



# Dreigingsbeeld statelijke actoren



## Managementsamenvatting

Deze analyse is in samenwerking tussen Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD), de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (MIVD) en de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) tot stand gekomen en biedt inzicht in welke nationale veiligheidsbelangen geschaad (kunnen) worden door statelijke actoren en op welke wijze dat gebeurt of kan gebeuren. Dit inzicht biedt een inhoudelijke grondslag voor beleid dat de samenleving weerbaarder maakt tegen de dreiging door statelijke actoren.

In dit beeld is uitgegaan van de interdepartementale definitie van statelijke dreigingen: dwingende, ondermijnende, misleidende of heimelijke activiteiten van of namens statelijke actoren, onder de drempel van gewapend conflict, die de nationale veiligheidsbelangen van Nederland kunnen schaden door een combinatie van nagestreefde doelen, gebruikte middelen en ressorterende effecten. Statelijke dreigingen evolueren voortdurend, veranderen van karakter, worden diffuser of juist meer manifest. In dit dreigingsbeeld wordt uitgegaan van actuele dreigingen en van potentiële dreigingen en nevenschade aan de nationale veiligheidsbelangen ontstaan door activiteiten van statelijke actoren.

De verschillende nationale veiligheidsbelangen zijn kwetsbaar en worden door statelijke actoren substantieel bedreigd en aangetast, maar niet in dezelfde mate. Deze kwetsbaarheid is niet alleen afhankelijk van de dreiging door statelijke actoren, maar ook van het effect van tegenmaatregelen in Nederland of in een internationale context. Op dit moment heeft geen van de statelijke actoren de benodigde combinatie van intentie en capaciteit om de nationale veiligheid op de korte termijn (tot twee jaar) te ontwrichten. Ontwikkelingen op middellange en lange termijn geven reden tot zorg.

Statale actoren beschikken over een breed palet aan middelen, al hebben niet alle actoren dezelfde capaciteiten. Beïnvloeding, inmenging, desinformatie en spionage zijn veelgebruikte middelen. Hier valt onderscheid te maken tussen statelijke actoren die deze activiteiten primair richten op specifieke groepen (zoals hun diaspora) en statelijke actoren die juist de Nederlandse samenleving in den brede willen beïnvloeden. Ook economische instrumenten worden ingezet om geopolitieke doelen te behalen. Bij de structurele en centraal aangestuurde inzet van economische instrumenten is het aantal actoren beperkt. Slechts enkele actoren verrichten voorbereidingshandelingen voor digitale verstoring of sabotage. Het aantal actoren zegt daarbij niets over de ernst van deze potentiële dreiging. De mogelijke doelwitten van statelijke actoren zijn divers: van lokale verenigingen tot internationale veiligheidsorganisaties en van individuen tot hele gemeenschappen. In totaal zijn vijftien doelwittypen geïdentificeerd en behandeld in deze analyse.

De territoriale veiligheid van het EU-grondgebied en het NAVO-bondgenootschap staan onder druk door de aanzienlijke toename van het Russische conventionele en nucleaire militaire vermogen. Ondanks een assertief en agressief Russisch buitenland- en veiligheidsbeleid wordt de fysieke territoriale veiligheid van Nederland, de Europese Unie en de NAVO de komende twee jaar zeer waarschijnlijk niet direct bedreigd. Er gaat wel concrete dreiging uit van activiteiten door statelijke actoren in het digitale domein. Behalve digitale spionage gaat het hier ook om voorbereidingsactiviteiten vanuit onder meer Rusland en Iran voor digitale verstoring en sabotage.

Nederland kan daarnaast geconfronteerd worden met nevenschade uit digitale aanvallen in andere landen. De sociale en politieke stabiliteit wordt geschaad door staten wiens doelstelling het is om de democratische rechtsorde in andere landen te ondermijnen, zoals Rusland, en door staten met een actieve diasporapolitiek, zoals Iran en Turkije. De economische veiligheid wordt geschaad door spionage van diverse landen, waaronder Rusland en China, en door bepaalde economische activiteiten van China.

Economische spionageactiviteiten zijn met name gericht op Nederlandse topsectoren en kennisinstellingen. Economische activiteiten zoals investeringen in en samenwerking bij de ontwikkeling van sensitieve technologieën vormen een dreiging, omdat kennis- en technologieoverdracht die vanuit het oogpunt van nationale veiligheid ongewenst is kan plaatsvinden en omdat (ongewenste) strategische afhankelijkheid kan ontstaan. De internationale rechtsorde, hoeksteen voor onze veiligheid en welvaart, staat vanuit verschillende kanten onder druk. Rusland en China streven ernaar de internationale rechtsorde naar eigen inzicht om te vormen. Zij spelen hierin, gezien hun omvang, militaire en economische macht en hun positie als permanente leden van de VN-Veiligheidsraad, een grote rol.

# Inhoud

<b>Managementsamenvatting</b>	<b>3</b>
<b>Inhoud</b>	<b>5</b>
<b>Inleiding</b>	<b>8</b>
Leeswijzer	9
<b>Gebruikte begrippen en nationale veiligheidsbelangen</b>	<b>10</b>
Statelijke dreiging	10
Nationale veiligheid en nationale veiligheidsbelangen	10
Middelen	12
Mogelijke doelwitten en aangrijpingspunten	13
<b>Dreigingen tegen de territoriale veiligheid</b>	<b>16</b>
Fysiek territoriale veiligheid;	
De territoriale veiligheid of integriteit van het Koninkrijk, het EU-grondgebied en het NAVO-bondgenootschap staat onder druk	16
Rusland: opbouw militair vermogen aan de grens van Europa	16
Venezuela: grootste buurland Koninkrijk is instabiel	17
Iran: ontwikkelingen ballistische wapens en nucleair programma	17
Digitale territoriale veiligheid (veiligheid digitaal domein)	17
Vorbereidingshandelingen op en daadwerkelijke digitale sabotage	18
Misbruik Nederlandse ICT-infrastructuur	19
<b>Dreigingen tegen de sociale en politieke stabiliteit</b>	<b>20</b>
Spionage en beïnvloeding	20
Beïnvloeding van beleid en politieke besluitvorming	20
Diaporapolitiek	21
Zelfcensuur en negatieve beeldvorming	22
Gebruik van religie en ongewenste buitenlandse financiering	22
<b>Dreigingen tegen de economische veiligheid</b>	<b>24</b>
Economie en geopolitiek	24
China: structurele en centraal aangestuurde activiteiten	24
Rusland en Iran	26

<b>Dreigingen tegen de internationale rechtsorde</b>	<b>28</b>
De internationale rechtsorde onder druk	28
Rusland	28
China	29
Iran	29
Fysieke veiligheid van Nederlandse burgers in het buitenland	30
<b>Tot slot</b>	<b>31</b>
Nationale veiligheidsbelangen	31
Middelen	32
Doelwitten	33

## Inleiding

Voor u ligt het Dreigingsbeeld Statelijke Actoren. Dit document is opgesteld door de AIVD, MIVD en de NCTV. Dit document vertegenwoordigt de gezamenlijke visie van deze drie organisaties op statelijke dreigingen tegen Nederlandse nationale veiligheidsbelangen.

De focus ligt niet op de statelijke actor maar op de te beschermen Nederlandse belangen. Deze werkwijze biedt een mogelijkheid om de diverse dreigingen thematisch te clusteren en daarmee verbanden aan te brengen. De Nederlandse nationale veiligheidsbelangen zijn geformuleerd in de Nationale Veiligheid Strategie, de Leidraad Risicobeoordeling en de Geïntegreerde Risicoanalyse Nationale Veiligheid.

Dit dreigingsbeeld geeft inzicht in de diverse statelijke dreigingen waar Nederland mee te maken heeft. Aard en omvang van deze dreigingen staan in directe en indirecte relatie tot diverse geopolitieke ontwikkelingen, waaronder een toenemende spanning tussen grootmachten, activiteiten van staatsgeleide economieën, een veranderende rol van de Verenigde Staten en diverse leidende Europese landen en politieke instabiliteit in en rond Europa. Maar ook in Nederland spelen belangrijke veranderingen een rol zoals de polarisatie in de Nederlandse samenleving en ontwikkelingen op technologisch gebied. De gewenste beknoptheid van dit dreigingsbeeld kan tot gevolg hebben dat nuances, zoals de gelaagdheid en context van de dreigingen, verloren gaan. Om die reden wordt de lezer vooraf vier noties meegegeven die tot doel hebben om die nuances te behouden

Veel berichtgeving in de media en onderzoek door denktanks over statelijke dreigingen richt zich op het onderkennen en duiden van veranderingen en trends, waardoor soms onderbelicht blijft dat er ook veel continuïteit is.

Statale dreigingen kennen veelal een lange geschiedenis.

Niet zelden komt de dreiging voort uit een werkelijk of gepercipieerd bedreigd intern (veiligheids) belang van de statale actor. Turkije strijdt in Europa tegen de PKK en Iran tegen onder andere de Mujahedeen Khalq Organisatie (MKO) en separatistische groeperingen. China richt zich op zijn beurt om eigen politiek-ideologische redenen tegen (vermeende) tegenstanders in de Chinese diaspora. Activiteiten worden ontplooid om deze interne (veiligheids)belangen te behartigen. Ze zijn dan weliswaar niet direct tegen Nederland of onze bondgenootschappen gericht, toch kunnen ze wel degelijk onze belangen schaden.

Het is noodzakelijk om de overtuigingen, belangen en mentaliteit van de statale actor te kennen, omdat het inzicht geeft in de primaire kracht achter een dreiging. Dit inzicht helpt bij het maken van de inschatting hoe ver een statale actor bereid is te gaan en helpt bij het nemen van de meest effectieve tegenmaatregelen. Wanneer Nederland de eigen overtuigingen, belangen en mentaliteit als uitgangspunt neemt voor het begrijpen van een andere statale actor (mirror imaging, cultural bias) dan kunnen diens acties als onvoorspelbaar of irrationeel worden ervaren. Het is dus van belang de logica van de statale actor te kennen en accepteren. Dit behoedt ook voor de valkuil om te denken dat een dreiging weg is als deze niet meer zichtbaar is.

Tot slot, het speelveld van statale actoren is niet altijd gelijk. Dit is bijvoorbeeld zichtbaar op het gebied van cyber. De capaciteit, kennis en expertise van China en Rusland zijn dermate groot, dat wanneer deze actoren ergens digitaal binnen willen dringen, de slagingskans groot is. Deze slagingskans kan met het nemen van tegenmaatregelen kleiner worden gemaakt.

Deze wetenschap is van belang bij het maken van gerichte en realistische keuzes van de Nederlandse overheid bij het vormen van een tegenstrategie.

### Leeswijzer

Het doel van dit dreigingsbeeld is om op hoofdlijnen het bewustzijn van lezers te vergroten over de aard en omvang van de dreiging vanuit statelijke actoren tegen de nationale veiligheidsbelangen. Bovendien beoogt het dreigingsbeeld richting te geven aan de (beleidsmatige) inspanningen om dreigingen door statelijke actoren tegen te gaan.

In het navolgende worden de nationale veiligheidsbelangen van Nederland, de gebruikte middelen en doelwitten van actoren en het begrip dreiging toegelicht. Vervolgens zullen per veiligheidsbelang de meest in het oog springende dreigingen worden beschreven. Het dreigingsbeeld is niet uitputtend. Wel beoogt het dreigingsbeeld een dwarsdoorsnede te geven van de verschillende soorten dreigingen die van statelijke actoren uitgaan en onze nationale veiligheidsbelangen (kunnen) schaden. Indien na het lezen van deze analyse behoefte is aan nadere duiding, kan contact worden opgenomen met de organisaties die verantwoordelijk zijn voor totstandkoming hiervan: AIVD, MIVD en NCTV.

