Themarapportage ongewenste inmenging en beïnvloeding democratische rechtsstaat

Deze themarapportage is onderdeel van de Rijksbrede Risicoanalyse Nationale Veiligheid

Analistennetwerk Nationale Veiligheid

Themarapportage ongewenste inmenging en beïnvloeding democratische rechtsstaat

Deze themarapportage is onderdeel van de Rijksbrede Risicoanalyse Nationale Veiligheid

Analistennetwerk Nationale Veiligheid

Colofon

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

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

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

Inhoudsopgave

1. Inleiding

Deze rapportage is onderdeel van de Rijksbrede Risicoanalyse (RbRa), uitgevoerd door het Analistennetwerk Nationale Veiligheid (ANV). Het doel van de RbRa is het in kaart brengen van verschillende typen dreigingen en bijbehorende risico's voor de nationale veiligheid van het Koninkrijk der Nederlanden. Hiertoe worden mogelijke dreigingen niet alleen geïdentificeerd, maar wordt ook een inschatting gemaakt van waarschijnlijkheid en mogelijke gevolgen (het 'risico'). Deze inschatting vindt plaats aan de hand van door het ANV opgestelde scenario's. De dreigingen in kwestie zijn verdeeld over negen verschillende inhoudelijke dreigingsthema's, elk onderverdeeld in meerdere categorieën met daarin één of meerdere scenario's. Voor elk van de thema's wordt een themarapport opgesteld. Deze rapportage bevat de door het ANV uitgevoerde analyses voor het thema ongewenste inmenging en beïnvloeding democratische rechtsstaat.

De themarapporten dienen als basis voor het hoofdrapport van de RbRa. De verschillende thema's en daaronder vallende categorieën worden in dit eindproduct gezamenlijk beschouwd aan de hand van de zes nationale veiligheidsbelangen. Zodoende wordt een overzicht gegeven van de belangrijkste risico's voor de nationale veiligheid.

1.1 Leeswijzer

Het themarapport ongewenste inmenging en beïnvloeding democratische rechtsstaat bestaat uit een aantal onderdelen. Hoofdstuk twee geeft een algemene introductie tot de vier in deze rapportage opgenomen dreigingscategorieën en de door het ANV gehanteerde werkwijze. Hoofdstukken drie, vier, vijf en zes bevatten elk respectievelijk een overzicht van ontwikkelingen en de uitgewerkte scenario's voor de vier dreigingscategorieën. Hoofdstuk drie gaat in op de categorie ongewenste buitenlandse beïnvloeding (hybride dreigingen). Hoofdstukken vier en vijf behandelen respectievelijk de categorieën spionage en ongewenste buitenlandse inmenging. Hoofdstuk zes behandelt de dreigingscategorie georganiseerde criminaliteit. Hoofdstuk zeven bevat een beschouwing voor het thema als geheel.

2. Dreigingscategorieën en aanpak

2.1 Dreigingscategorieën

Binnen het thema 'ongewenste inmenging en beïnvloeding democratische rechtsstaat' wordt onderscheid gemaakt tussen vier dreigingscategorieën:

Ongewenste inmenging en beïnvloeding democratische rechtsstaat dreigingen
Ongewenste buitenlandse beïnvloeding (hybride dreigingen)
Spionage
Ongewenste buitenlandse inmenging
Georganiseerde criminaliteit

Zoals blijkt uit de bovenstaande lijst, wordt er binnen dit thema een breed spectrum aan dreigingen beschouwd. Dreigingen die inhoudelijk niet altijd even veel overlap hebben, maar die allen op een eigen manier een bedreiging vormen voor de democratische rechtsstaat.

Binnen de dreigingscategorie ongewenste buitenlandse beïnvloeding ligt de nadruk op zogenaamde hybride dreigingen. Hybride dreigingen zijn gecoördineerde activiteiten door statelijke actoren gebruikmakend van verschillende machtsinstrumenten van een staat, veelal onder de drempel van gewapend conflict ten behoeve van strategische doelstellingen van de hybride actor. De dreigingscategorie spionage richt zich op zijn beurt op statelijke actoren die binnen het Koninkrijk of haar bondgenoten op heimelijke wijze inlichtingen (informatie of objecten (bijvoorbeeld producten of machines) verzamelen. Onder de noemer ongewenste buitenlandse inmenging vallen binnen de RbRa veelal activiteiten van statelijke actoren die zijn gericht op in Nederland verblijvende diasporagemeenschappen. Tot slot kijkt de dreigingscategorie georganiseerde criminaliteit naar de activiteiten van in Nederland opererende niet-statelijke criminele organisaties of samenwerkingsverbanden.[1]

2.2 Aanpak

Dit themarapport bevat voor elk van de dreigingscategorieën een overzicht van relevante ontwikkelingen en een nadere analyse van de dreiging behorende tot de categorie in kwestie. Deze analyse is vormgegeven aan de hand van scenario's. Voor elke categorie zijn één of meerdere scenario's uitgewerkt ter illustratie van hoe de dreiging zich mogelijk kan manifesteren. In totaal zijn er voor het gehele thema acht scenario's uitgewerkt in de vorm van een verhaallijn van ongeveer één tot anderhalf pagina. De scenario's zijn tot stand gekomen in samenspraak met deskundigen behorende tot organisaties verbonden aan het ANV. De scenario's zijn nadrukkelijk bedoeld om de binnen dit themarapport opgenomen fenomenen te illustreren en zijn niet uitputtend. Binnen de RbRa wordt dan ook geen volledigheid nagestreefd met betrekking tot de opgenomen scenario's. Voor elk van de scenario's zijn op basis van *expert judgement* zowel de waarschijnlijkheid als de mogelijke gevolgen in kaart gebracht aan de hand van de door het ANV ontwikkelde methodiek nationale veiligheid.

[1] Binnen dit themarapport wordt alleen gekeken naar georganiseerde criminaliteit binnen Europees Nederland. Voor georganiseerde criminaliteit binnen het Koninkrijk, maar buiten Europees Nederland, wordt verwezen naar het RbRa themarapport betreffende het Caribisch deel van het Koninkrijk der Nederlanden.

2.2.1 Methodiek nationale veiligheid

Binnen deze methodiek wordt gekeken of en in welke mate een bepaalde gebeurtenis de zes nationale veiligheidsbelangen raakt. De nationale veiligheid is in het geding als één of meer van de zes nationale veiligheidsbelangen zodanig worden bedreigd dat er sprake is van (potentiële) maatschappelijke ontwrichting De zes belangen zijn elk opgesplitst in één of meerdere meetbare impactcriteria die helpen bij het in kaart brengen van een mogelijke aantasting. Onderstaande tabel geeft een kort overzicht van alle belangen en criteria. Een uitgebreide uitleg voor elk van deze onderdelen bevindt zich in de door het ANV opgestelde leidraad risicobeoordeling (ANV, 2022).

Tabel 1 Belangen en impactcriteria behorende tot de methodiek nationale veiligheid

Belang	Impactcriteria
1. Territoriale veiligheid	1.1 Aantasting van de integriteit van het (Nederlands) grondgebied
	1.2 Aantasting van de integriteit van de internationale positie van Nederland
	1.3 Aantasting van de integriteit van de digitale ruimte
	1.4 Aantasting van de integriteit van het bondgenootschappelijk grondgebied
2. Fysieke veiligheid	2.1 Doden
	2.2 Ernstig gewonden en chronisch zieken
	2.3 Gebrek aan primaire levensbehoeften
3. Economische veiligheid	3.1 Kosten
	3.2 Aantasting van de vitaliteit van de Nederlandse economie
4. Ecologische veiligheid	4.1 Langdurige aantasting van het milieu en de natuur
5. Sociale en politieke stabiliteit	5.1 Verstoring van het dagelijkse leven
	5.2 Aantasting van de democratische rechtstaat
	5.3 Sociaal-maatschappelijke impact
6. Internationale rechtsorde en stabiliteit	6.1 Aantasting van de normen van staatssoevereiniteit, vreedzame co-existentie en vreedzame geschillenbeslechting
	6.2 Aantasting van de werking, legitimiteit dan wel naleving van de internationale verdragen en normen inzake de rechten van de mens
	6.3 Aantasting van een op regels gebaseerd internationaal financieel-economisch bestel
	6.4 Aantasting van de effectiviteit, legitimiteit van multilaterale instituties
	6.5 Instabiliteit van staten grenzend aan het Koninkrijk der Nederlanden en in de directe omgeving van de Europese Unie

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

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

Klasse van gevolgen	Voorbeeld criterium: Aantal doden (2.1)	Voorbeeld criterium: kosten (3.1)
A. Beperkt	Minder dan 10	< 50 miljoen euro
B. Aanzienlijk	10 tot 100	< 500 miljoen euro
C. Ernstig	100 tot 1000	< 5 miljard euro
D. Zeer ernstig	1000 tot 10.000	< 50 miljard euro
E. Catastrofaal	Meer dan 10.000	> 50 miljard euro

In tegenstelling tot de bovenstaande criteria 2.1 en 3.1, zijn sommige criteria niet uit te drukken in een absoluut aantal. Een voor dit thema relevant voorbeeld is criterium 5.2, aantasting van de democratische rechtsstaat. Hier wordt de uiteindelijke score bepaald door te kijken of, in welke mate en voor hoe lang verschillende onderdelen van de democratische rechtsstaat worden aangetast. Deze onderdelen zijn:

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

Naarmate de aantasting groter is, voor meerdere onderdelen van toepassing blijkt en langer duurt, neemt de score toe. Voor elk van de in dit rapport beoordeelde scenario's zal aan de hand van een scorekaart per criterium worden weergegeven van welke orde grootte de verwachtte gevolgen zijn. Binnen de methodiek wordt niet alleen gekeken naar de gevolgen van gebeurtenissen, maar ook naar de waarschijnlijkheid van voorkomen. Voor het bepalen van de waarschijnlijkheid, wordt gekeken naar de kans van voorkomen binnen het moment van analyse (eerste kwartaal 2022) en vijf jaar. Deze kans wordt afhankelijk van het type gebeurtenis kwalitatief of kwantitatief weergegeven op een vijfpuntschaal van zeer onwaarschijnlijk tot zeer waarschijnlijk. Voor moedwillige gebeurtenissen zoals die omschreven binnen dit themarapport, wordt een kwalitatieve schaal gehanteerd.

Tabel 3 Klassen van waarschijnlijkheid binnen de methodiek nationale veiligheid

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

Ook de ingeschatte waarschijnlijkheid zal voor elk van de tien scenario's worden weergegeven in de eerder genoemde scorekaart. Om te helpen bij de uiteindelijke vergelijking van alle scenario's, bevat hoofdstuk acht een risicodiagram met daarin geplot een overzicht van de scenario's langs de assen waarschijnlijkheid en totale gevolgen.

2.2.2 Bouwstenen, wild cards en sluimerende dreigingen

Ten behoeve van de scenario-ontwikkeling is gebruik gemaakt van 'bouwstenen'. Bouwstenen zijn een overzicht van de voor een dreigingscategorie relevante actoren en factoren. Door actoren en factoren te combineren kunnen meerdere situaties ofwel scenario's worden gecreëerd. Uiteraard zullen verschillende combinaties leiden tot verschillende scenario's met wisselende uitkomsten.

De bouwstenen helpen om in één oogopslag duidelijk te maken wat wel en wat niet is meegenomen in het scenario en dienen als referentiekader voor de uiteindelijke verhaallijn. De in deze rapportage opgenomen scenario's betreffen enkele voorbeelden van hoe de dreiging behorende tot één van de vier categorieën zich kan manifesteren. Ze zijn nadrukkelijk niet uitputtend, maar streven ernaar een zo goed mogelijke afspiegeling zijn van relevante actoren en factoren.

Naast de op bouwstenen gebaseerde scenario's, wordt er binnen dit thema ook een 'wild card' beschouwd met betrekking tot de mogelijke sabotage van zeekabels dan wel spionage door middel van het aftappen van deze kabels. Een wild card is een scenario met een relatief lage waarschijnlijkheid en een hoge impact of een grote mate van onzekerheid ten opzichte van de scenario's die op de bouwstenen zijn gebaseerd.

Binnen dit thema worden ook dreigingen beschouwd die van nature een meer sluimerende aard hebben, waaronder georganiseerde criminaliteit en hybride dreigingen. Hybride dreigingen kunnen bijvoorbeeld 'sluimerend' worden genoemd, omdat deze zich niet altijd manifesteren in één evenement of gebeurtenis (zoals bij een ransomware aanval). Wat hiermee wordt bedoeld is dat een typerende hybride dreiging bestaat uit heel veel verschillende activiteiten die op zichzelf de nationale veiligheid niet hoeven aan te tasten. Sterker nog, het is in het belang van hybride actoren om zo lang mogelijk onder de radar een andere staat (en diens bevolking) te beïnvloeden, zonder dat de hybride actor wordt 'betrapt' op illegale activiteiten. Economische investeringen en culturele uitwisselingsprogramma's zijn bijvoorbeeld niet illegaal, in eerste instantie staan de (economische) voordelen juist centraal. Echter, dergelijke instrumenten kunnen ook ingezet worden ten behoeve van buitenlandse beïnvloeding, waarbij de optelsom van dergelijke legale activiteiten op de lange termijn leiden tot een situatie waarin een staat bijvoorbeeld in verregaande mate afhankelijk is van de andere staat die op die manier een staat naast economisch, ook politiek kan beïnvloeden (AIVD, MIVD & NCTV, 2021, p.12). Het 'sluimerende' aan hybride dreigingen zit dus in het feit dat beïnvloeding heel ongemerkt en langzaam kan gaan, totdat het feitelijk 'te laat' is, en een staat onbedoeld op veel verschillende manieren afhankelijk is geworden van een andere staat.

Omdat hybride dreigingen zich ook kunnen manifesteren in concrete gebeurtenissen met impact op de nationale veiligheid (zoals cyberaanvallen of het verspreiden van desinformatie) én omdat het onderwerp veel veelzijdiger is dan de andere sluimerende dreigingen die worden benoemd in andere themarapportages,[2] is ervoor gekozen om hybride dreigingen op te nemen als reguliere scenario's, binnen de dreigingscategorie ongewenste buitenlandse beïnvloeding. Eenzelfde redenatie geldt voor het onderwerp georganiseerde criminaliteit.

2.2.3 Overzicht van ontwikkelingen

Voor het overzicht van ontwikkelingen is geput uit verschillende openbare rapporten, aangevuld met de kennis van aan het ANV verbonden organisaties.

2.2.4 Vitale processen

Binnen de RbRa is er eveneens aandacht voor hoe verschillende dreigingen de voor de Nederlandse maatschappij vitale processen kunnen aantasten, onder andere in het dreigingsthema *bedreiging vitale processen*. Ook binnen de afzonderlijke themarapporten komen de mogelijke gevolgen voor vitale processen als de drinkwatervoorziening, de olievoorziening en de scheepvaartafwikkeling naar voren.[3] De wijze waarop verschilt echter per thema. Binnen het thema ongewenste inmenging en beïnvloeding democratische rechtsstaat wordt op verschillende plekken stil gestaan bij de relatie met vitale processen.

[2] In een aantal van de RbRa themarapportages worden zogenaamd sluimerende dreigingen uitgewerkt. Dit betreft veelal een beschouwing van één of meerdere ontwikkelingen die op de langere termijn de nationale veiligheid potentieel kunnen beïnvloeden.

[3] Zie voor een compleet en actueel overzicht de publicatie *Overzicht vitale processen van de NCTV* (2022).

3. Ongewenste buitenlandse beïnvloeding (hybride dreigingen)

Ongewenste inmenging en beïnvloeding democratische rechtsstaat dreigingen
Ongewenste buitenlandse beïnvloeding (hybride dreigingen)
Spionage
Ongewenste buitenlandse inmenging
Georganiseerde criminaliteit

(Statelijke) actoren ontplooien diverse activiteiten die op verschillende manieren kunnen leiden tot beïnvloeding van andere staten. Dergelijke activiteiten hoeven dus niet per se direct gericht te zijn op het Koninkrijk der Nederlanden of bondgenoten, maar kunnen wel leiden tot aantasting van de nationale veiligheid van het Koninkrijk. Deze buitenlandse beïnvloeding is voor de nationale veiligheid ongewenst, omdat op deze manier geleidelijk de democratische rechtstaat kan worden ondermijnd (AIVD et al., 2021, p. 4, 8). Verschillende vormen van beïnvloeding kunnen worden gevat onder de noemer hybride dreigingen.

Hoewel de term 'hybride dreiging' (of 'hybride conflict (voering)') een veel gebezigde term is, is er geen internationaal aanvaarde definitie.[4] Internationale organisaties gebruiken definities die op sommige onderdelen net van elkaar verschillen. Veel van deze definities delen echter wel een aantal kenmerken van hybride dreigingen:

- Het gaat om gecoördineerde acties die bewust inspelen op kwetsbaarheden van democratische staten en instituties;
- Deze gecoördineerde acties dienen het doel van het beïnvloeden van besluitvorming van het doelwit (en daarmee het ondermijnen van het doelwit), terwijl de acties bijdragen aan de strategische doelen van de hybride actor;
- Een hybride actor zal veelal detectie en attributie van de hybride activiteiten waar mogelijk willen vermijden (onder meer door gebruik te maken van andere actoren zoals criminele organisaties als verlengstuk, *proxy*, van de hybride actor);
- Een hybride actor zal verschillende machtsinstrumenten (diplomatiek/politiek, economisch, militair, informatie) inzetten teneinde de strategische doelen te bereiken;
- Hybride dreigingen zijn ambigu in de zin dat bewust de grenzen tussen oorlog en vrede, legaal en illegaal, conventioneel en onconventioneel worden vervaagd, ook om zo de drempel van gewapend conflict steeds wat verder op te schuiven (AIVD et al., 2021, p. 16-17; Hybrid CoE, 2022).

Omdat hybride dreigingen veelal voortkomen uit staten (al dan niet met hulp van niet-statelijke actoren zoals criminele organisaties), kunnen hybride dreigingen gezien worden als onderdeel van statelijke dreigingen, interdepartementaal gedefinieerd als: *dwingende, ondermijnende, misleidende of heimelijke activiteiten van of namens statelijke actoren, onder de drempel van gewapend conflict, die de nationale veiligheidsbelangen van Nederland kunnen schaden door een combinatie van nagestreefde doelen, gebruikte middelen en ressorterende effecten* (AIVD et al., 2021, p. 10).

[4] Zie *Zandee, van der Meer & Stoetman* (2021) voor meer informatie.

3.1 Relevante ontwikkelingen

Het onderwerp hybride dreigingen kent de laatste jaren hernieuwde belangstelling, maar conceptueel gezien is er weinig nieuws aan hybride dreigingen. Desalniettemin, de schaal en frequentie waarmee steeds assertiever wordende staten gebruikmaken van het 'hybride' instrumentarium zijn wel nieuw (Giannopoulos, Smith & Theocharidou, 2021). Bovendien faciliteren ontwikkelingen in de cyber- en informatiedimensie deze manier van beïnvloeding en ondermijning (ANV, 2020, p. 38). Hieronder volgt een aantal ontwikkelingen met betrekking tot de doelstellingen van hybride actoren, middelen en de relatie met de oorlog in Oekraïne.[5]

Doelstellingen

Een belangrijke ontwikkeling is dat China en (in mindere mate) Rusland proberen het internationale systeem om te vormen naar een systeem gericht op hun eigen wereldbeeld en belangen. Zij proberen hiervoor steun te werven bij staten die het Westen in het algemeen niet positief gezind zijn. Een belangrijk middel hiertoe van China is om zichzelf internationaal in een positief daglicht te stellen (AIVD et al., 2021).

Onder de vlag van de *Belt and Road Initiative* (BRI) is China met name gericht op het creëren van economische (handels)voordelen in de hele wereld en investeert in fysieke infrastructuur (zoals (spoor)wegen), maar ook energieopwekking en –transport en de digitale infrastructuur (MIVD, 2021a). Hiermee beoogt China niet alleen economische voordelen, maar ook een zekere mate van politieke invloed. Staten waarin China in grote mate heeft geïnvesteerd, zullen namelijk eerder geneigd zijn om China-gezinder te handelen in bijvoorbeeld geopolitieke fora zoals de EU en de VN (AIVD et al., 2021, p.21 & Pronk, 2021, p.6). In het algemeen kunnen economische investeringen een middel zijn om politieke invloed te krijgen (ook zonder het 'label' van de BRI), waarbij China bijvoorbeeld dreigt met economische en diplomatieke maatregelen wanneer landen besluiten nemen die China onwelgevallig zijn (AIVD et al., 2021).[6]

Middelen

Economische investeringen zijn dus een manier om niet alleen economische, maar ook politieke invloed te verkrijgen. Ook andere legale middelen worden ingezet ten behoeve van beïnvloeding, zoals samenwerkingsverbanden tussen kennisinstellingen, universiteiten en hogescholen. Door middel van fusies, investeringen of overnames, maar ook via studentenuitwisselingsprogramma's of samenwerkingen met kennisinstellingen, wordt getracht informatie te verkrijgen over technologie, onderzoeken of andere kennis.[7] Juist de inzet van legale middelen maakt het fenomeen hybride dreigingen ongrijpbaar, omdat een andere staat niets wezenlijks 'verkeerd' of illegaal doet, maar door de optelsom van dergelijke, op het oog losstaande activiteiten, kan de andere staat wel degelijk een grote mate van invloed verkrijgen (zowel economisch, als politiek). De bewustwording van de keerzijde van dergelijke legale instrumenten is terug te zien in beleidsontwikkeling op het gebied van ongewenste fusies, investeringen & overnames en rondom het thema kennisveiligheid.[8]

Mede als gevolg van de toenemende digitalisering van de samenleving en technologische mogelijkheden, is de virtuele dimensie een belangrijk strijdtoneel. Dit uit zich zowel in desinformatiecampagnes als in offensieve cyberoperaties. Zoals ook wordt toegelicht in de themarapportages *bedreiging vitale infrastructuur en cyberdreigingen*, leveren verbondenheid van netwerken en systemen en automatisering van processen mogelijke kwetsbaarheden die hybride actoren kunnen uitbuiten (Bekkers, Meessen & Lassche, 2019, p.13, 15). Zo kunnen staten offensieve cyberoperaties uitvoeren ten behoeve van sabotage, maar ook spionage. Een andere wijze waarop het cyberinstrument ingezet kan worden is ten behoeve van de ontwikkeling en verspreiding van desinformatie. Rusland probeert bijvoorbeeld middels desinformatie twijfel te zwaaien over de toedracht van het neerhalen van de MH-17 en China over de oorsprong van het coronavirus (AIVD, 2021).

