden hun spullen al gepakt om de volgende ochtend weg te gaan. In Nieuwegein en IJsselstein breekt paniek uit. Elders in deze dijkringen, waaronder de stad Utrecht, neemt de onrust toe. Ook aan de andere kant van de Lek, in dijkkring 16, waar een deel van de bewoners zelf al had besloten te vertrekken, neemt de onrust toe. De stroom mensen die met hun auto's of het openbaar vervoer het gebied willen verlaten, zwelt snel aan.

In het westelijke deel van dijkkring 15 zijn de genietroepen van het leger net gearriveerd. Zij denken enkele dagen nodig te hebben om de nooddijk rond het hoogspanningsstation aan te leggen. Het waterschap kan niet garanderen dat de kade langs de Vlist het houdt. Deze kade deelt dijkkring 15 in twee delen en zal het uit het noordoosten aanstromende water een tijdje tegenhouden. Tot die tijd kunnen de genietroepen werken. Als de kade doorbreekt, zal het water het hoogspanningsstation snel bereiken en is het voor het bouwen van de nooddijk waarschijnlijk te laat. Dat kan er toe leiden dat een paar miljoen mensen zonder stroom komen te zitten, bedrijven stilgelegd moeten worden, en het betalingsverkeer en de infrastructuur in een groot deel van de Randstad uitvalt. Inmiddels is duidelijk dat de capaciteit aan noodstroom-aggregaten hooguit voldoende is om ziekenhuizen, verzorgings- en verpleegtehuizen en de belangrijkste gemalen van de waterschappen van stroom te voorzien.

Figuur 3.4 Situatie op 6 uur, 12 uur en 24 uur na de dijkdoorbraak bij Nieuwegein (rode stip).



Zes uur na de dijkdoorbraak: Grote delen van Nieuwegein staan onder water

In de eerste uren na de dijkdoorbraak stijgt het water snel in de straten van Nieuwegein. Mensen die per auto de stad uit willen, komen vast te zitten in het verkeer. Al gauw is het onmogelijk de stad te verlaten; er staat teveel water op straat. De meeste mensen vluchten gebouwen in op zoek naar een hoge plek. Voor een aantal is het te laat. Zij verdrinken, sommigen in hun auto, anderen, vooral ouderen, thuis of op straat waar ze niet opgewassen zijn tegen de snelheid van het stromende water. Zes uur na de dijkdoorbraak staat Nieuwegein al voor een groot deel onder water (Figuur 3.4). Het is onmogelijk om het gebied te verlaten; op de meeste plaatsen staat meer dan 1 meter water. Het ziekenhuis van Nieuwegein, één van de drie cardiologische centra in Nederland, is onbereikbaar. In Nieuwegein en omgeving vallen de stroom, de masten voor mobiele communicatie en de vaste telefoonlijnen uit. Stedin schakelt uit veiligheidsoverwegingen en om meer schade te voorkomen de stroom (laagspanningscircuits) uit in de gebieden die naar verwachting binnen 24 uur

onder water komen te staan: dijkkring 14 tussen Nieuwegein, Woerden en Mijdrecht, en dijkkring 15 tot aan de Vlist (waarvan de kades het water waarschijnlijk een aantal dagen zullen kunnen keren). In het westen van de stad Utrecht proberen de mensen massaal richting het noorden en oosten te komen, weg van het water. Zodra de eerste berichten binnenkomen van mensen die in Nieuwegein in hun auto door het water zijn verrast, verlaten mensen in dit deel van de stad hun auto en vluchten gebouwen in. In het oosten en noorden van de stad blijven mensen met auto's de stad ontvluchten. Ook daar komt het verkeer vast te staan maar mensen blijven proberen weg te komen. De veiligheidsregio's en de lokale bestuurders weten niet wat ze moeten doen. De keuze voor horizontale (preventieve) evacuatie heeft er toe geleid dat burgers de weg op zijn gegaan waar ze door het water werden verrast. In de (social) media komt een golf van kritiek los op de overheid die niet is voorbereid op deze dreiging. Via Twitter roepen burgers op het rivierengebied te verlaten en niet te vertrouwen op de overheid. Via de social media

verspreiden burgers foto's van medewerkers van waterschappen, vrijwilligers en hulpverleners die op verschillende plekken langs de grote rivieren met zandzakken zwakke plekken in dijken versterken.

Twaalf uur na de dijkdoorbraak: IJsselstein loopt onder, water stroomt dijkkring 15 in

Het water stroomt zowel dijkkring 15 als dijkkring 14 in. Al na enkele uren stroomt water door viaducten onder de A2 door. IJsselstein loopt onder water. De zendmast bij Lopik wordt omringd door water maar valt niet uit. Het water bereikt ook de A12.

Het is duidelijk dat grote delen van dijkringen 15 en 14 zullen overstromen. Dijkkring 15 waarschijnlijk zelfs helemaal, als de kade langs de rivier de Vlist het water niet kan stoppen. De Vlist loopt halverwege dijkkring 15 van NW naar ZO en deelt de dijkkring in twee delen: een oostelijk en een westelijk deel.

De beelden van mensen die, op de vlucht voor het water, verdrinken veroorzaakt een schokgolf in de samenleving. In dijkkring 15, het oosten van dijkkring 14, en in de stad Utrecht en wijde omgeving is de chaos compleet. De politie kan weinig uitrusten, het verkeer loopt vast. Binnen de veiligheidsregio wordt voor Utrecht, Nieuwegein en IJsselstein besloten inwoners op te roepen niet de weg op te gaan maar een hooggelegen schuilplaats op te zoeken. Veel mensen zijn al onderweg, veel anderen sluiten zich daarbij aan. In Nieuwegein en IJsselstein is de mobiele communicatie uitgevallen en in Utrecht is deze overbelast. De overheid kan de mensen die onderweg zijn niet meer bereiken.

De veiligheidsregio's van de getroffen gebieden besluiten niet langer horizontaal, maar verticaal te evacueren. Mensen in de bedreigde gebieden worden dringend geadviseerd in hun directe omgeving een veilige, hoge plek te zoeken en daar te blijven. Evacuatie uit de bedreigde gebieden per auto wordt dringend afgeraden. Benadrukt wordt dat de dreiging voor het hele rivierengebied geldt.

In het westelijke deel van dijkkring 15 werken de genietroepen met man en macht aan de noodzaak rond het hoogspanningsstation. Onbekend is hoeveel tijd zij nog hebben. Duidelijk is dat als zij falen dit niet alleen in het bedreigde gebied tot meer slachtoffers zal leiden, maar ook tot chaos en een bedreiging van de openbare orde en veiligheid in een groot deel van de Randstad.

De minister van V en J en het LOCC vragen omliggende landen om bijstand. Het *Monitoring and Information Centre (MIC)* van de EU wordt ingeschakeld om deze verzoeken om bijstand te coördineren.

24 uur na de dijkdoorbraak: Delen van wegen worden onbegaanbaar

De oproep van de minister van V en J heeft weinig effect. In Utrecht, Nieuwegein en IJsselstein hebben de meeste burgers een hoge schuilplaats opgezocht, maar verder weg in het bedreigde gebied van de dijkringen 15, 14 en 44 besluiten veel inwoners toch weg te rijden. De meesten van hen zijn inmiddels al onderweg. In de gebieden die onder water staan zijn de mobiele communicatie en de vaste telefoonlijnen uitgevallen.

Elders langs de grote rivieren is het beeld wisselend. Er zijn delen waar veel burgers hun huis verlaten, er zijn ook delen waar burgers juist thuis blijven. De situatie is gespannen maar er is geen paniek.

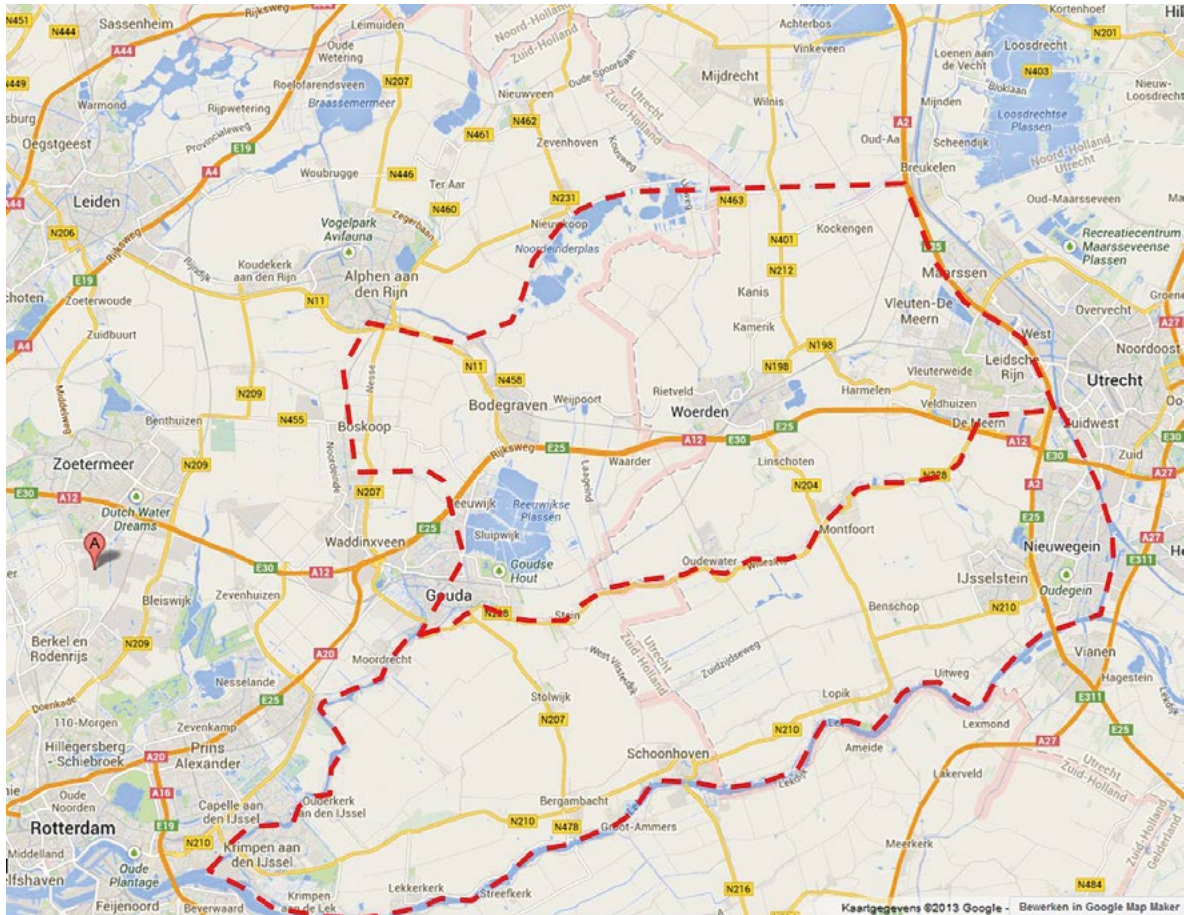
In dijkkringgebied 15 lopen veel wegen in de richting ZO-NW naar de A12 in het noordwesten en naar de veren over de Lek in het oosten (Figuur 3.5). Het overstromingswater stroomt van NO naar ZW door de polder. Hierdoor kruist het instromende rivierwater de wegen. Na 24 uur staat er op delen van de wegen in het noorden van dit gebied al teveel water om verder te kunnen rijden (Figuur 3.4).

Het water hoopt zich op tegen de kades van de rivier de Vlist. Het Hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard weet niet of deze kade het zal houden. Als hij doorbreekt zal ook de rest van dijkkring 15 snel onder water lopen, maar als hij het houdt kan het nog een paar dagen duren voordat het water over de kade stroomt. Zeker is dat ook dit deel zal overstromen, onzeker is wanneer. Overwogen wordt een opening in de dijk net ten noorden van Krimpen aan de Lek te maken. Als de kade van de Vlist doorbreekt kan met een opening bij Krimpen worden bereikt dat een deel van dat water wegstroomt naar de Nieuwe Maas. Maar als de kade het houdt, worden de problemen alleen maar groter doordat bij vloed water via de Nieuwe Maas naar binnenstroomt. Een duivels dilemma. Uiteindelijk wordt besloten geen opening in de dijk te maken.

Stedin schakelt nu ook de stroom (laagspanningscircuits) uit in dijkkring 14 tussen Woerden en Gouda, en in de rest van dijkkring 15.

De burgermeesters van de veiligheidsregio's in dijkkring 15 ten zuidwesten van de Vlist benadrukken de oproep van de minister van V en J om niet de weg op te gaan omdat het niet zeker is of de kade van de Vlist het houdt. In dit gebied werken de hulpdiensten met man en macht om mensen die zichzelf niet in veiligheid kunnen brengen of die dagelijks zorg nodig hebben, uit het gebied te halen. Een aantal boeren negeert de dringende oproep van de minister van V en J, herhaald door de burgemeesters van hun gemeenten, om het vee niet te evacueren en de wegen vrij te houden voor hulpdiensten en burgers. Op een aantal plaatsen gaan vrachtwagens met vee de weg

Figuur 3.5 De wegen in het rampgebied (het gebied binnen de rode stippellijnen).



op. Sommigen worden door de politie staande gehouden, anderen worden doorgelaten. De situatie is onduidelijk, de sfeer gespannen.

Elders langs de grote rivieren blijft de situatie gespannen. Uit alle delen van het land worden waterschappers, aannemers en militairen opgetrommeld om de zwakke plekken van dijken langs de Waal, Maas, Nederrijn-Lek en IJssel te versterken. Uit voorzorg worden ook politie, brandweer en GHOR uit andere delen van het land naar het rivierengebied gestuurd. Deze bijstand en de inzet van hulpmiddelen (zandzakken, boten, pompen en noodgeneratoren) moeten worden verdeeld over strategische locaties lang het hele rivierengebied. Slechts een deel hiervan is direct beschikbaar voor de dijkkringgebieden 15 en 14.

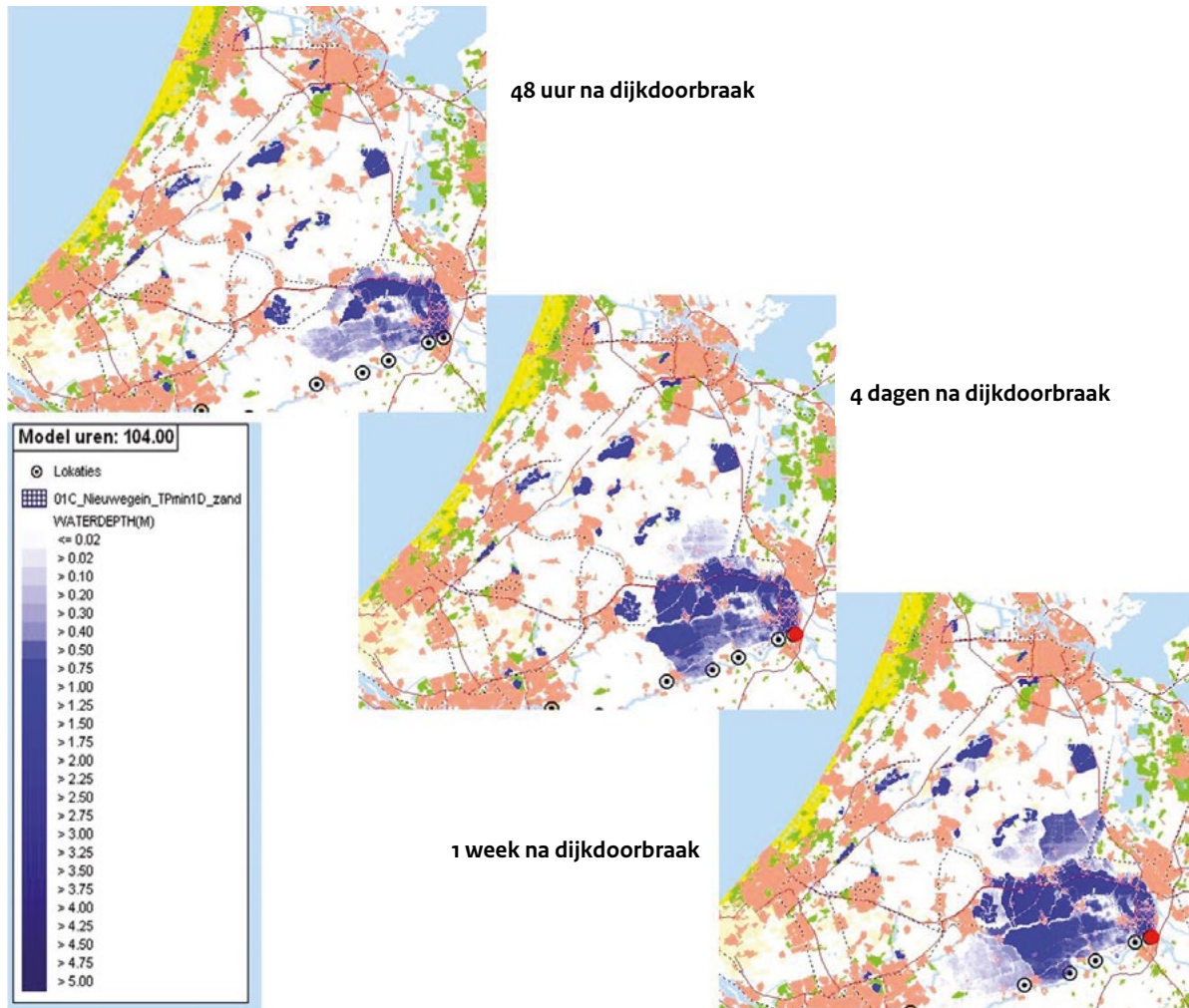
Duidelijk is dat als ook elders langs de grote rivieren tot evacuatie van inwoners wordt besloten, het voor evacuatie van vee te laat is. De vraag is echter of het daarom verstandig is de boeren nu al hun vee langs de grote rivieren te laten evacueren. LTO geeft aan dat dit onbegonnen werk is. Het gebied is te groot en waar moet al dat vee dan naartoe? Een enkele boer neemt het zekere voor het onzekere en regelt de evacuatie van zijn vee. De

meeste boeren wachten de situatie af en willen de stress voor hun vee bij het, wellicht, voor niets evacueren vermijden.

Langs de IJssel zijn de autoriteiten en burgers alert op de ontwikkelingen langs de Nederrhein tussen Duisburg en Lobith. Als het nog langer door blijft regenen, kan een waterpeil worden bereikt waarbij het Rijnwater over de dijk gaat stromen, of kan de dijk zelfs voortijdig bezwijken. Als dit aan de noordkant gebeurt, kan het water binnendijks Nederland instromen²². Ook langs de IJssel is opgeschaald naar 'landelijke alarmering'. De LCO stelt ook voor dit gebied een waterbeeld op dat onder meer de dreiging van de situatie en eventueel te nemen maatregelen voor de bescherming tegen overstromen in beeld brengt. Het scenario ligt klaar wat er dan kan

²² Deltares (2012): "In de huidige situatie zullen in het stroomgebied van de Rijn overstromingen plaatsvinden in Duitsland bij afvoeren boven +/- 12.000 m³/s bij Lobith (Te Linde et al., 2010). Een deel van het water dat in Duitsland over de (noordelijke) dijk stroomt, zoekt wellicht zijn weg via andere routes, bijvoorbeeld via de oude IJssel langs Doetinchem." Het maatgevende hoogwater voor de Rijn is 16.000 m³/s bij Lobith.

Figuur 3.6 Situatie op 48 uur, 4 dagen en 1 week na de dijkdoorbraak bij Nieuwegein (rode stip).



gebeuren: een grote aanvoer van water via de oude IJssel langs Doetinchem naar de IJssel. Als dat scenario zich voltrekt, kan de IJssel de extra hoeveelheid water niet aan en zal ook deze rivier gaan overstromen. De kans daarop is klein, maar de overheden zijn alert. Ook de regio's zijn opgeschaald (GRIP 5) en overwegen op basis van het waterbeeld welke maatregelen zij moeten nemen.

Twee dagen na de dijkdoorbraak: Alle wegen in oostelijke deel dijkkringgebied 15 onbegaanbaar

Binnen twee dagen (zie Figuur 3.6) staat het water in dijkkring 15 tegen de kade langs de rivier de Vlist. Deze rivier loopt halverwege deze dijkkring van NW naar ZO en verdeelt de dijkkring in twee delen: een oostelijk en een westelijk deel. Het is vrijwel onmogelijk om vanuit het oostelijke deel het gebied per auto te verlaten: de uitvalswegen richting het noordwesten naar de A12, en richting het noordoosten naar de A2 staan onder water. Richting het zuidoosten kunnen mensen nog wel de Lek over, per pont of met andere schepen, maar de meeste mensen kunnen ook daar al niet meer komen.

In dijkkring 14 heeft het water de oostgrens van Woerden bereikt. Tussen Gouda en Utrecht staat het water tegen de A12. De stabiliteit van het talud van de snelweg komt in gevaar. Besloten wordt de snelweg voor alle verkeer behalve hulpdiensten af te sluiten.

De veiligheidsregio's vragen via het LOCC om bijstand vanuit andere regio's, maar die hulp kan niet worden geboden. De situatie is nog steeds kritiek langs alle grote rivieren en ook daar moeten hulpdiensten paraat worden gehouden. Bovendien zijn hulpverleners van veiligheidsregio's elders in het land druk met het organiseren van de opvang van evacués.

Het ziet er naar uit dat het nog wel een aantal dagen kan duren voordat iedereen uit het overstroomde gebied is gehaald. Daarnaast zullen steeds meer mensen door het oprukkende water worden ingesloten nu de mensen is aangeraden verticaal te evacueren. Er ontstaan grote tekorten aan voedsel in het rampgebied. Defensie wordt ingeschakeld om met helikopters voedsel te droppen. De distributie van voedsel verloopt chaotisch. Er is geen afstemming tussen de aanvoer van elders in het land, de

verdeling naar de af- en aanvliegende helikopters, de boten en de hovercrafts, en de verdeling in de gebieden waar de evacués naar toe vluchten.

Het Sint Antonius Ziekenhuis van Nieuwegein vraagt tevergeefs om helikopters om patiënten te evacueren. Er zijn te weinig helikopters, het redden van mensen uit het overstromde gebied die al twee dagen zonder voedsel en water zitten, gaat voor.

Het gat in de dijk bij Nieuwegein slijt langzaam maar gestaag verder uit. Het wordt duidelijk dat het gat in de dijk niet snel kan worden gedicht. Het water stroomt te hard en de dijk is te zwak geworden, er kan geen zwaar materieel overheen, de kans op een veel grotere doorbraak is te groot. Het water zal de komende dagen door de bres in de dijk blijven stromen.

Vier dagen na de dijkdoorbraak: Het water stroomt over de kades van de Vlist

Na vier dagen stroomt het water over de kades van de Vlist in zuidwestelijke richting. Het water hoopt zich op tegen de dijken bij Krimpen. Inmiddels heeft een deel van de inwoners van dijkkring 15 ten zuiden van de Vlist het gebied kunnen verlaten, de achtergebleven inwoners hebben een hoge vluchtplek opgezocht. Op het moment dat het binnenstromende water de wegen in dit gebied blokkeert, zijn weinig mensen onderweg.

In het westelijke deel van dijkkring 15 is Defensie er in geslaagd een nooddijk rond het hoogspanningsstation aan te leggen. De dijk is naar verwachting hoog en sterk genoeg om het water te keren en de bedrijfszekerheid van het hoogspanningsstation te garanderen.

De beschikbare aggregaten voor noodstroom zijn verdeeld over ziekenhuizen, verzorgingstehuizen en waterschappen (gemalen), voor zover die capaciteit daar onvoldoende was. De aanvoer van diesel voor deze aggregaten is een groot probleem. Het Sint Antonius Ziekenhuis in Nieuwegein slaat als eerste alarm. De energievoorziening van het ziekenhuis draait volledig op noodaggregaten en de voorraad diesel is bijna op. Er zijn in het ziekenhuis al mensen overleden, door stress en gebrek aan medicijnen. Als er niet snel voldoende diesel wordt aangevoerd, zal het aantal slachtoffers snel oplopen.

In het getroffen deel van dijkkring 14 zijn twee ziekenhuizen die droog blijven maar waarvan de toegangswegen deels wel onder lopen: Zuwe Hofpoort Ziekenhuis Woerden en Groene Hart Ziekenhuis Gouda. Deze ziekenhuizen worden niet geëvacueerd, omdat dat tot extra slachtoffers zou kunnen leiden.

De A12 staat tussen Woerden en Utrecht deels onder water. Ook hulpdiensten kunnen de snelweg niet langer gebruiken.

In het rampgebied worden plunderingen gemeld van winkels en huizen. Mensen die hun huizen hebben verlaten

roepen de politie op hun eigendommen te beschermen. Tevergeefs. De politie heeft hier geen capaciteit voor en blijft zich concentreren op het redden van mensen.

Drie dagen na de dijkdoorbraak begint bij Keulen het waterpeil te zakken. Vier dagen na de dijkdoorbraak zal ook het water bij Lobith gaan zakken, nog een dag later ook op de Lek. Deskundigen wijzen er op dat het gevaar van nog een dijkdoorbraak daarmee niet is geweken. Veel dijken zijn verzadigd met water. Juist als het water op de rivier gaat zakken, kan een dijk alsnog bezwijken. Nog steeds moet de inzet van waterschappen, veiligheidsregio's en Defensie over de dijken langs alle grote rivieren worden verdeeld.

Inmiddels hebben reddingsdiensten uit omliggende landen het rampgebied bereikt en vliegen helikopters uit verschillende landen af en aan om mensen uit het rampgebied te redden.

Eén week na de dijkdoorbraak: Maximale omvang overstroming

Na één week staat dijkkring 15 helemaal onder water: 2-3 meter in het grootste deel ten oosten van de Vlist, maximaal 0,5 meter ten westen van de Vlist. De waterdiepte ten westen van de Vlist is beperkt omdat de kade langs de Vlist het heeft gehouden. De overstroming van dijkkring 14 heeft ook zijn maximale omvang bereikt, met een waterdiepte van 2-3 meter in het grootste deel van het overstromde gebied. In dijkkring 14 reikt de overstroming aan de noordkant tot Mijdrecht, aan de oostkant tot Utrecht, en aan de westkant tot Alphen aan den Rijn en Gouda.

Rond het hoogspanningsstation in het westelijke deel van dijkkring 15 is de waterstand ruim onder het niveau gebleven waarbij een kans zou bestaan dat de bedrijfszekerheid van dit station in gevaar zou komen.

De afvoer over de Lek is inmiddels gaan dalen. Het gevaar van een overstroming van de Niederrhein is geweken. Ook voor de IJssel lijkt het grootste gevaar geweken. Een groot deel van de militairen, politie, brandweer en GHOR die langs de IJssel paraat werden gehouden, wordt naar het overstromde gebied gestuurd om daar te helpen en medische bijstand te verlenen. Ook Duitse militairen en hulpdiensten die langs de Niederrhein paraat stonden, schieten in het rampgebied te hulp.

Na één week zijn alle mensen uit het overstromde gebied in veiligheid gebracht. De woningen, kantoren en andere gebouwen worden gecontroleerd op achterblijvers. Nog steeds worden lichamen gevonden van mensen die verdronken zijn.

Defensie en de veiligheidsregio's zijn begonnen met het ruimen van kadavers van verdronken vee. Haast is geboden om de uitbraak van ziektes te voorkomen.

Twee weken na de dijkdoorbraak: Dijkgat gedicht, gevaar geweken

Het gat in de dijk bij Lopik is in de eerste dagen na de doorbraak verder uitgesleten tot ruim honderd meter breed en 15 meter diep. Het gat kon niet meteen worden gedicht omdat de dijk te zwak was voor het aanvoeren van grof materiaal om in het gat te storten en de stroming in het gat te sterk was voor het lichtere materiaal. Pas twee weken na de doorbraak is de situatie voldoende stabiel en de waterstand op de Lek voldoende ver gedaald om het gat te dichten.

Het gevaar van een dijkdoorbraak elders langs de grote rivieren is geweken.

Tien maanden na de dijkdoorbraak: Het overgestroomde gebied is leeggepompt

Het overstromde gebied kan niet onder natuurlijk verval leegstromen, daar ligt het te laag voor. Al het water moet worden weggepompt. Met de inzet van alle pompen die Nederland heeft en in het buitenland kan aanschaffen/lenen, duurt het tien maanden voordat het gebied is leeggepompt.

Twee jaar na de dijkdoorbraak: Het gebied is schoongemaakt, de schade is hersteld

Twee jaar na de dijkdoorbraak is het gebied schoongemaakt en is de vitale infrastructuur, die in dit gebied volledig was uitgevallen of uitgeschakeld, weer hersteld. Het distributienetwerk voor zowel elektriciteit als gas is grotendeels vernieuwd, wat meer dan één jaar duurde. Voor het herstel na een overstroming bleek er nauwelijks iets geregeld te zijn. Veiligheidsregio's en waterschappen konden niet terugvallen op calamiteitenplannen; ze moesten improviseren. Kort na het begin van de overstroming is in de MCCb aandacht voor de nafase opgestart. Vanaf dat moment voert de MCCb in samenwerking tussen de verschillende ministeries (waaronder I en M, VWS, EZ en V en J), de veiligheidsregio's en andere betrokkenen de coördinatie over schoonmaak en herstel.

Referenties

- [1] Asselman, N., en A. de Wit, 2009. Nadere verkenning waterveiligheid Centraal Holland. Waterveiligheidsproblematiek dijkkring 14 in relatie tot dijkkring 15 en 44. Rapport Deltares 1200052-001-VEB-0002.
- [2] Bonanno, G.A., Brewin, C.R., Kaniasty, K., en A. M. La Greca, 2010. Weighing the Costs of Disaster: Consequences, Risks, and Resilience in Individuals, Families, and Communities. *Psychological Science in the Public Interest* 11(1): 1–49.
- [3] Boon, M.J.J., 2011. Veiligheid Nederland in Kaart 2. Overstromingsrisico dijkkring 15: Lopiker- en Krimpenerwaard. Rapport HB 1555735.
- [4] De Bruijn, K.M., 2012. Het effect van 'mogelijke strategieën' op overstromingsrisico's in Rijnmond-Drechtsteden. Rapport Deltares 1206053-000-VEB-0029.
- [5] Deltares, 2011. Maatschappelijke kosten-batenanalyse Waterveiligheid 21e eeuw. Rapport project 1204144-006-ZWS-0012.
- [6] Gezondheidsraad, 20 december 2006. Gevolgen van rampen voor de gezondheid op middellange en lange termijn. Den Haag.
- [7] Grievink, L., Velden, P.G. van der, Christiaanse, B., Van den Berg, B., Stellato, R.K., Roskam, A.J., Drogendijk, A.N., Kamst, R. A., en A.M. Dorresteyn, 2004. Gezondheid getroffen en vier jaar na de vuurwerkramp Enschede. Rapport Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM), Instituut voor Psychotrauma (IvP).
- [8] Kind, J., 2013. Proeve Plangebied Deltaprogramma Rivieren. Quick scan methode, opgave en strategieën voor Waterveiligheid. Rapport Deltares project 1207829-000-VEB-0011.
- [9] Kolen, B., en R. Geerts, 2006. Als het tóch misgaat: Overstromingsscenario's voor rampenplannen. Rapport HKV PR1216.10.
- [10] Kolen, B., 2013. Certainty of uncertainty in evacuation for threat driven response. Principles of adaptive evacuation management for flood risk planning in the Netherlands. Proefschrift Radboud Universiteit Nijmegen.
- [11] Ten Brinke, W.B.M., Kolen, B., Dollee, A., Waveren, H. van, en K. Wouters, 2010. Contingency planning for large-scale floods in the Netherlands. *Journal on Contingencies and Crisis management*, 18 (1): 55-69.
- [12] Ter Horst, W.L.A., 2012. Veiligheid Nederland in Kaart 2. Overstromingsrisico van dijkkringgebieden 14, 15 en 44. Rapport Rijkswaterstaat Waterdienst HB 1828484.
- [13] Van de Vat, M., Buren, R. van, Grave, P. de, en I. van der Zwan, 2011. Gebiedspilot Centraal Holland. Rapport Deltares 1203964-000-ZWS-0003.
- [14] Van der Velden, P.G., Wong, A., Boshuizen, H.C., en L. Grievink, 2013. Persistent mental health disturbances during the 10 years after a disaster: Four-wave longitudinal comparative study. *Psychiatry and Clinical Neurosciences*, 67: 110–118.
- [15] Veiligheidsregio Utrecht, Planvorming voor dijkkring 44 en Concept dijkkring 14/15-rivierenscenario.