# Gebruikte begrippen en nationale veiligheidsbelangen

## Statelijke dreiging

In dit dreigingsbeeld wordt de interdepartementaal overeengekomen definitie voor het begrip statelijke dreiging gehanteerd:

*“Dwingende, ondermijnende, misleidende of heimelijke activiteiten van of namens statelijke actoren, onder de drempel van gewapend conflict, die de nationale veiligheidsbelangen van Nederland kunnen schaden door een combinatie van nagestreefde doelen, gebruikte middelen en ressorterende effecten.”*

In dit dreigingsbeeld zijn niet alleen de concrete dreigingen maar ook de potentiële dreigingen opgenomen. Niet alleen verhoogt dit de vooruitziende waarde van dit product en biedt dit aanknopingspunten voor het mitigeren van (toekomstige) dreigingen. Ook belangrijk is dat het dreigen met de inzet van dwang, terreur of schade (‘potentiële dreiging’) net zo goed effectief kan zijn als de uitvoering daarvan.

Omdat het aantal ‘voorstelbare’ dreigingen schier oneindig is, wordt in dit beeld een afweging gemaakt op grond van de drie dreigingsfactoren intentie, capaciteiten en activiteiten. Op grond van deze drie factoren kan een gradatie worden aangebracht:

### • Dreiging

Een actor beschikt over zowel de intentie als voldoende capaciteiten om een dreiging ten uitvoer te brengen. Als ook voorbereidingsactiviteiten worden waargenomen is er sprake van een directe of imminente dreiging.

### • Potentiële dreiging

Een actor beschikt over de capaciteiten om een dreiging ten uitvoer te brengen maar er wordt (nog) geen intentie onderkend. Een potentiële dreiging kan snel evolueren naar een dreiging (dreigingen die in de toekomst kunnen plaatsvinden).

De intentie van een statelijke actor behoeft niet altijd gericht te zijn tegen Nederland. Er kan door de gebruikte middelen en daaruit voortkomende effecten nevenschade ontstaan aan de nationale veiligheidsbelangen, zonder dat dit het oogmerk van de actor was.

## Nationale veiligheid en nationale veiligheidsbelangen

Binnen de kaders en definiëring van het thema statelijke dreigingen kan de nationale veiligheid in het geding komen, wanneer een of meer van de nationale veiligheidsbelangen (NV-belangen) bedreigd worden door de combinatie van de nagestreefde doelen van en gebruikte middelen door statelijke actoren en de impact op de NV-belangen. Vijf van de zes NV-belangen worden hieronder nader uiteengezet, met daarbij de eveneens relevante deelaspecten. Het belang *ecologische veiligheid* wordt in dit dreigingsbeeld niet verder uitgewerkt.

*“Territoriale veiligheid: het ongestoord functioneren van Nederland en zijn EU- en NAVO-bondgenoten als onafhankelijke staten in brede zin, dan wel de territoriale veiligheid in enge zin.”*

Het gaat daarbij niet alleen om de integriteit van ons nationaal en bondgenootschappelijk grondgebied, maar ook om de integriteit van het digitale domein; de beschikbaarheid, vertrouwelijkheid en integriteit van essentiële informatiediensten en daarvan afhankelijke vitale infrastructuur en processen. In de huidige definitie valt ook de integriteit van de internationale positie van Nederland onder dit belang, welke kan worden



geschaad op politiek-bestuurlijk of economisch niveau. Denk daarbij bijvoorbeeld aan de aantasting van de betrouwbaarheid van de Nederlandse staat, als solide partner of gastland. In dit dreigingsbeeld wordt de internationale positie van Nederland meegenomen onder het NV-belang Internationale rechtsorde.

*“Fysieke veiligheid: het ongestoord functioneren van de mens in Nederland en zijn omgeving.”*

De fysieke veiligheid in enge zin betreft de veiligheid van lijf en leden van Nederlandse ingezetenen. In ruime zin gaat het hier om het voorzien in primaire levensbehoeften, zoals voedsel, energie, drinkwater en adequate huisvesting. Een gebrek aan voorzieningen voor primaire levensbehoeften kan ook worden veroorzaakt door versterking van vitale processen en diensten. In dit dreigingsbeeld wordt de fysieke veiligheid meegenomen onder het belang territoriale veiligheid.

*“Economische veiligheid: het ongestoord functioneren van Nederland als een effectieve en efficiënte economie.”*

Dit houdt in dat Nederland in staat is om zijn economische positie te behouden. Hiervoor zijn onder meer onze vitale infrastructuur, de innovatieve sectoren, (fundamentele) wetenschap en kenniseconomie, research & development-capaciteiten en de toegang tot (schaarse) grondstoffen van belang. De drie essentiële voorwaarden voor een effectieve en efficiënte economie zijn de continuïteit van vitale processen, de integriteit en exclusiviteit van informatie en kennis en het voorkomen van (ongewenste) strategische afhankelijkheden. De continuïteit van vitale processen betreft het blijven functioneren van processen die bij uitvallen direct leiden tot grote maatschappelijke en economische ontwrichting, zoals energie-, drinkwater-, en telecommunicatievoorzieningen. Integriteit en exclusiviteit van informatie en kennis betreffen de bescherming

van vertrouwelijke informatie, kennis over het functioneren van vitale processen en gevoelige technologische kennis die niet in buitenlands bezit dient te komen. De laatste randvoorwaarde ziet ten slotte op het voorkomen van een ongewenste afhankelijkheid van bepaalde buitenlandse partijen. Buitenlandse mogelijkheden (of partijen onder hun invloed) kunnen bij een dergelijke afhankelijkheid economische of politieke druk op Nederland uitoefenen.

*“Sociale en politieke stabiliteit: het ongestoorde voortbestaan van een maatschappelijk klimaat, waarin individuen ongestoord kunnen functioneren en groepen mensen goed met elkaar kunnen samenleven binnen de verworvenheden van de Nederlandse democratische rechtstaat en daarin gedeelde waarden.”*

Dit belang bestaat uit twee hoofdonderdelen: de democratische rechtstaat en de democratische samenleving. Tot de democratische rechtstaat behoren onder meer de politieke en bestuurlijke integriteit, het functioneren van de overheid en de vrije uitoefening van verticale grondrechten. Tot de democratische samenleving behoren onder meer (acceptatie van) de legitimiteit van de overheid, solidariteit in de samenleving, vrije uitoefening van horizontale grondrechten en vrije en onafhankelijke media, maatschappelijk middenveld en wetenschap (academische vrijheid). Wanneer de sociaal-politieke stabiliteit in gevaar is, is er sprake van verstoringen van het dagelijks leven van de bevolking, aantasting van democratische instituties en normen en waarden en ontwrichting van het sociaal-maatschappelijk klimaat in onze samenleving, zoals polarisatie en het ontstaan van vijandbeelden. Structurele aantasting van de democratische rechtstaat en de verworvenheden van onze open samenleving kunnen het gevolg zijn van geopolitieke dreigingen of ondermijning. Spanningen in de samenleving kunnen bovendien worden uitgebuit door statelijke actoren.

*“Internationale rechtsorde: het functioneren van het internationale stelsel van normen en afspraken, gericht op internationale vrede en veiligheid.”*

Onze nationale veiligheid is afhankelijk van het functioneren van het internationale stelsel van normen en afspraken, mede gezien de Nederlandse internationale positie en aanwezigheid van fysieke en digitale knooppunten in de mondiale netwerken en infrastructuur. Onder meer spanningen tussen grote mogendheden, afbrokkelende internationale verdragen en bewuste pogingen van statelijke actoren om het (westers georiënteerde) multilaterale systeem en de eenheid van westerse bondgenoten te ondermijnen, kunnen de internationale rechtsorde schaden. De internationale positie van Nederland wordt in dit dreigingsbeeld onder het belang van de internationale rechtsorde meegenomen.

### Middelen

Staatelijke actoren beschikken over een breed palet aan middelen om hun doelstellingen te verwezenlijken, waarbij iedere actor een eigen specifiek doel en werkwijze heeft om dit te bereiken. Sommige van die middelen zijn niet per definitie illegaal of zelfs ongewenst; bepaalde beïnvloedingsactiviteiten kunnen bijvoorbeeld onder diplomatiek verkeer worden geschaard. Denk daarbij bijvoorbeeld aan de *public affairs* activiteiten van buitenlandse ambassades in Nederland. Vaak is er echter sprake van een grijs gebied waarin landen meer doen dan het aantrekken of overhalen van partners.

De in potentie in te zetten middelen zijn afhankelijk van cultuur, relatieve krachtsverhoudingen, het te bereiken effect, het ‘doelwittype’ (zie: ‘Mogelijke doelwitten en aangrijpingspunten’) maar ook de onderkende of vermeende kwetsbaarheden in het doelland. Bij de meeste statelijke actoren is het inzetmiddel onderdeel van een kosten-baten analyse, waarbij

het middel in verhouding moet staan tot het beoogde doel. De afwegingen die een statelijke actor maakt bij de inzet van middelen, kunnen afwijken van onze eigen wijze van redeneren en referentiekaders. Dit kan ons beperken in ons begrip en waardering van de dreiging.

De diverse middelen kunnen apart of in samenhang worden ingezet. De geïntegreerde (heimelijke) inzet van middelen in een bredere campagne om politiek-strategische doelstellingen te bereiken, zonder dat dit leidt tot een openlijk militair conflict, wordt in het algemeen hybride conflictvoering genoemd.

- **Diplomatieke en internationaal-politieke activiteiten**, waarbij het vaak om openlijke en legitieme activiteiten gaat die door staten in het bilaterale en multilaterale verkeer worden ontplooid. Een voorbeeld hiervan is het gebruik van hindermacht door staten in internationale gremia om onwelgevallige besluiten tegen te houden.
- **Beïnvloeding en inmenging**, zoals:
  - het maken en/of verspreiden van desinformatie;
  - het voeren van mediacampagnes;
  - het verspreiden van informatie om te beschadigen of mensen lastig te vallen;
  - hack and leak-acties;
  - het mobiliseren en faciliteren van personen en groepen om hen een bepaald standpunt te laten uiten;
  - het heimelijk beïnvloeden van personen;
  - het coöpteren van specifieke doelgroepen door het aanbieden van bijvoorbeeld gratis taallessen of sport;
  - het financieel, facilitair of ideologisch ondersteunen van specifieke politieke en religieuze en culturele instellingen of media;
  - het heimelijk uitoefenen van invloed in de politiek en politieke besluitvorming

(‘intreden in de politiek’), door middel van het cultiveren of rekruteren van politici of het uitoefenen van druk;

- militaire intimidatie;
- het toepassen van dwang tegen (groepen) personen: bedreiging, chantage, afpersing of het gebruik van fysiek geweld;
- het beïnvloeden en censureren van wetenschappelijk onderzoek en onderzoeksresultaten.

- **Militaire activiteiten**, zoals:

- intimidatie en machtsvertoon; Opbouwen van militair vermogen en initiëren van een wapenwedloop, grootschalige oefeningen en opzichtige demonstratie van conventionele en nucleaire middelen, ontplooiing van eenheden en militaire interventies in derde landen, militairtechnologische samenwerking of hulpprogramma's met het doel invloed te verwerven;
- heimelijke of onconventionele inzet van de krijgsmacht; Inzet van onherkenbare troepen of operaties onder valse vlag, inzet van private militaire contractors, ‘vrijwilligers’ of proxy's, de inzet van niet-kinetische middelen voor militaire doeleinden (zoals GPS-verstoring);
- de inzet van de krijgsmacht als zodanig, bijvoorbeeld het instellen en afdwingen van blokkades, initiëren van militaire operaties.