Een manier om invloed in andere staten uit te oefenen is om gebruik te maken van de diaspora in een andere staat. Onder andere China en Rusland proberen de diaspora te beïnvloeden. China probeert bijvoorbeeld gebruik te maken van familiebanden tussen de diaspora en het herkomstland om druk te leggen op gemeenschap zich te conformeren (bijvoorbeeld zelfcensuur) (AIVD et al., 2021). Ook Rusland tracht de Russischtalige gemeenschap te beïnvloeden en aan Rusland te binden middels onder meer informatiecampagnes die het gevoel van slachtofferschap versterken bij de diaspora (het narratief van onderdrukking van Russische minderheden in 'nationalistische' staten) (Pronk, 2021, p.4). In hoofdstuk vijf, ongewenste buitenlandse inmenging, wordt dit nader toegelicht. Hoewel het gebruik van diasporagemeenschappen een fenomeen op zich kan zijn, zullen hybride actoren ook waar mogelijk gebruik maken van diaspora's ten behoeve van beïnvloeding.

[5] Het gros van de analyse heeft plaatsgevonden voor de inval van Rusland in Oekraïne, in de scenario's en de beoordeling is dit dus niet meegenomen. Waar relevant zijn extra opmerkingen toegevoegd in dit hoofdstuk die refereren aan de oorlog in Oekraïne.

[6] Zie ook de RbRa themarapportage *economische dreigingen*.

[7] In dit kader past ook de recente Chinese wetgeving die bedrijven restricties oplegt op het gebied van dataoverdracht buiten China (Lai, 2021).

[8] Zie ook de RbRA themarapportage *economische dreigingen*.

Ook (economische) spionage is een middel dat door hybride actoren wordt ingezet en waar steeds meer aandacht naar uitgaat. Dit wordt verder besproken in hoofdstuk vier, spionage.

Oekraïne

De Russische invasie in Oekraïne heeft de discussie aangewakkerd of het fenomeen hybride dreigingen nog wel een waardevol construct is om een 'nieuwe' manier van oorlog voeren te duiden. Immers, het huidige conflict laat zien dat de 'klassieke' manier van oorlog voeren, een strijd tussen krijgsmachten, nog steeds relevant is. Het punt van hybride dreigingen is juist dat het gaat om een combinatie van verschillende machtsinstrumenten van een staat, waarbij ook het militaire instrument kan worden ingezet. Idealiter zal een hybride actor onder het niveau van gewapend conflict blijven, maar wanneer die drempel is gepasseerd, is het niet zo dat alle andere machtsinstrumenten van een staat niet meer zouden worden ingezet. Integendeel, ook in Oekraïne is er sprake van Russische pogingen om cyberaanvallen te plegen op bijvoorbeeld de Oekraïense elektriciteitsvoorziening (Ducheine & Pijpers, 2022). Daarnaast is ook de strijd om het winnende narratief, en dus om de *'hearts and minds'* van de bevolking, nog altijd gaande, getuige de hoeveelheid desinformatie die wordt verspreid (Scott, 2022).[9] Overigens gebruikt ook het Westen verschillende middelen uit het hybride instrumentarium, zoals economische sancties en wapenleveranties.

3.2 Overzicht van mogelijke actoren en factoren

Hybride dreigingen zijn (per definitie) zeer divers van aard, omdat actoren op verschillende manieren gebruik maken van het hybride instrumentarium, met verschillende doeleinden voor ogen. Voor deze categorie is dan ook een overzicht van mogelijke actoren en factoren opgesteld die deze verscheidenheid reflecteert (zie onderstaande Tabel 4). Deze dienen als 'bouwstenen' aan de hand waarvan scenario's binnen de categorie kunnen worden opgesteld. Met deze bouwstenen kan in één oogopslag worden gezien welke elementen wel en vooral ook niet zijn meegenomen binnen de scenario's. Er wordt onderscheid gemaakt tussen vier typen bouwstenen.

Allereerst proberen meerdere **actoren** andere staten te beïnvloeden, de voor het Koninkrijk der Nederlanden belangrijkste actoren zijn Rusland en China (AIVD, 2021). Binnen het informatiedomein worden onder meer Iran en Noord-Korea als belangrijke dreiging gezien. Ook niet-statelijke actoren kunnen gebruik maken van verschillende instrumenten om hun doelen te bereiken, maar vallen voor de doeleinden van deze analyse buiten de scope.

Daarnaast kunnen hybride actoren verschillende **doelen** hebben, waarmee de strategische doelen worden bedoeld. Kenmerkend aan hybride acties is dat ze vaak onderdeel zijn van een groter geheel, een overkoepelende operatie/campagne. De doelstelling van een specifieke actie kan dus anders zijn dan de strategische doelstelling van een actor, maar wel bijdragen aan deze strategische doelstelling. Belangrijk om te vermelden is dat het hier gaat om de intentie, het gewenste doeleinde. Een actie kan immers uiteindelijk niet het gewenste effect hebben zoals beoogd. Ten behoeve van de actoren/factoren analyse worden de ***gewenste*** strategische doeleinden meegenomen. Ook is het niet zo dat hybride acties altijd als zodanig worden georkestreerd vanuit een campagne (en op een bepaalde manier worden gepland in de tijd). Juist een hybride actor als Rusland zal ook beïnvloedingsactiviteiten ontplooien op basis van opportunisme en pragmatisme en daarmee inspelen op de situatie van het moment. Dat wil niet zeggen dat dergelijke opportunistische beïnvloedingsactiviteiten lukraak worden ingezet, de strategische doelstellingen zijn leidend.

Zoals gezegd kan een hybride actor een heel scala aan **middelen** inzetten om de doelen te bereiken. De lijst van middelen kan daarmee oneindig lang worden (en is dus niet uitputtend in onderstaande tabel). De verschillende middelen kunnen wel ingedeeld worden in categorieën van middelen: Diplomatiek/politiek, Informatie, Militair en Economisch.[10]

Tot slot worden de middelen ingezet tegen een specifiek **doelwit**. Ook hier geldt dat de lijst van mogelijke doelwitten schier oneindig kan zijn, vandaar dat ook de doelwitten per categorie zijn opgesomd in de tabel, met enkele voorbeelden: politiek, militair, economisch, sociaal, informatie en infrastructuur. Belangrijk om hierbij op te merken is dat een informatiemiddel niet per definitie ingezet hoeft te worden tegen een informatiedoelwit. Propaganda is bijvoorbeeld veelal bedoeld voor de bevolking (van het eigen land, of juist van een ander land), wat binnen de categorie sociaal valt.

[9] Zie ook de website *EU vs Disinfo* (*https://euvsdisinfo.eu/about/*) van de European External Action Service (EEAS).

[10] In de literatuur worden allerlei verschillende indelingen in categorieën gehanteerd. Het door het JRC opgestelde conceptual framework betreffende hybride dreigingen hanteert bijvoorbeeld een gedetailleerdere indeling in Infrastructuur, Cyber, Space, Economy, Military/Defence, Culture, Social/Societal, Public administration, Legal, Intelligence, Diplomacy, Political, Information (Giannopoulos et al., 2021).

Tabel 4 Actoren en factoren dreigingscategorie ongewenste buitenlandse beïnvloeding (hybride dreigingen)

Actor	Doel/intentie	Middel	Doelwit
Rusland	Beïnvloeden van beleid en standpunten (bijvoorbeeld over eigen systeem/beleid)	**Diplomatie/Politiek** Bijv. bevriezen dialoog; diplomatieke sancties; infiltratie; invloed via personen in politiek; ondermijnen internationale samenwerkingsverbanden; verdeel-en-heers-tactieken.	**Politiek** Overheden, democratische instituties en processen, bondgenootschappen en internationale organisaties (bijv. EU/NAVO), politiek leiderschap.
China	Vertrouwen in de overheid/politieke instituties aantasten	**Informatie** Bijv. publieksdiplomatie; digitale beïnvloeding; desinformatie-campagnes en propaganda; haat zaaien/angst en vijandbeelden verspreiden; intimidatie of in diskrediet brengen van media, wetenschappers, diaspora, politici (*hack & leak*-activiteiten); invloed uitoefenen via o.a. diaspora-gemeenschappen, sympathisanten en anderen.	**Militair** Bijv. militaire bases, defensie-medewerkers, defensie industrie.
Iran	Alternatieve politiek-economische systemen populariseren/liberale orde ondergraven	**Militair** Bijv. militaire intimidatie d.m.v. troepenopbouw; oefeningen aan de grens; schendingen luchtruim/territoriale wateren; inzet proxy's/niet statelijke actoren; (digitale) sabotage.	**Economisch** Bijv. bedrijven, onderzoeks-instellingen, kennisinstituten, topsectoren.
Noord-Korea	EU/NAVO uiteen drijven	**Economisch** Bijv. financiële steun; economische boycot; investeringen/economische wortel-en-stok-tactieken; geconditioneerde markttoegang; prijsmanipulatie; controle toegang tot (schaarse) middelen; controle over vitale infrastructuur of strategische locaties; (digitale) (economische) spionage, opzetten van onderzoeksnetwerken/instituten.	**Sociaal** Bijv. Nederlandse burgers/publieke opinie, wetenschappers, diaspora, geloofsgemeenschappen, maat-schappelijk middenveld.
	Aanscherpen kwetsbaarheden tegenstander		**Informatie** Bijv. media, digitale dienstverleners.
	Publieke opinie voor zich winnen/beïnvloeden beeldvorming/kritiek snoeren op eigen systeem/beleid		**Infrastructuur** Bijv. nutsbedrijven, (lucht)havens, transportnetwerken, andere vitale infrastructuur.
	Behouden van een zekere mate van interne (binnenlandse) stabiliteit		
	Vergroten van onrust		

3.3 Scenario's

In deze dreigingscategorie worden twee scenario's beschreven en beoordeeld op waarschijnlijkheid van optreden en gevolgen voor de nationale veiligheid. Elk scenario neemt een relevante hybride dreigingsactor als uitgangspunt: China en Rusland.

Tegelijkertijd is het lastig om het fenomeen 'hybride dreiging' te vatten in een specifiek scenario. Hybride dreigingen kenmerken zich door de lange termijn, waarbij bepaalde specifieke hybride acties een korte tijdsspanne kunnen hebben, maar onderdeel zijn van een bredere set aan activiteiten en een overkoepelende doelstelling die veel verder in de tijd kan liggen. Om dit te illustreren, zal een aantal scenario's uit verschillende dreigingsthema's gezamenlijk worden beschouwd in het RbRa-hoofdrapport vanuit het perspectief van hybride dreigingen. De drie scenario's in kwestie zijn allemaal opgebouwd rond Rusland als statelijke actor waar de hybride dreiging uit voortkomt. Waar de individuele scenario's een zekere impact hebben op de nationale veiligheid, zal ook nagedacht moeten worden over het geheel. Met andere woorden, mogelijk verandert de totale impact op de nationale veiligheid wanneer blijkt dat de drie apart benoemde gebeurtenissen/situaties met elkaar samenhangen als onderdeel van een hybride campagne.

3.3.1 Heimelijke beïnvloeding door China

In dit scenario neemt de strategische competitie tussen China en de VS steeds meer toe. China probeert haar invloed in de Stille Oceaan uit te breiden en gebruikt daar de unieke kennis en ervaring van Nederlandse ingenieurs en baggerbedrijven bij. Wanneer de VS aan de bel trekt leidt dit tot een escalatie waarbij China de situatie probeert te gebruiken om in Nederland een pro-China beweging te creëren en het Chinese politieke systeem als beter alternatief te positioneren. Daarbij wordt het maatschappelijk debat rondom klimaatverandering als aangrijpingspunt misbruikt. In het scenario komen vele aspecten aan bod die China elders ook etaleert, zoals economische spionage, beïnvloeding en intimidatie van diaspora, het verkrijgen van belangen in strategische infrastructuur zoals havens, handelsbeperkingen en cyber-aangrijpingspunten creëren.

Dit scenario wordt getriggerd door de ontwikkelingen rondom een eiland in de Stille Oceaan. Het is ook denkbaar dat een dergelijk scenario zich zou ontvouwen in het Caribisch deel van het Koninkrijk. De dynamieken die dan ontstaan zullen waarschijnlijk nog complexer zijn gezien de betrokkenheid van verschillende grootmachten (VS, China, Rusland) in de regio (AIVD et al., 2021, p.17).

Actoren en factoren

De volgende actoren en factoren zijn geselecteerd voor het scenario.

Tabel 5 Actoren en factoren scenario heimelijke beïnvloeding door China

Actor	Doel/intentie	Middel	Doelwit
China	Beïnvloeden van beleid en standpunten (bijvoorbeeld over eigen systeem/beleid)	Diplomatie/Politiek	Politiek
	Alternatieve politiek-economische systemen populariseren/ liberale orde ondergraven	Informatie	Economisch
	Publieke opinie voor zich winnen/beïnvloeden beeldvorming/ kritiek snoeren op eigen systeem/beleid	Economisch	Sociaal
			Informatie

Scenariocontext

In het scenario neemt de strategische competitie tussen VS en China toe. De Chinese invloed in delen van Azië, Afrika en Europa groeit, mede door de grote investeringen als onderdeel van het Belt and Road Initiative (BRI). China bezit in veel landen belangen in vitale infrastructuur en veel digitale systemen van vitale processen zijn uitgerust met Chinese technologie. De Chinese politieke invloedssfeer neemt hierbij tevens toe. Ook de Chinese militaire capaciteiten ontwikkelen zich in een hoog tempo en China lijkt op een aantal onderwerpen voorop te lopen, zoals onbemande systemen, *Artificial Intelligence* en *quantum communication*. Bovendien is de Chinese marine steeds actiever wereldwijd en beschouwt een aantal buitenlandse havens, die in Chinees bezit zijn, als thuisbasis.

In de tussentijd is China in Europa al jaren bezig de beeldvorming over China, en zijn beleid, op allerlei manieren te beïnvloeden. Het stimuleert pro-Chinese debatten op universiteiten, financiert onderzoekers, sponsort pro-China conferenties in Brussel en wakkert anti-Amerikaanse sentimenten aan. In verschillende officiële Chinese media komt China regelmatig positief in het nieuws, als voorvechter van vrijhandel en brede welvaart, en tegen de unilaterale kapitalistische agenda van de VS.

Ook in het Europese bedrijfsleven zijn deze ontwikkelingen zichtbaar. China's economische invloed is sterk toegenomen. Bedrijven die veel last hebben van de Chinese concurrentie roepen op tot beschermende maatregelen. Bedrijven die baat hebben bij het Chinese beleid willen handelsbeperkingen voorkomen en stimuleren overheden een pro-China-beleid te volgen. Daarnaast bekleedt een groot aantal oud-CEO's en politici hoge functies in het Chinese bedrijfsleven of daaraan gerelateerde internationale lobbyorganisaties. In delen van het bedrijfsleven, de politiek, media en bevolking wordt China als een goede partner gezien en in andere delen overheersen de zorgen.

Verhaallijn

Tegen deze achtergrond raakt ook Nederland betrokken in het spel van strategische competitie tussen grootmachten. Regelmatig vinden incidenten van economische spionage plaats. Met cyberspionage verkrijgt China toegang tot onderzoeksgegevens van diverse Nederlandse onderzoeksinstellingen en universiteiten.[11] *Ingenieurs van enkele veelbelovende hightech-startups worden weggekocht en verhuizen (met hun kennis) naar China. Toponderzoekers met een etnisch Chinese achtergrond worden regelmatig overtuigd om naar China terug te keren en daar hun werk voort te zetten. Soms gaat dit gepaard met mooie carrièrekansen, maar regelmatig lijken mensen geïntimideerd te worden. Dit treft ook mensen met een Nederlandse nationaliteit en een etnisch Chinese achtergrond. Ook komt er een geval in de media waarbij een ingenieur zich gedwongen voelde tot bedrijfsspionage omdat hij bang was dat zijn familie in China anders iets werd aangedaan. De Chinese strategie om de Chinese diaspora politiek monddood te maken door intimidatie van familieleden wordt inmiddels ook voor spionagedoeleinden ingezet. Voor de meeste invloed heeft China echter geen dwang nodig. Een deel van de Chinese diaspora wordt sterk beïnvloed door de door China gedomineerde informatiebubbel waarin ze verkeren. Daarin krijgt de boodschap dat het moderne Chinese politieke systeem beter in staat is om grote maatschappelijke problemen op te lossen dan het westerse democratische systeem steeds meer tractie. Door populaire Chinese sociale media apps begint deze boodschap ook aan te slaan bij een breder deel van de Nederlandse bevolking, onder meer gevoed door een historisch laag niveau van vertrouwen in de Nederlandse overheid en politici.*

De Nederlandse zorgen beperken zich niet tot het Nederlands grondgebied. Nederlandse baggerbedrijven en ingenieursbedrijven hebben hun grootste opdracht ooit gescoord. Er zijn miljarden mee gemoeid. Een eilandengroep in de Stille Oceaan laat een van hun eilanden ophogen en versterken zodat het eilandenrijk bij de stijgende zeespiegel niet volledig ten onder gaat. Dit eiland zal het hoofdeiland van de eilandengroep gaan vormen en van nieuwe, uitgebreide infrastructuur worden verzien, waaronder een zeehaven die grote schepen kan ontvangen. Het plan is dat dit eiland een investeringsknooppunt wordt voor exploitatie van een deel van de oceaan. Voor de bedrijven komt de opdracht als geroepen. Doordat investeringen in olie-exploratie wereldwijd afnemen hadden de bedrijven het bedrijfseconomisch zeer moeilijk. Zij focussen zich met hun unieke kennis en technologie nu op de klimaatadaptatie-markt en dit project toont het succes van die strategie. Dankzij Nederlandse bedrijven wordt hiermee een eilandgemeenschap gered die anders had moeten vluchten voor klimaatverandering.

Echter, de VS trekt bij de Nederlandse overheid aan de bel. De investeringen worden mogelijk gemaakt door Chinese bedrijven, die ook de nieuwe infrastructuur gaan exploiteren. De eilanden worden volledig afhankelijk van China en de Chinese invloed op de eilanden zal met deze investeringen zo groot zijn, dat China de facto de volledige (politieke) controle over de eilandengroep krijgt en daarmee een strategische positie in de Stille Oceaan opbouwt. Bovendien is de opdracht vanwege de lokale omstandigheden zo uitdagend dat de Nederlandse bedrijven al hun technologische knowhow zullen moeten inzetten om dit te kunnen realiseren. China kan hiervan veel leren en men is bang dat China de technologieën daarna ook elders voor strategische geopolitieke doeleinden kan inzetten. De Nederlandse overheid wordt door de VS verzocht om deze bedrijven te weerhouden deze opdracht aan te nemen.

China verhoogt de druk op Nederland en betoogt dat de investering in ieders belang is en dat China juist hulp biedt aan de kwetsbaarste landen. Activisten mengen zich in de discussie en vinden dat Nederland op moet komen voor de belangen van de slachtoffers van klimaatverandering. Deze discussie wordt ondersteund met (sociale-)mediacampagnes om de Nederlandse publieke opinie te beïnvloeden. Boodschap daarvan is dat Nederland als waterland niet bereid lijkt om een verdwijnende eilandengroep bij te staan met haar kennis. De Verenigde Staten bouwt de druk verder op en dreigt de betrokken Nederlandse bedrijven de toegang tot de Amerikaanse markt te ontzeggen middels extraterritoriale sancties. Nederland lijkt te zwichten voor de Amerikaanse druk.

Daarna ondervindt Nederland opvallend veel kleinschalige stroomverstoringen bij huishoudens en kleine bedrijven. Het blijkt dat een kwetsbaarheid werd uitgebuit in lokale 'smart grid'-regelsystemen van een populaire elektrische auto en een veelvoorkomend type laadpaal. Om verdere problemen te voorkomen wordt aangeraden de betreffende type auto's en laadpalen voorlopig niet aan het elektriciteitsnet te koppelen.

Na 1 week krijgen de auto's een software update en kunnen de eigenaren van ca 40.000 auto's weer vrij gebruik maken van hun voertuig. De update van duizenden publieke en private laadpalen laat veel langer op zich wachten. Naar verluid zijn de acties uitgevoerd door een activistische hackersgroep met banden met de Chinese overheid, maar dit kan niet worden bewezen. Anderen verwijzen juist naar de VS die zou willen laten voordoen dat China de Nederlandse infrastructuur aanvalt. De impact bleef tot op heden beperkt, maar experts waarschuwen dat dit soort verstoringen veel grootschaliger kunnen zijn. Een deel van de bevolking is angstig dat Nederland betrokken raakt in een cyberoorlog tussen China en de VS.

[11] Zie ook hoofdstuk 4. Spionage.