3.3.4 Waarschijnlijkheid

De waarschijnlijkheid van een overstroming van het gekozen gebied op de wijze zoals in het scenario is beschreven, wordt door deskundigen geschat op 1/200 per jaar. Enkele deskundigen hebben echter aangegeven dat het gekozen dreigingsbeeld vrij stevig is (met kritische locaties langs het hele rivierengebied tot en met de Niederrhein). Ook is opgemerkt dat dit scenario weliswaar representatief is voor het rivierengebied als geheel, maar dat er ook dijkringen zijn met aanmerkelijk lagere dan wel hogere overstromingskansen. Om die reden wordt voor de waarschijnlijk van het scenario een bandbreedte aangehouden gebaseerd op een overstromingskans van 1/100 tot 1/500 per jaar. De Nationale Risicobeoordeling werkt met waarschijnlijkheden over een tijdvak van 5 jaar. Dat levert voor dit scenario een bandbreedte van 1-5 % per 5 jaar op.

De verwachte waarde (tevens ondergrens) komt op basis van de scores overeen met de klasse C, waarbij de klasse C_{hoog} als bovengrens geldt.

In deze waarschijnlijkheidsbeoordeling is, aldus de experts, rekening gehouden met bestaand beleid en maatregelen en met de gevolgen zoals beschreven in het scenario. Een correctie van de waarschijnlijkheid voor bijvoorbeeld bepaalde kwetsbaarheden van de samenleving tegen dit soort dreigingen wordt daarom niet nodig gevonden.

3.3.5 Vitale infrastructuur

Achtergrondinformatie

Ter ondersteuning van de scoringssessie is door de auteur van het scenario de volgende informatie verzameld over de gevolgen voor de vitale infrastructuur.

In het overstroomde gebied zullen maandenlang geen infrastructuurle voorzieningen voor de burgers (zoals wegen, elektra, gas, sanitair, drinkwater, ICT/telecom) meer functioneren. Het gebied blijft lange tijd door iedereen verlaten. In het grootste deel van het rampgebied zullen de beheerders van de voorzieningen zoals elektra, gas, sanitair, drinkwater en ICT/telecom kans hebben gezien de voorzieningen bijtijds uit te schakelen om schade (naar andere gebieden buiten het rampgebied) zoveel mogelijk te voorkomen. Door zettingen in de ondergrond na de overstroming zijn er veel kabelbreuken en storingen door vocht. Het duurt maanden om dit te herstellen.

Het C2000 netwerk valt uit in het overstroomde gebied, doordat de elektra die de masten aanstuurt wordt geraakt. Door de overcapaciteit van overige zendmasten te gebruiken en door mobiele zendmasten in te zetten kan dit effect deels worden opgevangen. Volgens de beheerder

van de masten kan de dienstverlening met beperkte functionaliteit worden gegarandeerd (informatie VR Utrecht). Voor dit scenario wordt daarom aangenomen dat de hulpdiensten tijdens de ramp met elkaar kunnen blijven communiceren.

Met generatoren²⁴ kan de uitval van de stroomvoorziening slechts zeer beperkt worden opvangen: alleen op speciale locaties (ziekenhuizen e.d.) en hoog gelegen plekken in het rampgebied.

Zo lang de energievoorziening niet is hersteld, zal ook het rioleringsstelsel niet functioneren; er is geen back-up in de vorm van aggregaten. Bovendien zullen de pompen en andere onderdelen van dit stelsel (inclusief delen van rioolwaterzuiveringinrichtingen) moeten worden vervangen. Het Sint Antoniusziekenhuis in Nieuwegein overstroomt. Het Groene Hart ziekenhuis in Gouda en het Zuwe Hofpoort Ziekenhuis ziekenhuis in Woerden overstroomt niet maar worden deels wel door water ingesloten.

Al binnen een paar weken wordt begonnen met leegpompen. Het duurt echter bijna een jaar voordat heel het gebied weer droog staat. Naast het dichtmaken van de bres zullen ook op andere plekken primaire waterkeringen en regionale waterkeringen moeten worden gerepareerd. Ook zullen veel pompen, gemalen e.d. moeten worden vervangen.

De weg- en spoorverbindingen tussen Utrecht en de grote steden in de Randstad zijn vele maanden niet te gebruiken, doordat de grond onder de (spoor)wegen is verzakt en zelfs hier en daar is weggespoeld. Vooral de A12 en de spoorlijnen tussen Utrecht en Gouda en tussen Woerden en Alphen aan den Rijn zijn beschadigd. Elders in het groene hart is de schade beperkt. Tussen Amsterdam, Rotterdam en Den Haag zijn de verbindingen goed maar is de infrastructuur vele maanden zwaar belast.

Door de overstroming zijn ook buiten het overstroomde gebied (vitale) voorzieningen uitgevallen (intrasectorale en cross-sectorale keteneffecten). Andere keteneffecten buiten het overstroomde gebied ontstaan bijvoorbeeld doordat leveranciers van bedrijven en de bevoorrading van winkels (tijdelijk) zijn weggefallen. Deze effecten leiden tot economische schade en grote overlast, maar van levensbedreigende situaties (ziekenhuizen), problemen met veiligheid (orde handhaving) of de noodzaak om ook niet-overstroomde gebieden te evacueren zal geen sprake zijn.

²⁴ De totale vrije capaciteit aan noodgeneratoren in Nederland is goed voor maximaal 50.000 mensen, en kan met stringente schakelschema's tot maximaal 150.000 mensen worden uitgebreid.

In Bergambacht staat een pompemaal van Dunea die met leidingen aangevoerd water uit de Andelse Maas doorpompt naar de duinen om daar te worden geïnfil-treerd (voor zuivering). Dit gemaal wordt afgeschakeld zolang het gebied onder water staat. Hoewel het langer dan een half jaar kan duren voordat deze doorvoer weer wordt hervat, komt de drinkwatervoorziening nergens in Nederland in gevaar. De voorraden (ondergrond, spaarbekkens Biesbosch) zijn toereikend.

Voor de levering van gas vormen de ondergrondse leidingen geen gevaar.

Beoordeling door de scoregroep

Een groot aantal vitale belangen zouden door de gebeurtenissen in het scenario aangetast kunnen worden (uiteenlopend van volledige uitval tot ernstige hinder). De discussie in de expertgroep was vooral gericht op de schaal van de aantasting. In het gebied waarin de overstroming plaatsvindt worden vrijwel alle vitale diensten en sectoren aangetast, maar op landelijk niveau zullen veel vitale diensten wel blijven functioneren. In de bijgevoegde tabel zijn alle vitale belangen waarvan 5 of meer experts van mening waren dat ze worden aangetast (zoals bedoeld in de NRB methodiek) met ■ aangegeven. De andere vitale belangen worden nauwelijks of alleen op lokaal niveau aangetast.

Over enkele vitale belangen zijn door de experts specifieke zaken naar voren gebracht:

- Informatie overheid: deze wordt op lokaal niveau in elk geval aangetast. De lokale overheid weet niet wát ze moeten communiceren, omdat de overstroming vrij onverwacht gebeurt. Ook is er een verstoring tussen het zenden en ontvangen van informatie. Veel huishoudens beschikken bijvoorbeeld niet over een transistorradio en dus zijn de burgers in het gebied lastig te bereiken.
- Olie: de distributie van olie is op lokaal niveau in elk

geval verstoord, maar veel transport van olie vindt plaats over de Waal en niet over de Lek. Op nationaal niveau is er dus in eerste instantie geen probleem. Echter, bij een kritische hoogwatersituatie (rivierdreiging) ligt de scheepvaart op de rivieren stil. Een andere deelnemer redeneerde dat er geen grote leidingen in het gebied lopen, zodat er geen sprake is van aantasting van een nationaal vitaal belang.

- Voor wat betreft de voedselvoorziening/-veiligheid is het maar de vraag of dit buiten het overstroomde gebied wordt aangetast.

3.3.6 Impactscores

I. Territoriale veiligheid

I.1 Aantasting van de integriteit van het grondgebied

De oppervlakte van het gebied dat wordt aangetast is regionaal (tot 1000 km²). De tijdsduur is een half jaar of langer. In het scenario wordt aangegeven dat mensen twee jaar lang niet in het getroffen gebied kunnen wonen. Hierbij moet wel worden aangetekend dat het herstel van het gebied gefaseerd zal plaatsvinden. Al dan niet onder regie van de overheid zullen sommige mensen sneller terugkeren, zodra het water weg is en er in enige mate sprake is van herstelde voorzieningen. De vraag is wel of dit binnen een half jaar al zal zijn. In elk geval geldt dat niet voor de totale oppervlakte.

De bevolkingsdichtheid ligt tussen de 250 en 750 personen per km². Een correctie van de score is dus niet aan de orde. Op grond hiervan is de verwachte waarde **D**. Dat is tevens de onder- en bovengrens.

I.2 Aantasting van de integriteit van de internationale positie van Nederland

Geen van de indicatoren in de categorie 'Acties' is van

■ Elektriciteit	■ Handhaving openbare orde
■ Aardgas	■ Handhaving openbare veiligheid
□ Olie en brandstoffen	□ Rechtspleging en detentie
■ Telecommunicatie (vast en mobiel)	■ Rechtshandhaving
■ Internettoegang	□ Diplomatieke communicatie
■ Radio- en satellietcommunicatie en navigatie	■ Informatieverstrekking overheid
■ Post- en koeriersdiensten	□ Krijgsmacht
■ Omroep	□ Mainport Schiphol
■ Drinkwatervoorziening	□ Mainport Rotterdam
■ Voedselvoorziening/-veiligheid	■ Hoofdwegen en Hoofdvaarwegennet
■ Spoedeisende zorg/overige ziekenhuiszorg	■ Spoor
□ Geneesmiddelen, sera en vaccins	■ Vervoer, opslag en productie/verwerking van chemische en nucleaire stoffen
■ Beheren waterkwaliteit	□ Financiële overdracht overheid
■ Keren en beheren waterkwantiteit	■ Betalingsdiensten/betalingstructuur

toepassing (verwachte waarde en ondergrens). Er zou sprake kunnen zijn van negatieve publiciteit in het kader van beschadiging van het imago van Nederland met betrekking tot het beheersen van water (bovengrens). Indien dit optreedt zal dit in beperkte mate het geval zijn. De categorie 'Politieke betrekkingen' is niet van toepassing. Het kan wel voorkomen dat bepaalde bezoeken uitgesteld of afgezegd worden, maar dit is meer uit 'hoffelijkheid' ("de Nederlandse politiek heeft op dit moment iets anders aan het hoofd") dan in het kader van negatieve repercussies door de gebeurtenissen. De categorie 'Niet politieke betrekkingen' is wel van toepassing. De invloed van de overstroming op handels-overeenkomsten of investeringen in Nederland door buitenlandse ondernemingen is onderwerp van discussie. De meerderheid van de experts is van mening dat dit wel mee zal vallen, omdat er niet veel industrie in het gebied zit. De overstroming zou wel kunnen worden opgevat als een risico voor het beeld over het vestigingsklimaat in Nederland, waardoor bedrijven en organisaties onzeker kunnen worden. De meeste experts verwachten dat dit weinig concrete invloed zal hebben. Er kan wel een (beperkt) negatief effect op het toerisme naar Nederland ontstaan. Hoewel zich in het getroffen gebied niet veel toeristische attracties bevinden, kan het beeld in het buitenland ontstaan dat "half Nederland onder water staat".

Op grond van de richtlijn in de methodiek volgt hieruit een verwachte waarde **A**, met als ondergrens **n.v.t.** (geen van de indicatorcategorieën van toepassing) en als bovengrens **B** (twee indicatorcategorieën in beperkte mate van toepassing).

II. Fysieke veiligheid

II.1 Doden

Het aantal doden dat direct overlijdt als gevolg van de overstroming wordt volgens de modellen die ten grondslag liggen aan het scenario geschat op 326 tot 625. De verwachte waarde is daarom **C**, evenals de onder- en bovengrens.

De schatting van het aantal mensen dat vervroegd komt te overlijden loopt wat meer uiteen. Verwacht wordt dat dit er minder dan 10 zullen zijn, met als ondergrens **n.v.t.** en bovengrens 10 tot 100. In elk geval overschrijdt dit aantal niet het aantal direct overledenen, waardoor de verwachte waarde **C** blijft.

II.2 Ernstig gewonden en chronisch zieken

Ten aanzien van dit criterium is er veel onzekerheid en de spreiding in de scores is dan ook groot. De discussie richt zich voornamelijk op het aantal chronisch zieken met post-traumatische stress en op de ernst van de klachten. Het aantal chronisch zieken is lastig te schatten, omdat het

sterk afhankelijk is van de wijze waarop de nafase van de ramp zal verlopen. In de literatuur zijn er verschillende bronnen die uiteenlopende cijfers geven als richtlijn in termen van een percentage van het aantal doden of getroffenen. Het is in elk geval van belang om niet uit te gaan van het totaal aantal getroffenen in het gebied, maar van een percentage mensen die een traumatische ervaring hebben, bijvoorbeeld doordat ze geconfronteerd zijn geweest met doden. Naast de trauma's die veroorzaakt worden door de gebeurtenissen tijdens de overstroming en evacuatie kunnen ook het (al dan niet tijdelijke) verlies van huis en eigendommen, en de chaos die er lange tijd heerst voordat er gestructureerd wordt gewerkt aan herinrichting en wederopbouw, zorgen voor stress-gerelateerde chronische ziekten.

Wat betreft de ernst van de klachten zullen sommigen zulke ernstige psychische klachten hebben dat zij bijvoorbeeld niet langer in het arbeidsproces of het sociale leven kunnen deelnemen. Anderen kunnen naar verwachting relatief normaal functioneren. Deze verschillende gradaties van PTSS zouden moeten worden meegewogen in het bepalen van het aantal chronisch zieken, maar hiervoor zijn geen betrouwbare cijfers beschikbaar.

Ook over het aantal ernstig gewonden lopen de verwachtingen sterk uiteen. Volgens sommigen zal er maar in beperkte mate sprake zijn van ernstig gewonden, omdat getroffenen die bijvoorbeeld ernstig onderkoeld raken naar alle waarschijnlijkheid zullen overlijden voordat ze geholpen kunnen worden. Anderen zijn van mening dat het aantal doden een indicatie is voor het aantal ernstig gewonden en dat er minimaal evenveel ernstig gewonden zullen optreden als het aantal doden.

Alles bij elkaar is de verwachte waarde vastgesteld op **C** (100 tot 1000 ernstig gewonden en chronisch zieken) met ondergrens **B** (10 tot 100) en bovengrens **E** (meer dan 10.000).

II.3 Lichamelijk lijden (gebrek aan primaire levensbehoeften)

In het scenario staat beschreven dat naar verwachting alle getroffenen binnen een week uit het gebied gehaald zijn. Dat betekent dat het lichamelijk lijden waarschijnlijk slechts enkele dagen tot een week zal duren. Daar komt nog bij dat – zoals ook uit ervaringen met eerdere overstromingen blijkt – mensen zich zelf vaak weten te redden. Door de tijdfasering waarin de overstroming zich voltrekt hebben de meeste mensen in het uiteindelijk overstromde gebied relatief veel tijd om zelf te vertrekken en die zullen niet blijven zitten. Volgens sommigen is dit beeld te optimistisch en zullen meer mensen, langer lichamelijk lijden ondervinden.

Uitgaande van een maximale evacuatiefractie van 50% zullen net iets minder óf net iets meer dan 100.000

mensen minimaal een aantal dagen zonder eten, water, licht in het gebied blijven. De verwachte waarde is **B** (met een ondergrens **A** en een bovengrens **D**).

III. Economische veiligheid

III.1A Kosten

De totale economische kosten worden geschat op circa 13 miljard euro, gebaseerd op de verschillende soorten schade zoals uitgewerkt in onderstaande tabel. Hiermee wordt de verwachte waarde (tevens onder- en bovengrens) **D**. De totale schade zou hoger kunnen zijn als de industrie wordt aangetast, wanneer er meer zwaargewonden (chronisch zieken met PTSS) zijn of vanwege claims, opgelegd aan de Nederlandse staat. De kosten zullen echter naar verwachting niet de grens van 50 miljard overschrijden waardoor de bovengrens D blijft.

jaar). De mate waarin dit van belang is, gegeven de definities in de methodiek leidraad, is te scoren als 3-10% (oppervlak) voor weidevogels: er zit tenminste één broedseizoen in het scenario. Dat de vogelpopulaties hierdoor niet ‘verloren’ zijn wordt veroorzaakt door het grote oppervlak broedgebied dat resteert gedurende het overstromingsjaar. Nadien kan het gebied weer als hersteld beschouwd worden. Het criterium ‘verloren gaan’ is niet aan de orde. Van de Natura2000 en EHS gebieden zijn er enkele kleine oppervlaktes die hieronder vallen. Op basis van deze gegevens wordt de verwachte waarde (tevens onder- en bovengrens) voor dit criterium vastgesteld op A.

IV.1B Impact op milieu algemeen

Het scenario meldt dat een gebied met een maximale omvang van 599 km² gedurende 10 maanden is

geschatte schade (mln €)		
1. Materiële schade		7275
2. Gezondheidschade	326-625 doden	52 - 100
	200-400 zwaargewonden	20 - 40
	1400-2700 lichtgewonden	7 - 14
3. Financiële schade		1819
4. Bestrijdingskosten en herstel		3637
Totaal		12.809 – 12.884

III.1B Aantasting vitaliteit economie

Er zal naar verwachting wel een klein effect op de macro economie ontstaan als gevolg van de gebeurtenissen in het scenario, maar dit effect is marginaal vergeleken met de economische kosten. De score voor dit criterium is niet hoger dan **A**.

De score voor kosten’ (III.1A) is hoger dan die voor aantasting vitaliteit economie (III.1B). Conform de methodiek is de verwachte waarde voor dit criterium dan **D**. Dit is ook de onder- en bovengrens.

IV. Ecologische veiligheid

IV.1 Langdurige aantasting van het milieu en natuur (flora en fauna)

De hieronder beschreven discussie en daaruit afgeleide scores zijn gebaseerd op een schatting van de impact op de ecologische veiligheid door het RIVM, beschreven in Bijlage 3.

IV.1A Impact op specifieke natuur- en landschappelijke gebieden (flora en fauna)

Het scenario meldt dat een gebied met een maximale omvang van 599 km² gedurende 10 maanden is overstromd, voordat het helemaal leeggepompt is. Flora en fauna hebben daarvan tijdelijk te lijden (minder dan 1

overstromd, voordat het helemaal leeggepompt is. De algemene milieukwaliteit zal hier beperkt onder lijden. Na de overstroming herstellen de ecosystemen, tenzij er sprake is van verzilting of hoge emissies aan toxische stoffen (uit bijvoorbeeld chemicaliën opslagen of industriële installaties), die beide blijvend schade kunnen aanrichten. Dat is in dit gebied echter niet het geval. Er zullen niet of nauwelijks interventiewaarden (de interventiewaarde van een stof is de concentratie die leidt tot overwegingen of nader onderzoek om tot een saneringsbesluit te komen) zijn overschreden, hooguit zeer lokaal. Na droogpompen kan het gebied weer ecologisch functioneren.

Op basis van deze gegevens wordt de verwachte waarde (tevens ondergrens) voor dit aspect vastgesteld op A. Eén expert is van mening dat de effecten (door emissies aan toxische stoffen) zich over het gehele overstromde gebied verspreiden en geeft daarbij aan dat als het water weliswaar overal binnen een jaar weg is, dat niet betekent dat de verontreiniging ook meteen is verdwenen. Op basis van deze argumentatie wordt een bovengrens B aangehouden.

De bovengrens voor ‘aantasting milieu’ is hoger dan die voor ‘aantasting natuur’, terwijl de verwachte waarde en ondergrens voor beide identiek zijn. Conform de

methodiek worden de verwachte waarde en ondergrens dan **A** en de bovengrens **B**.

V. Sociale en politieke stabiliteit

V.1 Verstoring van het dagelijks leven

In het scenario is sprake van verstoring op alle zes indicatoren. Het aantal mensen waarvoor de verstoring geldt is moeilijk te schatten. Hoeveel van de getroffen werkt bijvoorbeeld in het gebied of gaat naar school? De verstoring in het gebied duurt vrij lang (naar verwachting een week tot een maand voor de meeste indicatoren en zelfs langer voor de indicator verminderde bereikbaarheid), maar daar tegenover staat dat wanneer de mensen uit het gebied weg zijn, zij weer wel toegang hebben tot de meeste voorzieningen. Uiteindelijk zullen mensen ook weer naar school of werk gaan (men verzint alternatieven zoals werken vanuit een tijdelijk onderkomen), maar hoe lang dat duurt en voor hoeveel mensen dat geldt is niet precies te bepalen.

Er vond ook discussie plaats over de ernst van de verstoring als het gaat om de verminderde bereikbaarheid door blokkade van wegen en uitval van openbaar vervoer. De A12, een belangrijke NL verkeersader, en ook de belangrijke spoorweg die Utrecht verbindt met Den Haag en Rotterdam ligt in het getroffen gebied en daardoor worden veel mensen getroffen als gevolg van verminderde bereikbaarheid. Echter, er zijn wel alternatieve routes dus is – hoewel er hinder is – het gebied dat door deze verkeersaders wordt bediend nog wel bereikbaar. Uit de scores volgt in eerste instantie een verwachte waarde van C (met B als ondergrens en D als bovengrens). Echter doordat vier (ondergrens) tot zes (verwachte waarde en bovengrens) indicatoren van toepassing zijn, moet deze score worden opgehoogd. Dit resulteert in een verwachte waarde **D**, met ondergrens **C** en bovengrens **E**.

V.2 Aantasting democratische rechtstaat

Er was een verschil van mening tussen experts over de wijze waarop de aantasting van de indicatoren in dit criterium moest worden geïnterpreteerd. Op nationaal niveau zal er niet of nauwelijks verstoring zijn van het functioneren van het politieke systeem, het openbaar bestuur, de openbare orde en de rechtspraak, laat staan van aantasting van vrijheden en rechten. Op lokaal niveau is er wel verstoring, en dan vooral in fysieke zin, bijvoorbeeld doordat gemeentehuizen, politiekantoren en brandweerkazernes zijn overstroomd. Men zal echter zo snel mogelijk noodmaatregelen treffen om bestuur en politiek weer zo goed als mogelijk te laten functioneren. Daarnaast is er geen sprake van aantasting in de zin van belangenverstrengeling, corruptie, intimidatie en der-gelijke. De aantasting op lokaal niveau is daarom niet meer dan beperkt of gemiddeld (drie indicatoren) en zal niet langer dan een half jaar duren (geen correctie voor tijdsduur).

Uitgaande van het nationale niveau wordt de verwachte waarde voor dit criterium **A** (maximaal één indicator; eindgradatie beperkt) met als ondergrens **n.v.t.** De bovengrens is **D**, gebaseerd op de geschatte aantasting op lokaal niveau.

V.3 Sociaal-psychologische impact

Hieronder is aangegeven welke indicatoren van toepassing zijn en in welke mate.

1. Perceptie

1a. Onbekendheid:

De Nederlandse bevolking is op zich bekend met het fenomeen overstromingen, maar een grootschalige overstroming zoals deze zou in strijd kunnen zijn met het imago van Nederland als waterbeheersers. De onbekendheid betreft dan vooral het onverwachte en de omvang. De impact wordt beoordeeld als **beperkt** tot **aanzienlijk** (bovengrens) met **geen** als ondergrens.

1b. Onzekerheid:

De onzekerheid bij de algemene bevolking is naar verwachting **beperkt** (ondergrens) tot **aanzienlijk** (bovengrens). Ook hier zijn vooral het onverwachte en de omvang van de overstroming genoemd als argumenten voor de relatief hoge bovengrens.

1c. Onnatuurlijkheid:

Hoewel overstromingen een natuurlijke oorzaak hebben (in de zin van 'geen moedwillig handelen'), vonden sommige experts dat de bevolking de oorzaak als onnatuurlijk zou kunnen opvatten, omdat de staat van de dijken slechter blijkt te zijn dan volgens de norm. De beoordeling varieerde van **n.v.t.** (ondergrens) tot **gemiddeld** (bovengrens).

1d. Onevenredigheid:

Er worden zonder meer kwetsbare groepen getroffen, maar er was verschil van mening over de mate van onevenredigheid. Een deel van de bevolking zal immers kwetsbaren helpen. Aan de andere kant is men daar niet altijd toe in staat. De beoordeling varieerde van **geen** (ondergrens) tot **aanzienlijk** (bovengrens).

2. Verwachtingspatroon

2a. Verwijtbaarheid:

Een deel van de bevolking zal de overheid en instanties in zekere mate verwijten dat deze ramp heeft kunnen gebeuren. De experts schatten de verwijtbaarheid in op **beperkt** (ondergrens) tot **aanzienlijk** (bovengrens).

2b. Vertrouwensverlies in bedrijven/instanties:

Hiervoor geldt dezelfde redenering als bij verwijtbaarheid. De beoordeling was eveneens **beperkt** (ondergrens) tot **aanzienlijk** (bovengrens).

2c. *Vertrouwensverlies in hulpdiensten:*

De hulpdiensten zullen alles doen wat ze kunnen en om die reden zal de bevolking in het algemeen het vertrouwen niet verliezen. Aan de andere kant kan bij mensen die hulp nodig hebben en daar lang op moeten wachten wel een gevoel van verwijtbaarheid of verlies van vertrouwen ontstaan. De score varieerde van **n.v.t.** (ondergrens) tot **aanzienlijk** (bovengrens).

3. Handelingperspectief

3a. *Onwetendheid:*

Uit onderzoek na overstromingen in Centraal Europa is gebleken dat niet iedereen bekend is, laat staan ervaren, met hoe te handelen bij een overstromingsramp. Er zullen ook mensen zijn die zich wel goed weten te redden. De beoordeling varieerde van **geen** (ondergrens) tot **aanzienlijk** (bovengrens).

3b. *Geen zelfredzaamheid:*

Ook de (on)mogelijkheid zich te redden zal van persoon tot persoon verschillen. De beoordeling strekt van **beperkt** (ondergrens) tot **aanzienlijk** (bovengrens).

Er worden geen grootschalige vormen van uiting van zichtbare negatieve emoties en gevoelens verwacht (noch fysieke demonstraties noch via sociale media en in sociale netwerken) gedurende ten minste een week. De score wordt daarom niet gecorrigeerd.

Op grond van de richtlijn in de methodiek volgt uit de scores op de indicatoren een verwachte waarde **D** met een ondergrens **B** en een bovengrens **E**.

3.4 Buitenlands concern blijkt crimineel paard van Troje

3.4.1 Verantwoording

Grootschalige fraude en criminaliteit kunnen in potentie een bedreiging vormen voor de nationale veiligheid. Ook blijkt er wereldwijd een toenemende verwevenheid van criminele en legale activiteiten (UNODC, 2010; zie paragraaf 2.2.2). In een rapport van de Adviesraad Internationale Vraagstukken uit 2013 (zie paragraaf 2.2.2) wordt geadviseerd meer aandacht te besteden aan het fenomeen grensoverschrijdende criminaliteit. De stuurgroep heeft daarom Internationale georganiseerde criminaliteit gekozen als onderwerp voor een scenario in de NRB 6.

De opdracht van de SNV was om een scenario te schrijven

over grensoverschrijdende georganiseerde misdaad en/of fraude (onder de overkoepelende NRB thema's *Internationale ontwikkelingen, machtsverhoudingen en mondialisering en Verwevenheid onder- en bovenwereld*). Om binnen dit brede thema tot een specifiek onderwerp te komen werd een brainstormsessie gehouden met deskundigen op het gebied van criminaliteit, economie en financiën, en met vertegenwoordigers van relevante overheidsinstellingen. Dit leverde een grote diversiteit aan mogelijke onderwerpen en scenario-elementen op. Op basis van deze inbreng zijn vier scenario-voorstellen geschreven. Op een tweede bijeenkomst met deskundigen en overheidsvertegenwoordigers werd één van deze voorstellen geselecteerd voor verdere uitwerking tot een volledig scenario.

De volgende overwegingen waren belangrijk bij deze keuze:

- 1) Het scenario is geïnspireerd door recente politieke omwentelingen en conflicten in het Midden Oosten, met door name de grote hoeveelheden vluchtkapitaal die daaruit zijn voortgekomen. Dit vluchtkapitaal is te omvangrijk om gemakkelijk verwerkt te kunnen worden via traditionele witwaskanalen.
- 2) Een tweede actuele tendens die ten grondslag ligt aan het scenario is de toenemende verwevenheid tussen grensoverschrijdende criminele organisaties en commerciële ondernemingen. Het criminele concern in het scenario houdt zich met zowel legale commerciële activiteiten als met illegale praktijken bezig.
- 3) Voor niet-Europese ondernemingen is Nederland een aantrekkelijke regionale vestigingsplaats, onder meer vanwege de knooppuntfunctie van Nederland in West-Europese logistieke netwerken. Het Paard van Troje-beginsel staat centraal in de verhaallijn van het scenario: het gevaar dat in een betrekkelijk laat stadium wordt ontdekt dat een buitenlands concern dat zich in Nederland vestigt (deels) een façade is voor criminele activiteiten.
- 4) Om een potentiële ernstige dreiging te vormen voor de nationale veiligheid is het relevant dat het betreffende concern zich in Nederland niet uitsluitend met witwaspraktijken bezig houdt maar dat het ook met andere criminele activiteiten naar winst streeft.
- 5) De potentiële schade omvat meer dan alleen economische schade. De nauwe banden van het criminele concern met politici en bestuurders en de maatschappelijke diensten die het in Nederland levert resulteren na de ontmaskering en ineenstorting van de onderneming tot politieke instabiliteit en maatschappelijke onrust.

Voordat het scenariovoorstel in definitieve vorm werd uitgewerkt, werd eerst op verzoek van de opdrachtgever een indicatieve scoringssessie belegd. Deze sessie had tot doel elementen en informatie te verzamelen op basis van

het gekozen scenario-onderwerp en de (relevant geachte) impactcriteria, zodat het verhaal daarmee kon worden vervolmaakt tot een voldoende 'scoorbaar' scenario en wel zodanig dat een zinvolle capaciteitanalyse zou kunnen worden verricht. Vervolgens werd het scenario verder uitgewerkt en in definitieve vorm door deskundigen beoordeeld in een scoringssessie volgens de NRB methodiek.

Het scenario is geschreven door Instituut Clingendael met behulp van een scenario-ontwikkelgroep bestaande uit experts van de Nederlandse Politie Academie, de Nationale Politie, het WODC, het Institute for Social Studies, de Erasmus Universiteit en het Ministerie van BZK. Aan de scoringssessie namen naast vertegenwoordigers van deze organisaties ook experts deel van Stichting Arq/Impact, The Hague Centre for Strategic Studies, het Openbaar Ministerie, Arcadis, het Ministerie van Buitenlandse Zaken, het Ministerie van Financiën en het Ministerie van Veiligheid en Justitie (zie Bijlage 2).