- **Inzet van economische instrumenten**, waarbij er verschillende legitieme en meer heimelijke middelen alleen of parallel aan elkaar kunnen worden ingezet. Zelfs wanneer het primaire doel is de eigen economische positie te bevorderen, kunnen economische instrumenten, zoals overnames en investeringen, ook worden ingezet om andere strategische doelen te behalen en zo onze nationale veiligheidsbelangen schaden. Een financieel-economisch motief kan dus ook vergezeld gaan van andere motieven. Strategische afhankelijkheden kunnen door

statelijke actoren worden ingezet als politiek of economisch drukmiddel. Bovendien kunnen statelijke actoren hun nationale wetgeving, inlichtingendiensten of (commerciële of academische) samenwerkingsverbanden met buitenlandse partijen gebruiken of misbruiken om kennis en intellectueel eigendom te verwerven.

- **Spionage**, zowel fysiek als digitaal. Spionage richt zich onder meer op het verkrijgen van informatie en academische kennis voor economische, politieke/bestuurlijke en militaire doeleinden en om zicht en greep op de diaspora en dissidenten te krijgen dan wel te houden.
- **(Digitale) voorbereidingshandelingen op en daadwerkelijke verstoring en sabotage**. Toegang verschaffen tot en innestelen in ICT-systemen, om die in de toekomst te kunnen gebruiken voor verstoring of sabotage van in het bijzonder vitale fysieke en digitale infrastructuur.
- **Juridische activiteiten en/of lawfare**. Het gebruiken en misbruiken van (inter)nationale wet- en regelgeving en rechtssystemen om (gepercipieerd) vijandig gedrag te beperken, ongunstige omstandigheden te bestrijden, opportunistisch gebruik van juridische preceden-ten en in het algemeen het behalen van een zo groot mogelijk voordeel. In beleidsdocumenten van het Chinese Volksbevrijdingsleger wordt gesproken van het concept ‘Three Warfares’, te weten het gecoördineerd gebruik van psychologische operaties, openlijke en heimelijke media manipulatie en ‘juridische oorlogsvoering’.

### Mogelijke doelwitten en aangrijpingspunten

Waar richten statelijke actoren zich op om hun doelen in het buitenland te verwezenlijken? De doelwitkeuze van een statelijke actor hangt sterk af

van het beoogde doel, *modus operandi* en de beschikbare middelen. Het beeld is nogal divers maar er kan globaal onderscheid worden gemaakt tussen gerichte en generieke acties. Gerichte acties hebben tot doel om specifieke doelstellingen te verwezenlijken of specifieke inlichtingen te bemachtigen, bijvoorbeeld over een actuele politieke kwestie, de verblijfplaats van een politieke dissident of de ontwikkeling van hoogwaardige technologie.

Het liefst positioneert een buitenlandse actor zich meer generiek, veelal met behulp van eigen inlichtingendiensten, zodat op elke actuele ontwikkeling gereageerd kan worden en relevante inlichtingen kunnen worden bemachtigd. Om die reden creëren statelijke actoren toegang tot bijvoorbeeld een ministerie van Buitenlandse Zaken, een wetenschappelijke instelling, instituut voor (toegepast) onderzoek of een gemeenschap. Wanneer dit wordt gedaan met menselijke bronnen, dan richt de actor zich bijvoorbeeld op het rekruteren van zogeheten *high potentials*.

De voorbeelden hierboven hebben grotendeels betrekking op inlichtingenvergaring. Het onderscheid tussen gericht en generiek manifesteert zich ook op andere terreinen, zoals territoriale veiligheid (van het schenden van een luchtruim, tot troepenopbouw aan de grens), economische veiligheid (van overnames en investeringen in strategische of vitale infrastructuur, tot het acquireren van hoogwaardige kennis via academische samenwerking) en dreiging uitgaande van beïnvloeding en inmenging (van manipulatie van verkiezingen, tot het ondersteunen van politieke extremisten).

Soms is het niet direct duidelijk waar de actor zich op richt, of is het doel anders dan het op het eerste gezicht lijkt. Wanneer een buitenlandse actor zijn diaspora mobiliseert om actie te ondernemen in Nederland – bijvoorbeeld demonstreren – is het

achterliggende doel mogelijk om in eigen land de aandacht af te leiden van interne politieke kwesties.

De doelwitten of aangrijpingspunten waartegen de instrumenten van statelijke actoren ingezet worden, bestrijken de hele breedte van de maatschappij, zoals blijkt uit dit (niet uitputtende) overzicht:

- **diaspora;**
- **geloofsgemeenschappen in Nederland;**
- **groepen en/of personen vatbaar voor polariserende boodschappen**, zoals groepen of personen bij wie sterke anti-sentimenten (bijvoorbeeld tegen de Nederlandse overheid) leven of waar identiteitsvraagstukken zwaar wegen;
- **gelegenheidsdoelwitten**, zoals personen die zich bewust en onbewust voor het karretje laten spannen;
- **high potentials**: personen in wie statelijke actoren de potentie zien op kennis- of invloedrijke posities terecht te kunnen komen. Dit zijn (jonge) mensen die de capaciteiten en ambitie hebben om in hun loopbaan uiteindelijk op posities te komen met toegang tot vertrouwelijke en geheime informatie;
- **instituties en functionarissen van de democratische rechtsstaat**, waarbij en bij wie het politieke en ambtelijke bestuur op zowel nationaal als lokaal niveau berust. Denk aan politieke partijen, (individuele) volksvertegenwoordigers en hun staf, lokale of nationale ambtenaren maar ook zelfstandige bestuursorganen;
- **democratische processen**, zoals de nationale verkiezingen en referenda;
- **adviesorganen**, die door middel van onderzoek en advisering een rol hebben bij politieke besluitvorming en het maken van beleid;
- **onderwijsinstellingen**, met name buiten het reguliere onderwijs, ter verspreiding van een bepaalde ideologie;

- **wetenschap (hoger en academisch onderwijs), denktanks en kennisinstellingen (inclusief instituten voor (toegepast) onderzoek)**, als doelwit ter beïnvloeding van meningen en publicaties en als doelwit van spionageactiviteiten, ter verwerving van onder meer sensitieve technologieën;
- **maatschappelijk middenveld** organisaties of instituties buiten de sfeer van de overheid, de markt en de verbanden van familie en vrienden. Het kan gaan om organisaties voor vrijetijdsbesteding of het invullen van politieke idealen. Voorbeelden van organisaties in het maatschappelijk middenveld zijn sportverenigingen, culturele en religieuze instellingen, vakbonden, milieubeweging, sociale organisaties, werkgemersverenigingen, pressiegroepen, beroepsverenigingen, buurtorganisaties en media;
- **internationale organisaties in Nederland**, vanuit hun eigen rol en functie maar ook in de hoedanigheid als gast (waarbij ze de gastheer in diskrediet kunnen brengen);
- **bedrijfsleven en topsectoren**, waaronder de energiesector en maritieme sector, de defensie-industrie en (andere) sensitieve technologieën;
- **vitale infrastructuur**, waaronder de Rijksoverheid, de vitale processen en hun toeleveranciers.
- **voor Nederland cruciale internationale verbanden**, zoals de NAVO en de EU.

## Dreigingen tegen de territoriale veiligheid

*Bij territoriale veiligheid gaat het om het ongestoord functioneren van Nederland en zijn EU- en NAVO-bondgenoten als onafhankelijke staten in brede zin, dan wel de territoriale veiligheid in enge zin.*

*Binnen dit belang spelen veel doelwitten een rol. Sommigen met name waar het gaat om de territoriale veiligheid in enge zin: het gaat dan om de territoriale integriteit van Nederland, het EU-grondgebied en het NAVO-bondgenootschap (inclusief de vitale infrastructuur) en bondgenootschappelijke cohesie. De territoriale veiligheid in brede zin omvat de integriteit van essentiële organisaties, instituten en diensten, kennisinstellingen, bedrijven en topsectoren en internationale verbanden die noodzakelijk zijn voor het soeverein functioneren van de Nederlandse staat.*

### Fysieke territoriale veiligheid

De territoriale veiligheid of integriteit van het Koninkrijk, het EU-grondgebied en het NAVO-bondgenootschap staat onder druk.

#### **Rusland: opbouw militair vermogen aan de grens van Europa**

De belangrijkste potentiële dreiging voor de fysieke territoriale integriteit van Nederland en het NAVO-bondgenootschap komt uit Rusland. Rusland beschouwt de NAVO als de belangrijkste externe dreiging. Op dit moment heeft Rusland echter geen intentie om de fysieke territoriale integriteit van het NAVO-bondgenootschap te schenden. De potentiële dreiging wordt veroorzaakt door de opbouw van militaire capaciteiten en de ligging aan de grenzen van de Europa. Ontwikkelingen op conventioneel en met name tactisch nucleair gebied hebben geleid tot een toename van instabiliteit. Rusland investeert stevig in nieuwe wapensystemen en is in overtreding van het inmiddels ter ziele gegane INF-verdrag. *Dual capable* hypersonale wapensystemen tegen land- en zeedoelen, zullen op afzienbare termijn worden

geïntroduceerd binnen de Russische strijdkrachten. Door hun zeer hoge snelheden, manoeuvreerbaarheid en lage zichtbaarheid – waardoor het treffen van tegenmaatregelen uiterst complex is - kunnen deze systemen als een *game changer* beschouwd worden. Rusland beschikt over het conventionele en tactisch nucleair militair vermogen om een militaire operatie tegen NAVO te initiëren en in eerste instantie succesvol te zijn. De opbouw van het Russisch militair vermogen oefent druk uit op het NAVO-bondgenootschap. Een specifieke dreiging gaat uit tegen onderzeese infrastructuur (bijvoorbeeld onderzeekabels). Russische entiteiten brengen deze infrastructuur in kaart en ondernemen activiteiten die duiden op spionage en op voorbereidingshandelingen voor verstoring en sabotage.

Deze militaire druk staat niet op zichzelf, maar in directe relatie tot de politieke en ook economische druk die Rusland uitoefent op Europa en de NAVO. De afgelopen jaren schreven de AIVD en MIVD in hun openbare jaarverslagen al over het oogmerk van Rusland om het Westen (o.a. EU en NAVO) intern te verdelen. Het achterliggende Russische doel daarbij is het in stand houden en uitbreiden van invloed in het nabije buitenland (de buurlanden van Rusland, voorheen onderdelen van de Sovjet Unie) en demonstratie van Rusland als wereldmacht. De effectiviteit van deze inspanningen is deels afhankelijk van het bilaterale Ruslandbeleid van de grotere (NAVO-)bondgenoten van Nederland. Wanneer zij ten aanzien van Rusland een koers varen die afwijkt van de collectieven (EU, NAVO) waarvan zij deel uitmaken, dan biedt dit Rusland ruimte om de cohesie binnen de NAVO en EU verder onder druk te zetten.

Rusland zet hybride middelen in om politiek-strategische doelen te bereiken, of om hiertoe gunstige randvoorwaarden te creëren, de bondgenootschappelijke en Europese cohesie te eroderen, en is de belangrijkste hybride dreiging voor de NAVO. Bij hybride oorlogvoering is sprake van de geïntegreer-

de inzet van politieke, militaire, economische, informatie-, inlichtingen- en cybermiddelen, onder het juridische niveau van oorlogsvoering.

Het is op de lange termijn niet waarschijnlijk dat Rusland zijn buitenlandbeleid, waarin het streeft naar ondermijning van de Europese veiligheidsarchitectuur, zal wijzigen. Het is niet waarschijnlijk dat de Russische opstelling op economisch, politiek en militair gebied de komende jaren zal veranderen.