Uiteindelijk besluit Nederland geen exportvergunning te geven voor de klimaatadaptatie activiteiten. In reactie hierop besluit China een aantal Nederlandse producten te boycotten. Op (sociale) media woekert de discussie rondom de eilanden voort. Het beeld wordt geschetst dat Nederland geen eigen afwegingen kan maken en volledig volgzaam is aan de Amerikaanse belangen. Terwijl de VS historisch gezien de grootste verantwoordelijkheid draagt voor de klimaatverandering die ze lange tijd hebben ontkend. China neemt zogezegd wel verantwoordelijkheid en wil andere landen helpen, maar wordt daarbij systematisch tegengewerkt door de VS. Dit verhaal past precies in het straatje van mensen die toch al weinig vertrouwen hadden in de westerse aanpak van klimaatverandering en denken dat het Chinese systeem beter in staat is grote maatschappelijke problemen op te pakken dan de westerse democratieën. Er begint zich een tweespalt in de samenleving af te tekenen in een pro-China en pro-VS sentiment. Beide kampen weten grote demonstraties te organiseren. Bij een deel van de burgers is het vertrouwen in de Nederlandse (en Westerse) politiek blijvend geschonden.

De oplopende spanningen tussen China en de VS worden door één bevolkingsgroep extra sterk gevoeld. De eerdere incidenten van Chinese spionage en intimidatie, de sociale-mediacampagnes en de vermeende aanval op de energievoorziening zorgen ervoor dat een deel van de Nederlandse bevolking steeds meer wantrouwen koestert jegens burgers met een Chinese achtergrond. Dit wordt mede aangewakkerd op sociale media. Vaak ervaren etnisch Chinezen dat ze uitgesloten worden van banen, en steeds vaker worden ze op straat of op werk geïntimideerd door andere burgers. China gebruikt dit vervolgens om een grotere grip te krijgen op haar diaspora.

Beoordeling van gevolgen en waarschijnlijkheid

China is in dit scenario reeds lange tijd bezig om haar politieke systeem uit de dragen als alternatief voor het westerse democratische systeem. Het gebruikt vervolgens de situatie die is ontstaan rondom de Nederlandse bedrijven en de eilandengroep om de publieke opinie verder te beïnvloeden en een pro-China-beweging te creëren. Ze doet dit door de maatschappelijke zorgen over klimaatverandering met diverse instrumenten aan te grijpen en zichzelf daarmee positiever neer te zetten ten opzichte van westerse democratieën, met name de VS. Daarbij worden allerlei economische, informatie- en politieke instrumenten ingezet. Wanneer de Nederlandse regering uiteindelijk besluit om de zienswijze van de VS te steunen, escaleert China de situatie verder. Al deze losse activiteiten vinden op dit moment reeds plaats. Ze zijn echter nog niet geïntegreerd tegen Nederland ingezet op een schaal zoals in dit scenario verwoord. Het is wel zeer denkbaar dat dit kan gebeuren.

Voor wat betreft de gevolgen zal met name de internationale positie van Nederland geraakt worden. Dit uit zich in het ernstig verkoelen van politieke en niet-politieke betrekkingen en mogelijke bedreigingen en intimidatie richting Nederlandse staatsburgers, politici en ambtenaren. Ook de Chinese diaspora in Nederland kan een belangrijk aangrijpingspunt zijn. De principes van onze democratische rechtstaat worden hiermee nadrukkelijk geschonden.

Het is echter niet de verwachting dat er in Nederland een grootschalige pro-China-beweging zal opstaan. De vitale processen worden niet geraakt in dit scenario. Ook is het niet de verwachting dat China tot het uiterste zal gaan op economisch gebied, maar vooral zal kiezen voor gerichte boycots, of indirecte middelen zoals onduidelijke vertragingen van transporten, of voorkeuren voor andere handelspartners. In zijn algemeenheid wordt gesteld dat de acties van China sterk afhankelijk zullen zijn van de geopolitieke situatie op dat moment. China zal daarbij een inschatting maken of vergeldingsacties de negatieve publiciteit en eigen kosten waard zullen zijn.

Tabel 6 Scores scenario (heimelijke) beïnvloeding door China

Thema	Ongewenste inmenging en ondermijning democratische rechtstaat		
Dreigingscategorie	Ongewenste buitenlandse beïnvloeding (hybride dreigingen)		
Scenario	(Heimelijke) beïnvloeding door China		
Waarschijnlijkheidsbeoordeling (binnen 5 jaar)			**Toelichting**
Waarschijnlijkheid:		D	Dergelijke activiteiten vinden op dit moment al plaats, zeker gezien de huidige spanningen tussen de VS en China is dit een voorstelbaar scenario. Bovendien is de kwetsbaarheid hoog, er zijn nauwelijks maatregelen getroffen tegen dit type dreiging. In het scenario is Nederland vrij passief, het is minder waarschijnlijk dat we het ons zo laten overkomen.

Beoordeling gevolgen (impact)			
Veiligheids-belang	**Criterium**	**Score**	**Toelichting**
Territoriaal	1.1 Grondgebied	0	Niet van toepassing.
	1.2 Internationale positie	D	Alle drie de indicatorcategorieën (acties, politieke betrekkingen en niet-politieke betrekkingen) zijn van toepassing en worden gemiddeld geraakt. ***Acties:*** Bedreigingen jegens Nederlandse staatsburgers in China (maar ook in Nederland zelf) is waarschijnlijk (dit zien we namelijk ook bij andere landen gebeuren). ***Politieke betrekkingen:*** Experts verwachten dat bezoeken zullen worden afgezegd. In het algemeen is de verwachting dat de reactie van China disproportioneel zal zijn en dat China oplopend in escalatieniveau zal reageren. ***Niet-politieke betrekkingen:*** Nederlandse economische belangen zullen onder druk komen te staan, waarbij bijvoorbeeld Chinese zakelijke belangen zich zullen verplaatsen naar Antwerpen vanuit Rotterdam. Experts verwachten ook dat belangrijke (high-tech) sectoren worden geraakt door Chinese boycots van goederen, boycot op uitwisselingen en beperkingen in het reisverkeer.
	1.3 Digitale ruimte	B	Als onderdeel van een bredere hybride campagne worden 'overige organisaties' beperkt geraakt (verstoringen subsystemen elektriciteitsvoorziening), met een moedwillig motief.
	1.4 Bondgenootschappelijk grondgebied	0	Niet van toepassing.
Fysiek	2.1 Doden	A	Er is sprake van intimidatie van de Chinese diaspora in Nederland. Het is niet ondenkbaar dat er bijvoorbeeld dissidenten van het Chinese regime worden geliquideerd. De spanningen in de maatschappij zijn niet dusdanig hoog dat er meer dan 10 doden vallen.
	2.2 Ernstig gewonden en chronisch zieken	A	Er is sprake van intimidatie van de Chinese diaspora in Nederland. Het is niet ondenkbaar deze intimidatie ook fysiek wordt. De spanningen in de maatschappij zijn niet dusdanig hoog dat er meer dan 10 gewonden vallen.

Veiligheids-belang	Criterium	Score	Toelichting
Fysiek	2.3 Gebrek primaire levensbehoeften	0	Niet van toepassing.
Economisch	3.1 Kosten	C	Vele kleinschalige stroomstoringen, herstel/updaten van laadpalen en auto's wordt ingeschat op enkele tot mogelijk tientallen miljoenen. De grootste kostenpost zit in de boycot door China. Vanwege wederzijdse afhankelijkheden wordt in dit scenario niet verwacht dat de boycot volledig zal zijn. Maar een gerichte boycot op bijv. de vleessector kan tot een aanzienlijke kostenpost leiden (export €945mln in 2020). Het mislopen van de grote order heeft wel impact op de bedrijven, maar het omzetverlies wordt niet geheel als kostenpost opgenomen. Voor de bedrijven en voor de goederenstroom gelden bovendien verschuivingseffecten naar andere markten.
	3.2 Aantasting vitaliteit	A	De impact op het Nederlandse BBP en werkloosheid zal beperkt zijn, tenzij Chinese bedrijven geen zaken meer willen doen met NL.
Ecologisch	4.1 Aantasting natuur en milieu	0	Niet van toepassing.
Sociaal-politiek	5.1 Verstoring dagelijks leven	A	Er zijn wat kortdurende problemen met elektrische auto's en tijdelijke uitval van elektriciteit (maar er worden maar weinig mensen door getroffen). Ook dreigt sociale uitsluiting van Chinezen in Nederland (onder andere uitgesloten van banen). Herhalende kleinschalige cyberaanvallen kunnen ook impact hebben op verschillende aspecten van het dagelijks leven. (Aanname 2 indicatoren, kortdurend voor beperkte groepen.)
	5.2 Aantasting democratische rechtsstaat	C	Aantasting functioneren politieke vertegenwoordiging is groot, omdat de politiek zwaar onder druk wordt gezet (vanuit China, maar ook de VS en wellicht Nederlandse lobby). Het is denkbaar dat politici, maar ook ambtenaren (openbaar bestuur) worden geïntimideerd of anderzijds worden beïnvloed om informatie te delen. De intimidatie vindt ook plaats jegens Chinese diaspora, dus de vrijheden en rechten worden ook aangetast. Vertrouwen in de Nederlandse overheid, maar ook in democratische rechtsstaat neemt af, gevoed door Chinese informatiecampagnes. Een fundamentele aantasting van de democratische rechtsstaat zal echter niet aan de orde zijn. Represailles van China zullen ook afhankelijk zijn van het bredere geopolitieke klimaat op dat moment, waarbij een inschatting wordt gemaakt door China of de vergeldingsacties de negatieve publiciteit waard zijn. (3 indicatoren beperkt geraakt, waarbij de situatie langer dan een half jaar zal aanhouden)
	5.3 Sociaal-maatschappelijke impact	B	Polarisatie in de samenleving zal toenemen en wordt aangewakkerd (rondom onder andere de klimaatdiscussie), grote demonstraties. Stigmatisering van bepaalde bevolkingsgroepen.

Veiligheids-belang	Criterium	Score	Toelichting
Internationale rechtsorde en stabiliteit	6.1 Staatssoevereiniteit, vreedzame co-existentie en vreedzame geschillen-beslechting	B	Er is hier sprake van het inperken van het gezag van een soevereine staat (Nederland) door onder meer intimidatie en desinformatiecampagnes, door een permanent lid van de VN Veiligheidsraad.
	6.2 Mensenrechten	B	Beperkte aantasting van economische, culturele, sociale en collectieve rechten. China intimideert burgers in het buitenland, beperken in vrijheid van meningsuiting (dus aantasten van burger- en politieke rechten). Beperkte omvang, geen geweldgebruik.
	6.3 Internationaal financieel-economisch bestel	A	Denkbaar dat dit van toepassing is. In het scenario wordt door diverse partijen druk uitgeoefend met economische instrumenten zoals boycots en andere handelsbeperkingen. Maar handelsbeperkingen zijn niet per definitie een schending van WTO-regels. Bovendien worden vaak oneigenlijke redenen gebruikt om een actie te legitimeren (bijv. zorgen om voedselveiligheid). Onbekend hoe de WTO hier zou oordelen. (Indien een P5 lid zich onttrekt aan de verplichtingen, dan score B.)
	6.4 Multilaterale instituties	C	Ook internationale normen en regels op klimaatgebied vallen onder dit criterium. Klimaat wordt in dit scenario misbruikt om spanningen op te bouwen en de eigen politieke agenda te propageren. Dit is een ondermijning van de basisbeginselen en legitimiteit van dit internationale regime. P5 landen zijn betrokken.
	6.5 Instabiliteit rondom Koninkrijk/EU	0	Niet van toepassing.

3.3.2 Hybride operaties Rusland – aangrijpen op maatschappelijk debat (migratie)

In dit scenario bouwt Rusland de spanningen op in Europa en Nederland. Hierbij wordt slim ingespeeld op een maatschappelijk gevoelig debat, namelijk het debat over migratie en vluchtelingen. Het scenario is een variant op de situatie zoals die zich sinds de zomer van 2021 heeft voorgedaan in Wit-Rusland en diens buurlanden, waarbij in dit scenario wat extra elementen zijn toegevoegd. Hoewel het politiseren van een vluchtelingencrisis niet iets nieuws is, werden ten tijde van de situatie in Wit-Rusland de spanningen binnen de EU wel flink op scherp gezet. Dit is een goed voorbeeld van hoe bestaande schisma's in een samenleving (en binnen een institutie als de EU) kunnen worden uitgebuit door een (hybride) actor om zo verdeeldheid, polarisatie en twijfel te zaaien wat uiteindelijk ten goede komt aan de strategische doelstellingen van die actor (in dit geval Rusland). Wat dit scenario bovendien laat zien is dat de nationale veiligheidsbelangen niet alleen kunnen worden aangetast door het handelen van een moedwillige actor, maar ook door het handelen van Nederland (of van de EU als geheel) als reactie op een moedwillige actor. Daarnaast hebben in het scenario enkele kenmerkende elementen als het verspreiden van desinformatie, de heimelijke inzet van militairen ('groene mannetjes') en militair machtsvertoon (*show of force*) een plek.

Actoren en factoren

De volgende actoren en factoren zijn geselecteerd voor het scenario.

Tabel 7 Actoren en factoren scenario hybride operatie Rusland

Actor	Doel/intentie	Middel	Doelwit
Rusland	Beïnvloeden van beleid en standpunten (bijvoorbeeld over eigen systeem/beleid)	Diplomatie/Politiek	Politiek
	Vertrouwen in de overheid/politieke instituties aantasten	Informatie	Sociaal
	EU/NAVO uiteen drijven		Informatie

Verhaallijn

Als gevolg van toegenomen spanningen in het Midden-Oosten en Noord-Afrika is de vluchtelingenstroom richting de Europese Unie in alle hevigheid op gang gekomen. Dit resulteert tevens in een hausse in mensensmokkel, via verschillende routes zoals de Middellandse Zee, maar ook over land. In Nederland betekent de toegenomen vluchtelingenstroom richting het Europese continent ook een opleving van het maatschappelijke debat over het opnemen van vluchtelingen. Voor- en tegenstanders staan lijnrecht tegenover elkaar en zeker op het Internet (en specifiek sociale media) verhardt de discussie sterk.

Er zijn al weer meerdere incidenten geweest op de Middellandse Zee, waarbij krakkemikkige bootjes vol met vluchtelingen zonder pardon worden teruggestuurd. Niet-gouvernementele organisaties schatten in dat dat jaar al ruim 2000 migranten in de Middellandse Zee zijn verdronken, of anderzijds als vermist of als dode zijn gerapporteerd. Ook lopen spanningen tussen het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk opnieuw op door toegenomen migratie over het Kanaal. De 'push-backs' vinden daarnaast ook plaats aan de oostelijke grenzen van de EU, specifiek Letland en Estland lijken te maken te hebben met een ongewoon hoge hoeveelheid vluchtelingen die de grens met Rusland over willen steken. Er is namelijk een verdubbeling van het aantal vluchten vanuit het Midden-Oosten naar Rusland waargenomen. Deze push-backs leiden tot grote verontwaardiging in de Nederlandse samenleving, terwijl er ook onrust is over de status van de vluchtelingen. Op Internet circuleren regelmatig verhalen dat zich onder de vluchtelingen voornamelijk criminelen en terroristen bevinden. Dit wordt kracht bijgezet met beelden van jonge mannen die de Europese grenzen lijken te willen oversteken. Op alle kanalen winnen verschillende complottheorieën terrein en lijkt het alsof Europa zal worden overspoeld met vluchtelingen die eigenlijk extremisten en criminelen met kwaad in de zin zouden zijn. Tegelijkertijd maant het kabinet tot kalmte en waarschuwt het dat veel beelden gemanipuleerd zijn en de verhalen over de vluchtelingen vaak helemaal niet kloppen.

Met name de oostelijke grenzen van de EU lijken onder zware druk te staan. Mede gegeven de zware winter moeten vluchtelingen zien te overleven in erbarmelijke omstandigheden, in het niemandsland tussen Rusland en de Baltische staten. Journalisten en NGO's hebben geen enkele toegang tot het gebied, waardoor het blijft gissen naar de daadwerkelijke aantallen vluchtelingen en de omstandigheden van de opvanglocaties. Inschattingen van NGO's en VN mensenrechtenorganisaties variëren van 20 tot 100 doden in dat jaar, vanwege onder meer het gebrek aan onderdak, voedsel en water, toegang tot gezondheidszorg en geweld.

In Nederland woekert tegelijkertijd een nieuwe Coronagolf, met dit maal een besmettelijker variant dan de varianten die tot dan toe bekend zijn. In de Nederlandse samenleving wordt het debat op sommige fronten steeds racistischer, waarbij migranten als schuldigen worden bestempeld van de nieuwe Coronagolf. Wat deze discussie op scherp zet is een deepfake die in eerste instantie via sociale media wordt verspreid, maar niet veel later ook wordt opgepikt door de gevestigde media. Het gaat om een deepfake (blijkt achteraf), van een gesprek tussen de minister van Volksgezondheid, de premier en een van de leidende personen uit het Outbreak Management Team. In dit gesprek, wat opgenomen lijkt te zijn met een verborgen camera, worden migranten beschuldigd van het sterk oplopende aantal coronabesmettingen. Er lijkt te worden gezegd dat de lage vaccinatiebereidheid, gecombineerd met een lage bereidheid tot het opvolgen van maatregelen, mogelijk kan leiden tot een nieuwe ('de Nederlandse') variant van het Coronavirus. Dit blijkt olie op het vuur van de discussie die al in de maatschappij woedt. Het duurt even voordat daadwerkelijk wordt vastgesteld dat het om een gefabriceerde video gaat, maar het leed is al geschied. De discussie vindt niet meer alleen online plaats, er zijn steeds meer incidenten waarbij moskeeën worden bekogeld met molotov cocktails, gewelddadige protesten in wijken waar bekend is dat er veel mensen met een migratieachtergrond wonen en demonstraties bij asielzoekerscentra. Hoewel het kabinet tot rust maant en zelfs openlijk aangeeft dat de deepfake video is terug te herleiden naar een Russisch hackerscollectief met banden met de Russische staat, is de onrust nog zeer groot in de Nederlandse maatschappij.

In de media vinden vermoedens dat de vluchtelingenstroom vanuit het oosten naar de EU wordt gefaciliteerd vanuit Rusland steeds meer weerklank. Bovendien bestaan er steeds meer geruchten dat zich onder de vluchtelingenstroom ook Russische geheim agenten bevinden. Tegelijkertijd heeft de EU moeite om een eensgezind antwoord te bieden op deze ontwikkelingen en staan individuele lidstaten er alleen voor. Er wordt namelijk ook een gestage troepenopbouw gesignaleerd in Rusland aan de grenzen met Noorwegen en Finland, evenals ander militair machtsvertoon als fly-overs van jachtvliegtuigen. Binnen de EU wordt de discussie gevoerd over acties voorafgaand aan het inroepen van artikel 42.7 mocht Finland worden binnengevallen door Rusland. Vanuit verschillende NAVO lidstaten wordt daarnaast opgeroepen tot het inzetten van de snelle reactiemacht van de NAVO (VJTF) in Noorwegen, of een versterking van de enhanced Forward Presence in de Baltische staten. Echter, verschillende EU- en NAVO-lidstaten menen dat het niet zo'n vaart zal lopen met de troepenopbouw, aangezien de aanname is dat Rusland uiteindelijk niet de drempel van gewapend conflict zal overschrijden. Toch willen andere landen juist wel voorzorgsmaatregelen treffen, juist vanwege de nog extra toegenomen spanningen tussen Europese landen en Rusland door de mogelijke toetreding van Finland tot de NAVO.[12] *Deze spanningen zijn merkbaar op sociale media, waar al geruime tijd campagne wordt gevoerd door activistische groepen tegen toetreding van Finland tot de NAVO. Uiteindelijk leidt een compromis tot de inzet van extra NAVO-eenheden in de Baltische staten, maar na een paar maanden van hoge staat van paraatheid, wordt besloten om de aanwezigheid weer af te schalen, omdat de Russische agressie lijkt te zijn verminderd.*

Beoordeling van gevolgen en waarschijnlijkheid

Het belangrijkste effect dat Rusland in dit scenario zal beogen is het verdelen van de EU en de NAVO. Hoewel er ongetwijfeld geprobeerd zal worden de EU als institutie neer te zetten als hypocriet en incompetent, is het maar de vraag in hoeverre dit een structurele impact heeft op de besluitvorming van de EU. Experts geven aan dat het onzeker is of er daadwerkelijk tweespalt zal ontstaan in de EU over dit onderwerp en of dat zal leiden tot een verlamming in de besluitvorming. Het zou kunnen, maar het gevoel van een acute dreiging kan juist ook zorgen voor een collectief saamhorigheidsgevoel.

Een ander belangrijk element is dat in dit scenario de reactie van de EU ook kan leiden tot impact op de nationale veiligheid. Immers, push-backs van migranten (waaronder vluchtelingen) zijn illegaal en het praktiseren van die push-backs is een ondermijning van de principes waar de EU als institutie op is gestoeld. Dit kan niet alleen worden uitvergroot ten behoeve van de (online) beïnvloedingscampagne vanuit Rusland, maar is ook een fundamentelere ondermijning van de mensenrechten. In het scenario wordt geschetst dat ook aan de zuidflank van de EU melding wordt gemaakt van het terugsturen van bootvluchtelingen. De landen aan de zuidflank zullen waarschijnlijk ook niet open staan voor commentaar van lidstaten die minder direct te maken hebben met de influx van migranten en vluchtelingen. Het is immers de afgelopen decennia wel gebleken dat maar weinig landen bereid zijn om vluchtelingen op te nemen, wat het voor de hybride actor (Rusland in het scenario) des te interessanter maakt om hierop in te spelen.

Tabel 8 Scores scenario hybride operaties Rusland

Thema	**Ongewenste inmenging en ondermijning democratische rechtstaat**	
Dreigingscategorie	Ongewenste buitenlandse beïnvloeding (hybride dreigingen)	
Scenario	Hybride operaties Rusland – aangrijpen op maatschappelijk debat (migratie)	
Waarschijnlijkheidsbeoordeling (binnen 5 jaar)		**Toelichting**
Waarschijnlijkheid:	E laag	Veel van de beschreven fenomenen in het scenario vinden op dit moment al plaats. Qua beïnvloeding in het informatiedomein en specifiek het fabriceren van deepfakes is de capaciteit van Rusland waarschijnlijk lager dan in het scenario wordt geschetst. Tegelijkertijd is de kwetsbaarheid van Nederland hoog, we hebben niet een (afdoende) antwoord op bijvoorbeeld de 'weaponisation of migration' (dat specifiek ingrijpt op een westerse kwetsbaarheid).