3.4.2 Beschrijving

Economische context in Nederland

De zwakke economische groei in Nederland, in combinatie met het feit dat rijkdommen en werkgelegenheid in toenemende mate ongelijk zijn verdeeld over de verschillende regio's van het land, heeft geleid tot een krachtig overheidsbeleid voor het aantrekken van buitenlandse investeringen. Deze aanpak omvat belastingverlagingen en verminderde bureaucratische procedures voor investeerders en profiteert bovendien van initiatieven vanuit de G-8 en G-20 om offshore belastingparadijzen en bankfaciliteiten aan te pakken. Ook de toenemende concurrentie tussen grote economieën bij het verlenen van belastingamnestie voor niet-gedeclareerde vermogens (zoals in Spanje in 2012) speelt een rol. Mede als gevolg hiervan kiest een aantal bedrijven uit belangrijke opkomende economieën en uit landen met veel natuurlijke rijkdommen Nederland als basis voor hun expansie in Europa en de rest van de wereld. Vooral de uitstekende logistieke faciliteiten en het gunstige belastingklimaat maken het land zeer aantrekkelijk.²⁵ Deze aantrekkelijkheid brengt echter ook risico's met zich mee. Volgens een evaluatie van de Financial Action Task Force (FATF) is "Nederland ontvankelijk voor witwaspraktijken, onder meer vanwege de grote financiële sector, de open economie en de omvang van criminele opbrengsten."²⁶

Een nieuwe bestemming voor Arabisch vluchtkapitaal

Een van deze nieuwe investeerders is een recentelijk opgericht concern in een van de Golfstaten. Het bedrijf, opgericht met een startkapitaal van twintig miljard dollar onder de naam Coralart,²⁷ presenteert zich als een

geavanceerd investeringsvehikel voor de opkomende klasse van miljardairs in de regio. Het hoofdkantoor in Dubai is luxueus en modern, en al snel worden getalenteerde jonge professionals gerekruteerd. Ze zijn vaak in het Westen opgeleid, in specialisaties op terreinen als *global finance, management consultancy* en fusies en overnames, en krijgen salarissen ver boven het gemiddelde van de branche. Een artikel in het tijdschrift *Forbes* beschrijft het bedrijf als de "synergie van MBA's van top-business schools en wijze oude sjeiks van de olie-bronnen. De grandioze kantoren waarin het bedrijf is gevestigd spreken voor zich."

De eerste investeringsactiviteiten van Coralart lijken desondanks nogal conservatief: naast een groeiende portfolio van joint ventures in olie- en gasexploratie financiert het bedrijf een aantal overnames in de bouw en communicatie in het Midden-Oosten, Latijns-Amerika en de opkomende Afrikaanse economieën. Relatief weinig vooraanstaande durfkapitalisten lijken belangen te hebben in het concern, iets wat sommige waarnemers in het bedrijfsleven intrigeert. De meeste aandeelhouders van deze besloten vennootschap – allemaal afkomstig uit het Midden-Oosten – zijn firma's of personen die niet zeer bekend zijn onder de zakelijke elite, of die relatief anoniem zijn gebleven sinds het begin van de Arabische Lente in 2011. Nader onderzoek door bloggers en onderzoeksjournalisten in de Golfregio duidt er op dat een aantal van de geregistreerde investeerders in het bedrijf in feite mogelijk lege vennootschappen zijn, die dienst doen als brievenbusfirma voor clandestiene investeringsbronnen. Het blijkt echter uiterst moeilijk hier bewijs voor te vinden,²⁸ en er verschijnen minder rapporten over deze

²⁵ Deze factoren worden genoemd op de website van het Netherlands Foreign Investment Agency (NFIA) als twee van de belangrijkste voordelen van Nederland land voor buitenlandse investeerders: http://www.nfia.nl/why_invest_in_holland.html

²⁶ Financial Action Task Force, 2011. Mutual Evaluation Executive Summary. Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism. Parijs: FATF/OESO.

²⁷ Hierdoor zou het bedrijf wereldwijd ongeveer de 500e positie innemen wat betreft marktkapitalisatie, ongeveer op dezelfde hoogte als Kia Motors of Wipro, de Indiase computerspecialist. Zie de FT Global 500 list voor 2013 (<http://www.ft.com/intl/cms/s/0/16f6d1bc-f2c4-11e2-a203-00144feabdco.html#axzzzjOICndm8>). Aangezien het hier om een beleggingsonderneming gaat, is meer dan 85 procent van de aandelen niet genoteerd en een dergelijk bedrijf komt dus niet voor op de lijst.

²⁸ De behendigheid van de moderne maffia in het opzetten van complexe bedrijfsconstructies om te verhullen wie de eigenaar is blijkt duidelijk uit de activiteiten van de drie grootste Italiaanse maffiaorganisaties: 'Ndrangheta, Cosa Nostra en de Camorra. Zie Forgione, Francesco. 2010. Maffia export, Barcelona: Anagrama.

kwestie wanneer Coralart uitgebreide pr-campagnes begint in de Arabische pers en media. Deze verdachte connecties vormen in werkelijkheid de kern van het bedrijfskapitaal. Coralart is opgebouwd uit de vermogens van zakenlieden en financiers die ooit de steunpilaren van corrupte en autocratische regeringen in de regio waren. De oorsprong van het bedrijf kan worden teruggevoerd op een besluit genomen door de G-8 in Deauville in 2012, bedoeld om de rijkdommen terug te vorderen die waren gestolen door de leiders van de omvergeworpen regimes in de Arabische wereld, met name die van Libië, Egypte, Tunesië en ten slotte ook Syrië. Het voormalige Syrische regime is in 201X in ballingschap gegaan als onderdeel van een overeenkomst met de Verenigde Staten, de EU en Rusland. Als belangrijkste argument voor deze agressieve strategie voor het terugkrijgen van de rijkdommen, die krachtig gesteund werd door de Amerikaanse minister van Justitie en een aantal West-Europese regeringen tijdens topoverleg in Marokko in oktober 2013,²⁹ werd aangevoerd dat dit een goedkope en effectieve manier voor het Westen was om de nieuwe Arabische regimes financieel te ondersteunen met grote bedragen, om op die manier bondgenoten te winnen in een tijd van grote regionale instabiliteit en besparingsmaatregelen in eigen land.

Na een wat moeizame start van de campagne komt deze al snel op stoom.³⁰ Beleggingen die traditioneel als veilig werden beschouwd voor de rijkdommen van voortvluchtige dictators, zoals prestigieus onroerend goed, buitenlandse bankrekeningen en goud, worden onder de loep genomen door internationale teams van juridische onderzoekers. De liquidatie van tien miljard euro aan activa van een ten val gebrachte Tunesische heerser vormt een hoogtepunt van deze internationale juridische campagne: een grote menigte woont een ceremonie in Tunis bij om de formele overdracht van de fondsen te vieren. Andere vroegere handlangers van het regime worden nagejaagd tot in hun toevluchtsoorden in Afrika en Latijns-Amerika.³¹ De oprichting van Coralart is een direct gevolg van de aanval op de veilige onderkomens voor deze rijkdommen. Naar een schatting van *The Economist* in 2013 zouden tot wel 155 miljard dollar zijn geroofd uit Egypte, Libië en Tunesië toen de regimes daar

²⁹ US Department of Justice, 2013. 'Attorney General Eric Holder Delivers Remarks at the Arab Forum on Asset Recovery', 28 oktober. Zie <http://www.justice.gov/iso/opa/ag/speeches/2013/ag-speech-131028.html>

³⁰ The National (VAE), 2013. 'Billions missing amid much talk and little action', 12 juni.

³¹ In dit kader is de aanwezigheid van 'Gaddafi's bankier' in Zuid-Afrika het opmerken waard. Zie *The Guardian*, 2013. 'Gaddafi's banker' Bashir Saleh seen in South Africa', 2 juni; en *The Economist*, op. cit.

instortten.³² Als hierbij nog het geld van de inmiddels gevluchte Syrische president en zijn clan wordt opgeteld bedraagt het totaal ruim 200 miljard dollar. Er zijn dus ingewikkeldere constructies nodig dan Zwitserse bankrekeningen of onroerend goed in het centrum van Londen om deze aanzienlijke rijkdommen wit te wassen, weg te werken en te behouden.

Het idee om een nieuwe multinationale onderneming op te zetten spreekt de nazaten van de ten val gebrachte leiders zeer aan,³³ omdat zij voorheen veelal in de Westerse financiële wereld werkzaam zijn geweest. Hun zakelijke ervaring en vele contacten zijn van groot nut. Tegelijkertijd onderhouden de vroegere leiders van de regimes zelf en hun naaste clanleden nog sterke banden met loyale ex-chefs en -medewerkers van inlichtingendiensten, van wie velen – zoals dat eerder in de post-Sovjetstaten en Latijns-Amerika gebeurde – van de veiligheidsdiensten overstappen naar het beheren van illegale handelsroutes. In dit geval gaat het daarbij vooral om handelsroutes in het Middellandse Zeegebied en Noord-Afrika. Via deze tussenpersonen leggen de clans van Arabische leiders hun eerste contacten met vertegenwoordigers van het mogelijk machtigste pan-Europese criminele kartel 'Ndrangheta, dat 80 procent van de Europese drugsmarkt beheerst en naar verluidt op basis van de miljardenwinsten uit diverse activiteiten op grote schaal in het bankwezen en het bedrijfsleven is geïnfiltrerd.³⁴ Tijdens een zomerfeestje in een villa in het Spaanse vakantieoord Marbella in 201X brengen de gastheer en zijn vriend de advocaten en financiële experts van verscheidene leidinggevenden van vroegere Arabische regimes in contact met twee nieuwe kennissen. De genoemde vriend, een vertegenwoordiger van 'Ndrangheta, wordt vergezeld door twee professionele en

³² Zie met name *The Economist*, 2012. 'Making a hash of finding the cash', 11 mei. Dit cijfer is een maximale schatting. De laagste schatting zou uitkomen op 34 miljard US dollar. Meteen na de eerste opstanden van de Arabische Lente meldden financiële autoriteiten een aanzienlijke stijging van het aantal witwaspingen of pogingen vermogens te stallen in nieuwe dekmantelbedrijven. Zwitserse autoriteiten gaven bijvoorbeeld aan veertig procent meer meldingen van witwaspraktijken in 2011 en 2012 te hebben geregistreerd. Van deze transacties was 500 miljoen euro gelieerd aan de omwentelingen in autoritair geregeerde Arabische landen.

³³ Tijdens het schrijven van dit scenario werden beide zoons van de verdreven heerser Hosni Mubarak, Gamal en Alaa, vastgehouden in de Egyptische Torah-gevangenis op beschuldiging van diverse misdrijven, zoals corruptie en misbruik van voorkennis.

³⁴ Volgens een rapport van de vereniging van het Italiaanse mkb en SOS Impresa bedroeg de winst van de Italiaanse georganiseerde misdaad 100 miljard euro in 2011. *SOS Impresa*, 2012. *Le mani della criminalità sulle imprese*. Rome: Aliberto Editore.

rijk ogende personen, die laten weten een aantal nieuwe en effectieve manieren te kennen om grotere economische waarde te halen uit monetaire tegoeden. Een van de twee is afkomstig uit Mexico en was namens het Sinaloa-kartel een van de breinen achter de massale witwasoperatie via HSBC en Bank of Wanchovia.³⁵ De ander fungeerde als verbindingsman tussen de Russische maffia en het Cypriotische banksysteem vóór de crash van 2013.

Twee jaar na deze bijeenkomst wordt Coralart formeel opgericht en wordt het hoofdkantoor met een groots opgezette ceremonie geopend in Dubai. Op het eerste gezicht lijkt het een ultramoderne investerings- en holdingmaatschappij. Uit de pr- en wervingsstrategie blijkt dat het bedrijf er naar streeft één van de honderd grootste bedrijven ter wereld te worden. De formele managementstructuur is echter geïnfiltrerd door criminele elementen, zodat er een parallel crimineel circuit van witwaspraktijken, winstbejag en besluitvorming bestaat. De speciale juridische adviseur van de CEO en het management van de HR- en financiële afdeling zijn de strategische plekken die discreet onder bevel staan van een tweede criminele bestuurslaag, die grotendeels opereert als een clan.

Dit alternatieve managementsysteem binnen de onderneming werkt achter de schermen en de meeste medewerkers hebben hier geen weet van. Daarnaast mengen de vertegenwoordigers van dit systeem zich probleemloos onder de alumni van vooraanstaande MBA-scholen die voor het concern werken. Het gemakkelijk samenbrengen van formele en illegale activiteiten is een vaardigheid die dateert uit het begin van de 21e eeuw, met de opkomst van 'tweede generatie'-kartels (een voorbeeld hiervan is de uiterst sterke professionalisering van de Sinaloa-federatie in Mexico).³⁶ Criminele groepen zijn er, kortom, steeds behendiger in geworden het gedrag en uiterlijk van wettige firma's na te bootsen en hebben al geavanceerde diensten ontwikkeld voor elites die willen ontsnappen aan sancties, aanklachten en embargo's na de eerste schok van de Arabische Lente.

Het oorspronkelijke criminele doel van het bedrijf is witwassen. Het beginkapitaal van het concern is al geïntegreerd in het formele systeem, vooral via lege

vennootschappen. De lopende operaties van het bedrijf bieden verdere ruimte voor het wegwerken van grote sommen illegaal gewonnen geld. Bij een verlies van een miljard dollar per jaar, als gevolg van steekpenningen en inefficiënt functioneren, kan het bedrijf nog altijd tien miljard dollar per jaar witwassen. Een verlies van 10 procent op een dergelijk geldbedrag is aanzienlijk lager dan bij veel andere witwasoperaties. Daarnaast leveren de banden van het criminele deel van het concern een groot aantal onderling verweven illegale netwerken in Europa talloze mogelijkheden voor andere illegale activiteiten naast het witwassen.³⁷ Tegelijkertijd legt het legale deel van het bedrijf zich er op toe munt te slaan uit alle legale zakelijke kansen die het kan vinden.

Investerings in Nederland

Twee jaar na de oprichting in Dubai, en vier jaar na de eerste aanzet in Marbella, kondigt Coralart een reeks grote investeringen in Nederland aan. Het bedrijf zegt voor Nederland te kiezen vanwege de handels- en logistieke voordelen van het land en het gunstige fiscale klimaat. In een tijd van moeizaam herstel van de Nederlandse economie bedraagt het geplande investeringsprogramma twaalf miljard euro in de eerste tien jaar.³⁸ Na diverse briefings en gesprekken met hoge ambtenaren, politici van alle grote partijen, burgemeesters van de grote steden en met vertegenwoordigers van het Nederlandse bedrijfsleven wordt besloten het hoofdkantoor van de Nederlandse dochteronderneming te vestigen in een gloednieuwe toren in het centrum van Rotterdam. Meteen daarna begint het bedrijf een agressieve en opvallende reeks overnames, nieuwe projecten en joint ventures – een proces dat door de regering wordt omarmd als teken dat het land zich herstelt van een decennium met weinig groei. De komst van het bedrijf naar Nederland wordt onder-tussen groots aangekondigd via intensieve reclame-campagnes in de media, met name rondom sportevenementen.

³⁵ Zie Reuters. 2012. 'HSBC became bank to drug cartels, pays big for lapses', 12 december; Reuters. 2012; The Guardian. 2011. 'How a big US bank laundered billions from Mexico's murderous drug gangs', 3 april.

³⁶ De complexiteit en zakelijke aanpak van hedendaagse witwasoperaties kunnen worden gezien als één van de redenen waarom HSBC er niet in is geslaagd de binnenkomst van miljarden US dollars aan Mexicaans drugsgeld te stoppen na de financiële crisis van 2008. Zie Reuters. 2012. 'HSBC's 'Stunning Failures of Oversight' Allowed Colombian Drug Traffickers to Launder Money', 31 december.

³⁷ Volgens een rapport van Europol heeft 40 procent van de georganiseerde criminele groepen die momenteel in Europa actief zijn, een netwerkachtige structuur. 'Netwerken spelen een steeds belangrijkere rol bij de organisatie en het gedrag van criminele groepen (...)' De netwerkvormen waarin deze groepen zich organiseren, zijn een illustratie van een mate van criminele opzet, expertise, ervaring en raffinement die overeenkomt met de uitdagingen en kansen in moderne omgevingen.' Europol, 2013. EU Serious and Organised Crime Threat Assessment. Den Haag: Europol, p. 33.

³⁸ Uit een in 2011 verricht onderzoek bleek dat staatsondernemingen uit het Midden-Oosten voor 19,8 miljard euro in Nederland hadden geïnvesteerd. Zie Gelder, J.W. van, en P. Spaargaren, 2011. Investments of Middle East and North African governments in the Netherlands: A research paper prepared for RTL Nieuws. Amsterdam: Profundo.

Het bedrijf volgt in eerste instantie een driedelige strategie, met het kennelijke doel een toonaangevend Europees merk te worden voor gecombineerde zakelijke diensten met focus op de bouw, logistiek en financiële dienstverlening. Als eerste komt de bouw aan de beurt met een gedurfd - en populistisch - initiatief: Coralart belooft een eerste bijdrage van 300 miljoen euro voor de bouw van een voetbalstadion met 100.000 plaatsen in de buitenwijken van Rotterdam, en nodigt andere investeerders uit de resterende 50 procent van de kosten neer te tellen om gezamenlijk de grootste sportarena van Nederland te bouwen (en tegelijkertijd een nieuwe thuisplek te creëren voor de lokale club, FC Werklust).³⁹ Na enig overleg met verschillende lokale autoriteiten worden nog andere grote publieke werken beloofd: de bouw van sport- en culturele centra wordt al snel een prioriteit voor het bedrijf. Vervolgens maakt het concern gebruik van haar kapitaal en aanzien om flink te investeren (500 miljoen euro) in joint ventures met bedrijven die gelieerd zijn aan de Rotterdamse haven. Hierbij worden aanzienlijke belangen genomen in vijf van de 59 firma's die vanuit de haven gecombineerde logistieke diensten in Europa aanbieden (de zogenaamde expediteurs), en worden hun bedrijfsmiddelen sterk uitgebreid.⁴⁰ Ten slotte verwerft Coralart voor vijftig miljoen euro de volledige controle over een geldkantoor dat vooral de immigrantengemeenschappen in Nederlands grootste steden bedient. Via een groots renovatie- en projectontwikkelingsprogramma (geschat op 150 miljoen euro) maakt Coralart van deze voorheen pretentieloze en ietwat sjofele onderneming een keten die een combinatie van diensten voor betalingsverkeer, geldwisseldiensten en kleine kredieten biedt. De fris geschilderde, warm ogende en uitnodigend uitzierende geldkantoren worden uiterst populair bij het publiek, en staan in sterk contrast met de vervallen en uitgewoonde stadswijken waarin ze veelal gevestigd zijn. De onderneming wordt in brede kringen gezien als een pionier die financiële diensten biedt voor armere mensen. Het succes is zo groot dat het bedrijf binnen een jaar 50 procent van de Nederlandse markt voor remittances (geldzendingen door migranten naar familieleden in hun landen van oorsprong; ter waarde van acht miljard euro) in handen heeft, en plannen bekend maakt om soortgelijke ketens op te zetten in andere Noord-Europese landen.

³⁹ Ter vergelijking: het Olympisch Stadion in Londen kostte 537 miljoen pond (634 miljoen euro).

⁴⁰ Het meest recente Nationaal Dreigingsbeeld van de politie waarschuwt voor de juridische grijze zone waarin de expediteurs verkeren doordat ze in principe niet verantwoordelijk zijn voor de goederen die ze transporteren. Zie Boerman, F., Grapendaal, M., Nieuwenhuis, F., E. en Stoffers, 2012. Nationaal dreigingsbeeld 2012: Georganiseerde criminaliteit. Zoetermeer: Politie, Dienst IPOL, p. 225.

Terwijl het vooruitzicht van verdere investeringen in de Nederlandse economie Coralart verzekert van brede publieke en politieke steun – ondanks enige terughoudendheid in meer traditionele sectoren van het bedrijfsleven – wordt de toch al sterke reputatie verder verstevigd door een reeks maatschappelijke programma's ten bate van achtergestelde bevolkingsgroepen. Er wordt onder andere een speciaal fonds opgericht waarmee kinderen van armere huishoudens muziek, dans en toneel kunnen studeren. Dit programma omvat ook het ter beschikking stellen van locaties waar ze kunnen oefenen en optreden en het aanbieden van reizen als beloning voor de beste artiesten in spe. In samenwerking met haar geldkantoren opent Coralart een speciale voorziening van waaruit lokale organisaties kleine subsidies kunnen krijgen voor de renovatie van openbare faciliteiten. Daarnaast grijpt de onderneming terug op haar achtergrond in de Arabische wereld door projecten te lanceren voor moslimgemeenschappen die gematigdheid en integratie in de Nederlandse samenleving bevorderen, ten einde culturele verschillen in de Europese maatschappij te overbruggen. Tzamen worden deze maatschappelijke investeringen geschat op een totaal van 300 miljoen euro per jaar. De filantropische tak van het bedrijf komt zo regelmatig in contact met burgemeesters en andere lokale autoriteiten, die vaak de meest enthousiaste supporters van de onderneming in Nederland worden.

Incidenten en uiteindelijke ontmaskering

Door met succes lokale maatschappelijke organisaties, het brede publiek en politici te paaien lijkt het bedrijf zijn toekomst in Nederland veiliggesteld te hebben. Kritische waarnemers blijven tegelijkertijd echter wel hun verbazing kenbaar maken over de schijnbaar onuitputtelijke financiële bronnen van de onderneming. Door een reeks losstaande gebeurtenissen bij verschillende onderdelen van het conglomeraat wordt de aanvankelijke aandacht voor de economische aantrekkingskracht van de onderneming afgeleid naar de schijnbare aanwezigheid van enkele rotte appels binnen het bedrijf. Aanvankelijk lijken de diverse Nederlandse onderdelen van het concern volledig te voldoen aan de Nederlandse arbeids- en ondernemingsregelgeving. Zo worden belastingen vlot afgedragen en wordt er, in tegenstelling tot veel andere multinationals, nauwelijks geprobeerd om deze afdrachten te verlagen door gebruik te maken van belastingparadijzen of door transfer pricing (interne verrekenmethoden van bedrijven over landsgrenzen heen om fiscaal voordeliger uit te zijn).⁴¹ Daarom wordt er geen nader onderzoek gedaan naar belastingontduiking. De fiscus wordt echter getipt door een Nederlandse veiligheidsdienst met contacten in de Arabische regio, waarna diverse kantoren van Coralart een aantal maal onverwacht wordt geïnspecteerd om mogelijke aanwijzingen voor fraude op te sporen. De Fiscale Inlichtingen- en

Opsporingsdienst (FIOD), die deze inspecties uitvoert, kan geen bewijs van overtredingen vinden en de inspecteurs van de dienst zijn onder de indruk van de grote bereidwilligheid van het bedrijf om alle gevraagde documenten te overleggen. Er zijn geen klokkenluiders bij het bedrijf – één van de gevolgen van de strikte controle- en loyaliteitsmechanismen rond de illegale activiteiten binnen het concern. Hierdoor kan de Financial Intelligence Unit-Nederland (FIU-Nederland), die ook de tip van de veiligheidsdienst had gekregen, na voorbereidend onderzoek niet anders besluiten dan het onderzoek te staken.

Andere Nederlandse toezichthouders hebben soortgelijke ervaringen. De Wet Bibob, het screeningsmechanisme voor bedrijven in Nederland die gemeentelijke vergunningen of subsidies aanvragen, levert geen enkele aanwijzing van onwettig gedrag op. De onderneming lijkt een vlekkeloos blazoën te hebben. Ook wanneer haar financiële dienstverleningstak een vergunning aanvraagt met betrekking tot de geldkantoren zien noch de inspectie van DNB (De Nederlandsche Bank) noch de AFM (Autoriteit Financiële Markten) reden om die te weigeren.

Twee jaar na de oprichting in Nederland ontstaan echter de eerste deuken in het zorgvuldig opgebouwde imago van het bedrijf. Eén van de logistieke bedrijven die een joint venture van Coralart is, wordt betrap op het regelmatig transporteren van partijen drugs – de zaak is vergelijkbaar met het recente geval van een expediteur in Uithoorn.⁴² Niet alleen wordt cocaïne uit de Andes door heel West-Europa vervoerd via de uitgebreide logistieke keten van het bedrijf, maar de transportfirma coördineert ook grote transporten van amfetamineachtige stoffen naar het Midden-Oosten en Azië.⁴³ De CEO en andere topmanagers bij Coralart ontkennen direct enige betrokkenheid van het conglomeraat bij de illegale activiteiten en besluiten tot onmiddellijke sluiting van de betreffende joint venture. Alle relevante interne documenten worden aan de aanklagers ter beschikking gesteld. Deze uitingen van goede trouw worden positief ontvangen door het justitiële en politieke establishment en er wordt verder geen actie ondernomen. Tegelijkertijd

begint het criminele schaduwmanagement binnen het bedrijf meer invloed uit te oefenen op belangrijke personeelsaanstellingen en verscherpt toezicht te houden op medewerkers in alle bedrijfsonderdelen.

Anderhalf jaar later dient de baas van een autoreparatiebedrijf in Utrecht een klacht in bij de lokale politie. Hij heeft een noodlening afgesloten bij de financiële dienstverleningstak van Coralart om zijn noodlijdende bedrijf te redden, maar wanneer hij niet op tijd kan aflossen wordt hij door een aantal mannen benaderd die zeggen op te treden namens het bedrijf en die er op aandringen om als 'compensatie' af en toe gebruik te maken van zijn bedrijfsspan. De man zegt tegen de politie dat hij niet durfde te weigeren vanwege de intimiderende houding van deze personen. Tijdens een politie-inval worden aanwijzingen gevonden dat een bijgebouw van de garage recentelijk als schuilplaats is gebruikt door illegale immigranten die onderweg waren naar Centraal-Europa om daar in de prostitutie te werken.

Deze zaak trekt al snel meer aandacht van de politie en er worden meer mensen op gezet. Een aantal andere gevallen van noodlijdende bedrijven met schulden die onder bedreiging worden gedwongen panden ter beschikking te stellen of bepaalde diensten te verrichten – zoals het opstellen van valse of te hoge facturen – duiden op een systematisch machtsmisbruik door tussenpersonen die schijnbaar verbonden zijn aan de financiële dienstverleningstak van Coralart.⁴⁴ Tijdens een ochtendlijke inval van de politie in het Rotterdamse hoofdkantoor van Coralart, en met name bij de divisie financiële dienstverlening, wordt een grote hoeveelheid documenten en computergegevens in beslag genomen. Onderzoekers slagen er na enkele maanden in om een aantal onregelmatigheden in de boekhouding van het concern en diverse zwaar versleutelde computerbestanden te ontcijferen. Daarbij maken ze gebruik van samenwerking met andere instanties en de hulp van de politie in andere landen. Nu wordt duidelijk dat de financiële tak van het concern er een parallel boekhoudsysteem op na houdt, waardoor elke maand naar schatting vijftig miljoen euro aan illegaal verkregen geld via diverse methoden in de legale economie wordt gepompt. Dit wordt hoofd-

⁴¹ Collier, Paul, 2013. 'In pursuit of the \$21 trillion', Prospect Magazine, 27 maart.

⁴² Euresco BV werd in mei 2013 gesloten na bewijzen dat het bedrijf werd gebruikt om hard- en softdrugs in Europa te vervoeren. Zie <http://www.camilleri.nl/2013/05/drugs-en-vuurwapen-gevonden-bij-transportbedrijf-euresco/>

⁴³ Hierbij moet worden bedacht dat Nederland het enige land is dat voorkomt in de top tien voor alle vier de categorieën drugs (cannabis, cocaïne, heroïne en ATS), als het gaat om het land van herkomst bij afzonderlijke gevallen van inbeslagname van drugs. Zie UNODC, 2013. World Drug Report 2013. Annex I, p. viii.

⁴⁴ Deze tussenpersonen kunnen worden beschouwd als het symbool van de professionele manier waarop misdaad wordt gefaciliteerd, zoals uitgebreid wordt beschreven in een rapport van het WODC. Volgens dit rapport zijn er vier groepen die bij uitstek in staat zijn te dienen als verbinding tussen de formele en criminele sector: financiële specialisten, notarissen en advocaten, luchthavenpersoneel, en corrupte ambtenaren. Zie Kruisbergen, E.W., Bunt, H.G. van de, en E.R. Kleemans, 2012. Georganiseerde criminaliteit in Nederland. WODC-rapport. Meppel: Boom Lemma Uitgevers, pp 23-27.

zakelijk gedaan via niet-bestaande valutatransfers, circulaire overboekingen (waardoor geld verzonden vanuit Nederland uiteindelijk weer terechtkomt op Nederlandse bankrekeningen) en het coöpteren van kleine bedrijven die lenigen hadden afgesloten maar niet konden voldoen aan de terugbetalingsvoorwaarden. Verschillende onderdelen van het concern blijken bovendien leningen op verdacht gunstige voorwaarden aan lokale autoriteiten te hebben verstrekt.⁴⁵

Het gevolg is dat een rechter de onmiddellijke sluiting van de hele financiële dienstverleningspoot van het concern gelast. Nadat door de rechtbank benoemde curatoren de controle over de divisie overnemen, gaan zesduizend banen in Nederland verloren. Deze beslissing heeft verreikende gevolgen. Niet lang daarna pakt de politie de draad weer op van het eerdere onderzoek naar het drugs smokkelende logistieke bedrijf en vindt nu duidelijke aanwijzingen van zich uitbreidende criminele activiteiten (waaronder handel in drugs en wapens, mensenhandel en handel in namaakproducten⁴⁶) bij de transporttak van Coralart. Ook blijken er systematisch steekpenningen te worden betaald in de havens van Rotterdam en Antwerpen, waarbij individuen uit de hele hiërarchie van de havens betrokken zijn, van machinewerkers tot personen in het hogere management.⁴⁷

Uit het onderzoek van de boekhouding van de divisie openbare werken van het concern, en vooral de rekeningen die verband hielden met de eerste bouwfasen van het nieuwe stadion in Rotterdam, bleek dat facturen systematisch werden verhoogd door bepaalde medeplichtige catering- en schoonmaakbedrijven. In navolging van het schandaal bij de openbare werken in Bogotá, Colombia, bleek tevens dat criminele handlangers van Coralart geld hebben wiggewassen via onderaannemers die betrokken waren bij de bouw van het stadion. Dit deden zij door contant geld over te dragen aan firma's die geld schuldig waren aan Coralart, als een vorm van financiële 'steun', in ruil voor het recht om eventuele

formele betalingen te ontvangen (en op die manier hun eigen liquide middelen wit te wassen). Naar voorlopige schattingen van de politie zou Coralart een totaal van twee miljard euro per jaar hebben wiggewassen en een illegale omzet hebben gedraaid van bijna een miljard.

De snelle opeenvolging van schandalen maakt de Nederlandse autoriteiten en het grote publiek duidelijk dat het concern als dekmantel fungeert voor meerdere criminele activiteiten. Als gevolg hiervan stort het imperium van Coralart in Nederland en in zijn thuisbasis in het Midden Oosten in. De directieleden van de Nederlandse dochteronderneming worden gearresteerd en in voorlopige hechtenis genomen, hoewel ze allen ontkennen ook maar iets te hebben geweten van de illegale praktijken. Het moederbedrijf in Dubai wordt al snel door de politie aangemerkt als de oorsprong van de criminele activiteiten en diverse topfunctionarissen die op het hoofdkantoor daar werkzaam zijn – met name personen die de verantwoordelijkheid hebben over HR en financiën – duiken onder. Naar verluidt vluchten ze naar Libië om te ontsnappen aan internationale arrestatiebevelen. Na hun vlucht verschijnen de eerste uitgebreide rapporten over de herkomst van het kapitaal waarmee het concern in eerste instantie was opgericht.

Door de ondergang van Coralart, inclusief haar filantropische stichting, gaan in totaal twintigduizend banen verloren in Nederland – hoewel ongeveer de helft hiervan uiteindelijk zal worden gered doordat bepaalde firma's worden verkocht aan nieuwe eigenaars. De Nederlandse activiteiten van het bedrijf, met een gezamenlijke omzet van vijf miljard euro per jaar, zijn gestopt. Hetzelfde geldt voor de jaarlijkse geldstroom van dertig miljard euro via de valuta-, krediet- en transferdiensten van de financiële tak. Talloze liefdadigheidsactiviteiten worden geannuleerd. In Rotterdam blijft een grote lege plek over op de plaats waar het nieuwe stadion was gepland.