#### **Venezuela: grootste buurland Koninkrijk is instabiel**

Venezuela, het grootste buurland van het Koninkrijk, vormt een potentiële dreiging tegen de territoriale integriteit. Het is onwaarschijnlijk dat Venezuela een militair conflict met het Koninkrijk der Nederlanden zal willen riskeren. Er bestaat wel een kans op onbedoelde escalatie door mogelijke misinterpretatie en incidenten als gevolg van de afname van de militaire professionaliteit binnen Venezuela. Zelfs als het Maduro-regime in de nabije toekomst plaats maakt voor een ander regime, is het onwaarschijnlijk dat de instabiele situatie op de korte termijn substantieel zal verbeteren. Het land bevindt zich sinds 2017 in een economische en politieke crisis en de daaruit volgende onveiligheid en instabiliteit zullen zeer waarschijnlijk nog jaren aanhouden. De crisis is bovendien groter dan de Venezuela. Het raakt de hele regio, waar ook de Caribische delen van het Koninkrijk der Nederlanden deel van uitmaken. Aruba, Bonaire en Curaçao ondervinden verschillende gevolgen van die crisis, waarbij ook de geopolitieke belangen van grootmachten als de VS, Rusland en China een rol spelen. Deze verschillende belangen, van grootmachten met verschillende standpunten, kan potentieel een geopolitieke krachtmeting worden met regionale impact en daarmee mogelijk gevolgen voor het Koninkrijk. Daarnaast heeft ook de vervlechting van georganiseerde misdaad en strijdkrachten bij illegale handel in drugs, goud en wapens in Venezuela een destabiliserende werking op de regio.

#### **Iran: ontwikkelingen ballistische wapens en nucleair programma**

Ontwikkelingen in Iran zijn zorgwekkend. De ballistische raketten van Iran kunnen momenteel EU-lidstaten bereiken. Indien de raketten doorontwikkeld worden, kan ook het grondgebied van Nederland in het bereik komen te liggen. Het Iraanse ballistische raketprogramma is weliswaar niet gericht tegen Nederland of Europa, maar kan wel degelijk als pressiemiddel tegen Europese landen worden gebruikt. Bovendien kunnen Iraanse raketten worden verkocht aan andere statelijke actoren, waardoor er via deze kopers een dreiging voor Nederlandse of Europese belangen kan ontstaan.

Sinds de VS in 2018 uit het Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA, ook bekend als de 'Iran-deal') is gestapt en sancties tegen Iran heeft opgelegd zijn de spanningen tussen Iran en de VS toegenomen. Sinds mei 2019 keert Iran zich steeds meer af van het JCPOA en heeft het direct aangegeven zich niet meer gebonden te voelen aan de opslaglimieten voor zwaar water en verrijkt uranium. Momenteel is de tijd die Iran nodig heeft voor het ontwikkelen van een nucleair wapen minder dan een jaar. De intensivering van het Iraanse nucleaire programma is echter primair bedoeld om de eigen onderhandelingspositie te verbeteren, en heeft niet direct tot doel een kernwapen te ontwikkelen. Er zijn op dit moment geen aanwijzingen dat Iran op dit moment een nucleair wapenprogramma heeft.

#### **Digitale territoriale veiligheid (veiligheid digitaal domein)**

Staatelijke actoren krijgen steeds meer digitale gereedschappen. Die zijn bovendien steeds geavanceerder en moeilijker te attribueren. Actoren kunnen bovendien vanuit één strategische positie meerdere doelen aanvallen. Ze kunnen vanuit één vertrouwde toeleverancier toegang krijgen tot beveiligde ICT-systemen. Dat gebeurde bijvoorbeeld bij de geraffineerde digitale aanval waarbij misbruik

is gemaakt van software van het bedrijf Solarwinds. Dit type aanval, ook wel supply-chain-aanval genoemd, is moeilijk te detecteren. Staten zetten digitale middelen in voor spionage, (heimelijke) beïnvloeding en sabotage, om zo hun eigen politieke, militaire, economische en/of ideologische doelen te bereiken. Staten waarvan is onderkend dat ze een offensief cyberprogramma hebben dat gericht is tegen Nederlandse belangen, zijn onder andere China, Iran en Rusland. Deze landen bevinden zich ook in de voorhoede als het gaat om politieke en/of economische spionage. Digitale spionage schaadt de integriteit en exclusiviteit van informatie in het digitale domein.

---

*Het Amerikaanse SolarWinds, een bedrijf met 300.000 klanten, werd succesvol gehackt en misbruikt voor een supply-chain-attack. Bij zo'n aanval wordt een product van een leverancier gecompromitteerd, dat in de netwerken van diens klanten wordt gebruikt. Naast een groot deel van de Amerikaanse overheid (waaronder het Pentagon, de NASA, de NSA en het ministerie van Justitie) gebruiken bijvoorbeeld ook 425 van de Fortune 500-bedrijven producten van SolarWinds. Sinds maart 2020 hadden de hackers toegang tot Orion software, waarmee ze wereldwijd een achterdeur installeerden bij duizenden bedrijven en overheidsorganisaties en kregen ze toegang tot wel 250 netwerken. De achterdeur geeft de hackers de volledige controle over de geïnfecteerde netwerken en toegang tot zeer veel vertrouwelijke informatie.*

---

### **Vorbereidingshandelingen op en daadwerkelijke digitale sabotage**

Territoriale veiligheid strekt zich ook uit tot het cyberdomein. Er is waargenomen dat Rusland op structurele basis probeert om zich digitaal toegang te verschaffen tot essentiële en vitale infrastructuur van bondgenoten, om daar voorbereidingshandelingen voor digitale verstoring of zelfs sabotage te treffen. Rusland heeft binnen de huidige context vooralsnog geen intentie om over te gaan tot

digitale verstoring of sabotage van deze infrastructuur. Nederland is in het verleden doelwit geweest van voorbereidingshandelingen. Het oordeel is dat Rusland hier opnieuw pogingen toe zou ondernemen als kansen zich voordoen. Indien succesvol geven dergelijke voorbereidingshandelingen Rusland de mogelijkheid om op ieder gewenst moment over te gaan tot digitale verstoring en sabotage.

De voorbereidingshandelingen vanuit Rusland tot digitale verstoring van essentiële en vitale infrastructuur in Nederland en Europa vormen een potentiële dreiging. De drempel voor het inzetten van digitale verstoring is aanmerkelijk lager dan voor een militaire operatie.

Iran voert voorbereidingshandelingen uit voor digitale sabotage, met name in de olie- en gasindustrie, die een impact hebben op Nederlandse bedrijven. Deze voorbereidingshandelingen moeten vooral gezien worden in de context van de politieke en economische concurrentie met Saoedi-Arabië, waarbij de impact op Nederland moet worden gezien als nevenschade.

Nederland is in brede zin afhankelijk van een relatief kleine groep aanbieders van hard- en software, digitale diensten en platforms uit een beperkt aantal landen. Dit maakt de maatschappij kwetsbaar. Nederlandse afhankelijkheid van Chinese technologie en diensten brengt als risico mee dat het Chinese (statelijke) actoren mogelijkheden biedt tot (voorbereidingshandelingen voor) digitale sabotage. Chinese technologie en diensten zijn terug te vinden binnen verschillende sectoren, waaronder de telecomsector, de surveillancesector of binnen de op- en overslag van zeecontainers in de Rotterdamse haven. Het gaat hier echter om een potentiële dreiging: weliswaar heeft China in deze sectoren de capaciteit en mogelijkheid om onze territoriale veiligheid te ondermijnen, maar we zien niet de intentie.



### ***Misbruik Nederlandse ICT-infrastructuur***

Het gebruik van Nederlandse ICT-infrastructuur door statelijke actoren voor het uitvoeren van cyberaanvallen naar derde landen en cyberspionage kan worden gezien als een dreiging voor de Nederlandse territoriale integriteit en ook als een dreiging tegen de Nederlandse positionering in het buitenland. Nederland is aantrekkelijk voor cyberactoren vanwege de hoge kwaliteit van de infrastructuur en de relatieve eenvoud waarmee anoniem ICT-capaciteit kan worden gehuurd. Het misbruik van de Nederlandse ICT-infrastructuur wordt door zowel AIVD en MIVD onderkend in hun recente jaarverslagen, als door de NCTV in het Cybersecuritybeeld Nederland. De diensten zien dergelijk misbruik door onder andere Iran, Noord-Korea en Rusland, om aanvallen op andere landen uit te voeren. Het misbruik van Nederlandse ICT-infrastructuur voor cyberspionage kan bondgenootschappelijke belangen aantasten als digitale aanvallen ongestoord via Nederland gerouteerd worden. Misbruik is bovendien slecht voor de integriteit van de Nederlandse ICT-infrastructuur en kan het internationale imago van Nederland schaden.

## Dreigingen tegen de sociale en politieke stabiliteit

*Bij sociale en politieke stabiliteit gaat het om het ongestoord voortbestaan van een maatschappelijk klimaat waarin individuen ongestoord kunnen functioneren en groepen mensen goed met elkaar kunnen samenleven binnen de verworvenheden van de Nederlandse democratische rechtsstaat en daarin gedeelde waarden.*

*Dit belang bestaat uit de democratische rechtsstaat, de democratische samenleving en de sociale cohesie. Hierbinnen bevinden zich veel potentiële doelwitten, zoals: vitale processen en diensten; instituties en functionarissen van de democratische rechtsstaat en democratische processen; internationale verbanden; groepen binnen de samenleving en hun culturele/religieuze organisaties; media; wetenschap, onderwijs – en kennisinstellingen en adviesorganen. Deze doelwitten worden met name geraakt door de inzet van instrumenten ter beïnvloeding en spionage.*

### Spionage en beïnvloeding

De inlichtingen- en beïnvloedingsactiviteiten van diverse statelijke actoren in Nederland vormen een dreiging voor de sociale en politieke stabiliteit. Het is niet mogelijk om absolute uitspraken te doen over een toe- of afname in inlichtingen- en beïnvloedingsactiviteiten. Duidelijk is wel dat technologische ontwikkelingen van de afgelopen jaren nieuwe mogelijkheden bieden voor onder meer grootschalige inlichtingenvergaring via cyberaanvallen en ongewenste buitenlandse inmenging middels sociale media. De geopolitieke en veiligheidsbelangen van de statelijke actoren achter de dreigingen zullen in grote lijnen onveranderd blijven in de komende jaren. De inschatting is dan ook dat de inlichtingen- en beïnvloedingsactiviteiten zullen aanhouden.

De inlichtingen- en beïnvloedingsactiviteiten van diverse statelijke actoren zetten bedoeld en onbedoeld de cohesie binnen de Nederlandse

samenleving, de EU en de NAVO onder druk.

Russische inspanningen om de politieke eenheid in het Westen te ondermijnen richten zich onder meer op het versterken van bestaande tegenstellingen en richten zich met name op de flanken/extremen van het politieke spectrum. Door inzet van onder meer trollen op het internet en via nieuwsberichten op sociale media wordt getracht het maatschappelijk debat verder te polariseren. Rusland is op dit terrein vooralsnog voornamelijk actief in andere landen dan in Nederland. Maar ook in Nederland worden specifiek pogingen ondernomen om twijfel te zaaien, zoals over de toedracht van het neerhalen van vlucht MH17 en de onafhankelijkheid van het onderzoek naar de toedracht.