[12] Zie het scenario 'tijdelijke bezetting EU-lidstaat' binnen het themarapport *internationale en militaire dreigingen*.

Beoordeling gevolgen (impact)			
Veiligheids-belang	**Criterium**	**Score**	**Toelichting**
Territoriaal	1.1 Grondgebied	0	Niet van toepassing.
	1.2 Internationale positie	B	***Acties:*** De kans is aanwezig dat Nederland door een te harde opstelling in de vluchtelingensituatie gezien wordt als harteloos en inhumaan (waarbij Nederland als onderdeel van de EU wordt gezien). Ook al zijn niet alle migranten daadwerkelijk vluchtelingen (die een andere juridische positie hebben), hoe dan ook zal de reactie van de EU en Nederland weerslag hebben op de internationale positie van Nederland. Het argument hierbij is dat Nederland hypocriet is. Het is mogelijk dat hierom demonstraties zullen worden georganiseerd tegen Nederland/de Europese aanpak. ***Politieke betrekkingen:*** Binnen de EU kunnen ook spanningen gaan ontstaan, waarbij lidstaten een verschillende houding en opstelling ten opzichte van de migrantencrisis zullen hebben.
	1.3 Digitale ruimte	0	Geen sprake van controle over digitale ruimte (ook niet bij fabricering en verspreiding van de deepfake).
	1.4 Bondgenootschappelijk grondgebied	C	In het scenario wordt gesproken over het mogelijk in gaan roepen van artikel 42.7 en er is sprake van heimelijke inzet van middelen (de geheim agenten die zich mengen in de vluchtelingenstroom). Ook zien we manipulatie van de digitale ruimte (desinformatiecampagne) en kortdurende schendingen van het (bondgenootschappelijk) luchtruim en territoriale wateren. Omdat er meerdere lidstaten tegelijkertijd betrokken zijn, geldt een correctiefactor van +1.
Fysiek	2.1 Doden	A	Er vallen geen Nederlandse doden in het gebied, maar het is mogelijk dat Nederlandse journalisten of medewerkers van NGOs die in het gebied zijn (per ongeluk) worden gedood. Ook is het denkbaar dat er dodelijke gewonden vallen bij gewelddadige protesten en incidenten in Nederland bij onder andere moskeeën/azc's.
	2.2 Ernstig gewonden en chronisch zieken	B	Er vallen geen Nederlandse gewonden in het gebied, maar het is mogelijk dat Nederlandse journalisten of medewerkers van NGOs die in het gebied zijn (per ongeluk) worden gewond. Ook is het denkbaar dat er gewonden vallen bij gewelddadige protesten en incidenten in Nederland bij onder andere moskeeën/azc's. Dit zijn er mogelijk (iets) meer dan 10.
	2.3 Gebrek primaire levensbehoeften	0	Niet van toepassing.
Economisch	3.1 Kosten	B	Economische kosten (tussen 50 en 500 miljoen) zitten voornamelijk in de opvang van nieuwe vluchtelingen, gewelddadige protesten en aanslagen op moskeeën. NB: economische kosten van de nieuwe coronagolf worden in deze beoordeling niet meegenomen (zie thema Infectieziekten voor een specificatie van die kosten).
	3.2 Aantasting vitaliteit	0	Niet van toepassing.

Veiligheids-belang	Criterium	Score	Toelichting
Ecologisch	4.1 Aantasting natuur en milieu	0	Niet van toepassing.
Sociaal-politiek	5.1 Verstoring dagelijks leven	A	Mogelijk kortdurende winkelsluitingen door rellen. Ook is het op sommige plekken niet veilig op straat, waardoor mensen niet naar buiten durven. Deze verstoring van het dagelijks leven is zeer lokaal en beperkt.
	5.2 Aantasting democratische rechtsstaat	D	Desinformatie en de deepfake leidt tot afname van vertrouwen in de rechtsstaat en instituties (zoals de regering en het OMT). Dat is een aanzienlijke aantasting van de politieke vertegenwoordiging en het openbaar bestuur. Ook andere instituties zoals OVV kunnen beperkt geraakt worden. Het effect duurt waarschijnlijk langer dan een half jaar (maar voor dit laatste is geen +1 score van toepassing, dat geldt immers alleen als alle indicatoren beperkt scoren).
	5.3 Sociaal-maatschappelijke impact	D	We zien geweldsincidenten en hoogoplopende spanningen tussen bevolkingsgroepen. Vijandige groepsvorming is denkbaar, wellicht ook fysieke uitsluiting.
Internationale rechtsorde en stabiliteit	6.1 Staatssoevereiniteit, vreedzame co-existentie en vreedzame geschillen-beslechting	B	Er is sprake van desinformatiecampagnes richting de EU en Nederland door 1 van de leden van de P5.
	6.2 Mensenrechten	D	Bij push-backs worden migranten en vluchtelingen structureel het recht op een veilig onderkomen ontnomen wat bovendien gepaard gaat met geweld. Daarnaast wordt ook door Rusland in het scenario de mensenrechten ondermijnd, omdat zij de migrantenstroom instigeren.
	6.3 Internationaal financieel-economisch bestel	0	Niet van toepassing.
	6.4 Multilaterale instituties	B	Binnen de EU zou onenigheid kunnen ontstaan over de manier waarop de lidstaten zouden moeten reageren op de 'weaponisation of migration'. Dit kan leiden tot verdeeldheid, en de besluiteloosheid op dit domein heeft mogelijk spill-over effecten op andere beleidsdomeinen. (Het gaat te ver om over verlamming te spreken, dan zou er nl. op geen enkel dossier meer iets besloten worden.) Echter, de EU kan juist ook eensgezind optreden wanneer er sprake zou zijn van een acute dreiging vanuit Rusland (getuige de eerste reactie vanuit de EU op de Russische invasie van Oekraïne). De mensenrechtencomponent is al bij 6.2 gescoord.
	6.5 Instabiliteit rondom Koninkrijk/EU	0	Niet van toepassing. In het scenario is geen sprake van een aanzienlijke aantasting (grote structurele verslechtering) van de stabiliteit van staten grenzend aan het Koninkrijk der Nederlanden.

3.4 Beschouwing

Beide scenario's worden waarschijnlijk tot zeer waarschijnlijk geacht en hebben een ernstige impact. Omdat de dreiging via veel verschillende manieren (DIME instrumenten) gestalte kan krijgen, worden hybride dreigingen ook wel een veelkoppig monster genoemd. In veel van de andere thema's zijn dreigingscategorieën en uitgewerkte scenario's te vinden die ook onderdeel zouden kunnen zijn van een bredere hybride campagne.[13] Zelfs de niet-moedwillige dreigingen zoals natuurrampen, zware ongevallen en infectieziekten kunnen in potentie onderdeel worden van een hybride campagne. Een potentiële tegenstander kan die situaties gebruiken, eventueel aangevuld met andere DIME instrumenten, om haar strategische doelen na te streven.

Een component van hybride conflictvoering is dat men probeert op onder de drempel van een gewapend conflict te blijven. Maar deze drempel kan wel verschuiven. Het is zeer onzeker hoe het conflict in Oekraïne zich gaat ontwikkelen. EU/NAVO ondersteunen Oekraïne indirect bij de verdediging van hun grondgebied middels onder andere het leveren van (defensieve) wapens en vergaande sancties richting Rusland. Het is denkbaar dat Rusland steeds assertiever wordt met de inzet van hybride instrumenten richting de EU, NAVO en Nederland. De hierboven uitgewerkte scenario's leiden tot een 'ernstige' impact op de nationale veiligheid, maar als de situatie verder escaleert zijn ook hybride scenario's denkbaar met een 'zeer ernstige' impact, bijvoorbeeld wanneer vitale processen of de aanvoer van fossiele energie worden verstoord.

[13] In het RbRA hoofdrapport wordt ingegaan op de complexiteit van hybride dreigingen en specifiek hoe op het oog op zichzelf staande gebeurtenissen onderdeel kunnen zijn van een hybride campagne. Het is relevant om vanuit de specifieke thema's naar deze gebeurtenissen (zoals een cyberaanval) te kijken, maar des te belangrijker is om de verbindingen te kunnen leggen (*connecting the dots*) tussen de fenomenen en zo het grote plaatje voor ogen te houden (in attributie en respons).

4. Spionage

Ongewenste inmenging en beïnvloeding democratische rechtsstaat dreigingen
Ongewenste buitenlandse beïnvloeding (hybride dreigingen)
Spionage
Ongewenste buitenlandse inmenging
Georganiseerde criminaliteit

Spionage is iets van alle tijden en vormt een aanzienlijke bedreiging. Tegelijkertijd is spionage haast onzichtbaar en zijn weinig mensen zich bewust van de gevaren. Spionage is het op heimelijke wijze verzamelen van inlichtingen over bijvoorbeeld de politieke of economische situatie in een land, maar het kan ook tot doel hebben om bedrijfsgeheimen te stelen of om kennis over technologie te bemachtigen. Het komt tevens voor dat statelijke actoren op grote schaal persoonsgegevens verzamelen, met China als prominent voorbeeld. In het geval van China is dit onder andere gericht op het creëren van profielen van mensen werkzaam bij voor de Chinese overheid interessante bedrijven of instellingen, met als uiteindelijk doel het faciliteren van een inbraak in de systemen van deze organisaties (AIVD, 2021).

Nederland is een aantrekkelijk doelwit voor spionage door andere landen (AIVD, 2022a). Ons land is lid van de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie (NAVO) en de Europese Unie (EU) en beschikt over interessante informatie. Daarnaast zijn we gastland van tal van internationale organisaties, zoals de Organisatie voor het Verbod op Chemische Wapens (OPCW) en het Internationaal Strafhof (ICC). Ook beschikken de Nederlandse kennis- en onderwijsinstellingen en het bedrijfsleven over veel kennis en hoogwaardige technologie.

Allerlei landen spioneren in en tegen Nederland om informatie of objecten te bemachtigen waarmee zij hun voordeel kunnen doen. Sommige landen spioneren op grote schaal en beschikken ook over professionele inlichtingendiensten om dit werk uit te voeren. Deze buitenlandse inlichtingendiensten spioneren op verschillende manieren. Spionage kan plaatsvinden op de klassieke manier, door het benaderen van personen om via hen toegang te krijgen tot informatie. Medewerkers van geheime diensten zoeken continu naar interessante gesprekspartners (bronnen), zoals ambtenaren, militairen, wetenschappers, topfunctionarissen en journalisten. Spionage is nog steeds grotendeels mensenwerk. Wanneer iemand beschikt over interessante informatie en daarom opvalt bij een inlichtingendienst, dan proberen zij via een medewerker in contact te komen. Deze persoon zal proberen een vertrouwensrelatie op te bouwen. Hij of zij doet zich bijvoorbeeld voor als diplomaat, journalist of ondernemer om zo op een natuurlijke manier in contact te komen. Tegenwoordig wordt er ook veel digitaal gespioneerd: geheime diensten dringen systemen binnen om informatie (ongezien) te stelen.

Digitale spionage, ook wel cyberspionage genoemd, is het (ongezien) stelen van informatie door binnen te dringen in geautomatiseerde systemen (AIVD, 2022b). Hierbij worden informatiesystemen gecompromitteerd, wat een hoge impact heeft op de integriteit van de digitale ruimte. Staten zoals Rusland, China en Iran hebben een offensief cyberprogramma, onder andere gericht op het voor strategische doeleinden verwerven van gevoelige of vertrouwelijke informatie van andere staten, waaronder Nederland (AIVD, 2022c). Via (cyber)spionage verkregen informatie kan, afhankelijk van de aard hiervan, door spionerende partijen onder andere worden ingezet voor het verbeteren van de concurrentiepositie van de eigen economie, het versterken van de eigen krijgsmacht of het beïnvloeden van processen en besluitvorming binnen internationale gremia. Dit mogelijk ten koste van de Nederlands positie en belangen. Cyberspionage kan als onderdeel van het hybride instrumentarium worden ingezet voor diverse doelen, zoals het ondermijnen van andere staten. Ook kan cyberspionage worden ingezet om waardevolle informatie te stelen, bijvoorbeeld over technologie of bedrijfsgeheimen. Daarnaast kunnen klassieke en digitale vormen van spionage ook in samenhang ingezet worden.

Net als veel andere landen krijgt Nederland hier geregeld mee te maken. Zo probeerden statelijke actoren in 2020 om middels een exploit gebruik te maken van een kwetsbaarheid in Citrix-VPN servers. Dit leidde onder andere tot een vertraging in het dataverkeer, maar deze

software wordt ook gebruikt door medewerkers van de overheid om vanuit huis op afstand in te loggen op het bedrijfsnetwerk van hun organisatie. De veiligheidsdiensten en het Nationaal Cyber Security Centrum (NCSC) konden nog tijdig waarschuwen dat de servers offline gehaald moesten worden (AIVD & MIVD, 2021a).

Een ander bekend voorbeeld is de SolarWinds-hack. In 2020 zijn klanten van het bedrijf SolarWinds, waaronder Amerikaanse overheidsinstanties en bedrijven wereldwijd, massaal geïnfecteerd met *malware* die computersystemen doorzoekt op veiligheidsfoutjes. Achter deze grootschalige hack die waarschijnlijk maanden heeft geduurd zaten personen en instellingen uit Rusland ("VS zet tien Russische diplomaten uit", 2021; Temple-Raston, 2021).

Statelijke actoren kunnen bij (cyber)spionage ook samenwerken. Volgens een onderzoek van de Volkskrant zat de Russische inlichtingendienst en een Chinese spionagegroep achter de hack van het Europese Medicijn Agentschap (EMA), waarbij ze misbruik hebben gemaakt van een instelling in het twee-staps-toegangssysteem (Modderkolk, 2021a). Hierbij is informatie over de werking van vaccins ingezien. De vrees bestaat dat ook andere organisaties binnen en buiten de EU doelwit van de aanvallers zijn (Schellevis, 2020).

De dreiging van cyberspionage wordt ook in toenemende mate gelinkt aan de afhankelijkheid van buitenlandse leveranciers voor hard- en software, waarbij deze mogelijk toegang krijgen tot vitale infrastructuur of gevoelige data. Een spraakmakend voorbeeld hiervan is de ontdekking van KPN in 2021 dat het Chinese telecombedrijf Huawei jarenlang ongecontroleerde en ongeautoriseerde toegang had tot de gegevens van 6,5 miljoen Nederlandse klanten. Hierdoor kon de Chinese staat vermoedelijk kritieke informatie van bedrijven alsook van hooggeplaatste politici inzien (Modderkolk, 2021b; Dorio, 2021). Ook internationaal is er veel gediscussieerd over de toelating van 5G-netwerken die zijn ontwikkeld door Huawei. Een onderzoek van het ministerie van Buitenlandse Zaken wijst erop dat verschillende regeringsleiders en experts waarschuwden voor de uitrol van Huawei's 5G-netwerken omdat deze de Chinese toegang tot de digitale infrastructuur en mogelijkheden voor spionage vergroot (Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2021). De drie grote Nederlandse telecomaanbieders KPN, T-Mobile en Vodafone hebben dan ook besloten om geen 5G-apparatuur van Huawei in hun netwerk meer te gebruiken ("Huawei definitief uit kern", 2021).

Deze dreigingscategorie gaat nader in op zowel de klassieke als de digitale vorm van spionage aan de hand van twee scenario's en een wild-card-scenario die de verschillende typen dreigingen illustreren. Paragraaf 4.1 hieronder gaat eerst nader in op enkele relevante ontwikkelingen.

4.1 Relevante ontwikkelingen

Spionage is nog altijd een serieuze dreiging voor Nederland en zijn bondgenoten. De MIVD schrijft in zijn Jaarplan voor 2021 dat staten zoals Rusland en China grote geopolitieke ambities hebben en hiervoor op zoek zijn naar informatie waarmee zij hun krijgsmacht kunnen moderniseren, hun economie kunnen versterken of politieke besluitvorming in het Westen kunnen beïnvloeden (MIVD, 2020). Voor het Jaarplan 2022 is hieraan toegevoegd dat de focus van de Nederlandse inlichtingen- en veiligheidsdiensten ligt op het onderkennen van in Nederland opererende inlichtingenofficieren en de acquisitie van (*dual use*) technologie (MIVD, 2021b).

Er is ook steeds meer aandacht voor de (statelijke) dreigingen die uit kunnen gaan van cyberspionage (AIVD et al., 2021; NCSC, 2021). De geheime diensten zien met regelmaat digitale spionagepogingen van statelijke actoren bij Nederlandse ministeries, met name bij het ministerie van Buitenlandse Zaken (inclusief ambassades). Middels *phishing* e-mails wordt er vermoedelijk gepoogd inzicht te krijgen in het e-mailverkeer tussen het ministerie en een post (AIVD & MIVD, 2021a). De Chinese krijgsmacht heeft in het Strategic Support Force capaciteiten ten behoeve van cyberspionage en inlichtingenverwerving in het digitale domein samengebracht, waardoor een hack aanvankelijk kan worden gebruikt om inlichtingen te verzamelen, maar biedt die ingang ook een mogelijkheid ten behoeve van een offensieve cyberaanval mocht dat in een conflict opportuun worden (MIVD, 2021a, p.11).

De toenemende aandacht voor cyberspionage uit zich ook door de toenemende zorgen over het gebruik van technologie van buitenlandse leveranciers. In 2021 zijn er bijvoorbeeld zorgen geuit over de in China geproduceerde scanners waarmee de Nederlandse Douane in de haven van Rotterdam goederen controleert, omdat het gebruikt zou kunnen worden voor het verzamelen van handelsdata en andere vormen van spionage ("Vrees voor Chinese spionage", 2021). Ook maken Rijkswaterstaat en de politie in hun werkzaamheden gebruik van Chinese drones. Er zijn zorgen dat de data die met deze drones wordt verzameld potentieel in handen zou kunnen komen van de Chinese overheid. Tevens zou er via een achterdeurtje software geïnstalleerd kunnen worden op de telefoons van degenen die de drone gebruiken ("Chinese drones van Rijkswaterstaat", 2021).

Begin dit jaar heeft het ministerie van Justitie en Veiligheid een wetsvoorstel in consultatie gebracht gericht op het moderniseren van de strafbaarstelling van spionage. Dit betekent dat 'nieuwe vormen' van spionage (zoals cyberspionage) voor diverse doeleinden (zoals het verspreiden van informatie), in de toekomst mogelijk beter aangepakt kunnen worden (Rijksoverheid, 2022).
Ook economische spionage staat in toenemende mate in de belangstelling, waarbij er zorgen zijn over met name de kwetsbaarheden van topsectoren en kennisinstellingen in Nederland. Reguliere (economische) activiteiten zoals wetenschappelijke samenwerkingen en investeringen op het gebied van sensitieve technologieën kunnen bijvoorbeeld zorgen voor ongewenste strategische afhankelijkheden. In potentie kan echter elke 'technologie' sensitief zijn in het kader van de nationale veiligheid, getuige bijvoorbeeld de tekorten aan mondkapjes aan het begin van de Coronacrisis. Dit maakt het thema 'economische veiligheid' ingewikkeld, bovendien is het lastig om de daadwerkelijke effecten op de nationale veiligheidsbelangen van economische spionage te kunnen duiden. Dit komt mede door het gegeven dat handel zich ook kan verplaatsen (zie ook het dreigingsthema economische dreigingen) (AIVD et al., 2021, p. 4, 34).

Ook internationaal wordt er meer aandacht voor deze gevaren gegenereerd. Zo publiceerde Microsoft in 2021 dat Rusland vorig jaar verantwoordelijk was voor 58 procent van de door staten gesteunde hackaanvallen. Deze aanvallen waren vooral gericht op Amerikaanse overheidsinstellingen en denktanks, maar na de VS waren Oekraïne, Groot-Brittannië en niet nader genoemde Europese NAVO-lidstaten het vaakst doelwit ("Microsoft: Rusland vorig jaar", 2021).

Een specifieke dreiging die hernieuwde aandacht heeft gekregen is spionage op, en sabotage van onderzeese infrastructuur, met name zeekabels. Volgens het Dreigingsbeeld Statelijke Actoren pogen Russische groeperingen deze in kaart te brengen, om vervolgens spionage uit te kunnen oefenen alsook sabotage voor te bereiden (AIVD et al., 2021). De vele ondernemingen die er op de Noordzee plaatsvinden, maakt dat ook dit gebied het doelwit kan zijn voor spionage activiteiten (Bekkers et al., 2021). Een andere ontwikkeling is dat Nederland zijn sleutelrol in het internet dreigt kwijt te raken doordat twee essentiële, trans-Atlantische zeekabels aan het einde van hun levensduur zijn en er geen zicht is op een nieuwe generatie die hier aan land komt (Vegelien, 2021). Zowel het tappen als ook het opkopen van zeekabels kunnen onderdeel zijn van het hybride instrumentarium die een statelijke actor in kan zetten.

4.2 Overzicht van mogelijke actoren en factoren

Voor de categorie spionage is onder ander op basis van bovenstaande voorbeelden en ontwikkelingen een overzicht van mogelijke actoren en factoren opgesteld (zie onderstaande tabel). Deze dienen als 'bouwstenen' aan de hand waarvan scenario's binnen de categorie kunnen worden opgesteld. Met deze bouwstenen kan in één oogopslag worden gezien welke elementen wel en vooral ook niet zijn meegenomen binnen de scenario's.