Maatschappelijke en politieke nasleep in Nederland

De ondergang van Coralart leidt tot grote verdeeldheid en gespannen verhoudingen binnen de Nederlandse samenleving en het politieke establishment. Meteen na de eerste grote inval in het Nederlandse hoofdkantoor van Coralart storten de gevestigde media en de oppositiepartijen in Den Haag en Amsterdam zich op de aanwijzingen van nauwe samenwerking op hoog niveau tussen leidinggevende politici, zakenlieden en lobbyisten van Coralart. Gepubliceerde foto's van politici op diners in exclusieve gelegenheden en bij lanceringen van diverse activiteiten, die verband houden met Coralart creëren een beeld van medeplichtigheid waar in het parlement en de pers frequent naar wordt verwezen om de regering in een kwaad daglicht te stellen.

⁴⁵ Het lokale bedrijfsleven en bestuur in het bijzonder zijn blootgesteld aan de dreiging van collusie met criminelen bij het witwassen (Boerman et al., op. cit., p. 150).

⁴⁶ Opportunistische expansie is inderdaad één van de kenmerken van criminele activiteit: E.R. Kleemans, M.E.I. Brienen, en H.G. van de Bunt, 2002. Georganiseerde criminaliteit. Tweede rapportage op basis van de WODC-monitor. WODC., p. 78.

⁴⁷ Dit geval kan op dit punt worden vergeleken met dat van de oud-directeur van de Rotterdamse haven, Willem Scholten, die in 2010 werd veroordeeld tot een gevangenisstraf voor het aannemen van 1,2 miljoen aan smeergeld en het gebruik van een luxeappartement van een firma die bankgaranties wilde voor haar handelsactiviteiten. Volgens de politie worden criminele activiteiten in havens als Antwerpen en Rotterdam op verschillende niveaus gefaciliteerd (Boerman et al., op. cit., p. 35).

Wanneer de politie de volledige omvang van Coralarts activiteiten ontdekt en de bevindingen aankondigt tijdens een persconferentie, die overal in Europa het hoofdnieuws is, wordt het onderzoek naar de oorsprong van de politieke steun voor het concern geïntensiveerd. Een aantal ministers en hooggeplaatste politici wordt gevraagd uit te leggen waarom ze zoveel sociale bijeenkomsten en door het concern ondersteunde evenementen hebben bijgewoond, met inbegrip van volledig betaalde reizen naar Dubai. Hoewel al deze publieke persoonlijkheden eerst ontkennen dat zij weet hadden van de criminele activiteiten van het bedrijf en slechts het scheppen van banen ondersteunden, blijkt deze verdediging niet lang stand te houden. Het wordt al snel duidelijk dat meerdere van deze personen waarschuwingen hadden ontvangen van de Nederlandse veiligheidsdiensten. Mediarapporten suggereren ook dat ze in een aantal gevallen bereid waren hun invloed te gebruiken om onwelkom bewijsmateriaal onder het tapijt te vegen op verzoek van Coralart. Afgeluisterde telefoongesprekken en sms-berichten die uitlekken bij het politieonderzoek, duiden er op dat financiële en juridische onderzoeken al in de eerste fase werden belemmerd (met name in het geval van het eerste drugsonderzoek bij de expediteur en bij het verlenen van de officiële vergunning om een wisselkantoor te runnen). Ook wordt bekend dat een minister en een Nederlandse topadvocaat, zelfs na de inval in het Rotterdamse hoofdkantoor en de start van het internationale politieonderzoek, tijdens een privé diner de CEO van Coralart hebben ontmoet om mogelijke oplossingen te bespreken voor de steeds dieper wordende crisis. Onder grote druk van de media en dalende waardering voor de regering in de opiniepeilingen treden drie ministers af en moeten zij als onderdeel van onderzoek naar het betalen van steekpenningen en ongeoorloofde beïnvloeding een verklaring afleggen bij de politie. Een van hen geeft toe dat hij een vermoeden had dat er iets mis was, maar dat hij wegens zijn nauwe banden met het concern en zijn economische activiteiten in Nederland niet heeft opgetreden. Er wordt een parlementaire onderzoekscommissie ingesteld die alle hoge ambtenaren en politici die banden onderhielden met het concern moet ondervragen. Tegelijkertijd leidt de nog altijd grote populariteit van het bedrijf in bepaalde achtergestelde buurten en gemeenschappen en in de thuisbasis Rotterdam, tot woede wanneer de rechtbank overgaat tot de definitieve sluiting van alle bedrijfsonderdelen. De arrestatie van verscheidene burgemeesters en wethouders op verdenking van illegale praktijken in samenhang met Coralart, met name het aannemen van geld van de liefdadigheidstak in ruil voor het versneld toekennen van bouwvergunningen,⁴⁸ zorgen voor bittere gevoelens over wat wordt gezien als het negeren van lokale belangen door het landelijke juridische establishment. Het verlies

van banen en het beëindigen van de liefdadigheidstak van Coralart versterkt de boosheid onder de betrokken lokale gemeenschappen, die moeten toezien hoe de populaire centra voor naschoolse artistieke activiteiten en vrijetijdsbesteding worden gesloten en festivals geannuleerd worden. Zelfs basale voorzieningen als afvalinzameling en het schoonmaken van straten worden teruggedroefd in gemeenten die te afhankelijk waren geworden van Coralarts langetermijnleningen onder gunstige voorwaarden. Een aantal personen, die voorheen in deze gemeenten werkzaam waren in maatschappelijke of culturele activiteiten, geven uiting aan hun woede op de autoriteiten door te protesteren in de omgeving van het afgezette hoofdkantoor van het bedrijf in Rotterdam. Een groep woedende supporters van FC Werklust, verbijsterd door het stoppen van de bouw van hun nieuwe stadion, brengt zware beschadigingen aan bij diverse gebouwen in het stadscentrum. Een aantal politieagenten en Officieren van Justitie worden aangevallen wanneer zij het Nederlandse hoofdkantoor van het bedrijf willen betreden.

Spanningen tussen de twee kampen – de gevestigde liberale media enerzijds en de lokale gemeenschappen anderzijds – komen tot uiting in uiterst agressieve confrontaties in nationale televisieprogramma's, rivaliserende protesten in de grote steden en een intens gevoel van wantrouwen tegenover de staat en het juridische apparaat in alle sociale klassen, zij het om totaal verschillende redenen. Populistische politici die campagne voeren om een bezem te halen door het staatsapparaat en de rechten van werkende mensen te verdedigen, krijgen snel meer aanhang. Hun oproepen krijgen nog meer gewicht wanneer criminele vendetta's vanwege de ontbinding van Coralarts illegale activiteiten het leven van negen mensen, onder wie vooral buitenlanders, eisen.

Ondertussen neemt het parlement snel nieuwe wetten aan en neemt het nieuwe controlemaatregelen voor buitenlandse investeringen, in een poging om mogelijke herhalingen van deze tragedie te voorkomen en het internationale vertrouwen in de Nederlandse havens en handelsfaciliteiten te herstellen. Als gevolg van deze inspanningen nemen de directe buitenlandse investeringen echter met 20 procent af in het jaar na aanneming van de wet, waardoor de economische schade verder wordt vergroot.

⁴⁸ Een aantal gevallen van corruptie van lokale autoriteiten in Nederland staat op een door Vrij Nederland gepubliceerde lijst. Deze lijst van gevallen waarbij Nederlandse politici de afgelopen dertig jaar betrokken zijn geweest, is te vinden op: <http://www.vn.nl/Sjoemelen-in-de-Polder-1.htm>

Referenties⁴⁹

- [1] Boerman, F., Grapendaal, M., Nieuwenhuis, F., en E. Stoffers, 2012. Nationaal dreigingsbeeld 2012: Georganiseerde criminaliteit. Zoetermeer: Politie, Dienst IPOL, p. 225.
- [2] Collier, P., 2013. 'In pursuit of the \$21 trillion'. Prospect Magazine, 27 maart.
- [3] Europol, 2013. EU Serious and Organised Crime Threat Assessment. Den Haag: Europol, p. 33.
- [4] Financial Action Task Force, 2011. Mutual Evaluation Executive Summary. Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism. Parijs: FATF/OESO
- [5] Forgione, F., 2010. Mafia export. Barcelona: Anagrama.
- [6] Gelder, J.W. van, en P. Spaargaren, 2011. Investments of Middle East and North African governments in the Netherlands: A research paper prepared for RTL Nieuws. Amsterdam: Profundo.
- [7] Kleemans, E.R., Brienen, M.E.I., en H.G. van de Bunt, 2002. Georganiseerde criminaliteit. Tweede rapportage op basis van de WODC-monitor. WODC-rapport., p. 78.
- [8] Kruisbergen, E.W., Bunt, H.G. van de, en E.R. Kleemans, 2012. Georganiseerde criminaliteit in Nederland. WODC-rapport. Meppel: Boom Lemma Uitgevers, pp 23-27.
- [9] Reuters, 2012. 'HSBC became bank to drug cartels, pays big for lapses', 12 december; Reuters. 2012
- [10] Reuters, 2012. 'HSBC's 'Stunning Failures of Oversight' Allowed Colombian Drug Traffickers to Launder Money', 31 december.
- [11] SOS Impresa, 2012. Le mani della criminalità sulle imprese, Rome: Aliberto Editore.
- [12] The Economist, 2012. 'Making a hash of finding the cash', 11 mei.
- [13] The Guardian, 2011. 'How a big US banks laundered billions from Mexico's murderous drug gangs', 3 april.
- [14] The Guardian, 2013. 'Gaddafi's banker' Bashir Saleh seen in South Africa', 2 juni; en The Economist, op. cit.
- [15] The National (VAE), 2013. 'Billions missing amid much talk and little action', 12 juni.
- [16] UNODC, 2013. World Drug Report 2013, Annex I, p. viii. Vienna: UNODC.
- [17] US Department of Justice, 2013. 'Attorney General Eric Holder Delivers Remarks at the Arab Forum on Asset Recovery', 28 oktober. Zie <http://www.justice.gov/iso/opa/ag/speeches/2013/ag-speech-131028.html>

⁴⁹ De internetadressen waar in de referentielijst en in de voetnoten naar verwezen wordt zijn in het najaar van 2013 bezocht.

3.4.3 Waarschijnlijkheid

Er is een uitgebreide discussie gevoerd over de mate van waarschijnlijkheid van dit scenario. Daarbij zijn uiteenlopende argumenten genoemd voor een relatief lage dan wel relatief hoge waarschijnlijkheid.

Argumenten voor een relatief lage mate van waarschijnlijkheid

- De gebeurtenissen kunnen zich los van elkaar wel voordoen, maar alles samen genomen achten sommige deelnemers het scenario zeer onwaarschijnlijk.
- Een element dat onwaarschijnlijk is en daarmee het scenario als geheel onwaarschijnlijk maakt is het verlies van 20% aan investeringen. Juist door maatregelen van de overheid wordt getoond dat het gaat om een incident dat adequaat wordt aangepakt, waardoor de indruk wordt gewekt dat de Nederlandse overheid het wel in de hand heeft. Een ander onwaarschijnlijk element betreft de gelden die door de oude dictatuur veilig worden gesteld in Nederland. Het is weliswaar geloofwaardig dat die gelden worden witgewassen, maar dan zou men verwachten dat geld in de legale economie in omloop wordt gebracht en niet in criminele activiteiten.
- Dubai en Zwitserland zijn veilige havens voor geld, dus waarom zou een crimineel bedrijf zich in Nederland vestigen waar toch al veel regelgeving is en het bedrijf zeer zichtbaar is.
- Het element dat stelt dat Arabische elites gaan samenwerken met de Mexicaanse maffia lijkt sommigen onwaarschijnlijk.
- Een ander ongeloofwaardig onderdeel van het scenario is – volgens sommige experts – het feit dat criminele productie en distributieprocessen door één partij gedomineerd worden. Men verwacht eerder fluïde samenwerkingsverbanden en kleinschaliger activiteiten, waarbij meerdere actoren op verschillende niveaus aan elkaar gekoppeld en van elkaar afhankelijk zijn (verschillende netwerken).

Argumenten voor een relatief hoge mate van waarschijnlijkheid

- Het gaat niet om de details in het scenario, maar of soortgelijke ontwikkelingen in algemene zin waarschijnlijk zijn.
- Waarom zou het betreffende criminele bedrijf niet naar Nederland komen? Als een bedrijf zich zou willen 'verstoppen' dan zal het dat vooral 'in de menigte' doen en in Nederland gebeurt er al veel op het gebied van internationaal opererende bedrijven, zodat 'verstoppen' gemakkelijk is. Ook is Nederland een gunstige vestigingsplek voor internationale bedrijven.
- Het is genoegzaam bekend dat er illegale geldstromen zijn en bedrijven als façade worden gebruikt (een expert gaf een voorbeeld van een actuele casus, namelijk een schandaal rond een buitenlandse investeerder in New

- York dat overeenkomsten heeft met het scenario).
- Als een bedrijf eenmaal weet dat het zwart geld heeft en daar iets mee moet doen, krijgt het 'automatisch' te maken met randfiguren in de juridische en de financiële sfeer en dus na verloop van tijd ook met criminelen. Het is daarom aannemelijk dat zulke bedrijven aan het criminele circuit gerelateerd raken.
 - Het is niet mogelijk om een scherp onderscheid te maken tussen witwassen en andere criminele activiteiten. Het relevante 'bedrijfsmodel' is gericht op het benutten van lucratieve mogelijkheden. Zodra die zich voordoen vormen ze aanleiding voor het criminele bedrijf om zich in nieuwe activiteiten te begeven. Het leidende motief is niet witwassen maar het maken van winst. Het onderscheid tussen legale en illegale activiteiten is daarbij niet van belang.
 - Er is momenteel een belangrijke tendens bij internationaal opererende criminele organisaties naar grotere professionalisering en het integreren en infiltreren in 'echte' bedrijven.

De beoordeling van de aanwezige experts bleek zeer verschillend. Enerzijds werd gesteld dat, hoewel diverse gebeurtenissen zich los van elkaar wel kunnen voordoen, het scenario als geheel onwaarschijnlijk is. Anderzijds waren sommigen van mening dat de waarschijnlijkheid hoog is (volgens enkelen meer dan 50%), omdat veel van de elementen in het scenario al realiteit zijn. Op grond van de diverse scores van de experts is de ondergrens gelijkgesteld aan de laagste score van de groep (door 4 van de 12 experts toegekend), namelijk **B**. De bovengrens is bepaald – als gewogen gemiddelde van twee experts die E scoorden en drie die score D toekenden – op D_{hoog} . Om de verwachte waarde te bepalen is het gemiddeld van alle scores bepaald (4 maal B, 3 maal C, 3 maal D en 2 maal E). Dit leverde een verwachte waarde C_{hoog} . Er is geen correctie toegepast op basis van een kwetsbaarheidsanalyse. Eventuele kwetsbaarheden zijn in de redenering over de waarschijnlijkheid al meegenomen.

3.4.4 Vitale infrastructuur

Er vindt geen aantasting plaats van vitale sectoren en diensten (geen uitval of schade), zoals omschreven in de methodiek. Wel kunnen bepaalde sectoren onder druk komen te staan door gebeurtenissen in het scenario, zoals de informatieverstrekking vanuit de overheid (vanwege het vertrouwensverlies), de handhaving van de openbare orde en veiligheid en de rechtshandhaving. Dat alles is echter van beperkte omvang en leidt er niet toe dat het systeem an sich niet functioneert.

3.4.5 Impactscores

Opmerking vooraf: Door tijdgebrek konden tijdens de scoringssessie niet alle criteria worden beoordeeld. Een aantal criteria, die vooraf werden beoordeeld als relatief minder van belang voor dit scenario, is met behulp van emailcorrespondentie beoordeeld door de deskundigen die hadden deelgenomen aan de scoringssessie.

I. Territoriale veiligheid

I.1 Aantasting van de integriteit van het grondgebied

Het scenario geeft geen aanleiding te veronderstellen dat op enigerlei wijze sprake is van feitelijk of functioneel verlies van delen van het grondgebied van Nederland. Dit criterium is daarom **niet van toepassing**.

I.2 Aantasting van de integriteit van de internationale positie van Nederland

Er is in dit scenario bij twee indicatorcategorieën sprake van enige aantasting van de internationale positie van Nederland, waarbij wordt opgemerkt dat een aantal experts geen van de indicatoren van toepassing vond. Die bevinding is verwerkt in de ondergrens.

1. Acties

- a. demonstraties tegen NL/EU/NAVO/Westen: **Nee**.
- b. bedreigingen tegen ambassades/vertegenwoordigingen en/of andere doelen van NL/EU/NAVO/Westen: **Nee**.
- c. negatieve publiciteit en/of haatcampagnes in media en/of websites e.d. tegen NL/EU/NAVO/Westen: **Van toepassing (voorstelbaar) maar niet in ernstige mate**.
- d. het uitspreken van één of meer fatwa's tegen invloedrijke/aanzienlijke personen in NL/EU/NAVO/Westen: **Nee** (merendeel der experts); **Ja, maar niet in ernstige mate** (enkele experts).

2. Politieke betrekkingen

- a. uitwijzing van diplomaten en/of beëindiging van diplomatieke betrekkingen met NL/EU/NAVO/Westen: **Nee**.
- b. afwijzen dan wel afzeggen van belangrijke bezoeken door vertegenwoordigers van NL/EU/NAVO/Westen aan andere landen, dan wel door buitenlandse vertegenwoordigers aan NL/EU/NAVO/Westen: **Nee** (merendeel der experts); **Ja, maar niet in ernstige mate** (enkele experts).
- c. blokvorming tegen NL/EU/NAVO/Westen: **Nee**.
- d. afzeggen of boycotten van internationale politieke conferenties in Nederland georganiseerd door Nederland of andere landen/organisaties: **Nee**.

3. Niet-politieke betrekkingen

- a. boycot van goederen uit NL/EU/NAVO/Westen: **Nee** (helpt van de experts); **Ja, maar niet in**

- ernstige mate** (helpt van de experts).
- b. afwijzen dan wel afzeggen van handelsovereenkomsten en/of andere commerciële overeenkomsten met NL/EU/NAVO/Westen: **Nee** (helpt van de experts); **Ja, maar niet in ernstige mate** (helpt van de experts).
 - c. boycot van culturele of sportevenementen georganiseerd door NL/EU/NAVO/Westen in het buitenland, dan wel in NL/EU/NAVO/Westen door andere landen: **Nee**.
 - d. afwijzen dan wel afzeggen van culturele overeenkomsten met NL/EU/NAVO/Westen: **Nee** (merendeel der experts); **Ja, maar niet in ernstige mate** (enkele experts).
 - e. teruglopend toerisme naar NL/EU/NAVO/Westen: **Nee**.
 - f. afwijzen dan wel afzeggen van andere (bijvoorbeeld wetenschappelijke) evenementen georganiseerd door NL/EU/NAVO/Westen in het buitenland, dan wel in NL/EU/NAVO/Westen door andere landen: **Nee** (merendeel der experts); **Ja, maar niet in ernstige mate** (enkele experts).

Eén van de experts bracht naar voren dat diverse elementen die niet specifiek onder criterium 1.2 worden genoemd, wel relevant en van toepassing zijn, namelijk:

- De verstoorde relatie tussen Nederland en de VAE, meer in het bijzonder Dubai, waar Coralart formeel is gevestigd. Deze verstoring zou, althans tijdelijk, zijn weerslag kunnen hebben op de mogelijkheden voor Nederlandse bedrijven om orders in Dubai te verkrijgen.
- Er wordt geen negatieve impact verwacht op de relatie met de Arabische landen waarvan de voormalige machthebbers hun geld in Coralart hadden gestopt. De nieuwe regimes van deze landen zullen eerder boos zijn op Dubai dan op Nederland. Denkbaar is dat deze landen erop zullen aandringen dat gelden die alsnog worden achterhaald, naar hen toegaan.
- De belangrijkste impact is de imagoschade die Nederland oploopt in de ogen van andere Westerse landen (EU en VS), omdat in het scenario de indruk wordt gewekt dat een veelheid van onze bestuurlijke en toezichhoudende instanties een tijdlang hebben zitten slapen. Denk aan het feit dat de financiële dienstverleningstak van Coralart zonder veel problemen een bankvergunning kreeg, dat bestuurders op zowel lokaal als nationaal niveau nauwe banden onderhielden met Coralart (zweem van corruptie) en dat politie en justitie er niet snel bij waren om de drugsactiviteiten van Coralart te ontmaskeren. De gebeurtenissen zullen tot hoofdschudden leiden in internationale fora, zoals de FATF en de OESO, die zich bezighouden met het tegengaan van witwassen en het opstellen van regels met betrekking tot financiële transparantie en due diligence verplichtingen. Het zal ook de gedachte

voeden dat Nederland een wel een erg vriendelijk vestigingsklimaat heeft voor buitenlandse bedrijven en investeringen. Bij landen die een harde aanpak van de drugshandel voorstaan, zoals de VS, zal de trage reactie van de Nederlandse politie de bestaande vooroordelen over een vermeende slappe Nederlandse aanpak bevestigen. Dit aspect is overigens verwerkt in de score op negatieve publiciteit (onder Acties).

- Een andere mogelijke consequentie wordt gevormd door bijvoorbeeld intimidatiepogingen of wraakacties van de Catalaanse maffia, zoals het neerschieten van een bij de enquête betrokken Officier van Justitie.

Op grond van de richtlijn in de methodiek zou de verwachte waarde B zijn (er zijn twee categorieën van toepassing en de gradatie is beperkt), maar omdat ongeveer de helft van de experts alle indicatoren als n.v.t. beschouwt, is de de verwachte waarde vastgesteld op **A**. De ondergrens is **n.v.t.** De bovengrens zou bij strikte toepassing van de richtlijn E bedragen (er zijn drie categorieën van toepassing en de gradatie is aanzienlijk), maar omdat deze gradatie is gebaseerd op de mening van een enkele expert (veruit de meesten scores lager), is de bovengrens vastgesteld op **D**.

II. Fysieke veiligheid

II.1 Doden

In het scenario vallen als gevolg van criminele vendetta's in totaal negen doden, waarvan een deel buitenlander is (volgens de methodiek worden alleen Nederlandse doden meegeteld). De verwachte waarde is daarom **A** (minder dan 10). De deelnemers meenden dat het scenario geen aanleiding geeft tot de verwachting dat er verder nog personen direct overlijden als gevolg van gebeurtenissen in het scenario, dan wel dat het aantal (Nederlandse) doden in theorie aanmerkelijk hoger had kunnen zijn. Ook het eventuele aantal doden door vervroegd overlijden (de discussie hierover is weergegeven onder criterium 2.2) valt niet hoger uit dan categorie A. De onder- en bovengrens zijn eveneens **A**.

II.2 Ernstig gewonden en chronisch ziekten

De aspecten vervroegd overlijden (criterium 2.1) en ernstig gewonden en chronisch ziekten (criterium 2.2) leidden tot een discussie over het moment waarop elementen uit het scenario als bepalende factor kunnen worden gezien bij het veroorzaken van ziekte of vervroegd overlijden. Moeten hierbij bijvoorbeeld de factoren stress (door baanverlies), politieke onrust en de negatieve gevolgen van drugs voor de gezondheid van mensen worden meegenomen? Of kan uit het scenario niet worden geconcludeerd dat deze factoren daadwerkelijk voortvloeien uit de gebeurtenissen die worden beschreven (stress en drugs komen immers toch al voor) en is het

daarom onterecht om deze mee te laten wegen in de scoring? De volgende argumenten werden aangedragen:

- Stress kan leiden tot vervroegd overlijden wanneer het gezondheidsproblemen oplevert.
- Politieke onrust heeft een belangrijke rol in het scenario. Hierdoor kan zeker wel een aantal mensen overlijden (indirect) of ernstig ziek worden.
- Ook het drugs aspect kan van invloed zijn op het ontstaan van gevaarlijke situaties met de dood tot gevolg.

De meest experts kwamen tot een schatting van 10 tot 100 chronisch zieken als gevolg van de gebeurtenissen in het scenario. Men gaf echter duidelijk te kennen, dat de onzekerheid in deze schatting groot is. Een enkele expert kwam tot minder dan 10 dan wel 100 tot 1000 chronisch zieken. Op grond hiervan is de verwachte waarde vastgesteld op **B** met een ondergrens **A** en een bovengrens **C**.

II.3 Lichamelijk lijden (gebrek aan primaire levensbehoeften)

In het scenario is geen sprake van gebrek aan levensbehoeften door aantasting van vitale diensten en sectoren zoals de drinkwater- en voedselvoorziening, transportroutes, energievoorziening, ICT en telecom. Ook worden geen mensen blootgesteld aan extreme fysieke omstandigheden. Het criterium is daarom **niet van toepassing**.

III. Economische veiligheid

III.1A Kosten

Het werd niet zinvol gevonden om de kosten te schatten voor de vier afzonderlijke categorieën materiële schade, gezondheidsschade, financiële schade en kosten van bestrijding en herstel, mede omdat in dit scenario het onderscheid niet altijd goed is te maken. De financiële schade vormt de grootste post. Om deze kosten te schatten en onderbouwen brachten de experts de volgende argumenten in:

- In het scenario is sprake van een omzetverlies van in totaal 5 miljard euro. Als ook uitstralingseffecten worden meegenomen zal de schade al gauw meer dan 5 miljard euro bedragen (over een periode van 5 jaar). Aan de andere kant, de economie is flexibel en trekt op den duur weer aan. Een deel van de bedrijven die overgenomen zijn, zal weer worden doorgestart. De netto impact op de economie is daarom beperkter dan het genoemde omzetverlies van 5 miljard euro.
- Twintig procent van de jaarlijkse directe investeringen die Nederland binnen stromen komt overeen met een bedrag boven de 5 miljard en onder de 50 miljard euro. De omvang van buitenlandse investeringen zijn echter niet goed te bepalen, omdat er 'vervuiling' in zit wat betreft Nederlandse gegevens. Veel economisch verkeer

loopt via Nederland zonder dat er ooit in Nederland geïnvesteerd wordt.

- Het verscherpen van regelgeving kan vertragingseffecten opleveren voor het bestrijden van de economische negatieve gevolgen van de gebeurtenissen beschreven in het scenario.
- Als er tweede orde effecten plaatsvinden, is dat een resultaat van een maatregel die is genomen op basis van de economische crisis en het strenger beoordelen van directe investeringen.
- Het Nederlandse bankwezen kan geïnfecteerd worden. Ten slotte is er discussie over de vraag of de voordelen voor de economie (voortkomend uit de investeringen door het criminele bedrijf), die ook in het scenario zijn opgenomen, moeten worden afgezet tegen de schade, of dat alleen de schade zelf moet worden meegenomen. In de methodiek worden alleen eerste orde effecten (in dit geval dus alleen de schade) meegenomen. Het is echter goed te beseffen dat er – strikt economisch gezien – ook een positief effect is.

Op grond van bovengenoemde argumenten en de discussie kwam ruim de helft van de experts tot een bedrag tussen 5 en 50 miljard euro (**D**) en de overigen tot minder dan 5 miljard euro (**C**; dat is de ondergrens). De bovengrens is gelijk aan de verwachte waarde (**D**).

III.1B Aantasting vitaliteit economie

Er ontstond een discussie over de indicatoren voor het meten van deze impact, doordat enkele experts van mening waren dat de indicatoren niet onafhankelijk zijn en de laagste drempel voor elke indicator al vrij hoog is. Men vroeg zich ook af waar de percentages van de stijging van het EMU tekort op zijn gebaseerd.

Ondanks deze kritische opmerkingen hebben de experts de beoordeling uitgevoerd. Men kwam tot een beperkte omvang voor elke indicator, waarbij enkele experts de stijging van het EMU tekort niet van toepassing vonden (of lager dan de laagste waarde in de categorie beperkt). Conform de richtlijn in de methodiek is de verwachte waarde B (tevens de bovengrens) met een ondergrens A.

De score voor kosten' (III.1A) is daarmee hoger dan die voor aantasting vitaliteit economie (III.1B). Conform de methodiek is de verwachte waarde voor dit criterium dan **D**. De bovengrens is eveneens **D** en de ondergrens **C**.

IV. Ecologische veiligheid

IV.1 Langdurige aantasting van het milieu en natuur (flora en fauna)

Er zijn in dit scenario geen gebeurtenissen met relevante of significante effecten op het milieu of de natuur. Dit criterium is **niet van toepassing**.

V. Sociale en politieke stabiliteit

V.1 Verstoring van het dagelijks leven

Er is in dit scenario geen sprake van directe aantasting van de vrijheid van mensen om zich te verplaatsen en samen te komen op publieke plaatsen en in openbare ruimten, waardoor de deelname aan het maatschappelijke verkeer wordt belemmerd. Echter, voor personen die direct slachtoffer zijn van het ter ziele gaan van het bedrijf (bijvoorbeeld degenen die plotseling werkeloos raken of gebruik maken van subsidies) zijn er wel consequenties die volledige deelname aan het maatschappelijke verkeer kunnen beperken. Dit kan enkele tienduizenden personen treffen gedurende meer dan een maand. Daar staat tegenover dat voor de meeste van deze mensen de beperkingen tot deelname aan het maatschappelijk verkeer niet zo sterk zullen zijn als wordt beschreven in de indicatoren bij dit criterium (geen onderwijs kunnen volgen; verminderde bereikbaarheid; geen gebruik kunnen maken van maatschappelijke voorzieningen; et cetera). Ook mag verwacht worden dat een deel van de 'slachtoffers' in staat zal zijn om ondanks de negatieve gevolgen wel volledig deel te blijven nemen aan het maatschappelijke verkeer zoals bedoeld in dit criterium. De verwachte waarde (tevens bovengrens) is daarom vastgesteld op **B** (<10.000 personen, >1 maand, maximaal één indicator van toepassing) met ondergrens **A**.

V.2 Aantasting democratische rechtstaat

Ter onderbouwing van de beoordeling op de afzonderlijke indicatoren zijn de volgende argumenten door de deelnemers naar voren gebracht:

- In het scenario treden drie ministers af en de verstreming van belangen in politieke besluitvorming en openbaar bestuur komt nadrukkelijk tot uiting. Als functionarissen 'besmet' zijn, heeft dat invloed op het functioneren van deze systemen. Dit geldt, althans in het scenario, minder voor de instanties in het domein van openbare veiligheid en rechtspraak (bijvoorbeeld de politie en het OM). Echter, toezichthouders hebben niet altijd goed gefunctioneerd en de checks en balances blijken niet goed te werken. Problemen of risico's worden niet op tijd gedetecteerd en er wordt ook niet adequaat op gereageerd.
- Er is sprake van falen van het systeem, maar niet direct van corruptie. Het niet functioneren betreft vooral de basisfunctionaliteiten. De faalbaarheid van het systeem brengt veiligheidsrisico's met zich mee.
- Enkele experts wierpen de vraag op of hier sprake is van aantasting van het openbaar bestuur. Dat de overheid een fout kan maken is evident, maar dat wil nog niet zeggen dat de gebeurtenissen in het scenario daar de oorzaak van zijn.
- Gegeven bepaalde economische omstandigheden wordt er in het scenario niet kritisch gekeken naar bedrijven

die een belangrijke positie innemen in de Nederlandse economie. Kapitaalvrijheid in Europa lijkt een belangrijke drijfveer. Dat kan echter op allerlei manieren het functioneren van de overheid beïnvloeden (bijvoorbeeld in het uitvoeren van preventieve taken).

- Er lijkt in dit scenario te veel vertrouwen te zijn in potentiële toezichthouders.