### Beïnvloeding van beleid en politieke besluitvorming

In recente jaarverslagen meldde AIVD en MIVD al dat onder meer China en met name Rusland zich bezighouden met heimelijke politieke beïnvloeding gericht op Nederland. Het gaat dan om het verzamelen van politieke inlichtingen en pogingen tot heimelijke beïnvloeding van beleid in Nederland. Deze activiteiten kunnen het functioneren van het democratisch bestel aantasten. Politieke inlichtingen kunnen worden ingezet om besluitvorming te beïnvloeden en landen tegen elkaar uit te spelen. Zodoende kan het ongehinderd functioneren van de Nederlandse politieke besluitvorming en de internationale samenwerking in het Westen ondermijnd worden. De effectiviteit van deze activiteiten voor die landen laat zich moeilijk beoordelen. Dit heeft niet alleen te maken met het heimelijke karakter daarvan, maar ook met de intrinsieke weerbaarheid binnen politieke instituties en de samenleving. In sommige gevallen is er geen bewijs van directe beïnvloeding maar kunnen relaties tussen statelijke actoren en Nederlandse burgers, bedrijven en organisaties wel als zorgelijk worden gekenmerkt. Een recent voorbeeld uit Duitsland geeft echter een aardig inkijkje in de praktijk. In april 2019 legde gezamenlijk onderzoek van Der Spiegel, de ZDF, de BBC en

La Repubblica bloot hoe Markus Frohnmaier, een Duitse politicus van *Alternative für Deutschland* (AfD), door Russische agenten is aangelopen en gecultiveerd met als doel hem een pion van het Kremlin te maken.

In de afgelopen jaren zijn er diverse voorbeelden geweest van situaties waarbij de economische macht van China de politieke besluitvorming van EU-lidstaten lijkt te hebben beïnvloed. China's economische agenda is tevens politiek gemotiveerd. Dit blijkt onder andere uit een scala aan economische middelen dat China inzet om politieke doelen te behalen en politieke druk of invloed uit te oefenen. Binnen de EU lijken de verschillende gradaties van zowel afhankelijkheid van Chinese export als de behoefte aan Chinese investeringen het innemen van een eenduidig standpunt over China te bemoeilijken. Onder meer onder de vlag van het zogenaamde Belt and Road Initiative (BRI) doet China steeds vaker investeringen in (vitale) infrastructuren in Europa. Deze investeringen kunnen de economische en daarmee politieke onafhankelijkheid van landen ondermijnen. Grote investeringen in (kandidaat)lidstaten kunnen breuklijnen creëren of verscherpen tussen de lidstaten die zich harder tegenover China willen opstellen en de lidstaten die Chinese investeringen niet willen mislopen, of reeds een financiële of economische afhankelijkheid van China kennen. Veel genoemde voorbeelden die een dergelijke vorm van beïnvloeding zouden illustreren, zijn de Chinese investeringen in de Griekse haven van Piraeus sinds 2016 en de toenemende actieve rol van China in kandidaat EU-lid Servië.

Beïnvloeding vindt ook plaats door desinformatie. Technologische en maatschappelijke ontwikkelingen en een snellere verspreiding van (nep)nieuws vergroten de mogelijkheden voor desinformatie door statelijke actoren. Er is op dit moment te weinig bekend over de effectiviteit van deze campagnes om een goede inschatting van de dreiging te kunnen maken. Wel bleek in 2020 dat

sinds de COVID-19 uitbraak complottheorieën zich sneller van de marges van het internet naar reguliere media verspreiden en daarmee een groter bereik krijgen dan voorheen. Diverse onderzoeksbureaus die sociale media analyseren, constateerden dat complottheorieën over het coronavirus zich met een ongekennde snelheid over sociale media verspreiden en bovendien weerklank vonden in reguliere media. Waar het voorheen zes tot acht maanden kon duren voordat zulke vergezochte narratieven van randgroepen in mainstreamkanalen terecht kwamen, voltrekt dit traject zich tijdens de COVID-19 crisis in enkele weken tot zelfs dagen. De zorg bestaat dat de (online) context in het afgelopen jaar bijgedragen heeft aan een verlaging van de drempel voor extremistisch gedrag, zoals de brandstichtingen aan 5G-zendmasten suggereren. Nieuwe technologieën, zoals het gebruik van kunstmatige intelligentie om deep fake-foto's en -video's te maken, maken dit probleem nog pregnanter.

### Diasporapolitiek

De inlichtingen- en beïnvloedingsactiviteiten van onder meer Turkije, Iran en China richten zich mede op hun diaspora. Binnen de gemeenschappen bestaat veelal een noodzaak om toegang tot het land van herkomst te behouden, vanwege nog daar wonende familie en aanwezige bezittingen. Ook is er een band met het herkomstland vanwege culturele en religieuze behoeften. Gebruik makend van deze noodzaak en behoefte kunnen overheden van landen als Turkije, China en Iran, impliciete en expliciete druk leggen op de gemeenschap om zich te conformeren. Dit conformisme kan verschillende vormen aannemen: van zelfcensuur in het publieke debat, tot het actief meewerken met inlichtingendiensten. Daar komt bij dat sommige overheden, zoals Iran, bereid zijn geweld te gebruiken tegen opposanten in het buitenland. In het uiterste geval zijn leden van een diaspora hun leven niet zeker. De AIVD heeft sterke aanwijzingen dat Iran betrokken is geweest bij de liquidaties van twee Nederlanders van Iraanse komaf in Almere in 2015

en in Den Haag in 2017. Het betrof in deze gevallen tegenstanders van het Iraanse regime. Ook de moord op de Saoedische journalist Khashoggi in Turkije in 2018 en de vrijdelde bomaanslag op een politieke bijeenkomst van de Iraanse oppositiepartij MKO (eveneens in 2018) illustreren de brutaliteit en risicobereidheid van statelijke actoren.

---

*Beïnvloeding is niet altijd gericht op Nederland. In maart 2017 bracht de Turkse minister van Familiezaken Kaya, tegen de wens van de Nederlandse overheid, een bezoek aan Rotterdam om binnen de Turkse gemeenschap campagne te voeren voor het referendum over het Turks presidentieel systeem. De spanningen die dit bezoek teweeg bracht laten zien dat een statelijke actor zich niet direct tegen de Nederlandse veiligheidsbelangen hoeft te richten om deze wel te kunnen schaden. De Turkse AK Partij hield met haar campagne in Nederland geen rekening met de Nederlandse belangen. De AK Partij gaf zelfs geen gehoor toen hun Nederlandse sympathisanten probeerden het bezoek van Kaya tegen te houden, omdat zij de negatieve consequenties voor de gemeenschap en Nederland voorzagen. Het bezoek van Kaya leidde tot confrontaties tussen politie en toehoorders van Kaya rond het Turks consulaat in Rotterdam en in het verlengde voor negatieve beeldvorming over de Turkse gemeenschap in Nederland.*

---

### Zelfcensuur en negatieve beeldvorming

Beïnvloeding en inmenging leidt tot zelfcensuur en negatieve beeldvorming: een dreiging voor de democratische samenleving en sociale cohesie. De druk van beïnvloedings- en inmengingsactiviteiten leidt er toe dat individuen en groepen zich niet altijd openlijk kritisch uit durven te laten. Dat geldt in bepaalde gevallen ook voor Nederlandse wetenschappers die internationaal opereren. Dit is een bedreiging van fundamentele vrijheden als de vrijheid van meningsuiting, academische vrijheid en de vrijheid van vergadering. Daar komt bij dat alleen al de beeldvorming binnen de gemeenschap over inlichtingen- en inmengingsactiviteiten, zonder dat deze daadwerkelijk plaats

hoeven te vinden, invloed kan hebben op het gevoel van veiligheid binnen de gemeenschap. Het gevoel van onveiligheid kan er ook toe leiden dat mensen zich gedwongen voelen om informatie te delen over andere personen in de gemeenschap, uit angst om bij weigering zelf repercussies te ondervinden. Zo kunnen zij onder druk worden gezet om informatie te geven over personen binnen de gemeenschap die deel uitmaken van politieke oppositie in het land van oorsprong. Dit vormt een dreiging tegen de veiligheid van Nederlandse burgers en ingezetenen. In het streven van buitenlandse mogendheden om grip te houden op de diaspora proberen zij ook om toegang te krijgen tot overheden om informatie te verzamelen over de gemeenschap. Leden van de diaspora kunnen daarbij ook als hulpmiddel worden ingezet. Dit vormt een directe dreiging tegen het functioneren van de democratische rechtsorde en het vertrouwen in de rechtsstaat.

Met name waar het grote gemeenschappen betreft hebben de inlichtingen- en beïnvloedingsactiviteiten ook een effect op de cohesie in de Nederlandse samenleving omdat die bijdragen aan spanningen binnen gemeenschappen die uitstralen op de cohesie van de Nederlandse samenleving als geheel. Hoewel het veelal slechts een kleine groep binnen de gemeenschap betreft die zich actief laat mobiliseren door bijvoorbeeld de Turkse overheid, hebben deze activiteiten invloed op de beeldvorming in Nederland. Binnen de bredere Nederlandse samenleving kan dit leiden tot twijfel over de loyaliteit van een gehele gemeenschap aan de Nederlandse samenleving en daarmee tot ondergraving van sociale cohesie: het ontstaan van wantrouwen tussen groepen binnen de Nederlandse samenleving.

### Gebruik van religie en ongewenste buitenlandse financiering

Druk op de sociale cohesie kan ook ontstaan wanneer statelijke actoren de nationale identiteit van de diaspora verbinden met een religie.

Zo bericht de Turkse overheid, en organisaties die aan de Turkse overheid gelieerd zijn, structureel over de vermeende achtergestelde positie en discriminatie van moslims in Europa. Dit narratief heeft primair tot doel om de Turkse overheid, in het bijzonder president Erdoğan, intern in Turkije en in de regio te positioneren als krachtig leider van de wereldwijde moslimgemeenschap. Daarbij is de diaspora naast doelwit ook een instrument. Maar omdat delen van de gemeenschap ook daadwerkelijk sociaaleconomisch een achtergestelde positie innemen en velen anti-Turkse en anti-islam sentimenten ervaren in de Nederlandse samenleving is deze vorm van inmenging een krachtig instrument voor de Turkse overheid om de gemeenschap te mobiliseren.

Vanuit een aantal islamitische landen, waaronder Qatar, Koeweit en Saoedi-Arabië, worden religieuze groepen en organisaties van wahabi salafistische signatuur in het buitenland gefinancierd. De financiële steun betreft een vorm van zending die voortvloeit uit een (politieke) ideologie die zich zowel richt op de eigen diaspora, de internationale islamitische gemeenschap als de wereldwijde strijd tegen religieuze (en politieke) tegenstanders. De mate waarin sprake is van verwevenheid met overheden verschilt per land en varieert van directe aansturing tot passief gedogen.

Het wahabi salafisme betreft een kleine, maar goed georganiseerde en financieel zeer vermogende minderheidsbeweging binnen de moslimgemeenschap in Nederland. Door de financiële steun kunnen wahabi salafistische aanjagers en organisaties zich in Nederland profileren met onder meer de productie van hoogwaardig lesmateriaal en goed toegankelijke websites in het Nederlands waarop de wahabi salafistische interpretatie van de islam te vinden is. Zo werken wahabi salafisten gestaag aan een groeiend bereik. Het resultaat is een disproportionele invloed en onevenredige concurrentiepositie van een kleine minderheid binnen de moslimgemeenschappen.

Dit is problematisch omdat de wahabi salafistische interpretatie van de islam haaks staat op de democratische rechtsorde en aanzet tot een parallelle samenleving en onverdraagzaam isolationisme.