Er wordt onderscheid gemaakt tussen vier typen bouwsteen:

- **Actor**: Welke partij voert de spionageactiviteiten uit? Spionage wordt vaak door statelijke actoren uitgevoerd, maar ook criminele groeperingen kunnen op heimelijke manier informatie vergaren om hun activiteiten voor te bereiden. In toenemende mate werken criminele groeperingen ook in opdracht van statelijke actoren of verkopen zij informatie die zij bij bijvoorbeeld een cyberaanval bemachtigen door aan staten. Ook bedrijven kunnen spionage plegen om informatie van concurrenten te stelen (al dan niet gesteund door een staat).
- **Motief**: wat wil de actor bereiken? Hoewel het vaak niet direct duidelijk is wat het motief is van een actor, wordt spionage ingezet vanuit strategische doelen om bijvoorbeeld de economische en/of politieke positie te versterken.
- **Middel**: hoe is de actor van plan deze doelen te verwezenlijken?
- **Target**: tegen wie of wat worden de middelen ingezet?

Tabel 9 Actoren en factoren spionage

Actor	Motief	Middel	Doelwit
Rusland	Versterken van de (geopolitieke) machtspositie	Omkoping	Overheid (excl. Defensie)
China	Economisch gewin	Chantage	Bedrijfsleven
Overige of niet gedefinieerde statelijke actor	Ideologische doelstelling	Infiltratie (fysiek)	Defensie
Criminele actoren		Observatie (fysiek)	NAVO of EU Bondgenoten
Criminele actoren die worden ingezet door statelijke actoren		Malware infectie	Internationale organisaties
Overig		Social engineering (incl. phishing)	Kennis- en onderwijsinstellingen
		Benutten ingebouwde achterdeuren in software of hardware	(Vitale) infrastructuur (bijv. zeekabels)
		Misbruik van kwetsbaarheden	Overig
		Overig	

4.3 Scenario's

Voor de dreigingscategorie spionage zijn er twee reguliere scenario's en één wild-card-scenario uitgewerkt. De beide reguliere scenario's betreffen respectievelijk klassieke statelijke spionage en cyberspionage. De wild card gaat nader in op spionageactiviteiten met gebruik van zeekabels.

4.3.1 Klassieke statelijke spionage

Tijdens een bezoek aan de internationale lucht- en ruimtevaartsalon MAKS 2025 op het vliegveld van Zhukovsky nabij Moskou is een Nederlandse jachtvlieger in contact gekomen met de defensieattaché van Rusland in Nederland. Vanwege geldgebrek wordt de vlieger bereid gevonden om staatsgeheimen aan Rusland te verkopen. Deze staatsgeheime informatie bestaat onder meer uit de radiofrequenties, de tactische handelingen in gevechtssituaties en gedetailleerde eigenschappen van de F-35.

Actoren en factoren

De volgende actoren en factoren zijn geselecteerd voor het scenario.

Verhaallijn

Een Nederlandse jachtvlieger, Majoor Roy "Gamble" Hoekstra heeft tijdens een detachering van drie jaar op de Amerikaanse vliegbasis Nellis in Nevada, nabij Las Vegas, een gokverslaving gekregen. Hij heeft na zijn terugkeer naar Nederland een torenhoge privéschuld van enkele tonnen opgelopen. Zijn nieuwe plaatsing is als wapeninstructeur en operatieofficier bij 312 squadron op de vliegbasis Volkel. In die rol heeft hij toegang tot staatsgeheime informatie over de capaciteiten van de Nederlandse F-35's en bewapening van deze vliegtuigen, inclusief gegevens over de nieuwe B61-12 nucleaire bom, de bijbehorende NAVO-procedures en de doelwittenlijst in het westen van Rusland. De majoor is tevens verbonden aan enkele NAVO initiatieven en overleggen gerelateerd aan de F-35.

Tijdens een bezoek aan de internationale lucht- en ruimtevaartsalon MAKS 2025 op het vliegveld van Zhukovsky nabij Moskou komt Hoekstra in contact met de defensieattaché van Rusland in Nederland, Kolonel-vlieger Anatoli Yelisyev. De twee raken in een geanimeerd gesprek over de kansen van de F-35 om met succes het Russische geïntegreerde luchtverdedigingssysteem (IADS) binnen te dringen. Ze spreken af om hun discussie na hun terugkeer in

Tabel 10 Actoren en factoren scenario klassieke statelijke spionage

Actor	Motief	Middel	Doelwit
Rusland	Versterken van de (geopolitieke) machtspositie	Omkoping	Defensie

Nederland voort te zetten. Onder het genot van meerdere hapjes en drankjes wordt Hoekstra na verloop van tijd bereid gevonden voor 500.000 euro staatsgeheimen aan Yelisyev te verkopen. Yelisyev is een medewerker van de Russische militaire inlichtingendienst GROe, wat Hoekstra formeel niet weet maar wel vermoedt. De staatsgeheimen betreffen onder meer de afgeschermde radiofrequenties, de tactische handelingen in gevechtssituaties en de gedetailleerde eigenschappen van de F-35A. Na een tweetal jaren krijgen de Nederlandse veiligheidsdiensten Hoekstra in beeld als iemand die regelmatig in contact staat met Yelisyev. Hoekstra wordt aangehouden. Yelisyev wordt persona non grata verklaard. De zaak komt in de pers en zorgt voor de nodige opschudding nationaal en internationaal. Op de uitwijzing van Yelisyev volgen repercussies vanuit Moskou waarbij de defensieattaché van de Nederlandse ambassade eveneens wordt uitgewezen. De verkoop van staatsgeheimen door een Nederlandse officier maakt dat er ook binnen NAVO verband met minder vertrouwen is in de Nederlandse capaciteit met betrekking tot omgaan met vertrouwelijke informatie.

Beoordeling van gevolgen en waarschijnlijkheid

Het scenario heeft ernstige gevolgen voor de Nederlandse internationale positie. Niet alleen wordt er een Nederlandse diplomaat uitgewezen, maar de integriteitsschendingen uit het scenario binnen defensie kunnen er toe leiden dat NAVO bondgenoten mogelijk minder vertrouwen hebben in het Nederlandse vermogen om goed om te gaan met vertrouwelijke informatie. Als gevolg komt Nederland mogelijk in een geïsoleerde positie te staan binnen de NAVO. Ook voor de democratische rechtsstaat worden ernstige gevolgen voorzien (criterium 5.2). Het openbare orde en veiligheidssysteem wordt aanzienlijk aangetast door het weglekken van gevoelige informatie als gevolg van de omkoping van een medewerker van defensie. Alhoewel het hier slechts om één medewerker gaat, zijn de gevolgen groot genoeg om te spreken van een aanzienlijke aantasting. Het kan veilig worden aangenomen dat de door de Russen verkregen informatie nog gedurende meerdere jaren kan worden gebruikt om de effectiviteit van de strijdkrachten van Nederland en haar bondgenoten te ondermijnen. De handelingen van één persoon hebben hier een grote invloed op het functioneren van het bredere systeem. In het kader van criterium 5.2 wordt ook het openbaar bestuur beperkt aangetast. Deze aantasting komt vooral voort uit een verlies aan vertrouwen in het openbaar bestuur en het vermogen hiervan om integriteitsschendingen zoals genoemd in het scenario te voorkomen. De waarschijnlijkheid van het scenario wordt relatief hoog ingeschat met een score D (waarschijnlijk).

Tabel 11 Scores scenario klassieke statelijke spionage

Thema	**Ongewenste inmenging en ondermijning democratische rechtstaat**
Dreigingscategorie	Spionage
Scenario	Klassieke statelijke spionage

Waarschijnlijkheidsbeoordeling (binnen 5 jaar)		**Toelichting**
Waarschijnlijkheid:	D	Het scenario is zeer voorstelbaar en er zijn enkele aanwijzingen dat dit scenario zich al manifesteert (zie bijvoorbeeld de uitzetting van Russische diplomaten in maart 2022 op verdenking van spionage).

Beoordeling gevolgen (impact)			
Veiligheids-belang	**Criterium**	**Score**	**Toelichting**
Territoriaal	1.1 Grondgebied	0	Niet van toepassing.
	1.2 Internationale positie	C	Een Nederlandse diplomaat wordt uitgewezen in het buitenland en Nederland komt mogelijk in een geïsoleerde positie binnen de NAVO als gevolg van de integriteitsschendingen.
	1.3 Digitale ruimte	0	Niet van toepassing.
	1.4 Bondgenootschappelijk grondgebied	B	Er is sprake van heimelijk inzet van (militaire of niet-militaire) middelen, waaronder infiltratie in politiek-strategische functies en chantage van belangrijke overheidsfunctionarissen. De betreffende functionaris is zelf Nederlands, maar ook werkzaam binnen NAVO verband en met toegang tot informatie van belang voor zowel Nederland als haar bondgenoten.

Veiligheids-belang	Criterium	Score	Toelichting
Fysiek	2.1 Doden	0	Niet van toepassing.
	2.2 Ernstig gewonden en chronisch zieken	0	Niet van toepassing.
	2.3 Gebrek primaire levensbehoeften	0	Niet van toepassing.
Economisch	3.1 Kosten	0	Niet van toepassing.
	3.2 Aantasting vitaliteit	0	Niet van toepassing.
Ecologisch	4.1 Aantasting natuur en milieu	0	Niet van toepassing.
Sociaal-politiek	5.1 Verstoring dagelijks leven	0	Niet van toepassing.
	5.2 Aantasting democratische rechtsstaat	C	Beperkte aantasting van het functioneren van het openbaar bestuur (incl. ambtenaren) en aanzienlijke aantasting van het functioneren van de openbare orde en het veiligheids-systeem. De verwachting is dat de aantasting langer dan een half jaar duurt.
	5.3 Sociaal-maatschappelijke impact	A	Beperkte gevolgen merkbaar voor wat betreft de sociaal-maatschappelijke impact. Dit kan onder meer tot uitdrukking komen door negatieve media aandacht, onrust op sociale media en maatschappelijke verontwaardiging.
Internationale rechtsorde en stabiliteit	6.1 Staatssoevereiniteit, vreedzame co-existentie en vreedzame geschillen-beslechting	B	Spionage scenario kan leiden tot inperking van het gezag van een soevereine staat (bijvoorbeeld door middel van manipulatie van verkiezingen of desinformatiecampagnes). Daarnaast raakt geschillenbeslechting in het geding. Aangezien in dit scenario de normbreker een permanent lid van de VN Veiligheidsraad is wordt de score verhoogd van A naar B.
	6.2 Mensenrechten	0	Niet van toepassing.
	6.3 Internationaal financieel-economisch bestel	0	Niet van toepassing.
	6.4 Multilaterale instituties	0	Niet van toepassing.
	6.5 Instabiliteit rondom Koninkrijk/EU	0	Niet van toepassing.

4.3.2 Cyberspionage overheid

In dit scenario komt het ministerie van Algemene Zaken erachter dat een ongeautoriseerde partij (hoogstwaarschijnlijk een statelijke actor) de afgelopen drie jaar de inhoud van het dataverkeer binnen het ministerie heeft gekend. Na de ontdekking wordt een groot onderzoek ingesteld, systemen worden platgelegd en vervangen. Het duurt 1 tot 6 maanden voordat de systemen van het ministerie zijn opgeschoond. Het is onduidelijk wat de daders met de informatie van plan zijn en om welke informatie het precies ging.

Het scenario is een aangepaste versie van een scenario uit het Nationaal Veiligheidsprofiel 2016 (ANV, 2016). Zo zijn er dit keer een specifiek ministerie en methode beschreven, die het scenario verder concretiseren. Het scenario maakt duidelijk hoe makkelijk een vijandelijke actor toegang kan krijgen tot vertrouwelijke informatie van een hele organisatie door enkel een e-mail te sturen waar maar één medewerker op hoeft te klikken. De uitdaging ligt vervolgens in het feit dat het meestal niet duidelijk zal zijn welke informatie er precies is buitgemaakt en op welke manier en wanneer de actor hier gebruik van wil maken. Dit zorgt ervoor dat de gevolgen lastig in te schatten zijn.

Actoren en factoren

De volgende actoren en factoren zijn geselecteerd voor het scenario.

Tabel 12 Actoren en factoren scenario cyberspionage overheid

Actor	Motief	Middel	Doelwit
Overige of niet gedefinieerde statelijke actor	Versterken van de (geopolitieke) machtspositie	Malware	Overheid (excl. Defensie)
	Economisch gewin	Social engineering (incl. phishing)	

Verhaallijn

Op enig moment blijkt dat de afgelopen drie jaar de inhoud van het dataverkeer binnen het ministerie van Algemene Zaken gekend is door een ongeautoriseerde partij (hoogstwaarschijnlijk een statelijke actor). Deze partij heeft toegang kunnen krijgen door middel van een kerstgroet die als bijlage via een mail is verstuurd. Maar één medewerker heeft de bijlage hoeven downloaden om een opening voor de dader te creëren. Al het mailverkeer van het ministerie, dus ook gerubriceerde informatie, is meegelezen. Na de ontdekking wordt een groot onderzoek ingesteld, systemen worden platgelegd en vervangen. Het duurt 1 tot 6 maanden voordat de systemen van het ministerie zijn opgeschoond. Al snel na de ontdekking komt het incident ook in de media hoewel er tot op heden geen gestolen informatie openbaar gedeeld wordt. Het is onduidelijk wat de daders met de informatie van plan zijn en om welke informatie het precies ging. Wel is hierdoor de vertrouwelijkheid van alle informatie aangetast en dit betreft onder andere informatie over (onderhandelingen over) handelscontracten, diplomatieke- en veiligheidsmissies. Hierdoor kunnen er mogelijk nog keteneffecten ontstaan bij andere organisaties en partijen die worden geraakt door het lek bij dit ministerie.

Beoordeling van gevolgen en waarschijnlijkheid

Het is lastig om de exacte impact van (cyber)spionage in te schatten omdat het vaak onduidelijk is wat de daders met de bemachtigde informatie kunnen doen en wat de gevolgen daarvan zijn voor de getroffen partijen. Zo kan de spionerende actor belangrijke buitgemaakte informatie achter de hand houden, om op een voor hem opportuun moment in te zetten (*store-and-forward*). Dit moment kan ook ver in de toekomst liggen, waardoor het lastig is om een inschatting te doen van de omvang van impact die direct veroorzaakt wordt door de spionageactiviteit omdat er in de tussentijd ook heel veel andere gebeurtenissen hebben plaatsgevonden. In dit scenario wordt vertrouwelijke, strategische informatie van de Nederlandse overheid ontvreemd, zoals (onderhandelingen over) handelscontracten, diplomatieke- en veiligheidsmissies. Dit kan betekenen dat contracten misgelopen worden of dat de doelstellingen van geplande missies ondermijnd worden. Maar om hoeveel schade het zal gaan is niet goed vast te stellen omdat de uitkomsten van dergelijke onderhandelingen en missies zelf ook onzeker zijn. Bovendien zal het verlies van vertrouwelijkheid niet automatisch betekenen dat de betreffende activiteiten volledig zullen mislopen. Desalniettemin, het feit dat er überhaupt informatie is weggelekt, los van welke informatie dat is en wat ermee wordt gedaan, schaadt de positie van de overheid, betrokken partijen en het kan een negatief effect hebben op het vertrouwen van burgers in de getroffen partijen.

Tabel 13 Scores scenario cyberspionage overheid

Thema	Ongewenste inmenging en ondermijning democratische rechtstaat		
Dreigingscategorie	Spionage		
Scenario	Cyberspionage overheid		
Waarschijnlijkheidsbeoordeling (binnen 5 jaar)			**Toelichting**
Waarschijnlijkheid:		D	Uit onderzoek van inlichtingendiensten en bekende internationale voorbeelden blijkt dat dit type spionage al gebeurt. De inschatting van de waarschijnlijkheid hangt af van de exacte impact die kan ontstaan en dat is moeilijk in te schatten.

Beoordeling gevolgen (impact)			
Veiligheids-belang	**Criterium**	**Score**	**Toelichting**
Territoriaal	1.1 Grondgebied	0	Niet van toepassing.
	1.2 Internationale positie	B	Hoewel het imago van Nederland enige schade zal oplopen door de gebeurtenissen hangt wat er daadwerkelijk zal gebeuren als reactie hierop sterk af van welke informatie is gelekt en of deze naar buiten komt.
	1.3 Digitale ruimte	C	De schending heeft plaatsgevonden bij een Rijksoverheids-organisatie (ministerie), waarbij toegang is verkregen tot de beveiligde emailomgeving. Het is een moedwillige schending met een politiek motief (+1). De schending is beperkt omdat het de emailomgeving van één ministerie betreft, ondanks dat daarin ook mailverkeer met andere Rijksoverheid partijen te vinden zijn. Er is geen sprake correctie op basis van maat-regelen om de schending tegen te gaan want de schending heeft drie jaar ongemerkt voortgeduurd.
	1.4 Bondgenootschappelijk grondgebied	0	Niet van toepassing.
Fysiek	2.1 Doden	A	Het is niet geheel ondenkbaar dat er enkele doden vallen door wraakacties of zelfmoord.
	2.2 Ernstig gewonden en chronisch zieken	A	Het is niet geheel ondenkbaar dat er enkele gewonden vallen door bijv. wraakacties.
	2.3 Gebrek primaire levensbehoeften	0	Niet van toepassing.
Economisch	3.1 Kosten	C	De schade hangt sterk af van de specifieke informatie en welke gevolgen het verlies van vertrouwelijkheid heeft. Wanneer het handelsakkoorden betreft kan de schade tussen de 500 miljoen en 5 miljard uitkomen.
	3.2 Aantasting vitaliteit	0	Niet van toepassing.
Ecologisch	4.1 Aantasting natuur en milieu	0	Niet van toepassing.

Veiligheids-belang	Criterium	Score	Toelichting
Sociaal-politiek	5.1 Verstoring dagelijks leven	A	<10.000 mensen kunnen kort tijd niet naar hun werk (werknemers van het getroffen ministerie) i.v.m. volledig aanpassen van digitale systemen.
	5.2 Aantasting democratische rechtsstaat	C	Functioneren van politieke vertegenwoordiging, openbaar bestuur en OOV worden aangetast, maar de mate hangt ook hier sterk af van het type informatie dat gelekt is.
	5.3 Sociaal-maatschappelijke impact	A	Er is sprake van enige verontwaardiging en verlies van vertrouwen maar dit is beperkt omdat het geen onbekend of onverwacht fenomeen is.
Internationale rechtsorde en stabiliteit	6.1 Staatssoevereiniteit, vreedzame co-existentie en vreedzame geschillen-beslechting	A	Hier gaan het om infiltratie door andere staten in statelijke systemen. Dat is een inperking van het gezag van een soevereine staat (in elk geval infiltratie).
	6.2 Mensenrechten	0	Niet van toepassing.
	6.3 Internationaal financieel-economisch bestel	0	Niet van toepassing.
	6.4 Multilaterale instituties	A	De afspraken worden geschonden om elkaar niet te bespioneren (internationaal regime).
	6.5 Instabiliteit rondom Koninkrijk/EU	0	Niet van toepassing.

4.3.3 Wild-card-scenario: spionage via zeekabel

In deze wild card nemen Britse schepen met hun sonar verdachte onderwater-activiteiten waar rondom zeekabels ten zuidwesten van de Britse eilanden. Deze activiteiten worden uitgevoerd door een buitenlandse mogendheid en duiden op spionage ter voorbereiding op verstoring en sabotage.

Deze wild card is gebaseerd op recente gebeurtenissen. In 2021 is er 4.3 km aan zeekabel voor de kust van Noorwegen verdwenen. Een Noors maritiem onderzoeks-instituut gebruikte deze kabel om de directe omgeving te monitoren en lieten hier ook het Noorse ministerie van Defensie gebruik van maken (''4.3 Kilometers of Subsea Cable'', 2021). Vervolgens is begin dit jaar een zeekabel die Noorwegen met een satellietstation in het Arctisch gebied (op Svalbard) verbindt, gesaboteerd (Newdick, 2021). Ook zijn er meerdere berichten geweest dat Rusland voor de kust van Ierland oefeningen uitvoerde en is gespot met het spionageschip Yuntar (Cullen, 2022).

Verhaallijn

Tijdens een routinepatrouille nemen Britse schepen met hun sonar verdachte onderwater-activiteiten waar rondom zeekabels ten zuidwesten van de Britse eilanden. Deze activiteiten worden uitgevoerd door een buitenlandse mogendheid en duiden op spionage ter voorbereiding op verstoring en sabotage. Deze informatie wordt aan Nederland gecommuniceerd en zorgt voor grote zorgen binnen onder meer de ministeries van Defensie, Buitenlandse Zaken, Economische Zaken en Justitie en Veiligheid. Verschillende staten zijn namelijk al geruime tijd bezig met het in kaart brengen van het kabelnetwerk op de zeebodem. Hier wordt grootschalig (financieel) in geïnvesteerd. Aangezien de activiteiten plaatsvonden in internationale wateren wordt er besloten om in eerste instantie geen additionele actie te ondernemen.

Een paar maanden later wordt het duidelijk dat dezelfde mogendheid op een steeds grotere schaal zeekabels aan het prepareren is. Dit betekent dat er mogelijk capaciteiten zijn geplaatst waarmee data die door zeekabels heengaan kan worden achterhaald. Het nieuws heeft inmiddels ook de media in diverse landen bereikt en dit oefent druk uit op het NAVO-bondgenootschap. Het belang van de bescherming van zeekabels staat inmiddels op de agenda van de volgende NAVO-top, waarmee het onderwerp steeds meer internationale aandacht krijgt.

Ondanks het verhoogde bewustzijn van Nederland en diens partnerlanden, is een buitenlandse mogendheid erin geslaagd om een aantal kabels rondom Engeland en Schotland op ongeveer twee kilometer diepte fysiek te saboteren. Hier zitten kabels tussen met een lage redundantie waar voor Nederland belangrijke informatie doorheen loopt. Het is nog onduidelijk welke organisaties precies getroffen zijn, maar de Rijksoverheid en een aantal industriële bedrijven en financiële instellingen hebben tijdelijk hinder ondervonden in de continuïteit van informatiestromen. Inmiddels loopt het dataverkeer weer goed. Echter, de angst bestaat dat uitgerekend de alternatieve kabels die voor redundantie moeten zorgen bij deze organisaties, dezelfde kabels zijn waar de afgelopen maanden taps op zijn geplaatst door de vijandelijke actor. Belangrijke informatie met betrekking tot zowel ontwikkelingen binnen de Rijksoverheid en commerciële industrieën van belang voor de Nederlandse veiligheid, politiek en economie kunnen buitgemaakt zijn.