De indicatoren zijn als volgt beoordeeld:

- Aantasting van het functioneren van de politieke vertegenwoordiging: **beperkt** tot (enkel) **gemiddeld**.
- Aantasting van het functioneren van het openbaar bestuur en daaraan verbonden ambtenaren: **beperkt** tot (een enkeling) **aanzienlijk**.
- Aantasting van de openbare orde en veiligheid: **n.v.t.** tot (enkel) **beperkt**.
- Aantasting van het functioneren van een onafhankelijke rechtspraak: **n.v.t.** tot (enkel) **beperkt**.
- Aantasting van vrijheden en rechten zoals vastgelegd in grondwet en wetgeving: **n.v.t.** tot (een enkeling) **beperkt**.
- Aantasting van de kernwaarden die van een democratische rechtsstaat ook een democratische samenleving maken: **n.v.t.** (enkel) tot **beperkt**.

Er zijn drie indicatoren van toepassing, elk in beperkte mate. De eindgradatie is daarom eveneens beperkt en de verwachte waarde wordt daarmee **C**.

Voor de ondergrens geldt dat twee indicatoren in beperkte mate van toepassing zijn, wat leidt tot score **B**. De bovengrens is vastgesteld op **D**. Weliswaar zijn alle zes indicatoren hier van toepassing en is de eindgradatie strikt genomen aanzienlijk, maar die gradatie wordt bepaald door een hoge score van slechts een enkele expert op twee indicatoren. Om meer recht te doen aan het overall beeld is de eindgradatie voor de bovengrens bijgesteld naar gemiddeld, zodat de bovengrens **D** wordt.

De tijdsduur van de aantasting is mogelijk langer dan een half jaar (het scenario speelt immers over enkele jaren), maar niet continu in de mate waarop de scores op de indicatoren betrekking hebben. Men was van mening dat het verhogen van de scores op basis van de tijdsduur daarom niet aan de orde is.

V.3 Sociaal-psychologische impact

In de discussies die zijn gevoerd tijdens de beoordeling van dit criterium zijn enkele algemene zaken genoemd, die hieronder zijn samengevat:

- Verlies van vertrouwen in overheden, instanties en bedrijven speelt bij dit criterium een essentiële rol.
- In hoeverre emotioneert dat wat er in het scenario beschreven wordt bepaalde slachtoffers dan wel de hele samenleving? Bij de beoordeling liepen deze zaken soms door elkaar.
- Er was discussie over de interpretatie van het begrip handelingsperspectief. Slaat dit op de bredere

bevolking, waarbij de vraag is: “Kan ik wat aan de situatie doen? Had ik van te voren op de hoogte kunnen zijn?” Of gaat het om wat men kan doen als de ramp zich al heeft voorgedaan? De beoordeling is vooral gebaseerd op de laatstgenoemde benadering.

- De impact van social media en sociale netwerken zijn hier cruciaal. Twitter bombardementen maken een digitale demonstratie direct groot en dan zijn er online gemakkelijk duizenden mensen te ‘mobiliseren’. De kans bestaat wel dat de aandacht op korte termijn heel groot is, maar dat deze relatief snel wegebt.

Hieronder is aangegeven welke indicatoren zoals omschreven in de methodiek van toepassing zijn en in welke mate.

1. Perceptie

1a. Onbekendheid:

Beperkt tot gemiddeld (bovengrens). De meeste mensen zijn niet goed bekend met dit fenomeen en zullen geëmotioneerd raken als het scenario zich afspeelt. Enkele experts scoorden echter **n.v.t.** (ondergrens), omdat de burger voldoende bekend is met criminaliteit.

1b. Onzekerheid:

Beperkt tot gemiddeld (bovengrens). Iedereen kan in principe (indirect) slachtoffer worden, hoewel de kans gering is.

1c. Onnatuurlijkheid:

Beperkt tot gemiddeld (bovengrens). Hoewel er sprake is van moedwilligheid, gaat het hier niet om het bewust verstoren van de samenleving. De burger weet dat criminaliteit en ‘eigen gewin’ normale verschijnselen zijn.

1d. Onevenredigheid:

Geen. De meeste experts waren van mening dat er geen specifieke groepen bijzonder worden belast. Enkele experts gaven **beperkt tot aanzienlijk** (bovengrens) als beoordeling.

2. Verwachtingspatroon

2a. Verwijtbaarheid:

Gemiddeld tot aanzienlijk (bovengrens). Overheid, instanties en bedrijven zijn volgens vele burgers tekort geschoten bij het ontstaan van de situatie in dit scenario. Een enkele expert scoorde **beperkt** (ondergrens).

2b. Vertrouwensverlies in bedrijven/instanties:

Gemiddeld tot aanzienlijk (bovengrens). Als gevolg van het tekort schieten zal het vertrouwen sterk dalen. Een enkele expert scoorde **beperkt** (ondergrens).

2c. Vertrouwensverlies in hulpdiensten:

Geen. De hulpdiensten doen hun werk op zich goed. Drie experts scoorden **beperkt** (bovengrens).

3. Handelingsperspectief

3a. Onwetendheid:

N.v.t. of geen. De burger weet zich goed te redden als hij slachtoffer wordt van de in het scenario beschreven situatie of criminele praktijken. Twee experts scoorden **gemiddeld** (bovengrens).

3b. Geen zelfredzaamheid:

N.v.t. of geen. De burger zal voldoende in staat zijn zich te redden als hij slachtoffer wordt van de in het scenario beschreven situatie of criminele praktijken. Drie experts scoorden **beperkt** (bovengrens).

Alleen de categorie Verwachtingspatroon is significant en het eindoordeel is gemiddeld. Dat leidt tot een verwachte waarde B. Voor de ondergrens geldt dat geen van de categorieën significant is en het eindoordeel laag is. De overeenkomende score is A. Twee van de drie categorieën zijn significant, waar het gaat om de bovengrens. Het bijbehorende eindoordeel is hoog en de score wordt dan D. De vraag of er sprake is van meer dan 1.000.000 personen die gedurende ten minste een week zichtbare negatieve emoties en gevoelens uiten werd door bijna de helft van de groep (vijf experts) bevestigend beantwoord. Het gaat dan vooral om grootschalige uitingen van negatieve emoties via sociale media en in sociale netwerken, niet om fysieke demonstraties. De andere zeven experts verwachten niet dat deze uitingen op zo'n grote schaal zullen plaatsvinden. Strikt genomen zou daarom alleen de bovengrens met één klasse moeten worden verhoogd. Echter, het blijkt dat bij de verdeling van de (ruwe) scores op de afzonderlijke indicatoren er substantieel meer scores boven dan onder de verwachte waarde liggen. Op grond van dit gegeven, in combinatie met het oordeel over grootschalige uitingen van negatieve emoties, worden zowel de verwachte waarde als de bovengrens met één klasse verhoogd. De eindscores zijn dan als volgt. Verwachte waarde: **C**, ondergrens: **A**, bovengrens: **E**. De uiteenlopende eindscores weerspiegelen de heterogene scores op de afzonderlijke indicatoren.

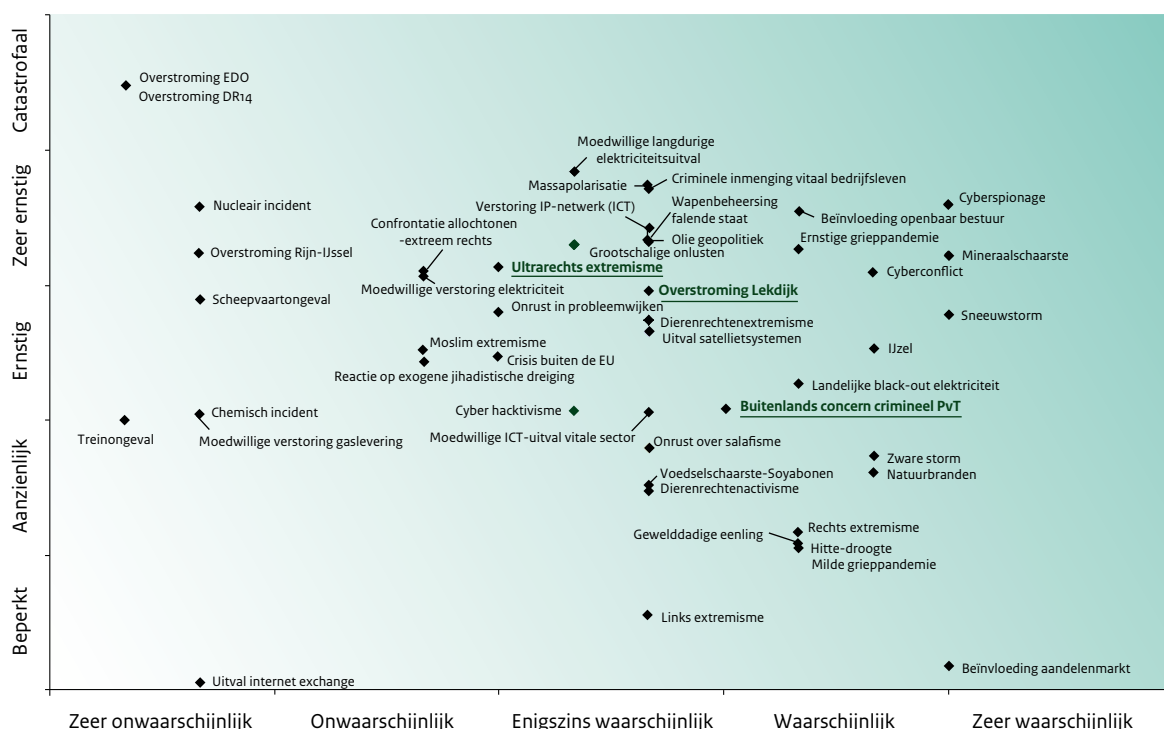
4 Scenario's in vergelijkend perspectief

4.1 Het risicodiagram

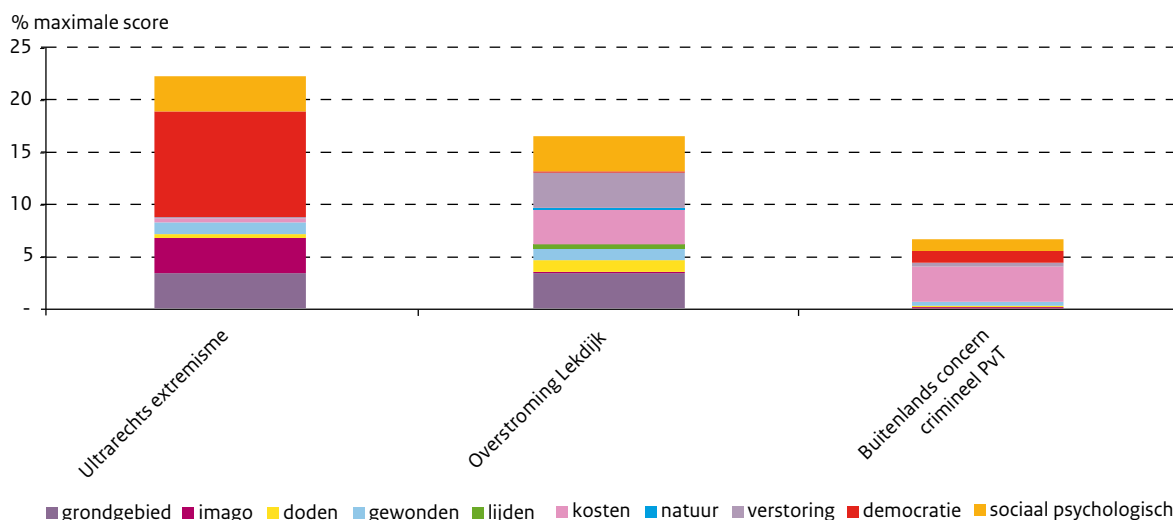
De resultaten van de beoordeling van elk scenario zijn grafisch weergegeven in het risicodiagram (Figuur 4.1). In

dit diagram zijn de posities van de scenario's weergegeven, die zijn berekend op grond van de verwachte waarden voor de waarschijnlijkheid en impact, volgend uit de door de experts vastgestelde scores. De scenario's die

Figuur 4.1 Posities van scenario's in het risicodiagram.



Figuur 4.2 Opbouw van de scores op de tien impactcriteria voor de drie scenario's uit de NRB 6



voor de NRB 6 zijn ontwikkeld, zijn met een groene kleur en onderstreept weergegeven.

Op de verticale as in het risicodiagram is de impact uitgezet. De totale impact is berekend volgens de Gewogen Som methode, zoals beschreven in de Leidraad van de NRB methodiek.

De maximale waarde van de as komt overeen met een (fictief) scenario dat op de tien NRB-impactcriteria de maximale score oplevert (100% = catastrofaal). De indeling van de verticale as is logaritmisch van aard en zo gekozen dat iedere volgende categorie een drie keer hogere impact aangeeft dan de vorige.

Op de horizontale as is de waarschijnlijkheid van het scenario weergegeven. De indeling van deze as is zo dat iedere volgende categorie een tien keer hogere waarschijnlijkheid aangeeft dan de vorige categorie.

In Tabel 4.1 is voor elk scenario een overzicht gegeven van de scores op de waarschijnlijkheid en de afzonderlijke impactcriteria, zowel de verwachte waarden als de onder- en bovengrenzen. In Figuur 4.2 is aangegeven hoe de totale impact van de scenario's in deze NRB cyclus is opgebouwd uit de gescoorde verwachte waarden voor de afzonderlijke impactcriteria. Deze gegevens worden verder besproken in paragraaf 4.2.

4.2 De plaats van de nieuwe scenario's in het risicodiagram

Twee scenario's uit deze NRB hebben op grond van de scores op de criteria een overall impact die wordt gekenmerkt als ernstig tot zeer ernstig: het scenario *ultrarechts extremisme* en het scenario *overstroming Lekdijk*

Lopiker- en Krimpenerwaard. De overall impact van het scenario *buitenlands concern* blijkt *crimineel Paard van Troje* is ongeveer één klasse geringer: aanzienlijk tot ernstig. Het *ultrarechts extremisme* valt in de categorie onwaarschijnlijk (om precies te zijn aan de bovenzijde van deze categorie) en beide andere scenario's in de categorie enigszins waarschijnlijk.

Hieronder volgt een toelichting per scenario.

In het scenario *ultrarechts extremisme* leidt een scheuring in een nieuwe partij in Nederland, die door haar tegenstanders als 'rechtspopulistisch' wordt omschreven, medio 2016 tot het ontstaan van twee 'rechtspopulistische' partijen. Deze worden beide gekenmerkt door sterke islam- en EU-kritische standpunten, maar één van de partijen maakt zich ook nog sterk voor de Noord-Europese identiteit en is anti-zionistisch georiënteerd. In dezelfde periode vallen enkele middelgrote Zuid-Europese banken om, wat leidt tot toenemende anti-zionistische sentimenten en de oprichting van een denktank voor de bescherming van de Noord-Europese identiteit. Door miscommunicatie leiden diverse door de denktank geventileerde meningen en uitlatingen tot een opleving van extremistische activiteiten tegen islamitische en joodse gemeenschappen. Als ook ultralinks- en ultrarechts-extremistische groeperingen elkaar vinden in het ageren tegen kapitalistische uitwassen en een Europese burenhulpbeweging van ultrarechtse signatuur een sterke groei doormaakt in verschillende landen, waaronder Nederland, neemt het aantal incidenten waarbij geweld wordt gebruikt tegen moslims en Joden toe. Ook raakt de overheid geleidelijk de grip op de situatie kwijt. Medio 2017 richten enkele jonge leden van de verschillende bewegingen de VolksVerdedigingsGroep (VVG) op, die samenwerkt met een Duitse neonazistische

Tabel 4.1 Overzicht van scores op waarschijnlijkheid en impactcriteria.

		Ultrarechts extremisme	Overstroming Lekdijk	Buit. concern crimineel PvT
Waarschijnlijkheid	V	B _{hoog}	C	C _{hoog}
	O	B	C	B
	B	C	C _{hoog}	D _{hoog}
Impactcriteria				
1.1 Aantasting integriteit grondgebied	V	D	D	X
	O	X	D	X
	B	D	D	X
1.2 Aantasting integr. internat. positie NL	V	D	A	A
	O	B	X	X
	B	E	B	D
2.1 Doden	V	B	C	A
	O	B	C	A
	B	C	C	A
2.2. Gewonden en chronisch zieken	V	C	C	B
	O	B	B	A
	B	D	E	C
2.3 Gebrek aan primaire levensbehoeften	V	X	B	X
	O	X	A	X
	B	X	D	X
3.1 Economische veiligheid	V	B	D	D
	O	A	D	C
	B	C	D	D
4.1 Langdurige aantast. milieu en natuur	V	X	A	X
	O	X	A	X
	B	X	B	X
5.1 Verstoring dagelijks leven	V	A	D	B
	O	A	C	A
	B	B	E	B
5.2 Aantasting democratische rechtstaat	V	E	A	C
	O	E	X	B
	B	E	D	D
5.3 Sociaal-psych impact: angst en woede	V	D	D	C
	O	D	B	A
	B	E	E	E

V = Verwachte waarde, O = Ondergrens, B = Bovengrens, X = niet van toepassing

groepering. Zodra door spuurwerk van twee onderzoeks-journalisten bekend wordt dat een aantal moordaanslagen op ondernemers met een moslim en Joodse achtergrond zijn gepleegd door de VVG, raakt Nederland in een spiraal van geweld. Demonstraties lopen uit op ernstige rellen en er zijn regelmatig zeer gewelddadige confrontaties tussen ultrarechtse extremisten, radicale moslims en andere groeperingen, waarbij enkele malen doden vallen. Als gevolg van deze situatie ontstaat er bij een deel van de bevolking, vooral onder moslims en de joodse gemeenschap, een groot gevoel van onveiligheid. In bepaalde wijken durven mensen vanwege het geweld en het intimiderende effect van activiteiten van bepaalde

groepen niet meer over straat. Respect en tolerantie jegens minderheden nemen sterk af. De overheid heeft onvoldoende grip op de situatie en verliest het vertrouwen onder de burgers. Het functioneren van de politiek en het openbaar bestuur en het bewaken van de openbare orde en veiligheid komen onder druk te staan. Door het extreme geweld worden politie en geneeskundige hulpdiensten aanzienlijk belast. Deze effecten manifesteren zich door een hoge impact op de criteria aantasting van de democratische rechtstaat (5.2) en sociaal psychologische impact (5.3). Door de gebeurtenissen wordt Nederland in het buitenland gezien als een uiterst instabiel land. Er is een sterke daling van het

toerisme te zien en sommige investeerders trekken zich terug. In een aantal landen wordt opgeroepen tot een boycot van Nederlandse producten. De impact op het criterium aantasting van de internationale positie van Nederland (1.2) is daarom hoog. Er vallen doden en gewonden en een groot aantal mensen loopt psychotrauma's op. De ontstane materiële en economische schade is aanzienlijk. Bij elkaar leidt dit tot een totale impactscore zeer ernstig.

De kans dat dit scenario zich gaat voltrekken wordt geschat op onwaarschijnlijk tot enigszins waarschijnlijk (score B_{hoog}). Er zijn concrete aanwijzingen dat bepaalde in het scenario beschreven ontwikkelingen zich zouden kunnen manifesteren. Echter, de nogal forse geweldspiraal waarin ons land uiteindelijk belandt wordt door de meeste experts als (zeer) onwaarschijnlijk gezien. Onze samenleving heeft immers een bepaalde mate van weerstand waardoor ze minder vatbaar is voor activiteiten die de democratische rechtstaat aantasten en waardoor (te) extreem geweld niet zal worden getolereerd. De meeste experts waarschuwen wel voor verdere afbouw van voelsprietten in de samenleving en betwijfelen enigszins of de overheid een grote groei van ultrarechts (en ander) extremisme met de huidige capaciteiten voldoende aan kan. Terugdringen van de groei van antidemocratische bewegingen in de samenleving zou een aandachtspunt moeten blijven.

Verder was er discussie over de tijdshorizon waarin dit scenario zich zou kunnen voordoen. Sommige experts waren van oordeel dat de waarschijnlijkheid zou toenemen, als dit scenario zich op de langere termijn zou afspelen.

Een tamelijk onverwachts ('verrassend') optredende overstroming in het rivierengebied kan forse problemen geven, onder meer bij het evacueren en het draaiend houden van vitale diensten. Dat blijkt in het scenario *overstroming Lekdijk Lopiker- en Krimpenerwaard*. In dit scenario breekt, na een periode van langdurige regen- en sneeuwval in het stroomgebied van de Rijn en een hoge afvoer van water door de rivieren, een relatief zwakke dijk langs de Lek door en stroomt het water dijkkring 14 binnen. Hoewel de autoriteiten voor de doorbraak al zijn aangevangen met evacueren, treedt de doorbraak zelf toch nog onverwachts op, waardoor enkele honderden personen verdrinken, het vee in de aanliggende polder niet meer kan worden gered en de hulpverlening moeizaam en chaotisch verloopt. Ook raakt een fors aantal personen gewond, chronisch ziek of lopen zij ernstige psychotrauma's op. Doordat de kade die de grens vormt tussen de dijkkringgebieden 14 en 15 te laag is, loopt na enkele uren het water ook dijkkring 15 in. De werkzaamheden van de hulpdiensten en het leger worden extra bemoeilijkt doordat er tegelijkertijd een overstroming van de Niederrhein in Duitsland dreigt waarbij het rivierwater ook

ons land binnen kan stromen, wat uiteindelijk niet gebeurt. Niettemin moeten beschikbare capaciteiten worden verdeeld.

Enkele dagen na de doorbraak zijn dijkkring 14 en het oostelijke deel van de dijkkring 15 geheel overstromd, zijn (spoor)wegen onbegaanbaar en is een deel van de vitale infrastructuur in het gebied onbruikbaar of uit voorzorg uitgeschakeld, hoewel dankzij een door Defensie op tijd aangelegde nooddijk een groot elektriciteitsknooppunt en ook de gastransporthoofdleiding blijven functioneren. Na een week heeft de overstroming in beide dijkkringgebieden haar maximale omvang bereikt en na twee weken is het gat in de dijk gedicht.

Het duurt tien maanden om het overstromde gebied leeg te pompen en compleet herstel neemt ongeveer twee jaar in beslag. De impact op aantasting grondgebied (criterium 1.1) is daardoor hoog en dat geldt ook voor de verstoring van het dagelijkse leven (5.1). De totale schade wordt geraamd op 13 mld euro (hoge impact op criterium 3.1: kosten). Door de (tijdelijke) uitval van vitale infrastructuur in het gebied (landelijk blijft het meeste wel functioneren) is er voor een deel van de getroffen en een aanzienlijk gebrek aan primaire levensbehoeften. De sociale psychologische impact (5.3) is groot. De aantasting van milieu en natuur blijkt beperkt te zijn, omdat zich in het overstromde gebied geen zware industrie bevindt noch grote opslagplaatsen van schadelijke stoffen en dergelijke. De totale impactscore is ernstig tot zeer ernstig.

Dit scenario wordt enigszins waarschijnlijk geacht (score C). Deze score volgt rechtsreeks uit de faalkansberekeningen die zijn verricht in het kader van Veiligheid Nederland in Kaart (VNK), waarbij ook rekening is gehouden met bestaand beleid en maatregelen en met de gevolgen zoals beschreven in het scenario. Opgemerkt wordt dat het scenario weliswaar representatief is voor het rivierengebied als geheel, maar dat er ook dijkkringen zijn met lagere dan wel hogere overstromingskansen. Om die reden wordt voor de waarschijnlijk een bovengrens C_{hoog} (waarschijnlijk) gehanteerd.

In het scenario *buitenlands concern blijkt crimineel paard van Troje* kiest een recentelijk opgericht concern uit Dubai, genaamd Coralart, Nederland uit om zich te vestigen, vanwege de uitstekende logistieke faciliteiten en het gunstige fiscale klimaat. Coralart presenteert zich als een geavanceerd investeringsvehikel voor de opkomende klasse van miljardairs in de Midden-Oosten regio. Het investeert fors in de bouwsector, de logistieke sector en de financiële dienstverlening, onder meer door een aantal agressieve en opvallende overnames, nieuwe projecten en joint ventures. Met gedurfde projecten en flinke investeringen draagt het concern bij aan de Nederlandse economie, die zo'n injectie goed kan gebruiken, en zorgt het voor een gunstige ontvangst bij politici en bestuurders. Ook verwerft het de controle over een geldkantoor dat

vooral immigrantengemeenschappen in grote steden bedient, maar ook financiële diensten biedt voor armere mensen en maatschappelijke organisaties. In de loop van enkele jaren blijkt echter geleidelijk dat onderdelen van het concern zich, veelal op de achtergrond of in ieder geval niet zichtbaar, op forse schaal met kwalijke praktijken bezig houden zoals witwassen, fraude, drugstransport, afpersing en omkoping. Als eenmaal het ene schandaal het andere opvolgt, stort het imperium van Coralart in en worden de directieleden van de Nederlandse dochteronderneming gearresteerd.

Het gevolg is onder meer dat 20.000 banen verloren gaan, een groot aantal bedrijven failliet gaat of veel omzet verliest (in totaal vijf miljard per jaar), maatschappelijke organisaties veel geld mis lopen en grote bouwprojecten worden gestaakt. De economische impact (3.1) is zeer ernstig. Ook leidt de ondergang van het concern tot gespannen verhoudingen in de Nederlandse samenleving, de politiek en het bestuur. Uit onderzoek blijkt dat een aantal bestuurders en politici nauwe banden onderhield met het concern en bepaalde zaken oogluikend heeft toegestaan. De druk vanuit de media en samenleving leidt tot het aftreden van drie ministers en een parlementair onderzoek. Aan de andere kant ontstaat er veel ongenoegen bij lokale gemeenschappen die door toedoen van het landelijke juridische establishment (rechters, die verantwoordelijk worden gehouden voor sluiting van bedrijfsonderdelen) allerlei projecten en activiteiten moeten staken. De aantasting van het functioneren van politiek en openbaar bestuur is aanzienlijk, sociale kernwaarden komen onder druk te staan, een deel van de bevolking is boos of voelt zich onzeker en het vertrouwen in overheden en instanties en bedrijven lijdt veel schade. Deze gevolgen manifesteren zich door een aanzienlijke impact op de criteria aantasting van de democratische rechtstaat (5.2) en sociaal psychologische impact (5.3). Een aantal directe slachtoffers (door baanverlies, afpersing of zware intimidatie) kan chronisch ziek worden vanwege stress (criterium 2.2). Ook loopt ons land een zekere imagoschade (1.2) op, vooral bij andere Westerse landen. De totale impactscore van dit scenario is aanzienlijk tot ernstig. Opgemerkt wordt dat de onzekerheid in een aantal impactscores – en daardoor ook die in de totale impact – groot is. Hier wordt bij de onzekerheidsanalyse in Bijlage 4 dieper op ingegaan.

Ook de waarschijnlijkheid van het scenario wordt gekenmerkt door een grote onzekerheid. Tijdens de scoringssessie noemden experts een aantal uiteenlopende argumenten, waarvan sommige op een hoge waarschijnlijkheid duiden en andere juist op een zeer lage. Enerzijds werd gesteld dat, hoewel diverse gebeurtenissen zich los van elkaar wel kunnen voordoen, het scenario als geheel onwaarschijnlijk is. Anderzijds waren sommige experts van mening dat de waarschijnlijkheid hoog is, omdat veel van de elementen in het scenario al realiteit

zijn. Op basis van de gemiddelde waardering is de score vastgesteld op C_{hoog} (enigszins waarschijnlijk tot waarschijnlijk) met een ondergrens onwaarschijnlijk en een bovengrens die tegen zeer waarschijnlijk aan zit (zie ook Bijlage 4).

4.3 Overzicht impactscores van de nieuwe scenario's

De drie scenario's in deze NRB zijn zeer verschillend qua oorzaak, triggers, verloop en gevolgen. Die verschillen manifesteren zich ook in de afzonderlijke impactscores, weergegeven in Tabel 4.1.

De natuurramp in het scenario *overstroming Lekdijk Lopiker- en Krimpenerwaard* veroorzaakt vooral veel fysieke schade en uitval van een groot deel van de vitale infrastructuur in het gebied. Dit komt tot uiting in een hoge score op daarmee samenhangende criteria: aantasting van de integriteit van het grondgebied (1.1), verstoring van het dagelijkse leven (5.1), economische schade (3.1) en de criteria van het vitale belang fysieke veiligheid: doden, gewonden en gebrek aan primaire levensbehoeften. Door de ontvricting die de overstroming veroorzaakt scoort ook criterium 5.3 (sociaal psychologische impact) hoog. Daarnaast is er enige, maar beperkte schade aan natuur en milieu (4.1). De impact op de internationale positie van Nederland (1.2) en de aantasting van de democratische rechtstaat (5.2) zijn beperkt.

De scores op het sociaal maatschappelijke scenario *ultrarechts extremisme* geven een heel ander beeld. Bij dit scenario is de score op de twee laatstgenoemde criteria (1.2 en 5.2) juist zeer hoog. Ook in dit scenario is er sprake van een grote sociaal psychologische impact (5.3), maar dat heeft een duidelijk andere oorzaak dan bij de overstroming, namelijk de onrust, angst en woede die het gevolg zijn van maatschappelijke spanningen en extreem geweld. Er vallen doden en gewonden (aanzienlijke tot ernstige impact) en de economische schade is eveneens aanzienlijk. Opvallend is de hoge score op het criterium aantasting integriteit grondgebied (1.1). Anders dan bij de overstroming, waar het overstroomde gebied – met een oppervlakte van enkele honderden km² – lange tijd niet bruikbaar is, gaat het bij het scenario *ultrarechts extremisme* om een aantal wijken met een beperkt totaaloppervlak (maar een hoge bevolkingsdichtheid), die gedurende een aantal maanden worden beheerst door gewelddadige en intimiderende groepen. We merken op dat vanwege interpretatieverschillen (zijn die wijken functioneel onbruikbaar of niet) de onzekerheid in deze impactscore hoog was. De andere criteria zijn niet of nauwelijks van toepassing.

In het scenario *buitenlands concern blijkt crimineel paard van Troje* is de economische impact (3.1) dominant, wat niet verwonderlijk is omdat dit scenario draait om criminele activiteiten, zoals witwassen en fraude, waarmee grote hoeveelheden geld zijn gemoeid. Omdat in het scenario geleidelijk duidelijk wordt dat er een zekere mate van belangenverstremming is tussen politici, bestuurders en het concern, het toezicht heeft gefaald en het vertrouwen van de burger in overheden en bedrijven een flinke deuk oploopt, zijn ook de sociaal psychologische impact (5.3) en de aantasting van de democratische rechtstaat (5.2) ernstig. Directe slachtoffers (door baanverlies, afpersing of intimidatie door criminele elementen van onderdelen van het concern) kunnen vanwege ernstige stress chronisch ziek worden (aan-zienlijke impact voor criterium 2.2). De andere criteria scoren beperkt of zijn niet van toepassing.

4.4 Impactscores van alle scenario's: welke zijn het meest relevant?

In Bijlage 5 zijn de impactscores van alle NRB scenario's samengevat, de drie nieuw ontwikkelde en de 45 scenario's uit de NRB's 2007 tot en met 2012. Bij de meeste (oude en nieuwe) scenario's wordt de impactscore voor een belangrijk deel bepaald door hoge scores op een beperkt aantal criteria. Zo is de impact bij de energiescenario's voornamelijk bepaald door verstoring van het dagelijkse leven (5.1) en scores de twee internationale scenario's uit de NRB 2011 en NRB 2012 (*crisis buiten de EU en wapenbeheersing falende staat*) hoog op het criterium aantasting integriteit internationale positie Nederland (1.2). Dat geldt overigens niet voor het nieuwe internationale scenario *buitenlands concern blijkt crimineel paard van Troje*, waarin de zich geleidelijk voltrekkende ramp toch vooral een Nederlandse aangelegenheid is, hoewel de dreiging vanuit het buitenland komt. Er zijn ook scenario's, waarbij meerdere criteria bepalend zijn voor de totale impact. Een goed voorbeeld is het scenario *uitval van satellietssystemen*, waarbij de helft van de criteria C of D scoort. Ook de totale impact van de scenario's *cyberhacktivisme* en *overstroming Lekdijk Lopiker- en Krimpenerwaard* wordt bepaald door een score C of D op meerdere criteria. Veel van de scenario's op het gebied van polarisatie en radicalisering scoren hoog op sociaalpsychologische impact en aantasting van de democratie. Deze criteria lijken dus nauw met het betreffende thema samen te hangen. Scenario's van natuurrampen, zoals overstromingen, extreem weer en grootschalige ongevallen, worden gekenmerkt door hoge scores op de criteria aantasting integriteit grondgebied (1.1), verstoring van het dagelijkse leven (5.1), gebrek aan primaire

levensbehoeften (2.3), economische schade (3.1), veelal ook doden en gewonden en soms schade aan natuur en milieu (4.1).