## Dreigingen tegen de economische veiligheid

*Bij economische veiligheid gaat het om het ongestoord functioneren van Nederland als efficiënte en effectieve economie. Hierbij zijn een aantal doelwitten van belang, met name bedrijfsleven en de topsectoren; vitale (internationale) infrastructuur, waaronder het vrij verkeer van goederen en diensten; en de wetenschap en kennisinstellingen. Essentiële voorwaarden van economische veiligheid zijn de continuïteit van vitale processen, integriteit en exclusiviteit van kennis en informatie en het voorkomen van (ongewenste) strategische afhankelijkheden.*

### Economie en geopolitiek

Openheid vormt de basis van de Nederlandse welvaart. Een derde van het Nederlands inkomen wordt verdiend met handel met de rest van de wereld. De mondiale economische verhoudingen veranderen echter. Daarbij krijgen opkomende landen steeds meer invloed in westerse economieën. Economie, geopolitiek en veiligheid raken mede door snelle technologische ontwikkelingen meer en meer met elkaar verweven. Statische actoren zetten een veelvoud aan middelen voor in, zowel legitiem als niet-legitiem. Zelfs wanneer er sprake is van financieel-economische motieven, kan dat leiden tot schade aan de nationale veiligheidsbelangen van anderen. Denk aan het verlies van integriteit en exclusiviteit van kennis en vertrouwelijke informatie of de opbouw van afhankelijkheden die raken aan onze vitale processen. Dit kan niet alleen de concurrentiekracht en het innovatief vermogen van het betrokken bedrijfsleven eroderen, maar kan ook raken aan de continuïteit van onze vitale processen en de mate waarin Nederland geopolitiek onder druk kan worden gezet. Economisch beleid krijgt door deze dynamiek een (geo)politieke dimensie waarbij economische macht wordt ingezet voor politieke doelen en het genereren van druk op individuele landen. Ongewenste strategische afhankelijkheden kunnen druk zetten op politieke

besluitvorming of het democratisch proces, of zijn zelfs van invloed op de belangen van de internationale rechtsorde en de territoriale veiligheid. Omdat er in een aantal, veelal autoritaire staten, een nauwe verwevenheid bestaat tussen bedrijfsleven en overheid, is voor deze staten de drempel lager om economische middelen als (machts)politiek instrument in te zetten.

Continuïteit van vitale infrastructuur, integriteit en exclusiviteit van kennis en vertrouwelijke informatie en het voorkomen van (ongewenste) strategische afhankelijkheden zijn essentieel voor de economische veiligheid van Nederland en het behoud van onze economische positie.

### China: structurele en centraal aangestuurde activiteiten

De Chinese inzet van zowel legale als illegale economische middelen en (digitale) spionage vormt de grootste dreiging voor de Nederlandse economische veiligheid. De Chinese activiteiten zijn omvangrijk en structureel. Met name de Nederlandse topsectoren en kennisinstellingen zijn interessant door de hoogwaardige infrastructuur, technologie en kennis die zij bezitten. De laatste vormen niet alleen doelwit van spionageactiviteiten, maar ook van legale (academische) samenwerkingsverbanden die in uiterste gevallen kunnen leiden tot ongewenste kennisoverdracht. Legale samenwerking kan in uiterste gevallen leiden tot ongewenste overdracht van kennis en technologie en tot ongewenste afhankelijkheden. Het kan ook een opstap betekenen naar illegale praktijken binnen de vitale infrastructuur of andere belangen die raken aan de nationale veiligheid. Chinese economische spionage kent twee verschijningsvormen: technologiediefstal en voorkennis inzake voorgenomen investeringen. Een groot deel van de (digitale) spionageactiviteiten van China is erop gericht om de Chinese concurrentiepositie te verbeteren.

Het Chinese economische beleid is primair gericht op transformatie van een productie-economie naar een kenniseconomie die grotendeels onafhankelijk is van buitenlandse technologie. Om deze economische modernisering en onafhankelijkheid te realiseren investeert China in strategische meerjarenplannen en beleidsinitiatieven zoals *Made in China 2025* (MIC2025), het eerdergenoemde BRI, *Military-Civil Fusion* (MCF) en het geplande *China Standards 2035* (CST2035). Deze plannen en initiatieven zijn gericht op het overkoepelende doel om voor 2049 een 'great modern socialist country' te zijn, oftewel een economische en militaire grootmacht. De plannen kunnen worden gezien als een boodschappen- of wensenlijst van het Chinese leiderschap. BRI-investeringen leiden, gezien het belang van de investering, tot een toename van digitale inlichtingenvergaring bij bevriende BRI-partners. Chinese beleidsplannen worden minutieus vertaald in omvangrijke en structurele spionagecampagnes. Die campagnes zijn gericht op het verkrijgen van hoogwaardige kennis en technologie ten behoeve van de eigen economische ontwikkeling en de ontwikkeling van de krijgsmacht. Hieruit volgt dat Nederlandse topsectoren, de Nederlandse defensie-industrie en Nederlandse kennisinstellingen een groot risico lopen op Chinese (digitale) spionage. Spionageactiviteiten tegen het Nederlands bedrijfsleven, geïnitieerd door statelijke actoren of aan statelijke actoren gelieerde partijen, tasten weliswaar in alle gevallen de nationale veiligheid aan, maar hoeven niet altijd een dreiging te zijn voor de economische veiligheid. Toch is het een zorgwekkende en onwenselijke situatie, omdat het de concurrentiekracht van het betrokken bedrijf ondergraaft.

De economische en politieke invloed van China zal op korte en lange termijn naar verwachting toenemen. China beschikt over een belangrijk aandeel van de mondiale voorraad grondstoffen die nodig zijn voor sleuteltechnologieën: het beheerst meer dan 90% van de mondiale winning en verwerking van zeldzame aardmetalen. Dit vraagt

waakzaamheid wat betreft mogelijke ongewenste strategische afhankelijkheden van de meest geavanceerde sectoren van de Nederlandse economie van China's aardmetalen. Daarnaast investeert China in de ontwikkeling van hoogwaardige, nieuwe technologieën zoals *artificial intelligence*, *quantum* en *5G-communicatie*. Conform het geplande beleidsplan CST2035 richt het zich op een positie als marktleider voor die technologieën. Een mogelijke technologische dominantie kan leiden tot een China dat de technologische producten, diensten en standaarden voor de toekomst bepaalt, waardoor er een strategische afhankelijkheid van één land ontstaat – in dit geval China. Die afhankelijkheid kan leiden tot dreigingen tegen de nationale veiligheid, met name daar waar ze raken aan de vitale processen en sensitieve technologie. Daarnaast kan deze afhankelijkheid het Nederlandse bedrijfsleven op termijn nog kwetsbaarder maken voor oneerlijke concurrentie, (digitale) spionage en mogelijk ook sabotage, en de Nederlandse overheid gevoeliger voor economische druk. Bovendien kan het beïnvloeden van het standaardiseringsproces China substantiële economische voordelen opleveren en zelfs van invloed zijn op burgerlijke vrijheden.

---

*China kan zijn invloed aanwenden door het dreigen met economische en diplomatieke 'maatregelen' als Nederland besluiten neemt die China onwelgevallig zijn. In het buitenland zijn hier reeds voorbeelden van te zien. Zo dreigde China dat Tsjechië "een zware prijs zou betalen" als het bezoek van Tsjechische parlementariërs en zakenlieden aan Taiwan in de zomer van 2020 door zou gaan. Beijing nam ook economische maatregelen tegen Australië nadat Canberra opriep tot een grondig onderzoek naar de oorsprong van de COVID-19 pandemie. Zeer recentelijk stelde China dat Zweden zijn "verkeerde beslissing" om Huawei en ZTE uit het Zweedse 5G-netwerk te weren, diende te "corrigeren".*

*Zo niet, dan zou het Zweedse besluit negatieve gevolgen hebben voor de Chinees-Zweedse economische en handelsrelatie en de activiteiten van Zweedse bedrijven in China.*

Het open karakter van de Nederlandse economie en de wetenschap heeft ons veel opgeleverd, maar maakt ons ook kwetsbaar voor Chinese (digitale) spionage, overnames en investeringen en ongewenste technologie- en kennisoverdracht. Overname of overdracht van Nederlandse hoogwaardige kennis of technologie kan leiden tot ongewenst eindgebruik, bijvoorbeeld voor militaire of surveillancetoepassingen. Nederlandse vestigingen in het buitenland hebben werknemers in dienst met verregaande toegang tot bedrijfsinformatie waarop het toezicht niet altijd toereikend is. Ook zijn delen van het productieproces dankzij globalisering versplinterd en verspreid over landen heen, waarbij onvoldoende beveiligingsmaatregelen bij toeleveranciers nieuwe risico's op (digitale) spionage met zich meebrengen (zogenaamde *supply-chain-attacks*). Chinese investeringen en overnames in Nederland kunnen resulteren in verlies van (gedeeltelijke) zeggenschap over de toeleveranciers van onze vitale processen. Naast spionage- en sabotagerisico's kan dit verlies van zeggenschap ook resulteren in onwenselijke economische en politieke afhankelijkheden.

---

*Een toenemende afhankelijkheid van buitenlandse technologie is een gegeven, aangezien geen land beschikt over alle kennis en productiemiddelen om technologisch onafhankelijk te opereren. Wel bestaat het risico dat met technologische toelieferingen de digitale spionage- en sabotagemogelijkheden toenemen. Hierin schuilt bovendien een risico voor de (continuïteit van de) vitale infrastructuur. Dit risico geldt met name voor landen met offensieve cyberprogramma's tegen Nederland. Vanwege risico's voor de de nationale veiligheid nam het kabinet in mei 2018 de voorzorgsmaatregel om het gebruik van antivirussoftware van het Russische Kaspersky bij de Rijksoverheid uit te faseren.*

*Bovendien werd vitale bedrijven en defensieleveranciers geadviseerd hetzelfde te doen. Vergelijkbare zorgen spelen wereldwijd al enige tijd ten aanzien van de aanleg van 5G-technologie.*

---

De verwevenheid tussen staat en economie in China (maar dit geldt ook voor bijvoorbeeld Rusland) zorgt er ten slotte voor dat er geen gelijk speelveld is voor Nederlandse bedrijven. China beschermt zijn eigen markt zowel offensief als defensief. Zo equipeert China zijn (staats)bedrijven met inlichtingen en voordelen als staatssteun en subsidies, maakt het gebruik van wetgeving die (buitenlandse) bedrijven dwingt om gegevens te delen en van de inzet van proxy-ondernemingen. Ook dwingt het buitenlandse bedrijven bij toegang tot de Chinese markt om samenwerkingen aan te gaan met Chinese partners. Dit alles kan leiden tot de ongewenste overdracht van kennis en technologie.

### Rusland en Iran

Vanuit Rusland worden er in het cyberdomein weinig activiteiten waargenomen die duiden op digitale economische spionage in Nederland. Wel is vanuit Rusland sprake van een voortdurende spionagedreiging via menselijke bronnen richting defensietoelieferanciers en andere bedrijven uit de Nederlandse hightechsector, die beschikken over unieke, hoogwaardige kennis over technologieën, die zowel civiele als militaire toepassingen kunnen hebben. In december 2020 verstoorde de AIVD het werk van een Russische inlichtingenofficier. Hij runde een groot netwerk van menselijke bronnen bij hightech bedrijven en een onderwijsinstelling. De grootste potentiële dreiging vanuit Rusland voor de Nederlandse economische veiligheid ligt in de afhankelijkheid van Rusland als gasleverancier. Deze afhankelijkheid zal toenemen door het besluit om de gaswinning in Groningen te stoppen. Hoewel Rusland in het verleden heeft laten zien in staat te zijn de gasleveranties in te zetten voor politieke doeleinden, is er ook sprake van een wederzijdse afhankelijkheid.

Daarom probeert Rusland om Europa, de belangrijkste afnemer, te ontzien. Met de aanleg van nieuwe gaspijpleidingen is Rusland beter in staat het energiewapen gericht in te zetten, ten koste van de energievoorzieningszekerheid van Midden- en



Oost-Europese staten. Dit maakt deze staten kwetsbaar voor Russische druk.