Beoordeling van gevolgen en waarschijnlijkheid

Ondanks dat diverse onderdelen van dit wild-card-scenario als zeer waarschijnlijk worden geacht door experts, omdat zowel spionage als sabotage al gebeuren, wordt de totaliteit van specifiek dit scenario niet als waarschijnlijk gezien. Dit heeft te maken met de moeilijkheden om onderwater spionageactiviteiten te ontplooien, waar bovendien toegankelijkere alternatieven voor beschikbaar zijn. Wat met name onwaarschijnlijk wordt geacht, is de kennis die de kwaadwillende actor moet hebben van ten eerste welke data door welke zeekabel loopt en ten tweede welke redundantie al die datastromen hebben.

Het scenario zou een grote impact hebben op de integriteit van de digitale ruimte. In het scenario worden immers vitale aanbieders (financiële diensten) alsook ministeries geraakt, waarbij er sprake is van moedwillig handelen. Het is niet duidelijk welke data precies is buitgemaakt en of de data door de glasvezelkabels daadwerkelijk gemakkelijk uitgelezen kan worden. Omdat bij de spionage activiteiten niet daadwerkelijk infrastructuur wordt gesaboteerd, maar er ogenschijnlijk ongemerkt wel data kan worden afgetapt, is geen grip op de duur van de schending.

Er zou tevens sprake zijn van de aantasting van het bondgenootschappelijk grondgebied. Het scenario schetst zowel een kortdurende schending als ook sabotage in de digitale ruimte. Door de inzet van onderzeeboten zou hier sprake zijn van kortdurende (moedwillige) militaire inzet binnen de Exclusieve Economische Zone[14] van het Verenigd Koninkrijk. In het kader van de United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS) wordt een zeekabel gezien als eigendom van het land dat deze heeft gelegd, onafhankelijk van of het zich in territoriale wateren dan wel de exclusieve economische zone van een ander land bevindt. Dit wordt internationaal dus geïnterpreteerd als een aanval op Engeland (VN, 1982).

De eventuele economische kosten zijn ook hier lastig in te schatten. Met betrekking tot de beschadiging van een kabel zelf, vallen de reparatiekosten mee. Hier wordt meestal een verzekeringspolis voor afgesloten en het reparatieproces duurt niet lang. Ook zou de gevolgschade van de breuk van een kabel beperkt zijn, vanwege de redundantie die vrijwel altijd is ingebouwd. De kosten zouden met name zitten in het spionageaspect, waarbij eventuele belangrijke kennis en economische informatie buitgemaakt kan zijn.

De geschetste ontwikkelingen zouden voor beperkte sociaalmaatschappelijke impact kunnen zorgen, omdat er sprake is van media-aandacht en mogelijk verontwaardiging binnen de samenleving. Het is niet ondenkbaar dat er in een dergelijk scenario Kamervragen zouden worden gesteld.

Ten slotte zouden de normen van staatssoevereiniteit, vreedzame co-existentie en vreedzame geschillenbeslechting beperkt worden aangetast, omdat er naast de daadwerkelijke sabotage van de zeekabel, die wordt gezien als territoriaal grondgebied, tevens het gezag van een staat wordt ingeperkt in de digitale ruimte. Als blijkt dat één van de permanente leden van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties verantwoordelijk is voor deze aantasting, dan kan de score hoger uitvallen.

De impact op de nationale veiligheid hangt ook af van of en welke vitale processen zouden worden geraakt. *High Frequency Trading* is bijvoorbeeld (deels) afhankelijk van zeekabels, net als betalingsverkeer tussen banken. Echter, ook hier geldt dat data wordt geherrouteerd op het moment dat er sprake zou zijn van fysieke sabotage van de onderzeese kabels en dat er geen sprake is van uitval, slechts (beperkte) verstoring in het dataverkeer.

[14] Een exclusieve economische zone of EEZ is een gebied dat zich uitstrekt voor de kust van een staat (tot 200 zeemijl) waar de staat in kwestie onder andere het recht heeft op de exploitatie van de daar aanwezige grondstoffen en op de visserij in het gebied. Een EEZ is veelal beduidend groter dan de territoriale wateren van een land, die zich tot maar een paar zeemijl van de kust bevinden.

4.4 Beschouwing

Alhoewel het binnen de dreigingscategorie spionage veelal gaat om relatief kleinschalige gebeurtenissen zoals het omkopen van een enkele medewerker van defensie, kunnen de gevolgen wel degelijk groot zijn met implicaties voor de nationale veiligheid. Welke veiligheidsbelangen vooral worden geraakt hangt sterk af van het soort informatie dat wordt verkregen door middel van spionage en welke partij is gekozen als doelwit. Wat verder opvalt is dat de waarschijnlijkheid van de hier uitgewerkte reguliere scenario's relatief hoog wordt ingeschat met een score D (waarschijnlijk). De ontwikkelingen binnen deze dreigingscategorie en de analyse van de scenario's tonen dan ook de prangende actualiteit aan van (cyber)spionage. De diensten vragen al langere tijd de aandacht voor digitale spionagepogingen van onder andere statelijke actoren bij Nederlandse ministeries (AIVD & MIVD, 2021a). Ook voeden de zorgen rondom (cyber)spionage de discussies over strategische (digitale) autonomie (zie ook themarapportage Cyberdreigingen). Tegelijkertijd is het niet eenvoudig om de impact van (cyber)spionage op de nationale veiligheid te duiden, omdat het meestal onzeker is welke informatie er door wie is buitgemaakt en waarvoor de actor deze informatie wil inzetten.

Zo is het bijvoorbeeld lastig om de economische gevolgen in te schatten, bijvoorbeeld omdat de spionerende actor belangrijke buitgemaakte informatie achter de hand kan houden, om op een voor hem opportuun moment in te zetten. Deze zogenaamde '*store-and-forward*' strategie zou grote gevolgen kunnen hebben voor de Nederlandse economie. Juist deze onzekerheid heeft ook enige impact op het vertrouwen van de samenleving in de overheid. Als de *store-and-forward* strategie bijvoorbeeld zou worden toegepast om kritieke informatie in te zetten bij internationale onderhandelingsprocessen, zou dit zelfs de internationale rechtsorde (door middel van het beïnvloeden van multilaterale besluitvormingsprocessen) kunnen schaden. Dit betekent dat geopolitieke ontwikkelingen een belangrijke context vormen voor zowel de mate van waarschijnlijkheid alsook de impact van de schending.

Daarnaast wordt er vaak er vanuit gegaan dat economische cyberspionage, dat zich in berichtgeving vaak richt op diefstal van bedrijfsheimen, automatisch leidt tot financiële winst voor de dader (statelijke actor) en verlies voor het slachtoffer. Het CPB laat zien dat dit een stuk ingewikkelder ligt. Zo moet de informatie die je binnenhaalt nuttig zijn, moet de juiste persoon aan die informatie zien te komen, het begrijpen en er iets mee doen (Overvest et al., 2019). Tegelijkertijd is ook onzeker hoeveel verlies er bij de getroffen partij zal optreden, omdat daar ook veel onzekerheid mee gemoeid is.

5. Ongewenste buitenlandse inmenging

Ongewenste inmenging en beïnvloeding democratische rechtsstaat dreigingen
Ongewenste buitenlandse beïnvloeding (hybride dreigingen)
Spionage
Ongewenste buitenlandse inmenging
Georganiseerde criminaliteit

In deze tijd van voortschrijdende internationalisering raken interne en externe veiligheid steeds meer met elkaar verknoopt. De thematiek rondom Ongewenste Buitenlandse Inmenging (OBI) in brede zin is hiervan een duidelijk voorbeeld. Onder OBI verstaan we de inmenging van statelijke actoren die kan leiden tot ernstige ontwrichting en disfunctioneren van de democratische rechtsorde en open samenleving. OBI kan schade toebrengen aan de integriteit van het Nederlands bestuur als deze de onafhankelijke volksvertegenwoordiging of rechtsspraak compromitteert, of als er twijfel ontstaat over de eerlijkheid en anonimiteit van verkiezingen. Daarnaast heeft OBI de potentie om de stabiliteit in de samenleving te ondermijnen, wanneer de acceptatie tussen verschillende bevolkingsgroepen onder druk komt te staan.

OBI manifesteert zich voornamelijk op de volgende terreinen:

- Desinformatie-campagnes, met name rondom verkiezingen en grote internationale kwesties. Rusland wordt op dit moment gezien als een van de belangrijkste actoren, bijvoorbeeld rondom de informatievoorziening over het Oekraïne-referendum in 2016, en in 2022 over de oorlog tussen Rusland en Oekraïne.
- Deelnames of overnames van vijandige actoren in vitale sectoren van de Nederlandse economie, waardoor de economische veiligheid van Nederland in het geding komt.
- Inmenging in diasporagemeenschappen in Nederland, bijvoorbeeld door te trachten de culturele afstand tussen die gemeenschappen en de andere Nederlanders te vergroten en politieke tegenstanders binnen de diaspora op te sporen en te intimideren.

Op deze laatste vorm van OBI ligt binnen deze dreigingscategorie de nadruk.[15] Deze variant manifesteert zich, op verschillende wijze, binnen een groot aantal diasporagemeenschappen. Het gaat minimaal om de volgende groepen:

- De Turks-Nederlandse gemeenschap. Onder ander het ronselen van stemmen ronselen verkiezingen in Turkije en de intimidatie politieke tegenstanders (met name na de coup-poging in Turkije in 2016). Verwacht mag worden dat OBI vanuit Turkije fors zal toenemen voor de Turkse verkiezingen in 2023;
- De Marokkaans-Nederlandse gemeenschap. Onder andere de intimidatie van politieke tegenstanders en het invloed uitoefenen op prominente leden van de Marokkaans-Nederlandse bestuurlijke elites om de belangen van Marokko te behartigen;
- De Eritrees-Nederlandse gemeenschap. Onder andere de gedwongen afdracht van financiële middelen naar Eritrea, de zogenaamde 'diaspora-taks';
- De Chinees-Nederlandse gemeenschap. Onder andere de sterke monitoring van Chinese studenten in Nederland. Inmenging door China neemt mogelijk fors in intensiteit en reikwijdte toe als de conflicten tussen China en het 'Westen' een heviger karakter krijgen in de toekomst;
- De Iraans-Nederlandse gemeenschap. Gericht maar zeer gewelddadig, soms fataal, optreden tegen politieke tegenstanders.

[15] De andere vormen komen onder andere aan bod in de dreigingscategorie ongewenste buitenlandse beïnvloeding en het themarapport economische dreigingen.

5.1 Overzicht van mogelijke actoren en factoren

Voor de categorie ongewenste buitenlandse inmenging is een overzicht van mogelijke factoren opgesteld (zie onderstaande tabel). Deze dienen als 'bouwstenen' aan de hand waarvan scenario's binnen de categorie kunnen worden opgesteld. Met deze bouwstenen kan in één oogopslag worden gezien welke elementen wel en vooral ook niet zijn meegenomen binnen de scenario's.

Er wordt onderscheid gemaakt tussen drie typen bouwsteen:

- Doelen: wat wil de actor bereiken?
- Middelen: hoe is de actor van plan deze doelen te verwezenlijken?
- Targets: tegen wie of wat worden de middelen ingezet?

Tabel 14 Factoren ongewenste buitenlandse inmenging

Doelen	Middelen	Targets
Controle op eigen etnische of religieuze gemeenschap verkrijgen en uitoefenen	Haat zaaien; angst en vijandsbeelden verspreiden	Eigen etnische of religieuze gemeenschap
Financieel/economisch gewin	Bevolkingsgroepen tegen elkaar opzetten/ bewust polarisatie veroorzaken	Diasporagemeenschappen
Politieke of maatschappelijke gunsten/voordelen verkrijgen	Legitimiteit van de overheid ter discussie stellen en in de praktijk ondergraven	Overheden (landelijk of lokaal)
Politieke invloed verkrijgen	Chantage	Minderheden
	Intimidatie	Media
	(Heimelijke) beïnvloeding	Westerse wereld/EU
	Vertrouwen in de overheid van ontvangend land aantasten; legitimiteit van overheid in ontvangend land ondergraven	
	Propaganda via klassieke en sociale media	
	Desinformatie via klassieke en sociale media	
	Rekruteren van personen	
	Intredepolitiek/met verborgen agenda lidmaatschap verkrijgen van politieke partijen, gemeenteraden, overlegorganen van de overheid, e.d.	

5.2 Scenario's

Binnen deze dreigingscategorie is er één scenario uitgewerkt: Ongewenste buitenlandse inmenging in diasporagemeenschappen in Nederland.

5.2.1 Ongewenste buitenlandse inmenging in diasporagemeenschappen in Nederland

In het scenario is er sprake van een groot Europees buurland dat kampt met een aantal serieuze binnenlandse problemen. Het gevolg van deze situatie is dat de president zijn greep op de diasporagemeenschappen in Europa verder probeert te versterken. De diasporagemeenschap in Nederland is een doelwit van deze geïntensiveerde inmengingspolitiek en dit zorgt voor grote spanningen en ontwrichting binnen de diasporagemeenschap. Groepen binnen die gemeenschap staan steeds meer tegenover elkaar en grijpen ook steeds vaker naar geweld. Een stroom aan negatieve berichtgeving en het steeds hoger wordende aantal incidenten leiden ertoe dat de spanningen tussen de diasporagemeenschap en het overige deel van de Nederlandse bevolking een kookpunt bereiken.

Actoren en factoren

De volgende actoren en factoren zijn geselecteerd voor het scenario.

Tabel 15 Actoren en factoren scenario ongewenste inmenging in diasporagemeenschappen

Doelen	Middelen	Targets
Controle op eigen etnische of religieuze gemeenschap verkrijgen en uitoefenen	Bevolkingsgroepen tegen elkaar opzetten/ bewust polarisatie veroorzaken	Diasporagemeenschappen
Politieke invloed verkrijgen	Intimidatie	
	(Heimelijke) beïnvloeding	

Verhaallijn

Het is 2025. Een groot Europees buurland kampt met een aantal serieuze binnenlandse problemen. De economische groei stagneert en de waarde van de nationale munt daalt in snel tempo. In het oosten van het land woedt een immer escalerende burgeroorlog. Er zijn grote interne culturele spanningen, vanwege de opvang van grote aantallen vluchtelingen die steeds meer drukken op de draagkracht van de samenleving. Er zijn weinig manieren voor het land om snel uit deze cocktail van crises te geraken, niet in de laatste plaats omdat het zichzelf in het afgelopen decennium geopolitiek steeds meer heeft geïsoleerd. Het heeft weinig bondgenoten in de regio, en de vier grote spelers in de wereld, de Verenigde Staten, China, Rusland en de Europese Unie, hebben door een opeenstapeling van internationale incidenten een gespannen verhouding met het land en zijn regeringsleider.

Deze penibele situatie is niet onopgemerkt gebleven onder de bevolking. De huidige regeringspartij en president zijn meerdere decennia betrekkelijk comfortabel aan de macht gebleven, maar het lijkt er in 2025 op dat de oppositie een serieuze bedreiging vormt. De president reageert door de repressie, een middel waar hij het afgelopen decennium al steeds meer naar heeft gegrepen, op te voeren. Politieke tegenstanders, of het nu beroepspolitici, journalisten, wetenschappers of kunstenaars zijn, worden via schijnprocessen monddood gemaakt. Velen vluchten naar Europa, onder meer naar Nederland, om vervolging te voorkomen.

De Nederlandse overheid waakt er vanwege de internationale verhoudingen voor openlijk steun te geven aan deze politieke vluchtelingen, maar het is een publiek geheim dat zij soepel door de migratieprocedures worden geloodst.

De president van het betreffende land kan het zich niet veroorloven dat in Europa talrijke 'safe havens' ontstaan voor politieke tegenstanders. Hij is, zeker gezien zijn tanende binnenlandse electorale steun, steeds meer afhankelijk van de stem van de diaspora-gemeenschap in Europa. Miljoenen van zijn landgenoten wonen in de EU en hebben stemrecht. Een sterke aanwezigheid van zijn invloedrijke politieke tegenstanders in de Europese diaspora-gemeenschappen vormt een serieuze electorale bedreiging. Verder vreest hij dat een grote gemeenschap van politieke vluchtelingen in Europa het verzet zal voortzetten, wat zijn binnenlandse positie verder verzwakt.

Het gevolg van deze situatie is dat de president zijn greep op de diasporagemeenschappen verder probeert te versterken. Sinds de jaren 2010 is er gestaag een institutionele 'diaspora-infrastructuur' opgezet waar het land nu maximaal gebruik van kan maken. De diasporagemeenschap in Nederland is een belangrijk doelwit van deze geïntensiveerde OBI-diasporapolitiek. Het doel is tweeledig: het diaspora-electoraat mobiliseren door de binding met het 'moederland' te versterken, mogelijk ten koste van de binding met Nederland. Ten tweede wil men de gevluchte politieke tegenstanders intimideren, ook met geweld.

De Nederlandse overheid worstelt om een effectief antwoord te formuleren. De kennis over de diasporagemeenschap is weliswaar aanwezig, maar behoeft nog verfijning. De gemeenschap is namelijk politiek, religieus en etnisch zeer divers van karakter, en staat ook zeker niet als een blok achter het heersende regime in het land van herkomst. Er is een algemeen beeld welke groepen binnen de diasporagemeenschap beschermd moeten worden tegen intimidatie, maar een goed uitgedachte strategie om met de OBI-diasporaproblematiek om te gaan ontbreekt. Mede door het gebrek aan een effectieve respons vanuit de Nederlandse overheid, zorgt de ongewenste buitenlandse inmenging in diasporagemeenschappen voor grote spanningen en uiteindelijk ontwrichting binnen de diasporagemeenschap. Groepen binnen die gemeenschap staan steeds meer tegenover elkaar en grijpen ook steeds vaker naar geweld.

De andere Nederlanders blijven grotendeels buiten schot van deze inmenging, zij zijn immers geen vitaal doelwit, maar worden wel geconfronteerd met haar manifestaties. Een deel van de diasporagemeenschap dat de heersende macht in het 'moederland' steunt, organiseert met grote regelmaat demonstraties. Politici van de regeringspartij proberen steeds vaker Nederland binnen te komen om de achterban toe te spreken en op te zwepen. De Nederlandse regering reageert door te proberen ze aan de grens of op de luchthaven te stoppen, wat vrijwel altijd leidt tot een grote internationale mediarel. Er verschijnen tevens steeds vaker berichten over gewelddadige incidenten tegen de eerder genoemde politieke vluchtelingen.

De stroom aan negatieve berichtgeving en het steeds hoger wordende aantal incidenten leiden ertoe dat de spanningen tussen de diasporagemeenschap en het overige deel van Nederland een kookpunt bereiken. De inmengingsproblematiek wordt door grote delen van de maatschappij en de politiek gekoppeld aan falend integratiebeleid. De diasporagemeenschap wordt als geheel, ondanks de diversiteit die haar kenmerkt, gezien als een vijfde colonne die de Nederlandse manier van leven bedreigt. Dit beeld is, zelfs in de huidige gespannen situatie in 2025, sterk overdreven. Maar in de context van 30 jaar hoogoplopende debatten over migratie en integratie wint de perceptie van de realiteit het van de realiteit zelf. Het raciaal geweld tegen willekeurige leden van de diasporagemeenschap, culturele instellingen en gebedshuizen neemt hand over hand toe. De meerderheid van de Nederlandse politieke partijen voelt zich electoraal gedwongen om de buitenlandse inmenging uitsluitend met repressie te bestrijden. Het denken over een veelomvattende lange termijn strategie stokt, en daarmee verdwijnt ook het perspectief op de-escalatie.

Beoordeling van gevolgen en waarschijnlijkheid

Ongewenste buitenlandse inmenging (OBI) in diaspora-gemeenschappen vindt vaak geleidelijk, in veel gevallen ook heimelijk, plaats. De scheidslijnen binnen diaspora-gemeenschappen, die vaak al decennia, en in sommige gevallen nog langer, bestaan worden veelal langzaam uitgediept. Zodra het voor de inmengende staat opportuun is kunnen deze scheidslijnen manifest worden gemaakt, bijvoorbeeld als leden van de diasporagemeenschap electoraal gemobiliseerd moeten worden.

Het is duidelijk dat OBI in diasporagemeenschappen veel van de nationale veiligheidsbelangen niet of nauwelijks raakt. Er zijn weinig scores van een C of hoger, en de meeste belangen zijn 'niet van toepassing'. Daarbij dient opgemerkt te worden dat dit type OBI veel verschillende gedaanten kent. Deze kan variëren van het eerder genoemde electoraal mobiliseren van grote kiezersgroepen (de vorm die in het scenario voornamelijk aan de orde komt), tot het intimideren, of zelfs uitschakelen, van oppositieleden die in Nederland verblijven. Een eenduidige beoordeling van 'OBI-diasporagemeenschappen' op basis van één scenario is daardoor complex. De OBI-variant die zich richt op electorale mobilisatie is wel het meest zichtbaar voor het grote publiek, waardoor de brede maatschappelijke impact relatief groot is.