De NRB heeft tot doel te analyseren welke capaciteiten ontwikkeld of versterkt moeten worden om ons land goed voor te bereiden op rampen, crises en dreigingen. Daarbij is het van belang om in te zetten op capaciteiten waarmee de impact verminderd kan worden op die criteria die volgens de beoordeling van de scenario's het meest getroffen worden. Op deze wijze kan de totale impact van meerdere dreigingen beperkt worden.

In de analyse van de NRB 2010 is geconstateerd dat de drie meest dominante impactcriteria in de tot dan toe ontwikkelde scenario's de sociaalpsychologische impact (5.3), verstoring van het dagelijkse leven (5.1) en kosten (3.1) zijn. Verder blijkt het criterium aantasting van de democratische rechtstaat (5.2) hoog te scoren bij scenario's in de thema's *Verwevenheid onder- en bovenwereld, Polariserend en Radicaliserend, Energievoorzieningszekerheid en uitval vitale diensten en Cyber dreigingen*. Bij de laatste twee thema's heeft dat te maken met het gegeven dat in de meeste van deze scenario's sprake is van aanslagen of andere activiteiten met een moedwillig karakter. In de scenario's uit de NRB 2011 en NRB 2012 bleek ook het criterium aantasting integriteit internationale positie Nederland (1.2) dominant. En die dominantie werd niet alleen veroorzaakt door de scenario's uit het thema *Internationale opontwikkelingen, machtsverhoudingen en mondialisering*, maar ook door andere. De scores op de drie nieuwe scenario's in de NRB 6 veranderen weinig aan dit beeld.

In Figuur 4.3 is voor alle 48 scenario's samen het relatieve aantal keren weergegeven, dat een criterium is gescoord als niet relevant of beperkt (o of A), aanzienlijk of ernstig (B of C) en zeer ernstig of catastrofaal (D of E). De criteria verstoring van het dagelijkse leven en sociaalpsychologische impact scoren het vaakst hoog (D of E), gevolgd de criteria kosten en aantasting democratische rechtstaat. Van de twee laatste scoort het criterium kosten het vaakst aanzienlijk of ernstig (B of C). In de rangorde van hoge scores volgen daarna de criteria gebrek aan primaire levensbehoeften (lichamelijk lijden) en aantasting van de integriteit van onze internationale positie (ongeveer even frequente scores op D of E dan wel B of C). Aan de overige vier criteria wordt niet vaak een hoge score (D of E) toegekend, maar het aantal scores B of C op de criteria doden, gewonden en chronisch ziek is wel relatief hoog. Op basis van de gelijkenis in de patronen lijken deze criteria gekoppeld te zijn. De criteria aantasting integriteit grondgebied en langdurige aantasting natuur en milieu scoren vaak (meer dan 80%) n.v.t. of A. Van deze twee scoort aantasting integriteit grondgebied het vaakst een D of E. De scores op dit

criterium van de nieuwe scenario's *ultrarechts extremisme* en *overstroming Lekdijk Lopiker- en Krimpenerwaard* (beide een D) hebben daar relatief veel aan bijgedragen.

Trends?

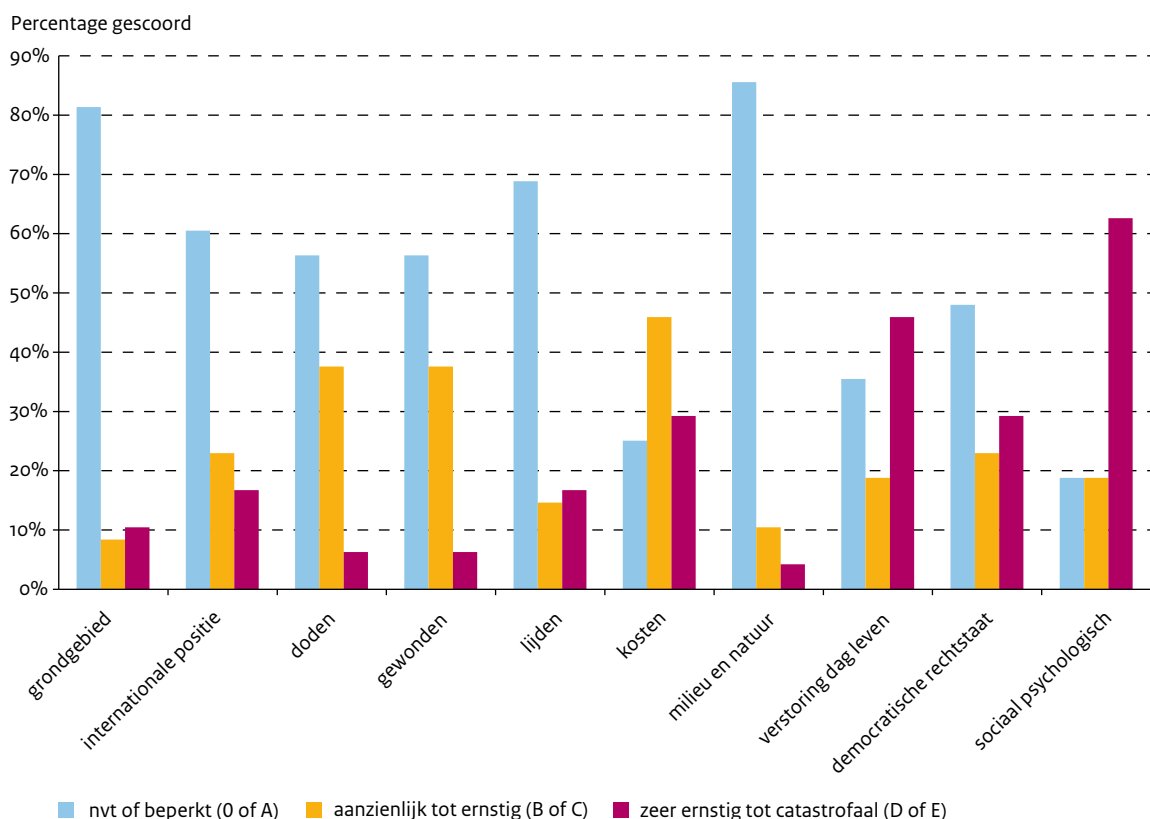
In de Figuren 4.4 en 4.5 zijn de relatieve scores op de impactcriteria gegeven op de scenario's die vóór respectievelijk vanaf 2010 zijn ontwikkeld en gescoord. Daarbij valt op dat er een afname is in hoge scores op de criteria verstoring van het dagelijkse leven en gebrek aan primaire levensbehoeften, en een toename voor het criterium aantasting integriteit internationale positie Nederland en – wat betreft de B en C scores – het criterium gewonden en chronisch zieken. Voor de andere criteria zijn er geen grote verschillen te constateren, behalve dat het criterium langdurige aantasting natuur en milieu vanaf 2010 in het geheel geen hogere score heeft gehad dan C.

Van enkele criteria zijn de wijze waarop de impact wordt beoordeeld en de daarmee samenhangende tabel met scorelabels in 2010 aangepast. De grootste verandering betreft het criterium sociaal psychologische impact. Dit heeft echter, gezien de overeenkomst in de scorepatronen op dit criterium voor en vanaf 2010 (zie de Figuren 4.4 en 4.5), geen significante invloed gehad op de scores.

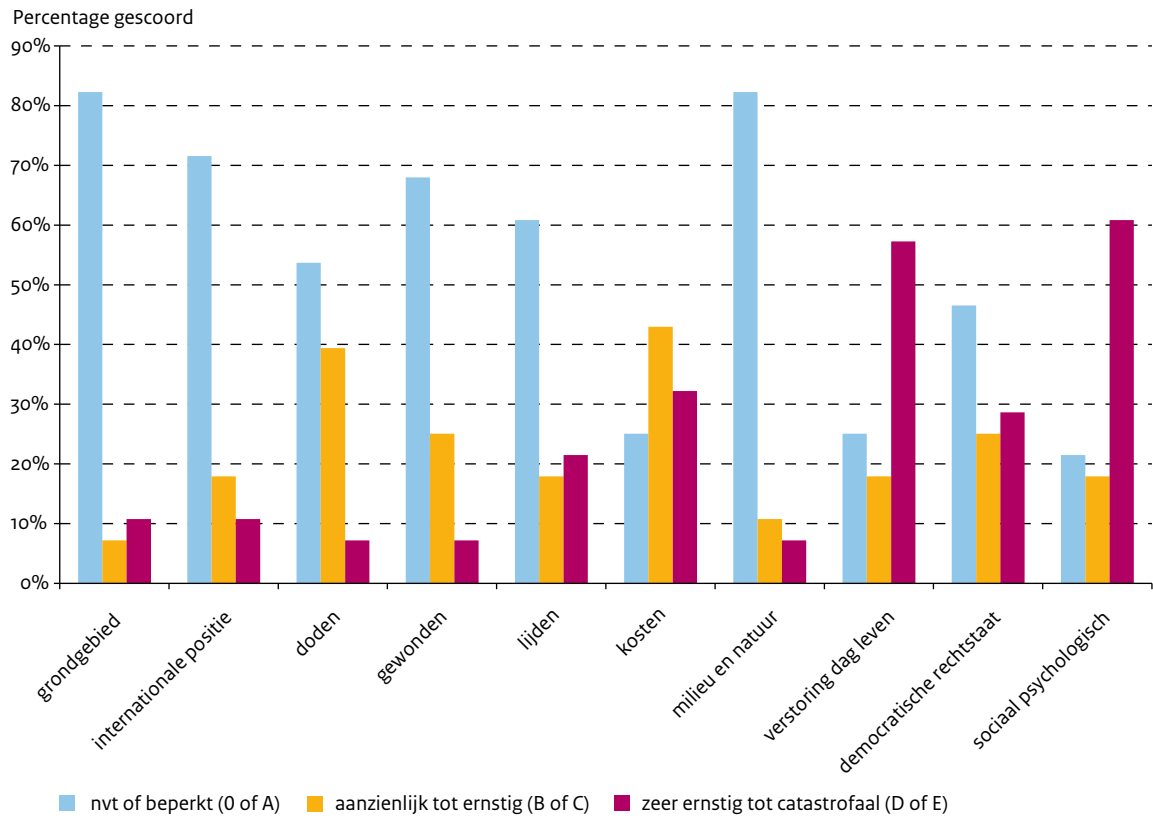
De verschillen in scorepatronen voor en vanaf 2010 lijken vooral samen te hangen met accentverschuivingen in de thematiek. In de eerste jaren zijn veel scenario's gemaakt van rampen met een grote fysieke impact, zoals overstromingen, grootschalige uitval van vitale sectoren en een aantal grote ongevallen. Behoudens het maritiem ongeval, het spoorwegongeval (beide in 2010) en de overstroming uit deze NRB 6 zijn er vanaf 2010 niet meer zulke scenario's aan het risicodiagram toegevoegd. In de laatste jaren zijn er wel scenario's gemaakt op twee thema's die tot 2010 nog geen deel uit maakten van de NRB: *Terrorisme en Internationale ontwikkelingen, machtsverhoudingen en mondialisering*. Dit heeft het aantal hoge scores op criterium 1.2 doen toenemen.

In het kader van verbetering van de methodiek, bijvoorbeeld vanuit de vraag of de toekenning van labels aan de verschillende criteria voldoende 'gelijkwaardig' is, of aan bepaalde vitale belangen een te zwaar gewicht wordt toegekend dan wel of de toekenning van labels voldoende onderscheidend werkt, is een diepgaandere analyse van de scores wenselijk.

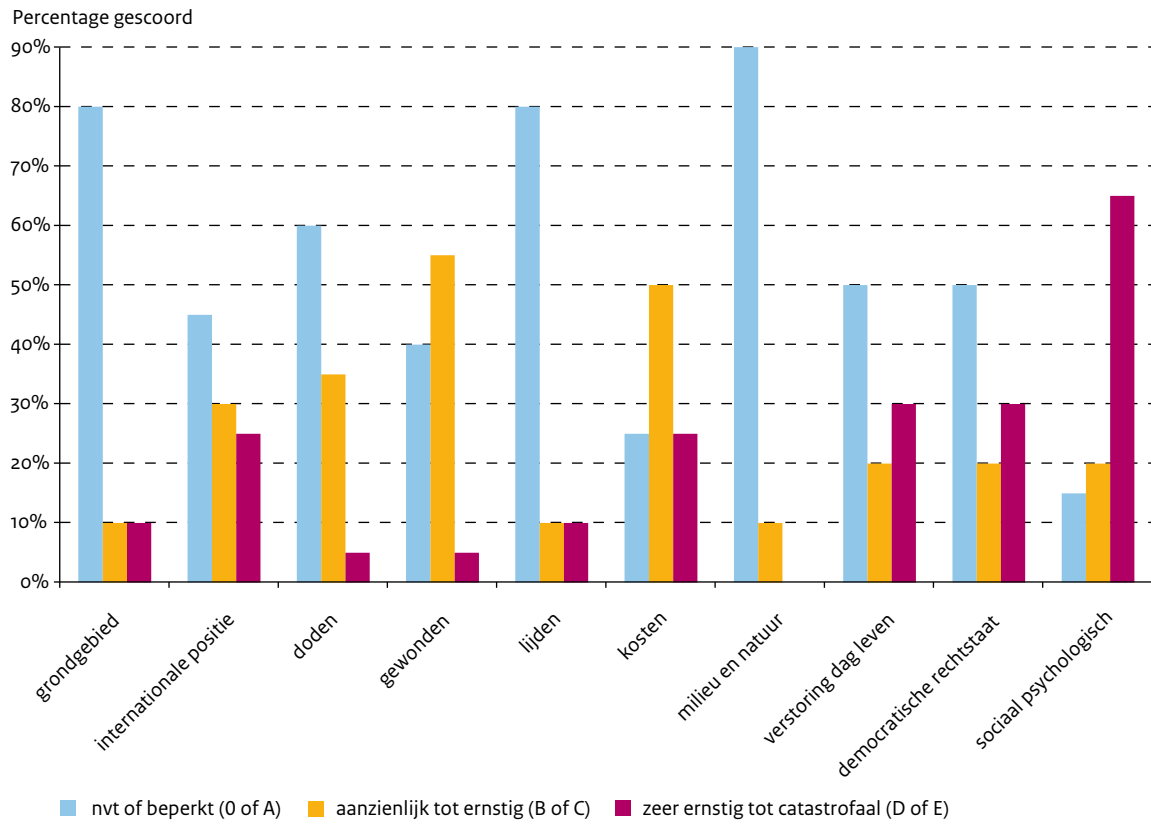
Figuur 4.3 Percentage dat een impactcriterium is gescoord als 'niet relevant of beperkt', als 'aanzienlijk tot ernstig' of als 'zeer ernstig tot catastrofaal' (alle scenario's uit de NRB 2007 tot en met heden).



Figuur 4.4 Percentage dat een impactcriterium is gescoord als 'niet relevant of beperkt', als 'aanzienlijk tot ernstig' of als 'zeer ernstig tot catastrofaal' (alle scenario's uit de NRB 2007 tot en met 2009).



Figuur 4.5 Percentage dat een impactcriterium is gescoord als 'niet relevant of beperkt', als 'aanzienlijk tot ernstig' of als 'zeer ernstig tot catastrofaal' (alle scenario's uit de NRB 2010 tot en met heden).



Bijlage 1

Het Analistennetwerk Nationale Veiligheid

Het Analistennetwerk Nationale Veiligheid (ANV) is een gezaghebbend kennisnetwerk dat sinds 2011 jaarlijks de NRB opstelt, in opdracht van het ministerie van Veiligheid en Justitie namens de Stuurgroep Nationale Veiligheid (SNV).

Tot en met 2010 lag de verantwoordelijkheid voor de NRB bij een aantal departementen, waarbij het ministerie van Veiligheid en Justitie als coördinator optrad. De SNV heeft geconstateerd dat – om de continuïteit, borging van de kennis en de multidisciplinaire aanpak te versterken – het gewenst is deze rol te beleggen bij kennisinstellingen. Ontwikkeling en onderhoud van kennis is immers core business van dit soort organisaties. Omdat nationale veiligheid een breed terrein bestrijkt, met vele disciplines, is het plan opgevat deze organisaties in een netwerkstructuur te laten opereren. Dit plan heeft geleid tot de vorming van het ANV.

Het ANV bestaat uit een vaste kern van zes organisaties (de **Taakgroep NRB**) en daaromheen een netwerk (de Ring) van kennisinstellingen, diensten, bedrijven en onderzoeksbureaus die afhankelijk van de kennisvraag worden ingeschakeld bij de productie van de NRB. De vaste kern wordt gevormd door de volgende zes organisaties:

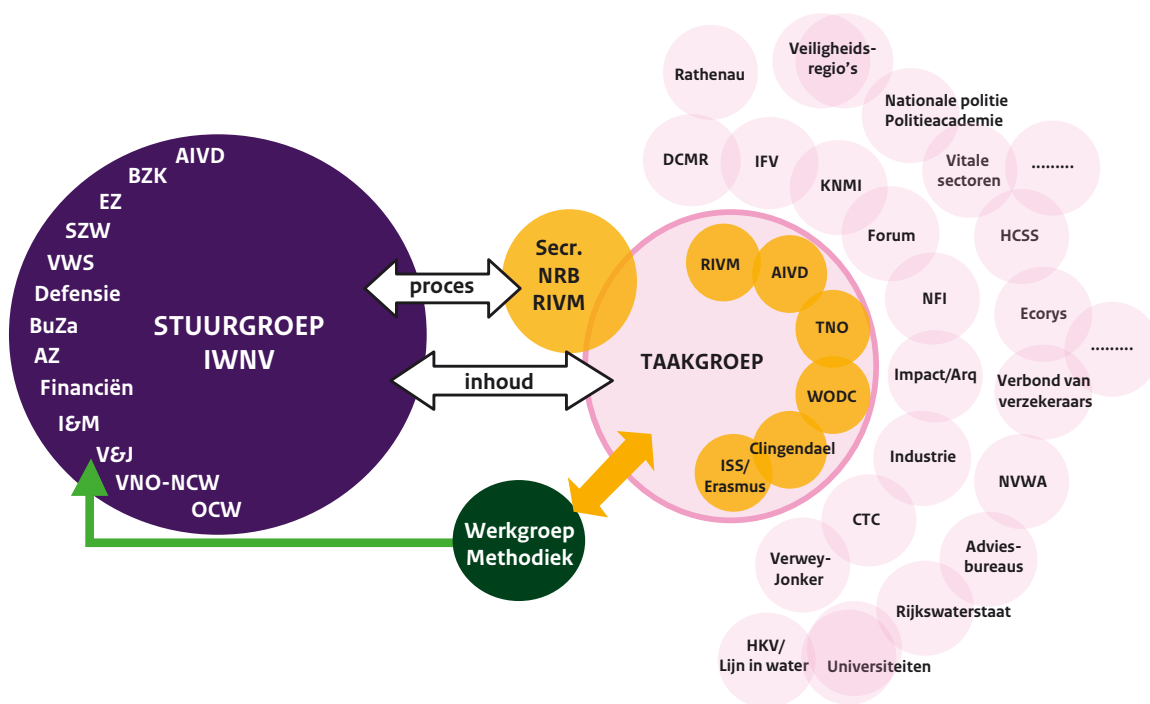
- Het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM)
- Het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Veiligheid en Justitie

- De Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD)
- De Nederlandse Organisatie voor toegepast-natuurwetenschappelijk onderzoek TNO
- De Stichting Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael'
- Het Institute of Social Studies (ISS) van de Erasmus Universiteit Rotterdam

Deze organisaties beschikken over brede, multidisciplinaire expertise en bestrijken daarmee gezamenlijk het werkveld van de Nationale Veiligheid. Op deze wijze is de *All Hazard benadering* voor de NRB gegarandeerd en is de eenheid in methodologie en overkoepelende analyses geborgd.

De zes instellingen in de kern dragen gezamenlijk de verantwoordelijkheid voor de inhoudelijke kwaliteit van de NRB. Specifieke, aanvullende expertise wordt geleverd door de andere organisaties in het netwerk. De organisaties in de kern en de ring stellen experts en analisten ter beschikking, die in (in samenstelling steeds wisselende) werkgroepen inhoudelijke activiteiten uitvoeren voor de NRB. Een ondersteunend secretariaat (het **NRB secretariaat**) bestaande uit een algemeen secretaris, werkgroepcoördinatoren en projectondersteuning draagt zorg voor de processturing, voortgangsbewaking en ondersteuning van het tot stand brengen van de NRB. Het NRB secretariaat is het vaste aanspreekpunt voor de SNV, de IWNV (Interdepartementale Werkgroep Nationale Veiligheid) en de aangesloten departementen. Verder ondersteunt het NRB secretariaat de Taakgroep en

Figuur B1.1 Netwerkstructuur Analistennetwerk Nationale Veiligheid. De ring van organisaties om de Taakgroep is niet statisch en kan naar behoefte worden uitgebreid met andere kennisinstellingen, diensten en bedrijven.



de scenariowerkgroepen bij de productie van de NRB en stuurt en bewaakt zij het proces. Het NRB secretariaat is gevestigd bij het RIVM. De organisatiestructuur is schematisch weergegeven in Figuur B1.1.

De werkgroep methodiek, een werkgroep⁵⁰ met vertegenwoordigers van een aantal kennisinstellingen en bedrijven, waaronder enkele organisaties die nu deel uitmaken van de Taakgroep, maakt geen deel uit van het ANV. Zij valt onder de regie van het ministerie van Veiligheid en Justitie. De werkgroep levert ondersteuning aan het ANV bij de productie van de NRB, in het bijzonder waar het de bewaking van de NRB-methodiek, de beantwoording van methodische vragen en het ontwikkelen van verbeteringen en noodzakelijke aanpassingen in de methodiek betreft.

De hoofdtaken van het ANV zijn:

1. Het produceren van de jaarlijkse Nationale Risicobeoordeling, waarbij de SNV bepaalt welke thema's in de NRB dienen te worden uitgewerkt.
2. Het (jaarlijks) adviseren van de SNV over de relevante thema's voor de (volgende) NRB, waarbij naast

incidentscenario's ook ontwikkelingen op de (middel) lange termijn en sluipende processen worden meegenomen.

3. Het uitvoeren van thematische verkenningen en andere studies op het gebied van Nationale Veiligheid, in opdracht van de SNV.

De werkwijze, de organisatiestructuur, de taken en verantwoordelijkheden van het ANV en de daarin onderscheiden functionaliteiten, de plancyclus, het productieproces, het omgaan met kennis en vertrouwelijke informatie, de communicatie, de overdracht aan de werkgroepen voor de capaciteitanalyse en de borging van kwaliteit en expertise zijn beschreven in een kwaliteitsplan.

⁵⁰ Deze werkgroep is actief sinds de strategie Nationale Veiligheid van kracht is (2007), in nagenoeg steeds dezelfde samenstelling.

Bijlage 2

Overzicht van betrokken organisaties

Deze bijlage bevat een overzicht van de organisaties die hebben meegewerkt aan de totstandkoming van de scenario's in deze NRB 6. Per scenario is aangegeven welke organisatie verantwoordelijk is voor de inhoud (opsteller van het scenario), welke organisaties hebben bijgedragen aan het ontwikkelen van het scenario (in de vorm van het aanleveren van essentiële informatie)⁵¹ en welke

organisaties hebben deelgenomen aan de beoordeling (scoring) van het scenario. Bij elke scoring sessie is een vertegenwoordiger van de werkgroep methodiek aanwezig geweest om vragen en knelpunten van methodische aard te kunnen oplossen en de consistentie van de beoordeling te bewaken.

Ultrarechts extremisme

Opsteller scenario	AIVD
Bijdrage geleverd door	Universiteit van Amsterdam , Overstag Uitvoering, Nationale Politie Landelijke Eenheid, Ministerie van BZK, Ministerie van V en J
Deelnemers beoordeling scenario	AIVD, Universiteit van Amsterdam , Overstag Uitvoering, Verwey-Jonker Instituut, International institute of Social Studies/Erasmus Universiteit (ISS), Lindenlink, Ministerie van V en J

⁵¹ Opmerking: veelal zijn er voor aanvang van de productie van scenario's brainstormsessies gehouden met een aantal experts en organisaties om ideeën en informatie te verkrijgen voor het betreffende scenario. Alleen de organisaties die een daadwerkelijke bijdrage aan het scenario hebben geleverd in de vorm van essentiële informatie of onderdeel van het scenario zijn hier vermeld. Een aantal van de experts die hebben deelgenomen aan brainstormsessies en reviews waren ook betrokken bij de scoring sessie.

Overstroming Lekdijk Lopiker- en Krimpenerwaard

Opsteller scenario	Blueland Consultancy en TNO, in samenwerking met HKV/Lijn in water
Bijdrage geleverd door	Deltares, Rijkswaterstaat, Stedin, Stichting Arq/Impact, RIVM, GHOR, Veiligheidsregio Utrecht, Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid, Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond, Veiligheidsregio Hollands Midden, Hoogheemraadschap Schieland en Krimpenerwaard, Ministerie van Defensie, Ministerie van EZ, Ministerie van V en J
Deelnemers beoordeling scenario	Deltares, Rijkswaterstaat, Stedin, Stichting Arq/Impact, RIVM, TNO, HKV/Lijn in water, International institute of Social Studies/Erasmus Universiteit (ISS), Naeff Consult, Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid, Veiligheidsregio Hollands Midden, Ministerie van Defensie, Ministerie van V en J, LOCC

Buitenlands concern blijkt criminaal Paard van Troje

Opsteller scenario	Instituut Clingendael in samenwerking met de Nederlandse Politie Academie
Bijdrage geleverd door	International institute of Social Studies (ISS), Erasmus Universiteit, AIVD, WODC, Ministerie van BZK, Nationale Politie Landelijke Eenheid
Deelnemers beoordeling scenario	Erasmus Universiteit, HCSS, Instituut Clingendael, Stichting Arq/Impact, Arcadis, Openbaar Ministerie, Ministerie van BZ, Ministerie van Financiën, Ministerie van V en J

Bijlage 3

Onderbouwing beoordeling criterium 4.1 in het scenario Overstroming Lekdijk Lopiker- en Krimpenerwaard

Notitie van Dr. L. Posthuma (RIVM), december 2013

Introductie

Deze notitie bevat een onderbouwing van de scores op de impactcriteria 4.1a en 4.1b voor het scenario Overstroming Lekdijk Lopiker- en Krimpenerwaard (dijkkringen 14/15).

Criterium 4.1a: Impact op specifieke natuur- en landschappelijke gebieden (flora en fauna)

Het scenario meldt dat een gebied met een maximale omvang van 599 km² gedurende 10 maanden is overstromd, voordat het helemaal leeggepompt is. Flora en fauna hebben daarvan tijdelijk te lijden (minder dan één jaar). De mate waarin dit van belang is, gegeven de definities in de methodiek leidraad, is te scoren als 3-10% (oppervlak) voor weidevogels: er zit tenminste één

broedseizoen in het scenario. Dat de vogelpopulaties hierdoor niet 'verloren' zijn wordt veroorzaakt door het grote oppervlak broedgebied dat resteert gedurende het overstromingsjaar. Nadien kan het gebied weer als hersteld beschouwd worden. Het criterium 'verloren gaan' is niet aan de orde. Van de Natura2000 en EHS gebieden zijn er enkele kleine oppervlaktes die hieronder vallen.

Criterium 4.1b: Impact op milieu algemeen

Het scenario meldt dat een gebied met een maximale omvang van 599 km² gedurende 10 maanden is overstromd, voordat het helemaal leeggepompt is. De algemene milieukwaliteit zal hier beperkt onder lijden. Na de overstroming herstellen de ecosystemen, tenzij er sprake is van verzilting of hoge emissies aan toxische stoffen (uit bijvoorbeeld chemicaliën opslagen of industriële installaties), die beide blijvend schade kunnen aanrichten. Dat is in dit gebied echter niet het geval. Er zullen niet of nauwelijks interventiewaarden (de

Relatief oppervlak →	<3%	3-10%	>10%	NVT (als deze score mogelijk is; anders <3%)
Beleids categorie				
Broedgebieden voor weidevogels		X		
Natura2000 gebieden	X			
Waddenzee				n.v.t.
Duur < 1 jaar?	Ja			
Duur > 10 jaar?	Nee			

Absoluut oppervlak →	Lokaal (max. 50 km ²)	Regionaal (30 - 300 km ²)	Provinciaal (300 - 3000 km ²)	Landelijk (>3000 km ²)
Tijdsduur				
Korter dan 1 jaar		X		
Langer dan 1, maar korter dan 10 jaar				
Langer dan 10 jaar				

interventiewaarde van een stof is de concentratie die leidt tot overwegingen of nader onderzoek om tot een saneringsbesluit te komen) zijn overschreden, hooguit zeer lokaal. Na droogpompen kan het gebied weer ecologisch functioneren.

Onderbouwende gegevens voor de analyse van beide criteria

Ter onderbouwing van de impactbeoordeling van de criteria 4.1a en 4.1b zijn de hieronder opgesomde gegevens verzameld en gecontroleerd. Het gaat om basisgegevens over dreigingen voor het milieu aan de hand van lokatiegerelateerde bron-termen (bijvoorbeeld industrieterreinen) en van receptor-termen (beschermde gebieden).

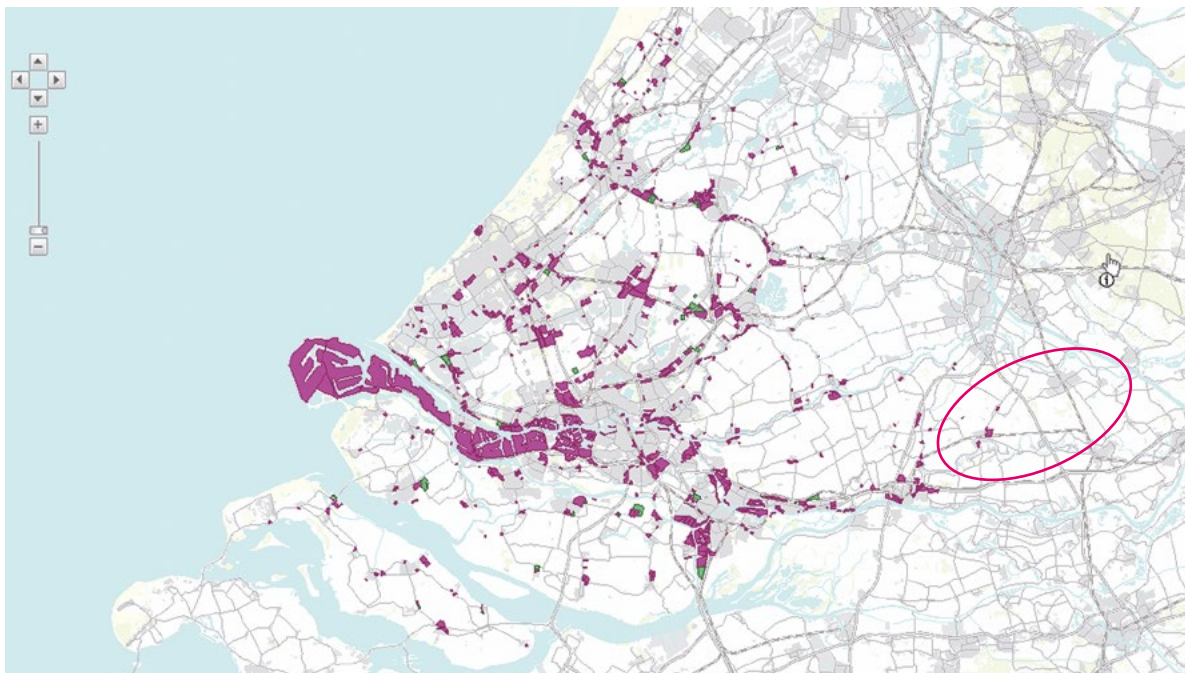
Grote bronnen

Er zijn geen significante bron-termen in het gebied aanwezig, zoals bedrijventerreinen met chemicaliënopslag of -verwerking (B3.1).