Iran beschikt ten slotte over de cybermiddelen om bedrijven in de olie- en gasindustrie te kunnen saboteren. Dat aan de potentie ook intentie verbonden kan worden is eerder vastgesteld bij bedrijven uit andere landen, zoals Saudi-Aramco. Iraanse cyberactiviteiten richten zich verder tegen Nederlandse universiteiten met als doel het verkrijgen van intellectuele eigendommen.

## Dreigingen tegen de internationale rechtsorde

*De internationale rechtsorde wordt gedefinieerd als het internationale stelsel van normen en waarden, gebaseerd zijn op universele waarden, gericht op vrede en veiligheid. Bij dit belang spelen ten eerste doelwitten een rol die de internationale rechtsorde en besluitvorming daarover vormgeven, zoals internationale verbanden (waaronder EU, NAVO en VN). Ten tweede omvat dit doelwitten die invloed kunnen hebben op de internationale positie van Nederland denk aan: internationale organisaties in Nederland; wetenschap, kennisinstellingen en adviesorganen; instituties en functionarissen van de democratische rechtsstaat en democratische processen; groepen binnen de samenleving en hun culturele/religieuze organisaties; en media.*

### De internationale rechtsorde onder druk

China en Rusland beschouwen de naoorlogse internationale rechtsorde, hoeksteen van onze welvaart en veiligheid, als een westers construct en onder andere als een manier voor westerse landen om te interveniëren in binnenlandse aangelegenheden van andere landen. Beide landen hebben een flexibele interpretatie van het begrip internationale rechtsorde binnen interstatelijke relaties. De positie van Rusland en China is bijzonder in deze context gezien hun omvang, militaire en economische macht en hun positie als permanente leden van de VN-Veiligheidsraad. Beide landen streven naar invloed op de internationale rechtsorde, die onze kernwaarden en nationale belangen beschermt, naar eigen inzicht om te vormen naar een model dat indruist tegen deze bescherming en schadelijk is voor de internationale rechtsorde. Zij zoeken internationaal naar bondgenoten om deze invloed uit te breiden. Er is al enige tijd sprake van een trend waarin China en Rusland politieke steun verwerven bij landen en regimes, vaak met een antiwesterse signatuur, die gevoelig zijn voor financieel economische en militair-technologische avances.

De Europese Unie is een waardengemeenschap gebaseerd op de internationale rechtsorde, liberaal-democratische idealen en de universaliteit van mensenrechten. Deze waardengemeenschap staat door interne politieke en maatschappelijke ontwikkelingen en politieke polarisatie onder druk. Rusland en China zien in deze ontwikkelingen kansen om nieuwe bondgenoten te vinden om zo de gewenste invloed op de internationale rechtsorde te verkrijgen.

De COVID-19 crisis biedt *windows of opportunity*. Zowel Rusland als China leverden medische hulpgoederen en specialisten aan specifieke landen. Deze humanitaire hulp werd mede gebruikt om het eigen imago te verbeteren en Europese solidariteit onder druk te zetten. Officiële Chinese berichtgeving tijdens de pandemie was er tevens op gericht om westerse kritiek op de Chinese aanpak ten tijde van de uitbraak in Wuhan te pareren en de westerse aanpak in diskrediet te brengen.

### Rusland

Een doelstelling binnen het Russische streven naar geopolitieke invloed is de ondermijning van eenheid in het Westen (NAVO en EU). Nederland is als onderdeel van deze bondgenootschappen doelwit van ondermijnende activiteiten, maar op specifieke onderwerpen zoals MH17, ook een eigenstandig doelwit.

Rusland richt zich net als China op toegang tot internationale organisaties. De terugkeer van Rusland in de Raad van Europa moet niet louter gezien worden als een terugkeer van Rusland naar de internationale rechtsorde. Moskou ziet in de Raad van Europa tevens een vehikel voor (heime-lijke) politieke beïnvloeding.

De internationale rechtsorde wordt, zowel naar de letter als in de geest, ook bedreigd door de inzet van militaire middelen. De illegale annexatie van de Krim en de voortdurende bemoeienis bij het conflict in Oost-Oekraïne zijn voorbeelden van hoe

Rusland de internationale rechtsorde naast zich neer legt. Maar ook de steun van Rusland aan dictatoriale regimes vormt een schending van de internationale rechtsorde.

Rusland probeert internationale gremia waar Nederland lid van is te ondermijnen. Een aansprekend voorbeeld hiervan is de door MIVD verstoorde hack-poging op de OPCW in 2018, een organisatie waar Nederland niet alleen lid van is maar ook het gastland. Ook probeert Rusland de Europese consensus op het gebied van sancties te breken door een wig te drijven tussen lidstaten. De Russische inlichtingen- en veiligheidsdiensten verzamelen inlichtingen over het Nederlands buitenlandbeleid om dit streven te ondersteunen, ook via digitale spionage.

Russische inlichtingen- en veiligheidsdiensten hebben in het recente verleden herhaaldelijk blijk gegeven van de intenties en capaciteiten om spionage te verrichten middels digitale aanvallen. Deze aanvalsgroepen, zogeheten 'Advanced Persistent Threats' (APT's), worden met uiteenlopende mate van waarschijnlijkheid toegerekend aan de Russische diensten. Buitenlandse overheidsinstanties betrokken bij veiligheids- en/of buitenlandbeleid zijn voorkeursdoelwitten, hoewel dit slechts een deel vormt van de totale lijst van doelwitten. Deze vorm van spionage vindt op wereldwijde schaal plaats en ook Nederland is hierbij meermaals doelwit en/of slachtoffer geweest.

## China

Erkenning van het internationaal recht en internationale instituties als basis voor de internationale rechtsorde zijn onlosmakelijke uitgangspunten van Nederlands buitenlandbeleid. China's assertieve opstelling ten aanzien van de eigen kernbelangen zorgt ervoor dat de internationale rechtsorde onder druk komt te staan. Een belangrijk voorbeeld zijn de Chinese activiteiten in de Zuid-Chinese Zee.

De invloed van China in internationale organisaties en fora, waaronder de Verenigde Naties (VN), neemt toe. Hierdoor is de Chinese Communistische Partij in toenemende mate in staat deze instanties te gebruiken om het Chinese politiek-economische systeem te internationaliseren en legitimeren. Belangrijk oogmerk van de Chinese strategie is het kweken van een positief beeld van zichzelf en goodwill op het mondiale toneel. Dit is onder andere merkbaar in de VN, *de International Civil Aviation Organization (ICAO)*, *de International Telecommunication Union (ITU)*, *de Food and Agriculture Organization (FAO)*, *de United Nations Industrial Development Organization (UNIDO)* en *de United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO)*.

Chinese inlichtingenactiviteiten vormen een dreiging tegen Nederlandse overheidsorganen en daarmee tegen de integriteit van Nederlandse besluitvorming ten aanzien van internationale aangelegenheden. China richt zich daarnaast op het verzamelen van inlichtingen bij Europese instituties.

## Iran

Iran spant zich in om inlichtingen te vergaren over politieke besluitvorming in Nederland en Europa. Naast het vergaren van inlichtingen om de eigen positie te verbeteren, probeert Iran een positief beeld van Iran over te brengen. Gezien de huidige geopolitieke ontwikkelingen zal Iran waarschijnlijk veel belang blijven hechten aan een goede informatiepositie ten aanzien van Europees beleid. Iran beschikt over zowel de intentie als de capaciteit om deze inlichtingenactiviteiten uit te voeren.

## Fysieke veiligheid van Nederlandse burgers in het buitenland

De veiligheid van Nederlandse burgers in het buitenland kan onder diverse omstandigheden in het geding komen. Het is dan zeker niet altijd specifiek de Nederlandse nationaliteit die ten grondslag ligt aan de dreiging maar eerder de identificatie als ‘westerling’. In diverse landen met een repressief regime bestaat een wantrouwen tegen het Westen waardoor Nederlandse burgers onder de aandacht kunnen komen in deze landen. Binnenlandse problematiek wordt met enige regelmaat toegeschreven aan buitenlandse actoren die er op uit zijn om het land te beschadigen. Met name Nederlanders die zich (dissident) politiek uitlaten - waaronder journalisten, politiek activisten, politieke oppositie en academici - lopen een verhoogd risico om geïntimideerd, gearresteerd en/of vervolgd te worden. Deze risico's gelden in het bijzonder wanneer het Nederlandse burgers betreft met een dubbele nationaliteit.

In Turkije zijn in de afgelopen jaren diverse Nederlanders opgepakt op verdenking van terrorisme vanwege banden met de Gülen-beweging of Koerdische verenigingen. Het is moeilijk de vinger erop te leggen of de verdenking van terrorisme daadwerkelijk gegrond is, of dat deze gebaseerd is op andere beweegredenen. Het gaat hier om Nederlanders met een Turkse achtergrond die in Nederland wonen en werken en slechts op bezoek waren in Turkije. Turkije behandelt hen als Turkse burgers. Aan de arrestaties in Turkije gaat doorgaans geen rechtshulpverzoek aan Nederland vooraf.

Met regelmaat worden Europese (maar ook Amerikaanse en Australische) burgers, al dan niet met Iraanse nationaliteit, opgepakt in Iran en als diplomatiek ruilmiddel ingezet. Dat gaat lijnrecht in tegen tal van internationale normen, waarden en het internationaal recht en is een bedreiging van de fysieke veiligheid van Europese burgers in Iran. Dit heeft er onder meer in geresulteerd dat Nederland

een waarschuwing voor arbitraire vervolging in het reisadvies voor Iran heeft opgenomen. Deze risico's gelden in het bijzonder wanneer het Nederlandse burgers betreft met een dubbele nationaliteit.

Een andere dreiging voor de veiligheid van Nederlandse burgers in het buitenland betreft de inlichtingendreiging. Nederlanders lopen het risico doelwit te worden van inlichtingenactiviteiten. Het gaat dan zowel om heimelijke inlichtingenvergaring via technische middelen en menselijke bronnen als om pogingen tot rekrutering. Bij deze pogingen tot rekrutering kunnen de overheden de Nederlandse burger op diverse manieren onder druk zetten om medewerking af te dwingen.

Westerse expats, diplomaten, academici en NGO-medewerkers lopen een verhoogd risico op economische dan wel politieke spionage wanneer ze zich in het buitenland bevinden. De dreiging van Chinese (digitale) spionage beperkt zich niet tot bezoeken aan het land zelf, maar strekt zich ook uit tot diverse buurlanden.

## Tot slot

Het bepalen van de grootste dreiging tegen de Nederlandse veiligheidsbelangen is vrijwel onmogelijk. Welk veiligheidsbelang wordt het belangrijkste geacht? Wat weegt het zwaarst? Hoe verhouden waarschijnlijkheid, urgentie of mogelijke impact van de dreiging zich tot elkaar? Hoe ga je om met sluipende of zich ontwikkelende dreigingen? En hoever kijk je in de toekomst? Uiteindelijk vergelijk je verschillende grootheden met elkaar, waarbij voor elke lezer de context en de handelingsopties belangrijke factoren zijn.

Staatelijke dreigingen evolueren voortdurend, veranderen van karakter, worden diffuser of juist meer manifest. Dit heeft niet alleen te maken met geopolitieke verschuivingen, zoals de opkomst van nieuwe machten die vraagtekens zetten bij de naoorlogse internationale orde of de hernieuwde assertiviteit van gevestigde machten. Ook de middelen veranderen. Naast de inzet van klassieke (dwang)middelen door staten (diplomatie, beïnvloeding, militaire middelen, spionage, economische druk), is door technologische ontwikkelingen, verschuivende economische verhoudingen en een groeiende onderlinge (digitale) afhankelijkheid in de afgelopen twee decennia een nieuw pallet aan staatsinstrumenten ter beschikking gekomen. Waar de 'klassieke' dreigingen grotendeels zijn blijven bestaan, ontstaan er door 'nieuwe' dreigingen (vooral maar niet uitsluitend technologie-gedreven) nieuwe kwetsbaarheden en een noodzaak tot het ontwerpen van verdedigingsmechanismen en tegenstrategieën. Daarom kunnen de ontwikkelingen op middellange en lange termijn als zorgelijk worden gezien.