Bij de beoordeling van dit scenario valt een aantal zaken op. De experts waren sterk verdeeld wat betreft de 'waarschijnlijkheid' van het scenario. Ongeveer de helft van de experts achtte het scenario onwaarschijnlijk, ook omdat men de OBI-diasporaproblematiek tegenwoordig al erg zwaar vond aangezet, terwijl de andere helft juist wél in de dagelijkse werkpraktijk vond dat de situatie zienderogen verslechtert. Deze laatste groep meende zelfs dat het huidige scenario op sommige punten de huidige realiteit al goed beschrijft. Verder waren de experts het er wél over eens dat dit scenario een zeer grote impact zal hebben op de sociale stabiliteit: als het scenario zich daadwerkelijk voltrekt zullen grote groepen Nederlanders tegenover elkaar komen te staan, deels aangewakkerd door een buitenlandse mogendheid. De sociale spanningen in de samenleving zullen, mogelijk voor langere tijd, toenemen. Verder zullen de relaties met de betreffende buitenlandse mogendheid onder druk komen te staan, maar de impact ervan wordt in alle gevallen niet hoog ingeschat door de experts.

Concluderend blijkt uit de expertsessies dus dat OBI in diasporagemeenschappen een dreiging is met een zeer specifieke, maar mogelijk zeer ernstige impact op de sociale stabiliteit in Nederland.

Tabel 16 Scores scenario ongewenste buitenlandse inmenging in diasporagemeenschappen in Nederland

Thema	Ongewenste inmenging en ondermijning democratische rechtstaat		
Dreigingscategorie	Ongewenste buitenlandse inmenging		
Scenario	Ongewenste buitenlandse inmenging in diasporagemeenschappen in Nederland		
Waarschijnlijkheidsbeoordeling (binnen 5 jaar)			**Toelichting**
Waarschijnlijkheid:		C	Experts zijn verdeeld over of er concrete aanwijzingen zichtbaar zijn voor de effectuering van het scenario. Daarnaast achten zij het scenario enigszins voorstelbaar tot voorstelbaar. Bij elkaar leidt dit tot een waarschijnlijkheidsscore van C, met een ondergrens B en een bovengrens D.

Beoordeling gevolgen (impact)			
Veiligheids-belang	**Criterium**	**Score**	**Toelichting**
Territoriaal	1.1 Grondgebied	0	Niet van toepassing.
	1.2 Internationale positie	0	Niet van toepassing.
	1.3 Digitale ruimte	0	Niet van toepassing.
	1.4 Bondgenootschappelijk grondgebied	0	Niet van toepassing.
Fysiek	2.1 Doden	A	Er vallen < 10 doden bij escalerend raciaal geweld tegen leden van de diasporagemeenschap.
	2.2 Ernstig gewonden en chronisch zieken	B	Er vallen 10-100 gewonden door geweld tegen politieke vluchtelingen, en raciaal geweld tegen leden van de diasporagemeenschap.
	2.3 Gebrek primaire levensbehoeften	0	Niet van toepassing.
Economisch	3.1 Kosten	0	Niet van toepassing.
	3.2 Aantasting vitaliteit	0	Niet van toepassing.
Ecologisch	4.1 Aantasting natuur en milieu	0	Niet van toepassing.
Sociaal-politiek	5.1 Verstoring dagelijks leven	0	Niet van toepassing.
	5.2 Aantasting democratische rechtsstaat	B	Heimelijke buitenlandse beïnvloeding kan aanzetten tot intimidatie van politieke vertegenwoordigers op lokaal niveau, zoals gemeenteraadsleden. Het effect van geweldsincidenten op de openbare orde zal beperkt blijven, en niet van invloed zijn op het veiligheidsapparaat of het geweldsmonopolie. Wel zullen groepen binnen de diasporagemeenschap zich beperkt voelen in hun vrijheid van meningsuiting. Drie categorieën worden hiermee geraakt ('aantasting van het functioneren van de politieke vertegenwoordiging', 'aantasting van het functioneren van het openbare orde en veiligheidssysteem', en 'aantasting van vrijheden en rechten zoals vastgelegd in grondwet en wetgeving'). De impact op de democratische rechtsstaat blijft voor alle categorieën beperkt.

Veiligheids-belang	Criterium	Score	Toelichting
Sociaal-politiek	5.3 Sociaal-maatschappelijke impact	D	Er is sprake van zeer ernstige gevolgen in Nederland bij voltrekking van het scenario. Intimidatie, geweldsincidenten en vijandelijke groepsvorming tegen, en tussen, leden van de diasporagemeenschap worden voorzien als mogelijke gevolgen.
Internationale rechtsorde en stabiliteit	6.1 Staatssoevereiniteit, vreedzame co-existentie en vreedzame geschillen-beslechting	A	Desinformatiecampagnes in Nederland als onderdeel van de inmengingspolitiek. Eén indicator wordt hiermee geraakt.
	6.2 Mensenrechten	B	Het buurland zal zijn verplichtingen in het kader van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens niet meer volledig nakomen.
	6.3 Internationaal financieel-economisch bestel	0	Niet van toepassing.
	6.4 Multilaterale instituties	B	Inmengingsproblematiek heeft mogelijk effecten op andere verdragen met dit buurland. Verder zou het dossier kunnen worden verknoopt aan de rol van het buurland binnen multilaterale instituties als vergeldingsactie.
	6.5 Instabiliteit rondom Koninkrijk/EU	0	Niet van toepassing.

6. Georganiseerde criminaliteit

Ongewenste inmenging en beïnvloeding democratische rechtsstaat dreigingen
Ongewenste buitenlandse beïnvloeding (hybride dreigingen)
Spionage
Ongewenste buitenlandse inmenging
Georganiseerde criminaliteit

Criminaliteit komt in verschillende vormen en gradaties voor in de Nederlandse maatschappij. Waar een groot deel van de in Nederland gepleegde delicten niet relevant zijn voor de nationale veiligheid, is dit mogelijk wel het geval voor activiteiten die vallen onder de noemer georganiseerde criminaliteit.[16;17]

6.1 Wat is georganiseerde criminaliteit?

We spreken van georganiseerde criminaliteit als wordt voldaan aan een drietal voorwaarden:[18]

- Het gaat om systematisch gepleegde misdaden met ernstige gevolgen zoals (grootschalige) fraude, ernstige geweldsdelicten en drugscriminaliteit.
- Het gaat om misdaden die worden gepleegd door groepen die primair gericht zijn op illegaal gewin. Misdaden moeten dus voortkomen uit een groepsverband en gericht zijn op het verkrijgen van onder andere macht, geld of status. Dit in tegenstelling tot individueel handelen of een misdaad veroorzaakt door problemen in de relationele sfeer.
- Men is in staat om deze misdaden op betrekkelijk effectieve wijze af te schermen. Hiervoor gebruiken criminelen onder andere facilitators in de bovenwereld: mensen werkzaam in legale sectoren die vanuit hun positie al dan niet bewust of vrijwillig faciliterende diensten verlenen aan criminelen. Denk aan makelaars en werknemers van autoverhuurbedrijven of de financiële sector die helpen de ware identiteit dan wel oorsprong van de financiële middelen van een koper, huurder of client te verhullen.

Binnen Nederland wordt regelmatig de term crimineel samenwerkingsverband (CSV) gebruikt om te refereren naar de groepen criminelen die zich bezighouden met georganiseerde criminaliteit. Dit omdat de Nederlandse criminaliteit niet sterk hiërarchisch is georganiseerd, maar eerder bestaat uit relatief losse samenwerkingsverbanden tussen kleinere groepen of individuen.

Over het algemeen is georganiseerde criminaliteit in Nederland relatief onzichtbaar. Het is dan ook het doel van de meeste criminelen om juist niet op te vallen en de eigen activiteiten af te schermen. Tegelijkertijd doen zich geregeld in het oog springende incidenten voor die deze onzichtbaarheid doorbreken, zoals liquidaties in de openbare ruimte. De invloed van georganiseerde criminaliteit op de maatschappij ligt zowél in deze in het oog springende incidenten, als in de permanente, sluimerende, aanwezigheid van criminaliteit. Criminelen oefenen bijvoorbeeld aantrekkingskracht uit op kwetsbare jongeren in een wijk, waardoor zij mogelijk in de criminaliteit belanden. Het gebruik van facilitators en het opzetten van dekmantelbedrijven voor het witwassen van crimineel geld leidt tot concurrentie voor bonafide ondernemers. Het bedreigen of anderszins beïnvloeden van

[16] Vaak wordt in plaats van georganiseerde ook wel gesproken van ondermijnende criminaliteit. De term ondermijnende criminaliteit impliceert per definitie dat de criminele daad waar het over gaat op enige wijze het politieke of maatschappelijke systeem van Nederland aantast (ondermijnt). Georganiseerde criminaliteit is daarentegen een neutralere, overkoepelende term. Georganiseerde criminaliteit omvat grotendeels dezelfde criminele activiteiten als ondermijnende criminaliteit, maar duidt het effect op de maatschappij niet. Aangezien er binnen de nationale veiligheid niet alleen wordt gekeken naar de effecten van een dreiging op de democratische rechtsstaat, maar ook op allerlei andere vlakken, is binnen het ANV gekozen voor de term georganiseerde criminaliteit.

[17] Dit stuk is grotendeels gebaseerd op de ANV-themastudie georganiseerde criminaliteit (ANV, 2021). Waar aanvullende informatie of aantallen worden verstrekt, is dit voorzien van referenties.

[18] Op basis van de definitie uit Fijnaut, C., Bovenkerk, F., Bruinsma, G. & van de Bunt, H. (1996). *Eindrapport Onderzoeksgroep Fijnaut: Georganiseerde Criminaliteit in Nederland.*

ambtenaren leidt tot druk op het lokale openbaar bestuur. Het dumpen van drugsafval leidt tot schade aan natuur en de volksgezondheid. Het gebruik van de Nederlandse infrastructuur voor het transporteren van drugs brengt gevaren met zich mee voor mensen werkzaam in transport en logistiek. De Nederlandse rol in internationale drugsmarkten en het witwassen van crimineel geld schaadt het Nederlandse imago en wanneer het lijkt alsof criminelen relatief ongehinderd hun werk kunnen doen, beïnvloedt dit het vertrouwen in politie en overheid.

Activiteiten en omvang

Criminele samenwerkingsverbanden houden zich bezig met een breed scala aan criminele activiteiten. Alhoewel het door de verhulde aard van criminaliteit lastig is om aan te geven in welke mate deze activiteiten zich manifesteren, kan hier en daar wel een indicatie worden gegeven van de omvang. Qua activiteiten is er onderscheid tussen hoofddelicten en de activiteiten ter afscherming van deze delicten en de hieruit voortvloeiende winst.[19]

Hoofddelicten

Nederlandse criminelen zijn internationaal grote spelers in de handel en productie van verdovende middelen. Onder andere dankzij de geografische ligging, goede infrastructuur, aanwezigheid van diasporagemeenschappen en toegang tot de benodigde kennis is Nederland een belangrijk knooppunt voor de handel in cocaïne en (in mindere mate) heroïne. Zo is alleen al in de eerste helft van 2021 ongeveer 51.000 kilo cocaïne onderschept met Nederland als bestemming (Douane, 2021). Hierbij gaat het uiteraard alleen om de transporten die zijn ontdekt, waarbij de daadwerkelijk hoeveelheid hoger zal liggen. De markt voor cocaïne binnen de Europese Unie wordt geschat op minimaal 9 miljard euro. Samen met België (haven van Antwerpen) en Spanje (haven van Algeciras) is Nederland één van de belangrijkste in- en doorvoerpunten voor deze drugs binnen de EU (EMCDDA & Europol, 2019). Nederland heeft verder een grote binnenlandse productie van hoofdzakelijk cannabis en synthetische drugs, met name gericht op de export, en een grote rol op de internationale markten van deze middelen. Per jaar worden gemiddeld enkele duizenden hennepplantages opgerold door de politie en in de eerste helft van 2021 alleen zijn in Nederland 49 productielocaties van synthetische drugs ontdekt (Noordanus, 2020; Politie, 2021). Schattingen van de wereldwijde omzet van in Nederland geproduceerde amfetamine en XTC lopen uiteen en zijn veelal bron van discussie. Vast staat wel dat Nederland een grote internationale speler is op de markt voor synthetische drugs.

Ook delicten als mensenhandel en uitbuiting, de handel in vuurwapens en explosieven, fraude richting overheid (verticale fraude) of burgers en bedrijven (horizontale fraude), vermogenscriminaliteit zoals plof- en ramkraken en cybercrime kunnen onderdeel zijn van georganiseerde criminaliteit als hoofddelict. Bij deze laatste categorie kan worden gedifferentieerd tussen het gebruik van digitale technologie bij de uitvoering van andere delicten (bijvoorbeeld online drugshandel of 'vriend in nood' fraude) en situaties waarbij zowel de middelen als het doelwit digitaal zijn.[20] Denk aan het uitvoeren van ransomware-aanvallen of de online diefstal en verkoop van persoonsgegevens. Het onderwerp cybercrime wordt verder uitgewerkt In het themarapport cyberdreigingen en komt hier verder niet aan bod.

Criminele werkwijzen

Tot de categorie criminele werkwijzen of ondersteunende delicten behoort het witwassen van criminele verdiensten. In 2019 zijn er 1400 witwasmisdrijven geregistreerd en er kan veilig worden gesteld dat er In Nederland jaarlijks vele miljarden worden witgewassen.[21] Hierbij gaat het om crimineel geld afkomstig uit zowel binnen- als buitenland. Ook het dumpen van drugsafval kan worden gezien als ondersteunend delict. Er zijn in 2020 ongeveer 180 dumplocaties aangetroffen van afval dat voortkomt uit de productie van synthetische drugs. Voor de eerste helft van 2021 stond deze teller al op 123 (Politie, 2021). Het eerder genoemde beïnvloeden van mensen, bijvoorbeeld door middel van omkoping, infiltratie, bedreiging of crimineel weldoenerschap, is een derde activiteit die kan worden geschaard onder criminele werkwijzen. Beïnvloeding kan onder andere gericht zijn op mensen in de eigen sociale omgeving, medewerkers van bedrijven en ambtenaren werkzaam bij rechtshandhavingsorganisaties of het openbaar bestuur. Zo geeft een kwart van de Nederlandse burgemeesters aan weleens bedreigd te zijn met een crimineel oogmerk (Winter et al., 2017). Ook private organisaties als sportverenigingen kunnen het doelwit zijn van criminelen. In een onderzoek uit 2020 geeft 1 op de 8 amateursportverenigingen aan in de twee voorgaande jaren te maken te hebben gehad met serieuze signalen die kunnen wijzen op criminele inmenging (Bruinsma et al., 2020).

Tot slot kunnen ook geweldsdelicten worden gezien als een criminele werkwijze. Elk jaar vinden er in Nederland gemiddeld tussen de 20 en 30 liquidaties plaats vanuit het criminele circuit. Hierbij vallen geregeld slachtoffers zonder banden met het criminele milieu, bijvoorbeeld als

[19] Hoofddelicten en ondersteunende delicten of 'criminele werkwijzen' kunnen in de praktijk door elkaar lopen. Wat voor het ene samenwerkingsverband een werkwijze of ondersteunend delict is, vormt voor het andere samenwerkingsverband een primaire bezigheid.

[20] Bij deze eerste categorie is er eerder sprake van een criminele werkwijze.

[21] Het precieze bedrag is lastig in te schatten. Een onderzoek door Unger et al. uit 2018 schat de totale witwasbehoefte op 16 miljard euro. Zie verder de *National Risk Assessment Witwassen 2019* (Van der Veen & Heuts, 2020).

er sprake is van een identiteitsverwisseling (Van Gestel & Kouwenberg, 2020). De afgelopen jaren hebben vooral de moord op een advocaat in 2019 en een misdaadjournalist in 2021 geleid tot veel politieke en maatschappelijk aandacht voor georganiseerde criminaliteit en de effecten ervan. Geweldsdelicten kunnen uiteraard ook andere vormen aannemen dan een liquidatie, zoals mishandelingen en (doods)bedreigingen. Bovenstaande opsomming is niet uitputtend, maar geeft een indruk van de diversiteit aan delicten en ondersteunende activiteiten. Het is mede via de verschillende soorten ondersteunende delicten of werkwijzen dat georganiseerde criminaliteit de maatschappij kan raken en beïnvloeden.

6.2 Relevante ontwikkelingen

Er zijn een aantal ontwikkelingen die een effect kunnen hebben op georganiseerde criminaliteit en hoe deze zich uit. Om te beginnen is er de afgelopen paar jaar weer meer politieke en bestuurlijke aandacht voor (het belang van) het tegengaan van georganiseerde criminaliteit. Op landelijk niveau is de Ministeriele Commissie Aanpak Ondermijning (MCAO) opgericht alsmede het 'programma-DG' bij het ministerie van Justitie en Veiligheid. Beiden zijn hoofdzakelijk gericht op de afstemming en regievoering van de aanpak van ondermijnende of georganiseerde criminaliteit. De toegenomen aandacht heeft zich tevens vertaald in het ter beschikking stellen van extra financiële middelen vanuit de Rijksoverheid voor de aanpak van georganiseerde criminaliteit en een hoger niveau van bewustzijn bij bijvoorbeeld lokale overheden. Financieel wordt er met ingang van 2022 structureel 434 miljoen euro extra ingezet voor de preventie, opsporing en bestraffing van georganiseerde criminaliteit (Rijksoverheid, 2021). Ook is het bestuurlijk instrumentarium uitgebreid aan de hand waarvan georganiseerde criminaliteit kan worden bestreden. Zo is onder andere de reikwijdte van de wet-Bibob[22] uitgebreid en wordt gewerkt aan wetsvoorstellen en initiatieven om witwassen moeilijker te maken. Voorbeelden hiervan zijn het mogelijk uit roulatie halen van het 500 euro-biljet, een mogelijk verbod op het aannemen van contante geldbedragen boven de 3000 euro voor handelaren en het opzetten van een openbaar register met hierin de uiteindelijk belanghebbenden van vennootschappen en andere juridische entiteiten (Rijksoverheid, 2020).

Deze toegenomen aandacht en bewustwording kunnen bijdragen aan het beheersen van georganiseerde criminaliteit. Tegelijkertijd hangt deze bijdrage af van de vraag of de aandacht in kwestie structureel is. Het gevaar bestaat dat georganiseerde criminaliteit, mede door de vaak relatief onzichtbare aard, na een toename van bestuurlijke en politiek aandacht aan actualiteit inboet ten faveure van beleidsonderwerpen als klimaat, zorg en huisvesting (Nelen et al., 2021). De komende jaren moeten uitwijzen of de extra aandacht en investeringen voor georganiseerde criminaliteit afdoende worden geborgd en deze de gewenste uitwerking hebben. Tegelijkertijd bestaat de kans dat er met meer repressieve aandacht voor georganiseerde criminaliteit, er een stevige tegenreactie ontstaat vanuit het criminele milieu.

Een tweede relevante ontwikkeling is de binnen- en buitenlandse vraag naar verdovende middelen. Ondanks meer aandacht voor (de gevolgen van) georganiseerde criminaliteit, blijft de vraag in Nederland naar bijvoorbeeld XTC, cannabis en cocaïne relatief stabiel (Trimbos, 2021a). Het gebruik van deze drugs is binnen verschillende bevolkingsgroepen genormaliseerd geraakt. Ook in andere delen van Europa zijn er geen tekenen van een afname van de hoge vraag van via Nederland ingevoerde of hier geproduceerde drugs (Noordanus, 2020). Dit betekent dat één van de voornaamste inkomstenbronnen van de Nederlandse georganiseerde criminaliteit vooralsnog niet onder druk staat vanuit de vraagkant. Vanuit de aanbodkant valt op dat er in Nederland steeds vaker productielocaties voor metamfetamine worden aangetroffen en dat er hier mogelijk ook een link is met uit Mexico afkomstige criminele groeperingen (Rijksoverheid, 2020). Tot nu toe is de hier geproduceerde metamfetamine hoofdzakelijk bedoeld voor de export en is het gebruik van deze erg schadelijke stof in Nederland zeer laag (Trimbos, 2021b). Er zijn geen aanwijzingen van afnemende volumes wat betreft de overige in Nederland geproduceerde of via Nederland ingevoerde drugs.

Een derde ontwikkeling is de digitalisering van de maatschappij en daarmee ook van criminaliteit. Zo wordt er steeds meer gebruik gemaakt van online marktplaatsen voor het verkopen van drugs aan consumenten. Alhoewel het aandeel hiervan vergeleken met fysieke, offline verkoop nog relatief klein is, groeit het sterk (Noordanus, 2020). Ook spelen delicten als de diefstal van persoonsgegevens of oplichting zich vaker online af. Geregistreerde instanties van cybercrime zijn de afgelopen tijd sterk toegenomen. In 2020 was er sprake van meer dan een verdubbeling ten opzichte van 2019, mogelijk geholpen door de coronapandemie en een hiermee nog verder toegenomen gebruik en afhankelijkheid van digitale middelen (Meijer, Moolenaar & Choenni, 2021). Verder maken criminelen veelvuldig gebruik van digitale middelen voor het afschermen van hun activiteiten. Zo is het gebruik van een gecodeerde berichtendienst of het verhullen van een IP-adres zeer laagdrempelig geworden.

[22] 'Bibob' staat voor de wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur.

Tot slot is voor de ontwikkeling van georganiseerde criminaliteit van belang hoe weerbaar de maatschappij is en blijft in de toekomst. Georganiseerde criminaliteit is deels afhankelijk van de sociale omgeving voor hun activiteiten en het succesvol afschermen hiervan. Wanneer mensen vertrouwen hebben in politie en overheid en goed mee kunnen komen in de maatschappij, worden zij minder snel verleid om betrokken te raken bij georganiseerde criminaliteit of dit te faciliteren. Hiertegenover staat dat als mensen zich in een sociaaleconomisch uitzichtloze situatie bevinden en negatieve ervaringen met de overheid hebben, het uitvoeren of faciliteren van criminele activiteiten eerder als optie wordt gezien. Zo ontstaat meer gelegenheid voor het plaatsvinden van georganiseerde criminaliteit. Het is nog niet duidelijk of en hoeveel er de komende tijd wordt geïnvesteerd in het bevorderen van deze weerbaarheid en het terugdringen van criminele gelegenheid. Tegelijkertijd beïnvloedt de COVID-19-pandemie de sociale en economische kwetsbaarheid van groepen in de maatschappij.[23] Waar veel ondernemers bijvoorbeeld sinds het begin van de pandemie hebben kunnen rekenen op financiële ondersteuning vanuit de overheid, rijst de vraag hoe het deze groep vergaat als deze steun is afgebouwd en te veel ontvangen bedragen moeten worden teruggestort. Financiële problemen kunnen de drempel verlagen om in zee te gaan met criminelen.