Kleine bronnen

In het gebied zijn diverse opslagen van chemische stoffen, zoals bij pompstations, garages, kleine industriële bedrijven en landbouwbedrijven. Een overstroming kan leiden tot het lokaal vrijkomen van die stoffen, met name als de stoffen een beperkte zogenaamde line of defense hebben (bijvoorbeeld de opslag van pesticiden in kartonnen dozen). In de regel zal dat niet het geval zijn. Pesticiden e.d. worden geleverd in goed gesloten verpakkingen, die bij een overstroming het vrijkomen van die stoffen beperken, behalve in het geval van 'bad practices' op een boerderij of in een industrieel bedrijf. Risico's van het leeglopen van tanks met huisbrandolie e.d. zijn via de actie 'tankslag' grotendeels of geheel teniet gedaan. Al met al kunnen kleine lokale emissies (van opslag naar water) niet uitgesloten worden. Het volume aan water waarin de hoeveelheden stoffen uit deze eventuele emissies worden opgelost is zeer groot, zodat verdunning (en transport) optreedt. Het is niet te verwachten dat dit, na droogpompen van het

Figuur B3.1 Industriegebieden.



Bron: <http://geo.zuid-holland.nl/geo-loket/html/atlas.html?atlas=bedrijventerreinen>

overstroomde gebied, leidt tot zodanige vervuiling dat lokaties gesaneerd zouden moeten worden.

Bestaande saneringslokaties

Zoals in elk gebied zullen er ook in het getroffen gebied saneringslokaties zijn, waarbij vanuit die verontreinigde bodems stoffen kunnen vrijkomen. Hiervoor geldt evenwel ook dat het volume intredende water zeer hoog zal zijn en het daarom nauwelijks is te verwachten dat dit, na droogpompen van het overstroomde gebied, leidt tot nieuwe saneringslokaties.

Algehele status van het gebied

Het scenario voorziet niet in inlaat van zout water. Dat zou in theorie mogelijk wel het geval zijn als er een opening in een dijk zou worden gemaakt aan de westkant van het gebied, wat zou kunnen leiden tot intreden van zout getijdenwater, met verzilting tot gevolg.

Ook is in het scenario geen sprake van vrijkomen van stoffen door een na-volgende overstroming benedenstrooms, die vervolgens (vanwege de hoge industrialisatiegraad van het benedenstroomse gebied) kan leiden tot intrede van stoffen door die eventuele zelfde opening in de dijk.

Al met al is er veel water, van verschillende diepte. Dit water zal (als rivierwater) mogelijk niet helemaal schoon zijn (maar niet zilt) en door lokale kleine emissies kan het overstromingswater licht verontreinigd raken, waarna

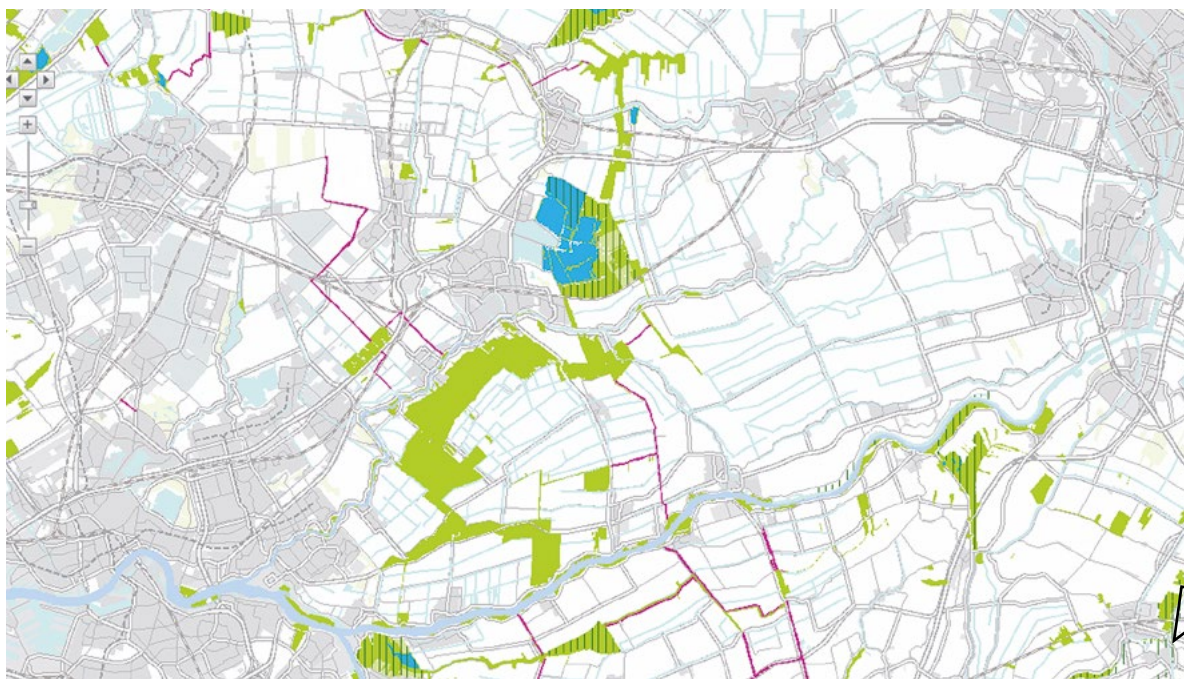
enige neerslag op de bodem kan plaatsvinden. De te verwachten verontreiniging zal echter zeer beperkt zijn.

Receptor-lokaties (natuur en milieu met hun waarderingen).

De kaart op pagina 59 van de methodiek leidraad (zie voetnoot 1 in de inleiding) geeft aan dat er sprake is van High Nature Value Farmland: agrarisch gebied met hoge classificatiewaarde. Het gaat hier om waarde voor onder meer broedvogels. Duidelijk is, dat het betreffende High-Value gebied slechts ten dele onderstroomt. Een check op eventuele specifieke receptor-gebieden wordt getoond in Fig. B3.2 (Ecologische Hoofdstructuur en Natura2000). De figuur laat zien dat slechts een kleine fractie van het overstroomde gebied onderdeel is van EHS en/of Natura 2000 gebieden.

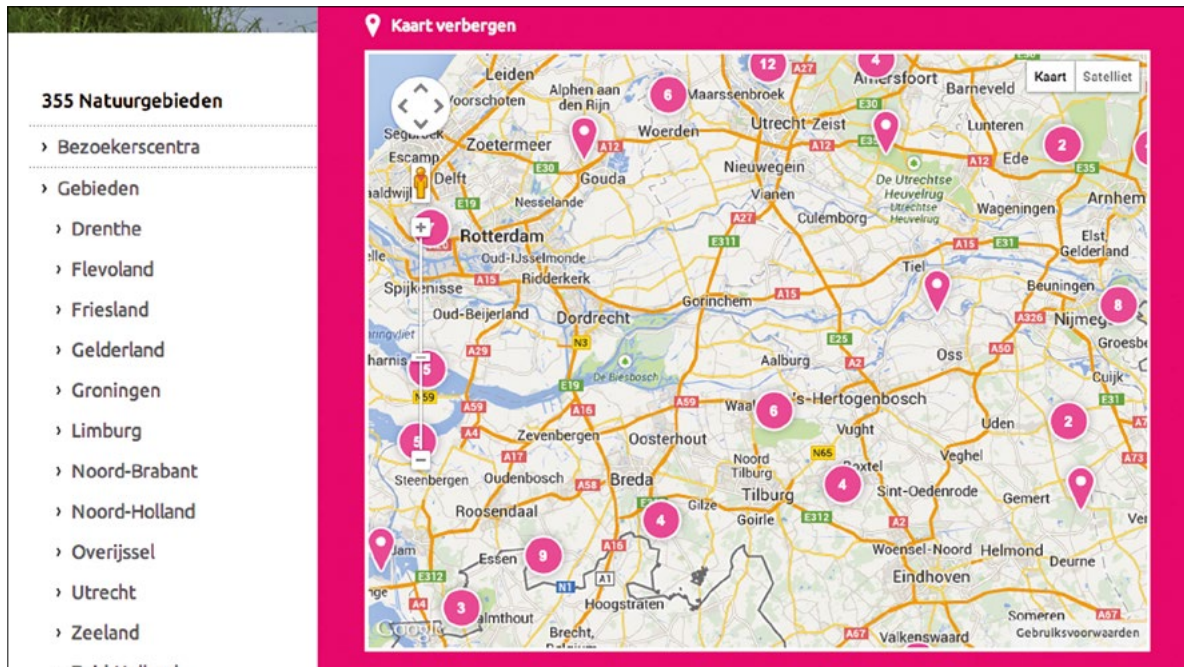
Natuurmonumenten heeft geen specifieke gebieden in het overstromingsgebied (Fig. B3.3).

Figuur B3.2 Ligging van bijzondere natuurgebieden (Ecologische hoofdstructuur, Natura 2000).



Bron: <http://geo.zuid-holland.nl/geo-loket/html/atlas.html?atlas=EHS>

Figuur B3.3 Gebieden natuurmonumenten.



Bron: <http://www.natuurmonumenten.nl/natuurgebieden/gebieden/zuid-holland>

Bijlage 4

Onzekerheids- en gevoeligheidsanalyse

De scenario's in de NRB hebben tot doel inzicht te krijgen in de dynamiek en impact van dreigingen, crises en rampen. Dit inzicht is van belang voor de vervolgstappen in de strategie Nationale Veiligheid: de capaciteitanalyse en de beleidsopvolging.

Het is niet mogelijk en ook niet efficiënt om binnen een bepaald thema alle mogelijke scenario's (in termen van gradaties van risico's, oorzaken, gevolgen, interacties, et cetera) uit te werken en te beoordelen. Daarom wordt er voor gekozen per thema één tot enkele scenario's uit te werken, die gezamenlijk een zo compleet mogelijk beeld vormen van de relevante aspecten ten aanzien van dreigingen en capaciteiten in het betreffende thema. Deze scenario's kunnen worden beschouwd als 'exemplarisch' voor een bepaald thema of onderdeel daarvan. De scenario's moeten voldoende onderscheidend zijn. Binnen een thema kan daarbij gedacht worden aan:

- Een scenario dat onwaarschijnlijk is, maar een forse impact heeft versus een waarschijnlijker scenario met beperktere impact. Een voorbeeld hiervan zijn de twee pandemiescenario's (hoewel de waarschijnlijkheid van beide scenario's op de logaritmische schaal van het risicodiagram niet erg verschilt).
- Een aantal scenario's met een vergelijkbare ontwikkeling maar een verschillende geografische dimensie, oorzaak en omvang (en daardoor ook verschillende waarschijnlijkheid en impact), zoals in het geval van de *Overstromingen* scenario's.

Behalve dat de NRB scenario's 'slechts' een keuze vormen uit de set aan vele mogelijke scenario's binnen het thema, kleven er ook onzekerheden aan. Ze geven immers een beeld van een mogelijke (toekomstige) dreiging of risico waarover op voorhand geen uitsluitel gegeven kan worden. Om enig recht te doen aan deze onzekerheden worden aan de uitkomsten van de beoordeling (de scores) boven- en ondergrenzen toegekend.

Het hanteren van boven- en ondergrenzen heeft twee doelen. Ten eerste kunnen verschillen in visies van experts of onzekerheden van uitkomsten van berekeningen worden uitgedrukt in een boven- en ondergrens, naast de verwachte waarde: de waarde die het meest waarschijnlijk is (gegeven het scenario) of waarover de meeste consensus bestaat. Ten tweede kunnen boven- en ondergrenzen ook worden gebruikt om onzekerheden in scenario's te weerspiegelen. Voorbeeld: als er bij de gewelddadige confrontaties zoals in het scenario *ultrarechts extremisme* naar schatting meer dan honderd personen ernstig gewonden raken of chronisch ziek, hadden dat er - gezien de omvang en ernst van het beschreven geweld - ook minder dan honderd of meer dan duizend kunnen zijn. Vooral het aantal personen met langdurige psychotrauma's als gevolg van de geweldsspiraal is moeilijk vast te stellen. De verwachte waarde voor criterium 2.2 (aantal ernstig gewonden en chronisch zieken) is dan C met als ondergrens B en bovengrens D.

Naast het gebruik van boven- en ondergrenzen wordt nog

op andere wijze invulling gegeven aan onzekerheden en gevoeligheden, namelijk door de totale impact te berekenen met vier gewichtsprofielen om rekening te houden met een zekere vorm van waardenversiteit. De vier profielen beogen de belangrijkste waardenoriëntaties van Nederlandse beleidsmakers (en de wereldbeelden en levenshoudingen van de door hen vertegenwoordigde burgers) te typeren. De profielen zijn gebaseerd op de vier perspectieven/levenswijzen beschreven in de Culturele Theorie, de vier wereldbeelden van het IPCC en de waardeoriëntaties uit het WIN-model van TNS-NIPO. Voor elk profiel worden verschillende gewichten toegekend aan de tien impactcriteria en wordt de totale impact berekend uit de afzonderlijke scores en de gewichten. In de basisanalyse, waarvan de resultaten zijn verwerkt in het risicodiagram (Figuur 4.1) is uitgegaan van gelijke gewichten voor elk criterium.

In deze bijlage wordt ingegaan op de onzekerheden en gevoeligheden van de scores van de scenario's uit de NRB 6.

Onzekerheden in de waarschijnlijkheid

De onzekerheden in de waarschijnlijkheid worden bepaald door de gescoorde boven- en ondergrenzen. In Figuur B4.1 zijn deze voor elk van de drie scenario's uit de onderhavige NRB weergegeven.

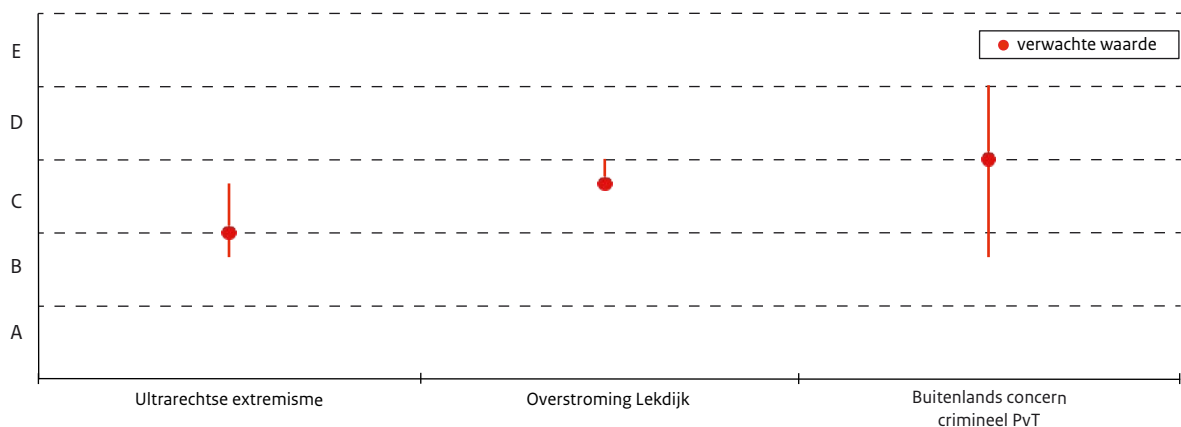
De waarschijnlijkheid van het scenario *overstroming Lekdijk Lopiker- en Krimpenerwaard* is bepaald op basis van onder meer berekende dijksterktes, frequenties van hoogwaterstanden en meteorologische data, conform de aanpak die is toegepast in de VNK modellen. De aldus bepaalde waarschijnlijkheid kan als robuust worden beschouwd, wat zich uit in een kleine onzekerheidsmarge: de verwachte waarde is C, de ondergrens eveneens C en de bovengrens C_{hoog} . De onzekerheid in de score wordt vooral

bepaald door de bandbreedte in overstromings-kansen voor vergelijkbare situaties in andere rivierengebieden in Nederland, die variëren van 1/100 tot 1/500 per jaar. Het scenario is immers een gekozen verdichtingspunt in de set van mogelijke, qua omvang ongeveer vergelijkbare scenario's van overstromingen in de Nederlandse rivierengebieden.

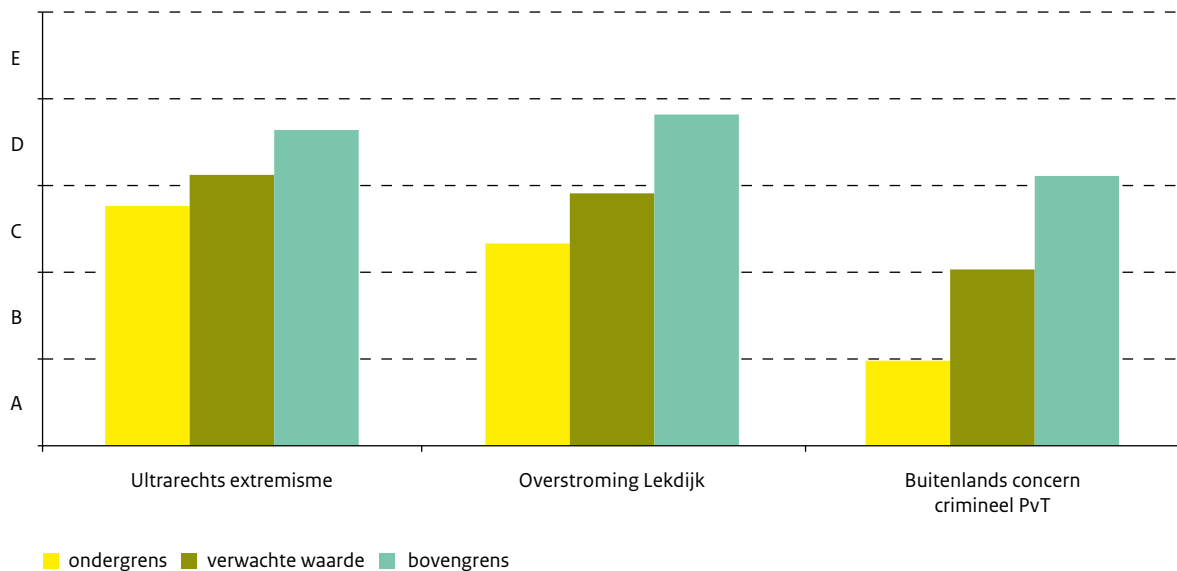
Een aantal beschreven ontwikkelingen en gebeurtenissen in het scenario *ultrarechts extremisme* (de oprichting van een 'rechtspopulistische' partij met anti-islam, EU-kritische maar ook anti-zionistische standpunten, het ontstaan van een denktank ter bescherming van de Noord-Europese identiteit, de opkomst van een Europese burenhulpbeweging van ultrarechtse signatuur, de samenwerking tussen ultralinks en ultrarechts tegen de uitwassen van het kapitalisme, de geleidelijke vorming van groepen die het gebruik van geweld niet schuwen) werden door de experts als aannemelijk beschouwd worden en daarom beschouwd als (concrete) aanwijzingen. Sommige daarvan zijn zelfs waarneembaar, al is niet bekend en moeilijk te voorspellen hoe deze ontwikkelingen zich verder zullen voltrekken. Het scenario als geheel werd tot op zekere hoogte als voorstelbaar beschouwd behoudens de escalatie van geweld die zich aan het einde van het scenario voordoet. Juist die voor Nederlandse begrippen extreme geweldsspiraal wordt onwaarschijnlijk gevonden, niet alleen omdat die niet strookt met de Nederlandse cultuur, maar ook omdat verwacht wordt dat er in de samenleving voldoende tegenkrachten zijn die voor een dempende werking zorgen.

De combinatie van alle ontwikkelingen en incidenten zoals beschreven in het scenario wordt daarom als onwaarschijnlijk tot enigszins waarschijnlijk gezien: een verwachte waarde B_{hoog} . De onzekerheid in de beoordeling komt tot uitdrukking in de ondergrens B en de bovengrens C. De experts vonden deze marge allen gerechtvaardigd.

Figuur B4.1 Waarschijnlijkheid en bijbehorende onder- en bovengrenzen van de drie scenario's uit de NRB 6 (A = zeer onwaarschijnlijk; B = onwaarschijnlijk; C = enigszins waarschijnlijk; D = waarschijnlijk; E = zeer waarschijnlijk).



Figuur B4.2 Geaggregeerde impact van de drie scenario's uit de NRB 6, inclusief onder- en bovengrenzen (A = beperkt; B = aanzienlijk; C = ernstig; D = zeer ernstig; E = catastrofaal).



De verwachte kwetsbaarheid is gemiddeld, zodat daar geen correctie voor is toegepast.

De beoordeling van de waarschijnlijkheid van het scenario *buitenlands concern blijkt crimineel paard van Troje* bleek veel discussie los te maken. Er werden uiteenlopende argumenten genoemd die pleitten voor zowel een relatief lage als een relatief hoge waarschijnlijkheid. Een element dat het scenario onwaarschijnlijk maakt is de verwachting dat geld dat wordt witgewassen in de legale economie in omloop wordt gebracht en niet in criminele activiteiten. Ook werd het ongeloofwaardig gevonden dat criminele productie en distributieprocessen door één partij gedomineerd worden. Men verwacht eerder fluïde samenwerkingsverbanden en kleinschaliger activiteiten, waarbij meerdere actoren op verschillende niveaus aan elkaar gekoppeld. Hoewel diverse gebeurtenissen zich los van elkaar wel kunnen voordoen, werd het scenario als geheel door een aantal experts onwaarschijnlijk gevonden. Aan de andere kant is beargumenteerd dat Nederland een gunstige vestigingsplek is voor internationale bedrijven vanwege de uitstekende logistieke faciliteiten en het fiscale klimaat. Ook is het aannemelijk dat bedrijven die zwart geld witwassen via randfiguren in de juridische en de financiële sfeer na verloop van tijd aan het criminele circuit gerelateerd raken. Er werden voorbeelden genoemd van vergelijkbare scenario's in andere westerse landen. Mede omdat veel van de elementen in het scenario al realiteit zijn, vonden enkele experts dat de waarschijnlijkheid hoog is.

De verschillen in de waarschijnlijkheidsbeoordeling leidden tot een grote onzekerheidsmarge van meer dan twee ordes (klassen). De verwachte waarde werd vastgesteld op C_{hoog} , de ondergrens op B en de bovengrens op

D_{hoog} . Er is geen correctie toegepast op kwetsbaarheid, aangezien eventuele kwetsbaarheden al in de redenering over de waarschijnlijkheid zijn meegenomen.

De onzekerheid in de waarschijnlijkheid van de drie scenario's blijkt dus nogal te verschillen, variërend van een kleine onzekerheidsmarge van een halve orde voor het natuurramp scenario *overstroming Lekdijk Lopiker- en Krimpenerwaard* tot een grote onzekerheidsmarge van meer dan twee ordes voor het scenario *buitenlands concern blijkt crimineel paard van Troje*. De onzekerheidsmarge voor het scenario *ultrarechts extremisme* ligt daar tussen in. Deze marge werd door alle experts gedeeld in de zin dat men unaniem van oordeel was dat de marge recht doet aan de daadwerkelijke onzekerheid in de waarschijnlijkheid. Bij het scenario *buitenlands concern blijkt crimineel paard van Troje* wordt de onzekerheid vooral bepaald door uiteenlopende visies van de experts.

Onzekerheden in de impact

Om inzicht te krijgen in de onzekerheden in en de gevoeligheid van de totale impact kunnen zowel de gescoorde boven- en ondergrenzen als de effecten van de gewichtsprofielen in beschouwing worden genomen. De boven- en ondergrenzen voor de afzonderlijke impactcriteria zijn samengevat in Tabel 4.1.

Figuur B4.2 laat het effect zien van de gescoorde onder- en bovengrenzen op de totale impact van de drie scenario's.

Voor alle drie scenario's verschillen de onder- en bovengrenzen significant, namelijk ongeveer één orde (klasse) voor het scenario *ultrarechts extremisme*, anderhalve orde voor het scenario *overstroming Lekdijk Lopiker- en*

Krimpenerwaard en meer dan twee ordes voor het scenario *buitenlands concern blijkt crimineel paard van Troje*.

In het geval van het scenario *ultrarechts extremisme* wordt de onzekerheidsmarge bepaald door de scores op de criteria aantasting integriteit grondgebied, aantasting integriteit internationale positie Nederland, gewonden en chronisch zieken en – in iets mindere mate – het criterium kosten. Bij al deze criteria verschillen de scores op ondergrens, bovengrens en verwachte waarde. De verschillen zijn het grootst voor aantasting integriteit grondgebied (ondergrens n.v.t., bovengrens D) en aantasting integriteit internationale positie Nederland (ondergrens B, bovengrens E). Bij het criterium aantasting integriteit grondgebied is de onzekerheid toe te schrijven aan interpretatieverschillen aangaande dit criterium. De ondergrens wordt bepaald door het feit dat ondanks de bedreigende sfeer in een aantal buurten en wijken deze nog wel toegankelijk zijn, zodat geen sprake is van aantasting. De verwachte waarde en bovengrens gaan er van uit dat de bedreigende sfeer juist wel tot aantasting leidt, omdat slachtoffers geen gebruik kunnen maken van het gebied. De onzekerheid in de scores op het criterium aantasting integriteit internationale positie Nederland wordt bepaald doordat het gaat om effecten die niet direct in het scenario worden beschreven maar wel mogelijk zijn, gegeven de beschreven ontwikkelingen en gebeurtenissen. Hier staat tegenover dat de scores op de dominante criteria aantasting democratische rechtstaat en sociaalpsychologische impact geen tot weinig onzekerheid vertonen, waardoor de onzekerheidsmarge in de totale

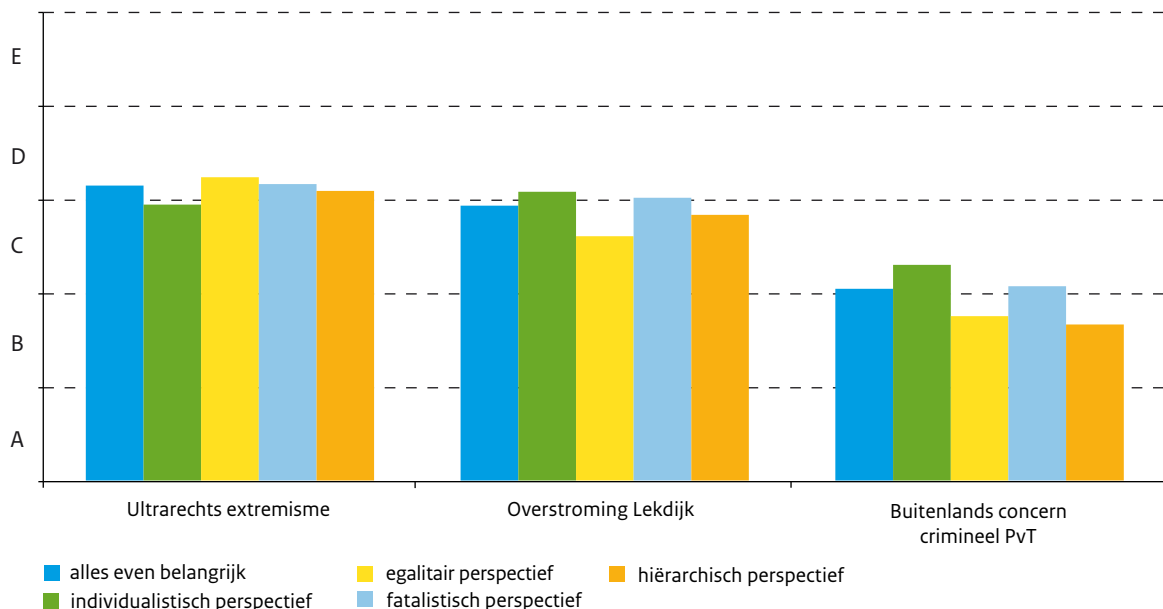
impact beperkt blijft tot één orde (klasse).

De ondergrens komt overeen met de impact categorie ernstig (C), de verwachte waarde is (net) zeer ernstig en de bovengrens is duidelijk zeer ernstig (D).

De helft van de impactscores voor het scenario *overstroming Lekdijk Lopiker- en Krimpenerwaard* wordt gekenmerkt door grote verschillen in ondergrens, verwachte waarde en bovengrens. Bij de criteria gebrek aan primaire levensbehoeften en verstoring dagelijks leven is dit toe te schrijven aan de moeilijkheid om te bepalen hoeveel personen daadwerkelijk gebrek en hinder zullen ondervinden (lees ook: het percentage personen dat in staat zal zijn zichzelf te redden) en hoe lang dit zal duren. Ook de aantallen ernstig gewonden en chronisch zieken bleken niet eenvoudig te bepalen, omdat die afhankelijk zijn van de wijze waarop de nafase van de ramp zal verlopen en omdat er uiteenlopende cijfers zijn in de diverse literatuurbronnen. De sociaalpsychologische impact wordt beoordeeld als zeer ernstig, maar ook hiervoor geldt dat er ook groepen mensen zullen zijn voor wie deze impact aanzienlijk lager zal zijn. Bij het criterium aantasting democratische rechtstaat was er een verschil van mening over de wijze van interpretatie. Op nationaal niveau zal er niet of nauwelijks aantasting zijn, maar enkele experts waren van mening dat de verstoring van het functioneren van openbaar bestuur, de politiek en openbare orde en veiligheid (een verstoring die vooral fysiek van aard is) op lokaal niveau ook zwaarwegend is, wat leidde tot een hoge bovengrens (D).

Drie andere criteria (aantasting integriteit grondgebied,

Figuur B4.3 Geaggregeerde impact van de drie scenario's uit de NRB 6, berekend met de gewichtsprofielen, gebaseerd op de verwachte waarden (A = beperkt; B = aanzienlijk; C = ernstig; D = zeer ernstig; E = catastrofaal).



doden en kosten) zorgen met relatief hoge, identieke scores op ondergrens, verwachte waarde en bovengrens (C of D) voor enige balans in de totale onzekerheid. Alles bij elkaar ligt de totale impact op het grensvlak ernstig tot zeer ernstig (C/D) met ondergrens ernstig (C) en bovengrens zeer ernstig (D).

De impact van het scenario *buitenlands concern blijkt crimineel paard van Troje* wordt voornamelijk bepaald door drie dominante criteria: economische schade (kosten), aantasting democratische rechtstaat en sociaalpsychologische impact. Voor de laatste twee criteria verschillen de ondergrens, verwachte waarde en bovengrens significant tot zelfs aanzienlijk. Die onzekerheid is inherent gerelateerd aan de moeilijkheid om de daadwerkelijke effecten ten aanzien van deze criteria te schatten. Wel is duidelijk, dat beide criteria relevant zijn (verwachte waarde: C), maar de ernst is lastig te bepalen. Bij het criterium kosten is alleen de ondergrens afwijkend: C, ten opzichte van een verwachte waarde en bovengrens D. Daarnaast zijn relatief hoge bovengrenzen gescoord op de criteria aantasting integriteit internationale positie Nederland (ondergrens n.v.t., verwachte waarde A, bovengrens D) en ernstig gewonden en chronisch zieken (ondergrens A, verwachte waarde B, bovengrens C). Bij dit laatste criterium draait het vooral om de gevolgen van stress, bijvoorbeeld door baanverlies, en gebruik van drugs. De totale impact van het scenario wordt beoordeeld als aanzienlijk tot ernstig (B/C) met ondergrens beperkt tot aanzienlijk (A/B). De bovengrens ligt (net) in de categorie zeer ernstig (D).

In Figuur B4.3 is de totale impact weergegeven berekend met de vier gewichtsprofielen, naast de berekening met gelijke gewichten ('alles even belangrijk').