De AIVD, MIVD en NCTV zien diverse dreigingen van staatelijke actoren voor de genoemde belangen. Staatelijke dreigingen hebben een negatieve impact op de nationale veiligheidsbelangen maar tasten deze niet in gelijke mate aan. De verschillende

nationale veiligheidsbelangen zijn kwetsbaar en worden door staatelijke actoren substantieel bedreigd en aangetast, maar niet in dezelfde mate. Deze kwetsbaarheid is niet alleen afhankelijk van de dreiging door staatelijke actoren, maar ook van het effect van tegenmaatregelen in Nederland of in een internationale context. Op dit moment heeft geen van de staatelijke actoren de benodigde combinatie van intentie en capaciteit om de nationale veiligheid op de korte termijn (tot twee jaar) te ontwrichten. Onderlinge spanningen tussen staatelijke actoren, assertieve belangenbehartiging en zero-sum-game-denken bij diverse toonaangevende spelers zijn onderdeel van het geopolitieke speelveld en bemoeilijken internationale samenwerking. In combinatie met technologische ontwikkelingen, en de toegenomen verwevenheid en onderlinge afhankelijkheden van vitale infrastructuur en diensten, zorgt dit voor een urgente dreiging. De kwetsbaarheid is niet alleen afhankelijk van de dreiging door staatelijke actoren, maar ook van het effect van tegenmaatregelen in Nederland, in gezamenlijkheid met gelijkgestemde landen binnen de EU of in een bredere internationale context.

### Nationale veiligheidsbelangen

**Territoriale veiligheid:** de fysieke territoriale integriteit van het Koninkrijk wordt momenteel niet bedreigd. Van de staatelijke actoren heeft alleen Rusland de militaire capaciteiten om een directe militaire dreiging te vormen voor de NAVO. Momenteel heeft het deze intentie niet. Rusland schrikt er evenwel niet voor terug om militair en politiek in te grijpen in buurlanden van de NAVO, zoals in Wit-Rusland, Oekraïne en Syrië, maar ook daarbuiten. De opbouw van conventionele en nucleaire capaciteiten, en de inzet van hybride middelen (waaronder beïnvloeding en inmenging, spionage, economische en politieke druk) worden ingezet voor intimidatie, messaging en het aantasten van nationale besluitvorming en NAVO-cohesie.

De digitale territoriale integriteit staat onder druk door spionage (door veel statelijke actoren) en door voorbereidingsactiviteiten voor digitale verstoring en sabotage van met name Rusland en Iran. Hoewel de intentie om over te gaan tot daadwerkelijke sabotage in Nederland beperkt is, kan Nederland wel geconfronteerd worden met nevenschade uit digitale aanvallen in andere landen. Daarnaast vormt het misbruik door statelijke actoren van de Nederlandse ICT-infrastructuur ten behoeve van spionage of sabotage elders, een potentiële dreiging voor Nederland en zijn bondgenoten. Bij het misbruik van Nederlandse ICT-infrastructuur komen met name China en Iran naar voren.

**Sociale en politieke stabiliteit:** Rusland legt de grootste druk op de democratische rechtsorde en positionering in het buitenland, met name als spoiler. Het tracht zijn macht uit te breiden en internationale positie te verstevigen door bewust andere partijen te verzwakken. Rusland doet dit onder meer door landen, politieke partijen in het Westen, internationale organisaties en verschillende bevolkingsgroepen tegen elkaar uit te spelen.

China daarentegen handelt vanuit een economisch sterke positie. Het wil zijn macht uitbreiden door zich economisch te ontwikkelen tot een hoogwaardige economie, door op technologisch gebied grotendeels onafhankelijk te worden van het Westen. Dit streven is verweven met de wens zich te ontwikkelen tot een militaire grootmacht. Daarnaast eist het in internationale gremia de plaats en invloed op die het in de eigen perceptie verdient.

De inlichtingen- en beïnvloedingsactiviteiten vanuit landen met een diaspora in Nederland zijn doorgaans niet specifiek tegen Nederland gericht, maar tegen personen en organisaties binnen hun diaspora die door deze overheden als tegenstanders worden gezien. Deze dreiging heeft tot gevolg dat Nederlandse burgers zich beperkt voelen in hun fundamentele burgerrechten als vrijheid van

meningsuiting en vrijheid van vergadering. Naast dat de inlichtingen- en beïnvloedingsactiviteiten de sociale cohesie binnen de gemeenschap aantasten, hebben ze ook invloed op de beeldvorming over deze gemeenschappen.

**Economische veiligheid:** de Nederlandse economische veiligheid wordt met name bedreigd door Chinese activiteiten, waarbij specifiek de cyberactiviteiten in het oog springen. Spionageactiviteiten van China zijn met name gericht op Nederlandse topsectoren en kennisinstellingen. Verder vormen de investeringen in en de ontwikkeling van nieuwe (sensitieve) technologieën een dreiging. Nederland kan daarmee politiek onder druk worden gezet, indien er (ongewenste) strategische afhankelijkheden ontstaan. Op kortere termijn kunnen Chinese activiteiten op het gebied van bijvoorbeeld ongewenste overnames en investeringen, inkoop en aanbesteding en ongewenste technologie- en kennisoverdracht de economische veiligheid van Nederland bedreigen.

**Internationale rechtsorde:** de internationale rechtsorde staat vanuit verschillende kanten onder druk. De positie van Rusland en China is bijzonder in deze context gezien hun omvang, militaire en economische macht en hun positie als permanente leden van de VN-Veiligheidsraad. China en Rusland beschouwen de naoorlogse internationale rechtsorde als een westers construct en proberen deze naar eigen inzicht om te vormen. Er is al enige tijd sprake van een trend waarin China en Rusland politieke steun verwerven bij landen en regimes, die gevoelig zijn voor financieel-economische en militair-technologische avances.

### Middelen

Voor de lezer van dit dreigingsbeeld kan het meerwaarde hebben om waargenomen manifestaties van de ingezette middelen en mogelijke doelwitten op een rij te hebben. Dreigingen door statelijke actoren manifesteren zich op verschillende wijzen, waarbij zowel de frequentie als de

hoeveelheid actoren niet per se iets zeggen over de ernst van de dreiging. Gevolgen van ingezette middelen hoeven niet direct zichtbaar te zijn, maar kunnen ook pas op een later moment zichtbaar worden. De schade die op die manier sluipenderwijs ontstaat kan grote impact hebben.

**Inzet digitale middelen:** digitale middelen (kunnen) worden ingezet voor spionagedoeleinden en als voorbereidingshandelingen op en daadwerkelijke verstoring en sabotage van vitale infrastructuur.

**Beïnvloeding, inmenging en desinformatie:** statelijke actoren ontplooiën beïnvloedings- en inmengingsactiviteiten, waarbij een onderscheid valt te maken tussen statelijke actoren die deze activiteiten primair richten op hun diaspora en statelijke actoren die juist de Nederlandse samenleving in den brede willen beïnvloeden. Hoewel er veel manifestaties van informatieoperaties bekend zijn, zoals het verspreiden van desinformatie, is het aantal statelijke actoren waarvan onderkend is dat zij dit instrument structureel en centraal aangestuurd inzetten beperkt.

**Spionage:** diverse landen voeren spionageactiviteiten uit die gericht zijn op het vergaren van politieke inlichtingen. Een aantal landen bespioneert de eigen diaspora en dissidenten in hun verblijfslanden, of doet aan spionage ten behoeve van de eigen economische, technologische en militaire ontwikkeling.

**Inzet van economische instrumenten:** bij de structurele en centraal aangestuurde inzet van economische instrumenten is het aantal actoren beperkt, met China als veruit de belangrijkste. Monopolie posities of economische machtsposities kunnen als strategisch middel worden ingezet, waardoor ongewenste afhankelijkheden kunnen ontstaan.

**Militaire instrumenten:** de waargenomen manifestaties van inzet van militaire instrumenten kunnen Nederland raken doordat schade wordt toegebracht aan bijvoorbeeld de internationale rechtsorde, bondgenootschappelijke cohesie, of indien militaire activiteiten leiden tot een conflict waarbij artikel 5 van het NAVO-verdrag in werking kan worden gesteld.

### Doelwitten

Een statelijke actor kan zijn middelen inzetten tegen een breed scala aan mogelijke doelwitten: van lokale verenigingen tot internationale veiligheidsorganisaties en van één individu tot hele gemeenschappen.

Een in het oog springend doelwit is de (digitale) **vitale infrastructuur**, waar vitale processen, diensten, toeleveranciers en de Rijksoverheid onder worden verstaan. Tegen dit type doelwit worden met name digitale sabotage (inclusief voorbereidingshandelingen) en economische instrumenten ingezet. Er is met name sprake van een toenemende interesse om kwetsbare schakels in de ketens van toeleveranciers te misbruiken. De verregaande digitalisering en afwezigheid van terugvalopties verhogen de kwetsbaarheid.

Diasporagemeenschappen vormen een doelwit voor herkomstlanden. Die landen hebben politiek en financieel belang bij een nauwe band met hun diaspora. Daarnaast dient hun greep op de diaspora om dissidente geluiden te onderkennen en te onderdrukken. Naast hun eigen diaspora richten sommige statelijke actoren zich ook op de bredere **geloofsgemeenschap** van moslims in Nederland.

**De democratische rechtsstaat en haar onderdelen**, inclusief die internationale organisaties die de hoeksteen vormen van onze nationale veiligheid, zijn doelwit van beïnvloedings- en inmengingsactiviteiten van statelijke actoren. Het gaat hier bijvoorbeeld om politieke partijen,

individuele volksvertegenwoordigers en openbaar bestuur. Maar ook **onderwijsinstellingen** hebben de aandacht van statelijke actoren, zowel in de vorm van het verspreiden van een bepaalde ideologie als in de vorm van spionage en pogingen tot beïnvloeding van wetenschappers.

Net als het hoger onderwijs zijn ook **kennisinstellingen en onderzoeksinstituten, het bedrijfsleven en de topsectoren** doelwit van spionageactiviteiten door statelijke actoren. Daarbij gaat het om economische spionage; diefstal van informatie die economisch of technologisch voordeel kan opleveren. Stataelijke actoren zetten ook economische instrumenten in tegen het bedrijfsleven en de topsectoren. Enerzijds gebruiken ze overnames en investeringen (waardoor strategische afhankelijkheden en drukmiddelen kunnen ontstaan en wat bovendien de concurrentiekracht en het innovatief vermogen van het betrokken bedrijfsleven kan eroderen), anderzijds gebruiken ze instrumenten ter bescherming of bevordering van zijn eigen economie. Er kan een ongelijk speelveld ontstaan in het nadeel van Nederlandse bedrijven, wat het efficiënt en effectief functioneren van onze economie benadeelt.

Stataelijke actoren richten zich ook op het **maatschappelijk middenveld**. Hierbij gaat het niet altijd alleen om heimelijke activiteiten, maar ook om openlijke financiële en inhoudelijke ondersteuning van organisaties. Het oogmerk daarbij is het beïnvloeden van de publieke opinie, of de verspreiding van een bepaalde ideologisch of religieus gedachtegoed.



Deze publicatie is een gezamenlijke uitgave van:

Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD)  
[aivd.nl](http://aivd.nl)

Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (MIVD)  
[defensie.nl/mivd](http://defensie.nl/mivd)

Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV)  
[nctv.nl](http://nctv.nl)