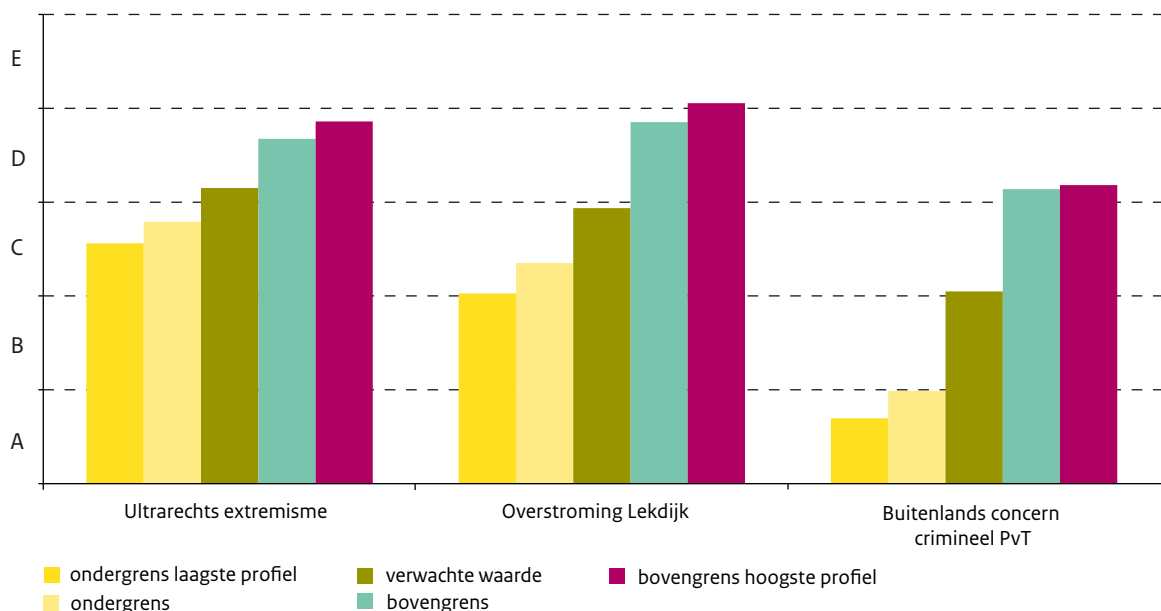
De verschillende profielen hebben weinig effect op de totaalscore van het scenario *ultrarechts extremisme*. In alle gevallen ligt de totale impact net onder of boven het grensvlak ernstig tot zeer ernstig.

Bij de twee andere scenario's geven de profielen 'individualistisch perspectief' en 'egalitair perspectief' een afwijking van de totale impact ten opzichte van de score op basis van 'alles even belangrijk'. Ook de totale impact van het scenario *buitenlands concern blijkt crimineel paard van Troje* op basis van het profiel 'hiërarchisch perspectief' wijkt af.

De hogere totale impact op het profiel 'individualistisch perspectief' is een gevolg van de hoge scores op het criterium kosten en, in het geval van het scenario *overstroming Lekdijk Lopiker- en Krimpenerwaard*, ook op de criteria doden, ernstig gewonden en chronisch zieken, gebrek aan primaire levensbehoeften en verstoring dagelijks leven. Dit profiel vertegenwoordigt de zienswijze van vooral materialistisch ingestelde 'individualisten' die niet gebonden wensen te zijn door regels en geld belangrijk vinden. Succes is een persoonlijke verantwoordelijkheid en verdienste, vandaar dat de individuele vrijheid gevrijwaard moet worden.

De lagere totale impact op het profiel 'egalitair perspectief' is een gevolg van de lage scores op de criteria aantasting integriteit internationale positie Nederland, aantasting natuur en milieu en aantasting democratische

Figuur B4.4 Geaggregeerde impact van de drie scenario's uit de NRB 6, berekend op basis van de gewichtsprofielen en de onder- en bovengrenzen (A = beperkt; B = aanzienlijk; C = ernstig; D = zeer ernstig; E = catastrofaal).



rechtstaat en ook van de lage waardering (weefactor) van het criterium kosten in dit profiel. Het profiel (ook wel aangeduid met de *mondiale solidariteit*) vertegenwoordigt de zienswijze van egalitair en solidair ingestelde burgers met oog voor sociale en ecologische stabiliteit op lange termijn. Een evenwichtige ontwikkeling van internationale en nationale gemeenschappelijke welvaart en welzijn is wat telt voor deze groep, materialisme en individuele vrijheid niet. De lagere totale impact op het profiel 'hiërarchisch perspectief' is eveneens een gevolg van de lage waardering (weefactor) van het criterium kosten in dit profiel. Dit profiel (ook wel aangeduid als de *zorgzame regio*) vertegenwoordigt de zienswijze van traditioneel en hiërarchisch ingestelde burgers die sterk door groep en regels gebonden zijn en die een samenleving nastreven met gevoel voor gemeenschapszin op kleinere schaal, zorg voor de directe (sociale en ecologische) leefomgeving en waarin immateriële waarden centraal staan. Zij vinden een comfortabel leven niet erg belangrijk, vandaar dat economisch verlies niet als ernstig gezien wordt.

De scores in Figuur B4.3 zijn berekend met de verwachte waarden. De berekeningen met onder- en bovengrenzen geven ongeveer hetzelfde beeld voor wat betreft de relatieve verschillen in totaalscores.

Ter illustratie zijn in Figuur B4.4 de resultaten van de gevoeligheidsberekeningen op basis van onder- en bovengrenzen en op basis van de profielen samengevat. Voor elk scenario worden de totaalscores gepresenteerd, gebaseerd op

- De laagste ondergrens, berekend op basis van de vier gewichtsprofielen
- De ondergrens berekend op basis van gelijke gewichten
- De verwachte waarde berekend op basis van gelijke gewichten
- De bovengrens berekend op basis van gelijke gewichten
- De hoogste bovengrens, berekend op basis van de vier gewichtsprofielen

Dit figuur levert op zich geen nieuwe inzichten op dan die in deze paragraaf al zijn genoemd, maar geeft de uitersten van de berekende totaalscores gebaseerd op alle onzekerheden weer. Vergeleken met Figuur B4.2 valt op dat de onzekerheidsmarges voor alle scenario's groter zijn als rekening wordt gehouden met de gewichtsprofielen. De marge voor het scenario *ultrarechts extremisme* bedraagt ongeveer anderhalve orde (C tot D_{hoog}), die voor het scenario *overstroming Lekdijk Lopiker- en Krimpenerwaard* twee ordes (B/C tot D/E) en die voor het scenario *buitenlands concern blijkt crimineel paard van Troje* meer dan twee ordes (A tot C/D).

Bijlage 5

Overzicht waarschijnlijkheid en impactscores van de scenario's

Scenario	Waarschijnlijkheid ⁵²	Integriteit grondgebied ⁵³	Integriteit internationale positie	Doden	Gewonden en chronisch zieken	Gebrek aan prim. levensbehoeften	Kosten	Milieu en natuur	Verstoring dagelijks leven	Democratische rechtstaat	Sociaal-psychologisch
Hitte-droogte	D	-	-	C	-	A	C	A	A	-	A
Sneeuwstorm	E	-	-	A	A	D	C	-	E	-	-
IJzel	D	-	-	A	B	C	B	-	E	-	-
Zware storm	D	-	-	B	A	-	C	-	D	-	-
Overstroming EDO	A	E	B	D	E	E	E	E	E	B	E
Overstroming DR14	A	E	B	D	E	E	E	E	E	A	E
Overstroming Rijn-IJssel	A	B	A	B	B	A	D	B	E	A	E
Landelijke black-out electriciteit	D	-	-	B	A	D	C	-	D	B	B
Moedwillige verstoring elektriciteit	B	-	C	A	A	D	C	-	D	B	E
Olie geopolitiek	C	-	A	A	B	-	D	-	E	D	E
Moedwillige verstoring gaslevering	A	-	A	A	A	C	C	-	D	A	B
Moedwillige langdurige electriciteitsuitval	C	-	C	B	A	E	D	-	E	E	E
Moedwillige ICT-uitval vitale sector	C	A	-	B	B	A	C	-	D	A	C
Verstoring IP-netwerk (ICT)	C	A	-	B	B	B	D	-	E	E	D

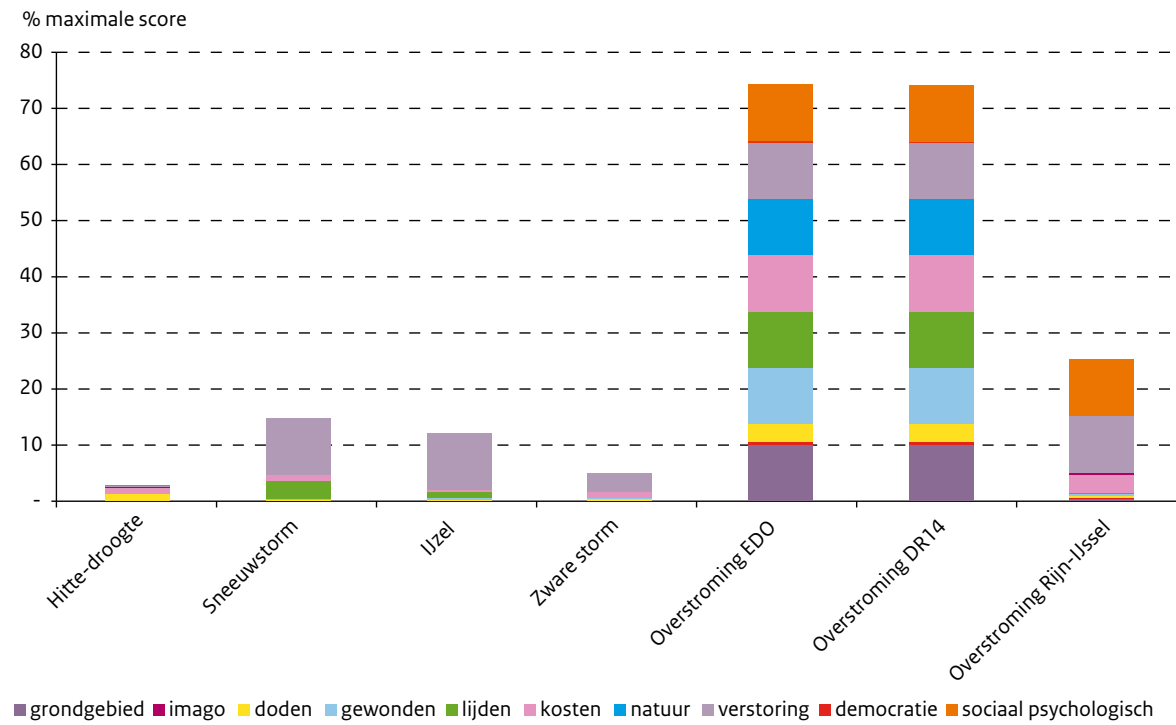
⁵² A: Zeer onwaarschijnlijk, B: onwaarschijnlijk, C: mogelijk, D: waarschijnlijk, E: zeer waarschijnlijk.

⁵³ A: Beperkte gevolgen, B: aanzienlijke gevolgen, C: ernstige gevolgen, D: zeer ernstige gevolgen, E: catastrofale gevolgen. Een - geeft aan: niet van toepassing.

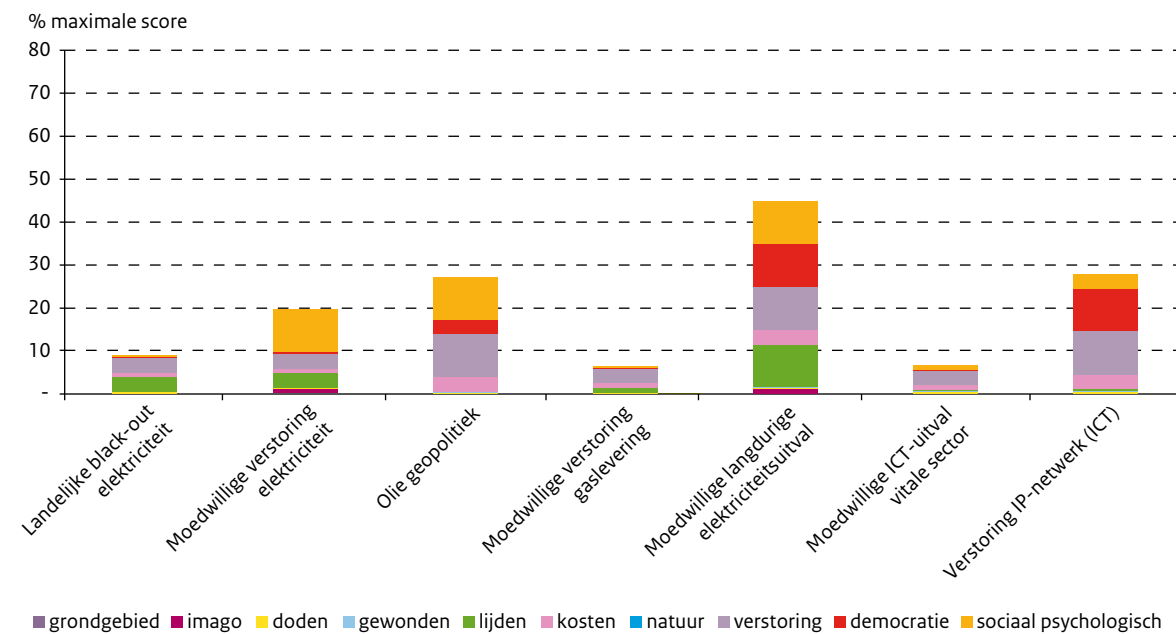
Scenario	Waarschijnlijkheid ⁵²	Integriteit grondgebied ⁵³	Integriteit internationale positie	Doden	Gewonden en chronisch zieken	Gebrek aan prim. levensbehoeften	Kosten	Milieu en natuur	Verstoring dagelijks leven	Democratische rechtstaat	Sociaal-psychologisch
Rechts extremisme	D	-	A	A	A	-	A	-	B	B	C
Links extremisme	C	-	A	A	A	-	B	-	A	A	A
Dierenrechtenactivisme	C	-	A	A	A	-	A	-	A	-	D
Moslim extremisme	B	-	A	A	A	-	A	-	A	C	E
Onrust in probleemwijken	C	A	-	A	A	B	B	-	B	D	E
Confrontatie alloctonen-extreem rechts	B	-	-	A	A	-	A	-	A	E	E
Massapolarisatie	C	-	E	B	A	-	C	-	E	E	E
Dierenrechtenextremisme	C	-	A	A	A	-	A	-	D	B	E
Beïnvloeding openbaar bestuur	D	-	D	C	B	-	E	-	B	E	E
Beïnvloeding aandelenmarkt	E	-	A	-	-	-	A	-	-	-	A
Criminele inmenging vitaal bedrijfsleven	C	-	E	A	A	-	E	-	B	E	E
Natuurbranden	D	B	-	A	A	C	A	B	C	-	C
Chemisch incident	A	A	-	B	C	A	B	C	-	-	D
Nucleair incident	A	E	C	B	A	A	E	-	D	C	E
Mineraalschaarste	D	-	C	-	-	-	D	A	E	-	E
Treinongeval	A	B	-	C	B	-	B	B	A	-	D
Scheepvaartongeval	A	A	A	C	D	-	C	-	A	-	E
Voedselschaarste (soyabonen)	C	-	C	-	-	C	B	C	-	-	B
Uitval internet exchange	A	-	-	-	-	-	A	-	-	-	-
Cyberconflict	D	C	A	A	A	D	C	-	D	C	E
Milde griep pandemie	D	-	A	C	B	A	A	-	A	A	A
Ernstige griep pandemie	D	-	A	E	C	A	C	-	E	A	D
Cyberspionage	D	-	E	A	A	-	D	-	D	E	E
Uitval satelliet systemen	C	-	A	B	B	D	D	A	C	C	D
Crisis buiten de EU	B	-	E	B	B	-	B	-	-	-	A
Onrust over salafisme	C	-	C	A	A	-	A	-	-	D	B
Reactie op exogene jihadistische dreiging	B	-	D	A	B	-	B	-	-	D	D
Cyber hacktivisme	C	-	C	A	B	A	C	A	B	A	D
Gewelddadige eenling	D	-	B	A	A	-	A	-	A	C	B
Grootschalige onlusten	C	A	C	A	C	-	C	-	D	E	E
Wapenbeheersing falende staat	C	A	E	A	A	-	A	-	B	E	E
Nieuwe scenario's NRB 6											
Ultrarechts extremisme	B	D	D	B	C	-	B	-	A	E	D
Overstroming Lekdijk Lopiker- en Krimpenerwaard	C	D	A	C	C	B	D	A	D	A	D
Buitenlands concern blijkt crimineel Paard van Troje	C	-	A	A	B	-	D	-	B	C	C

In onderstaande figuren is de opbouw van de impactscores van alle scenario's, inclusief die van de NRB 6, weergegeven op vergelijkbare wijze als in Figuur 4.2.

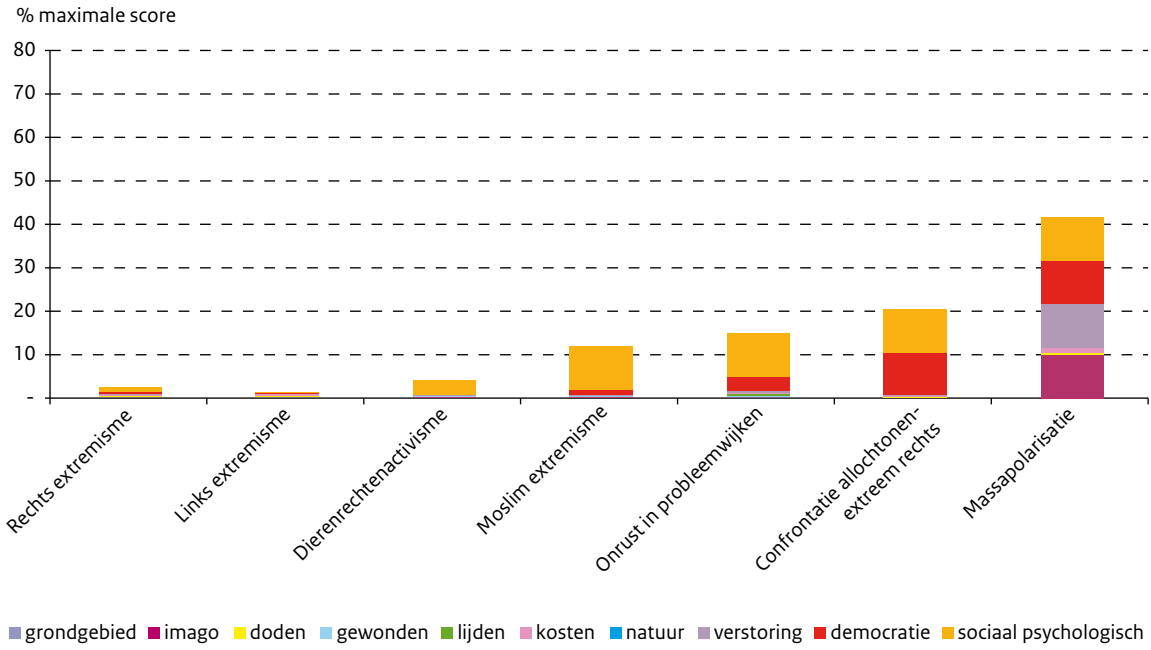
Figuur B5.1



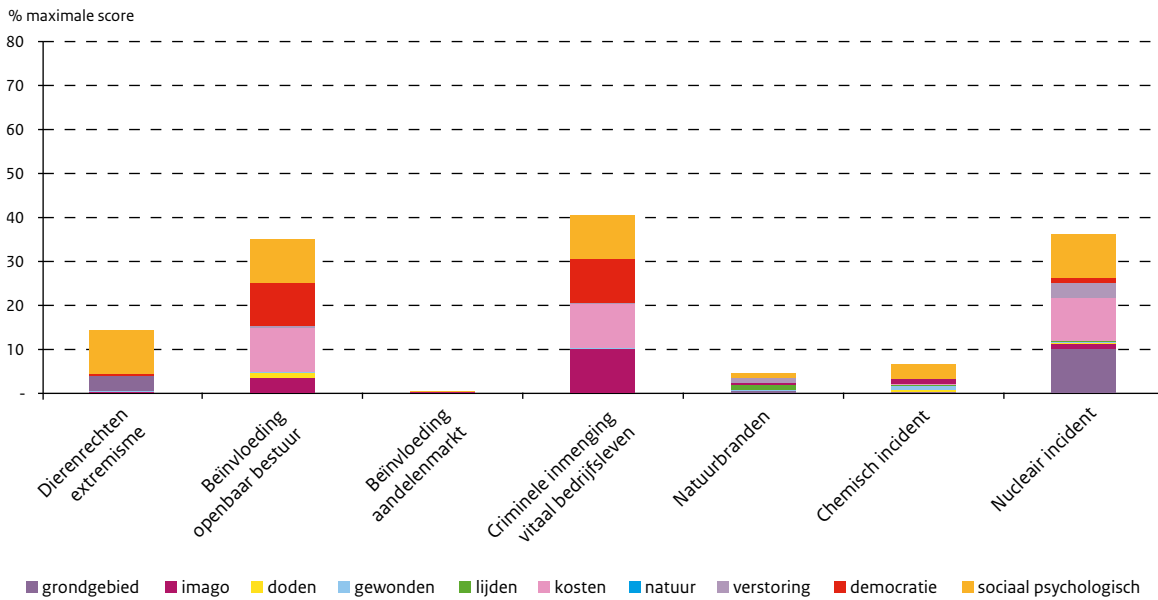
Figuur B5.2



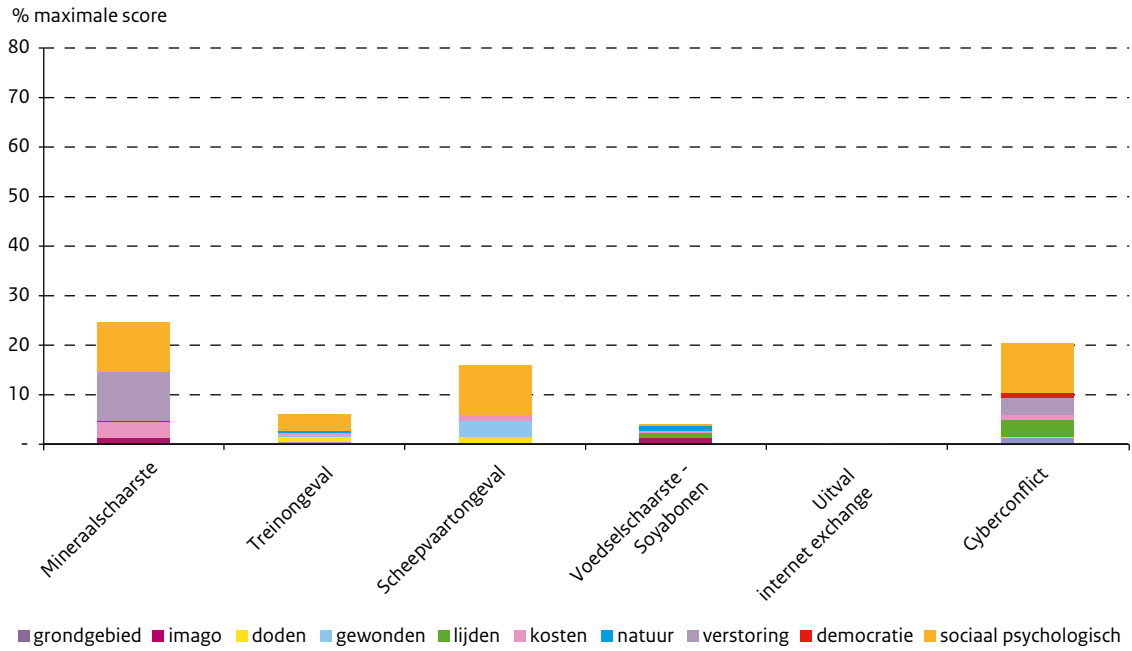
Figuur B5.3



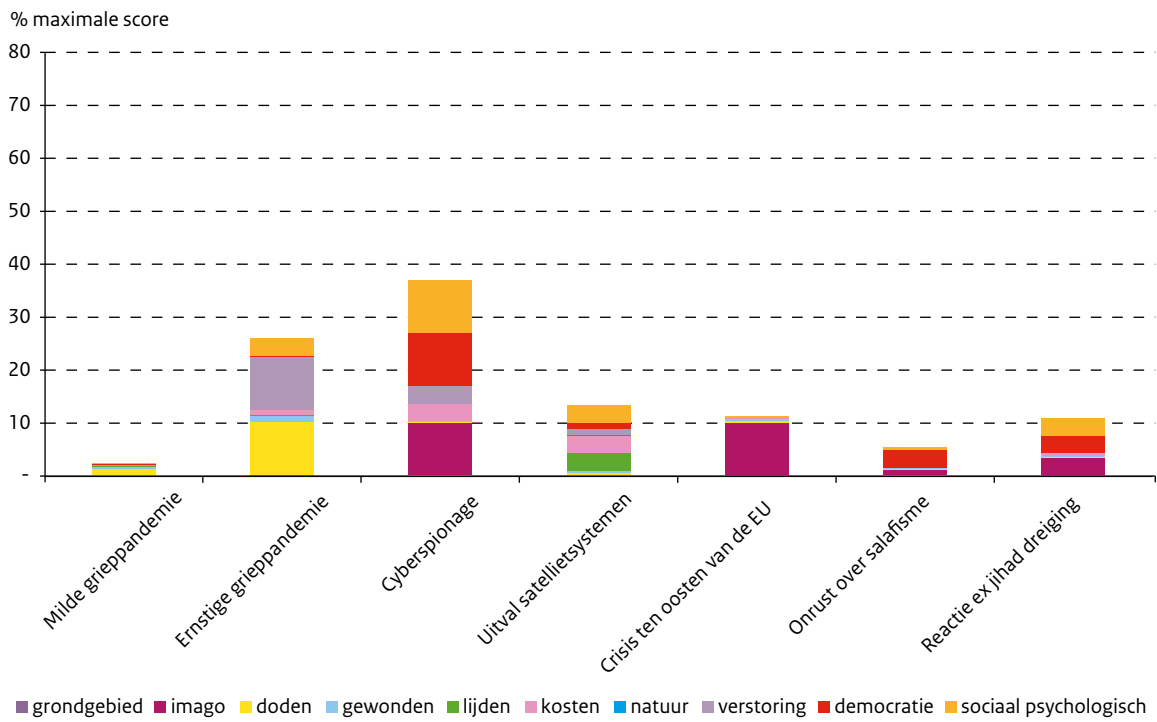
Figuur B5.4



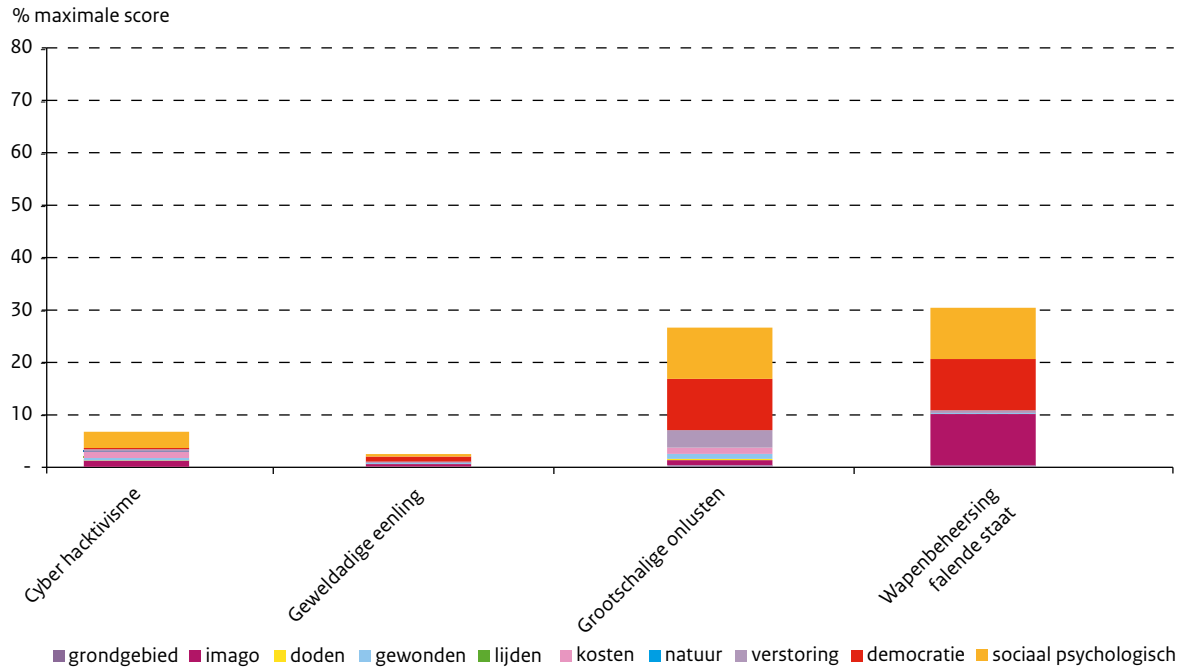
Figuur B5.5



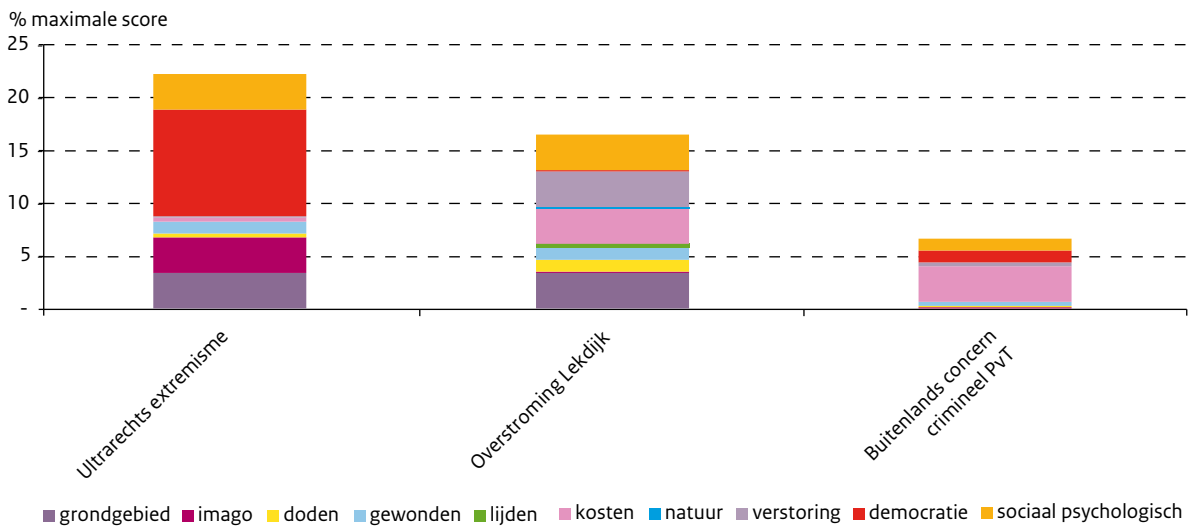
Figuur B5.6



Figuur B5.7



Figuur B5.8



.....

Analistennetwerk Nationale Veiligheid
Dr. M.G. Mennen (editor)

.....



Rijksinstituut voor Volksgezondheid
en Milieu
*Ministerie van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport*

Dit is een uitgave van:

**Rijksinstituut voor Volksgezondheid
en Milieu (RIVM)**

**Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum
(WODC)**

Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD)

**Nederlandse Organisatie voor toegepast-natuurwetenschap-
elijk onderzoek (TNO)**

**Stichting Nederlands Instituut voor Internationale
Betrekkingen 'Clingendael'**

**Erasmus Universiteit Rotterdam, Institute of Social Studies
(ISS)**

Postbus 1 | 3720 BA Bilthoven
www.rivm.nl

september 2014

De zorg voor morgen
begint vandaag