6.3 Overzicht van mogelijke actoren en factoren

Voor de categorie georganiseerde criminaliteit is een overzicht van mogelijke actoren en factoren opgesteld (zie onderstaande tabel). Deze dienen als 'bouwstenen' aan de hand waarvan scenario's binnen de categorie kunnen worden opgesteld. Met deze bouwstenen kan in één oogopslag worden gezien welke elementen wel en vooral ook niet zijn meegenomen binnen de scenario's.

Er wordt onderscheid gemaakt tussen zes typen bouwsteen:
- Actor: Binnen deze categorie wordt primair gekeken naar de activiteiten van criminele samenwerkingsverbanden. Er wordt verder geen onderscheid gemaakt tussen bijvoorbeeld een hoofdzakelijk Nederlands of buitenlands CSV aangezien dit onderscheid in de praktijk niet altijd hard te maken is.
- Activiteiten: met welke hoofddelicten en criminele werkwijzen houdt de actor zich bezig?
- Doelwit: op wie of wat zijn de acties van de actor gericht?
- Gebruik van facilitators: maakt de actor gebruik van facilitators en, zo ja, binnen welke sector?
- Spreiding: hoe groot is het geografische gebied waar het scenario betrekking op heeft?
- Duur: hoe lang duurt de situatie voort?

Tabel 17 Actoren en factoren georganiseerde criminaliteit

Actor	Activiteiten	Doelwit	Gebruik van Facilitators	Spreiding	Duur
CSV	Liquidatie(s)	N.v.t.	Nee	N.v.t.	< 1 maand
	Infiltratie (intredepolitiek)	Criminelen	Openbaar bestuur	1 stad, gemeente of bedrijf	< 6 maanden
	Bedreiging en/of intimidatie	Eigen sociale kring en familie	Openbare orde en veiligheidssysteem	Meerdere steden, gemeenten of bedrijven	< 1 jaar
	Productie en/of handel in verdovende middelen	Wijk, gebied of stadsdeel	Politieke vertegen-woordiging		> 1 jaar
	Doen van investeringen	Openbaar bestuur	Rechtspraak		
	Mensenhandel & uitbuiting	Ambtenaren rechts-handhaving en justitie	Commerciële sectoren		
	Afpersing	Kwetsbare groepen			
	Handel in vuurwapens en explosieven	(Mensen werkzaam in) legale sectoren			
	Vermogenscriminaliteit	Willekeurige personen			
	Cybercrime	Bedrijfsleven			
	Milieudelicten	Politieke vertegen-woordiging			
	Witwassen				
	Omkoping				
	Fraude				

[23] Zie onder andere *De sociale impact van de coronacrisis - een systeemanalyse* door Veldhuis, Smits-Slijsen, & van Waas (2021).

6.4 Scenario's

Binnen de dreigingscategorie georganiseerde criminaliteit zijn er drie scenario's uitgewerkt en beoordeeld: criminele inmenging bedrijfsleven, georganiseerde criminaliteit door heel Nederland en crimineel geweld richting media en overheid. De beoordeling van het eerste scenario's heeft plaatsgevonden tijdens een expertsessie, die van de laatste twee door middel van een online consultatieronde.[24]

6.4.1 Criminele inmenging bedrijfsleven

Vier lokale transportondernemingen groeien in relatief korte tijd uit tot grote regionale spelers. Men weet andere bedrijven weg te concurreren en is erg actief met liefdadigheidsprojecten in kwetsbare wijken. Initiële controles van de bedrijven leveren niks op. Een speciaal onderzoeksteam ontdekt uiteindelijk dat de bedrijven een vehikel zijn voor witwassen en drugssmokkel. Ook komen er integriteitsschendingen van lokale politici en een aantal toezichthouders naar boven. De situatie leidt ook tot een landelijk vertrouwenscrisis in de politiek. Alle (liefdadigheids)activiteiten van de bedrijven worden gestaakt, tot groot gemis van de lokale bevolking.

Actoren en factoren

De volgende actoren en factoren zijn geselecteerd voor het scenario.

Tabel 18 Actoren en factoren scenario criminele inmenging bedrijfsleven

Actor	Activiteiten	Doelwit	Gebruik van Facilitators	Spreiding	Duur
CSV	Productie en/of handel in verdovende middelen	Wijk, gebied of stadsdeel	Openbaar bestuur	Meerdere steden, gemeenten of bedrijven	> 1 jaar
	Doen van investeringen	Ambtenaren rechtshandhaving en justitie	Openbare orde en veiligheidssysteem		
	Handel in vuurwapens en explosieven	Kwetsbare groepen	Politieke vertegen-woordiging		
	Witwassen	Openbaar bestuur	Commerciële sectoren		
	Omkoping	Politieke vertegen-woordiging			
	Fraude				

[24] Bij een online consultatieronde leveren betrokken deskundigen individueel een beoordeling aan van het scenario. I.t.t. een expertsessie is er minder gelegenheid om op elkaars beoordeling te reageren en gezamenlijk tot een consensus te komen wat betreft gevolgen en waarschijnlijkheid. Aan de hand van de aangeleverde beoordelingen, onderliggende onderbouwing en de methodiek nationale veiligheid zijn de uiteindelijke scores vastgesteld door het ANV. Waar de individuele inschattingen van experts sterk van elkaar afwijken, is dit aangegeven in de scoretabellen.

Verhaallijn

In een grote stad, gunstig gelegen nabij zowel een lucht- als zeehaven, groeien vier lokale, via verschillende bv's aan elkaar verbonden transportondernemingen in relatief korte tijd uit tot grote regionale spelers. De bedrijven richten zich vooral op transporten per vrachtwagen richting Duitsland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk en hanteren hiervoor zeer competitieve tarieven. Ondanks de lage prijzen en een moeilijke periode voor de logistieke sector in zijn algemeen, lijkt het de bedrijven voor de wind te gaan: er zijn voldoende middelen voor de aanschaf van nieuwe wagens en het betrekken van nieuwe, dure kantoorpanden. Ook is er voldoende geld over voor liefdadigheidsactiviteiten. Twee van de bedrijven richten in kwetsbare wijken projecten op gericht op het begeleiden van kansarme jongeren: er wordt geïnvesteerd in zinvolle dagbesteding en jongeren kunnen solliciteren op stageplaatsen bij het bedrijf. Verder wordt er vanuit de ondernemingen gul gedoneerd aan verschillende lokale sportverenigingen en aan enkele gemeentelijke initiatieven voor het verbeteren van de leefbaarheid in achtergestelde wijken. Het imago van de bedrijven is goed en er is nauw contact met lokale politici in verschillende gemeenten waar de bedrijven actief zijn met liefdadigheidswerk. Tegelijkertijd zien een aantal gevestigde transportbedrijven zich gedwongen om de deuren te sluiten als gevolg van de stevige concurrentie van deze nieuwe spelers.

Als er een melding binnenkomt bij een toezichthouder over financiële onregelmatigheden bij de bedrijven in kwestie, leidt een korte controle niet tot verdere acties. In de periode die volgt wordt één van de bedrijven echter regelmatig betrapt op het transporteren van drugs. Deze incidenten en enkele anonieme meldingen zijn reden voor een nader onderzoek naar de activiteiten van het bedrijf en de andere recent opgekomen transportondernemingen door een speciaal onderzoeksteam. De bedrijven blijken nauw betrokken te zijn bij het witwassen van verdiensten van criminele groeperingen en het faciliteren van de handel in drugs en vuurwapens. De formele managementstructuren blijken volledig geïnfiltreerd door criminele elementen en er zijn nauwe banden met enkele criminele samenwerkingsverbanden in binnen- en buitenland.

Het onderzoek brengt ook naar boven hoe de bedrijven al die tijd ogenschijnlijk legitiem hebben kunnen opereren door het betalen van steekpenningen aan ambtenaren werkzaam bij verschillende toezichthouders en de gemeente. Eerder onderzoek is hierdoor bewust oppervlakkig gehouden. Ook hebben meerdere accountants en financieel adviseurs geholpen bij het opstellen en goedkeuren van een parallelle boekhouding om de criminele banden van de bedrijven te verhullen. Na afronding van het onderzoek vragen de bedrijven faillissement aan, gaan enkele honderden banen verloren en worden alle liefdadigheidsactiviteiten gestaakt. Een aantal buurthuizen en sportverenigingen moeten zonder de van de bedrijven afkomstige sponsoring hun deuren permanent sluiten. Meerdere bestuurders, medewerkers en facilitators worden gearresteerd. Tijdens verdere verhoren door de politie komt naar boven dat een aantal van de lokale politici en bestuurders waarmee de bedrijven contact hadden op de hoogte waren van criminele activiteiten en bewust hebben weggekeken. Dit omwille van de voordelen van samenwerking voor de eigen gemeente of aan hen persoonlijk verleende (financiële) gunsten.

Wanneer de inhoud van de verhoren wordt gelekt naar de pers, leidt dit tot brede maatschappelijke verontwaardiging. Te meer omdat enkele van de politici lid zijn van landelijke partijen die tijdens verkiezingen hadden beloofd een vuist te maken tegen georganiseerde criminaliteit. De situatie resulteert in het aftreden van een aantal burgemeesters en lokale politici alsmede een bredere vertrouwenscrisis in de politiek en bij toezichthoudende instanties. Het staken van de liefdadigheidswerkzaamheden leidt tot woede in de buurten waar de bedrijven actief waren, vooral omdat men het gevoel heeft dat er vanuit de overheid geen vervangende voorzieningen worden geboden. Er wordt gedemonstreerd en er worden vernielingen aangericht.

Beoordeling van gevolgen en waarschijnlijkheid

De grootste gevolgen van het scenario bevinden zich op criterium 5.2, aantasting democratische rechtsstaat. Politieke vertegenwoordiging en openbaar bestuur worden aangetast wegens enkele integriteitsschendingen en een verlies aan vertrouwen in het systeem. De indicator rechten en vrijheden wordt geraakt, omdat het in een situatie zoals geschetst in het scenario met nauwe banden tussen politiek en criminaliteit zeer aannemelijk is dat burgers door leden van een CSV zijn beïnvloed in de keuzes die zij maken in het stemhokje in ruil voor diensten van de zo bevoordeelde politicus. De indicator politieke vertegenwoordiging wordt aanzienlijk geraakt, omdat er in het scenario expliciet sprake is van een brede, landelijke vertrouwenscrisis in de politiek. De overige indicatoren worden beperkt geraakt, omdat het voor deze twee hoofdzakelijk een lokale aangelegenheid is.

Alhoewel het scenario via criterium 5.2 voornamelijk gevolgen heeft voor het belang sociaal-politieke stabiliteit, komen ook de fysieke, territoriale en economische veiligheid naar voren. Voor deze laatste twee belangen geldt dit voor de criteria internationale positie (1.2) en kosten (3.1). De A-score voor criterium 1.2 komt voort uit het feit dat de voorvallen in het scenario ervoor zorgen dat het Nederlandse imago in het buitenland onder druk komt te staan en reeds bestaande opvattingen over de als te zacht ervaren Nederlandse aanpak van drugscriminaliteit worden versterkt. Dit zal zich vooral uiten op het gebied van de meer informele aspecten van politieke betrekkingen zoals het afschalen van internationale politionele samenwerking met Nederland of het (publiekelijk) aanspreken van Nederland op de situatie. Punt is echter dat deze informele aspecten vooralsnog niet worden meegenomen in de wijze waarop de gevolgen voor criterium 1.2 in kaart worden gebracht. Dit terwijl juist voor de scenario's rond criminaliteit door de betrokken deskundigen werd aangegeven dat deze informele aspecten

in de praktijk erg relevant zijn. Vandaar dat is besloten om hier alsnog een A score toe te kennen om te signaleren dat het Nederlandse imago wel degelijk wordt beïnvloed door gebeurtenissen zoals omschreven in het scenario.

Voor criterium 3.1 geldt dat alhoewel het scenario enkele concrete kostenposten omvat, er vooral sprake is van een herverdeling van kosten en opbrengsten tussen bonafide en malafide partijen. Zo leidt de concurrentie van malafide transportbedrijven tot kostenposten voor reguliere ondernemers en hun personeel, maar tegelijkertijd tot geldelijk gewin voor deze malafide bedrijven en hieraan verbonden partijen. Alhoewel dit vanuit een moreel en maatschappelijk standpunt uiteraard geen wenselijke situatie is, betreft het geen concrete kostenpost zoals kan worden meegenomen onder criterium 3.1. Het scenario wordt gezien als waarschijnlijk (score D).

Tabel 19 Scores scenario criminele inmenging bedrijfsleven

Thema	**Ongewenste inmenging en ondermijning democratische rechtstaat**		
Dreigingscategorie	Georganiseerde criminaliteit		
Scenario	Criminele inmenging bedrijfsleven		
Waarschijnlijkheidsbeoordeling (binnen 5 jaar)			**Toelichting**
Waarschijnlijkheid:		D	De gebeurtenissen uit het scenario worden als waarschijnlijk gezien. Omdat er in het scenario sprake is van een relatief gecoördineerde situatie en de gevolgen van de gebeurtenissen relatief zwaar zijn aangezet in het scenario, wordt een hogere inschatting van waarschijnlijkheid (E i.p.v. D) niet als passend gezien.

Beoordeling gevolgen (impact)			
Veiligheids-belang	**Criterium**	**Score**	**Toelichting**
Territoriaal	1.1 Grondgebied	0	Niet van toepassing.
	1.2 Internationale positie	A	In het scenario is sprake van integriteitsschendingen binnen de overheid, verbonden aan grootschalige drugscriminaliteit. Door deze voorvallen zal het Nederlandse imago in het buitenland onder druk komen te staan en bestaande opvattingen over de als te zacht ervaren Nederlandse aanpak van drugscriminaliteit versterken.
	1.3 Digitale ruimte	0	Niet van toepassing.
	1.4 Bondgenootschappelijk grondgebied	0	Niet van toepassing.
Fysiek	2.1 Doden	A	Het is voorstelbaar dat als direct gevolg van het scenario één of meerdere mensen om het leven komen als gevolg van afrekeningen e.d.
	2.2 Ernstig gewonden en chronisch zieken	B	Het afleggen van getuigenissen tegen het CSV in het lopende onderzoek zal de dreiging op geweld en daarmee ook de mentale belasting van betrokkenen doen toenemen.
	2.3 Gebrek primaire levensbehoeften	0	Niet van toepassing.

Veiligheids-belang	Criterium	Score	Toelichting
Economisch	3.1 Kosten	A	Het scenario betreft vooral een herverdeling van kosten en opbrengsten tussen bonafide en malafide partijen. Wel zijn er concrete kosten in de vorm van enkele vernielingen, maar deze zijn zeer beperkt.
	3.2 Aantasting vitaliteit	0	Het verlies aan banen is te tijdelijk en te beperkt om de werkloosheid wezenlijk aan te tasten.
Ecologisch	4.1 Aantasting natuur en milieu	0	Niet van toepassing.
Sociaal-politiek	5.1 Verstoring dagelijks leven	B	Enkele lokale maatschappelijke voorzieningen vallen weg. De groep getroffenen is echter klein (<10.000), maar wordt wel voor langere tijd geraakt (>1 maand).
	5.2 Aantasting democratische rechtsstaat	C	Politieke vertegenwoordiging, openbaar bestuur en vrijheden en rechten worden aangetast.
	5.3 Sociaal-maatschappelijke impact	B	Het leidt niet tot grootschalige conflicten tussen bevolkingsgroepen. Wel is er sprake van o.a. maatschappelijke verontwaardiging en demonstraties.
Internationale rechtsorde en stabiliteit	6.1 Staatssoevereiniteit, vreedzame co-existentie en vreedzame geschillenbeslechting	0	Niet van toepassing.
	6.2 Mensenrechten	0	Niet van toepassing.
	6.3 Internationaal financieel-economisch bestel	0	Niet van toepassing.
	6.4 Multilaterale instituties	0	Niet van toepassing.
	6.5 Instabiliteit rondom Koninkrijk/EU	0	Niet van toepassing.

6.4.2 Georganiseerde criminaliteit door heel Nederland

Het scenario draait om drie criminele samenwerkingsverbanden actief op verschillende locaties. In een havenstad is met behulp van een aantal facilitators sprake van de doorvoer van grote hoeveelheden verdovende middelen. Wanneer een lading cocaïne wordt ontdekt door medewerkers van een distributiebedrijf, zijn deze het doelwit van serieuze bedreigingen. In een provinciehoofdstad krijgt een CSV veel grip op een kwetsbare wijk door jongeren aan zich te binden en verschillende panden op te kopen. Gemeente en politie krijgen geen grip op de situatie, bewoners voelen zich onveilig en zijn doelwit van intimidatie. In een landelijk gemeente is sprake van grootschalige productie van synthetische drugs. Naar aanleiding van handhavingsacties worden lokale bestuurders zwaar bedreigd. Ondertussen wordt Nederland internationaal aangesproken op een als laks ervaren aanpak van drugscriminaliteit.

Actoren en factoren

De volgende actoren en factoren zijn geselecteerd voor het scenario.

Tabel 20 Actoren en factoren scenario georganiseerde criminaliteit door heel Nederland

Actor	Activiteiten	Doelwit	Gebruik van Facilitators	Spreiding	Duur
CSV	Productie en/of handel in verdovende middelen	Criminelen	Openbaar bestuur	Meerdere steden, gemeenten of bedrijven	> 1 jaar
	Infiltratie (intredepolitiek)	Wijk, gebied of stadsdeel	Openbare orde en veiligheidssysteem		
	Liquidatie(s)	Openbaar bestuur	Politieke vertegen-woordiging		
	Bedreiging en/of intimidatie	Ambtenaren rechtshandhaving en justitie	Commerciële sectoren		
	Afpersing	Kwetsbare groepen			
	Doen van investeringen	Bedrijfsleven			
	Vermogenscriminaliteit				
	Milieudelicten				
	Witwassen				

Verhaallijn

Georganiseerde criminaliteit vindt plaats door heel Nederland, in vele verschillende vormen. Dit scenario richt zich op de activiteiten van drie (fictieve) criminele samenwerkingsverbanden (CSV) actief in drie verschillende steden en gemeenten in het land. De activiteiten zullen gezamenlijk als dreiging worden beschouwd. Dit om te benadrukken dat georganiseerde criminaliteit niet kan worden gevangen in op zichzelf staande incidenten, maar een meer integrale blik noodzakelijk is om de mogelijke effecten goed in kaart te brengen.

Havenstad

Het eerste samenwerkingsverband is actief in een stad met een grote zeehaven. De groepering houdt zich hoofdzakelijk bezig met de invoer en doorvoer van cocaïne uit Midden- en Zuid-Amerika. Regelmatig komen grote zendingen per container aan in de haven, die de groep vervolgens samen met grote hoeveelheden in Nederland geproduceerde synthetische drugs doorvoert naar andere landen binnen de Europese Unie. Wanneer in korte tijd in zowel Duitsland als Denemarken grote ladingen van deze uit Nederland afkomstige drugs worden ontdekt, wordt Nederland in Europees verband aangesproken op de als te laks ervaren aanpak van de doorvoer van verdovende middelen naar andere landen.

Voor de doorvoer van drugs naar deze beide landen maakt de groepering gebruik van de diensten van een logistiek bedrijf op het haventerrein: in ruil voor een financiële tegemoetkoming is een afdelingschef bereid om pakketten mee te nemen in de vrachtwagens zonder deze te vermelden op de vrachtbrief en zonder vragen te stellen over inhoud, oorsprong of eindbestemming. Om controles van in- en uitgaande zendingen zoveel mogelijk te omzeilen, heeft de groepering contact met enkele medewerkers van de douane en het particuliere beveiligingsbedrijf actief op het haventerrein. Bij de douane betreft het twee familieleden van één van de criminelen die op verzoek van hun neef bij de organisatie hebben gesolliciteerd. Hun salaris wordt aangevuld met een riante

beloning. De particuliere beveiliger heeft een grote gokschuld open staan. Wil hij zijn schuld aflossen, dan moet ook hij meewerken.

De uit Zuid-Amerika afkomstige drugs wordt veelal verstopt tussen bederfelijke goederen zoals groenten en fruit. De containers worden vaak al ontdaan van hun clandestiene lading op het haventerrein zelf waarna ze worden overgeladen voor de doorvoer, maar soms ook pas als ze aan zijn gekomen bij hun legitieme eindbestemming. Als op een dag een container met ananassen aankomt bij een distributeur van groente en fruit, ontdekt een medewerker een grote hoeveelheid bruine pakketten tussen de lading. Zijn baas schakelt de politie in en het blijkt te gaan om meer dan 200 kilo cocaïne. Al snel ontvangen zowel de baas als zijn medewerkers dreigende berichten: de criminelen houden hen persoonlijk verantwoordelijk voor het verlies van de cocaïne en eisen betaling. Zowel het huis van de baas als een loods van zijn bedrijf worden beschoten. Twee weken later worden in het centrum van de stad op klaarlichte dag en vlak voor een druk terras twee mensen doodgeschoten waarvan bekend is dat zij actief zijn binnen de Rotterdamse onderwereld. Drie terrasgangers raken gewond. Het vermoeden is dat het gaat om een afrekening binnen het criminele circuit naar aanleiding van het verlies van de lading cocaïne.

Provinciehoofdstad

Het tweede verband heeft zijn zetel in een achterstandswijk in een grote provinciehoofdstad. De groep houdt zich vooral bezig met de verkoop van allerhande verdovende middelen, maar is ook betrokken bij arbeidsuitbuiting en gedwongen prostitutie. Langzaamaan weet de groep veel grip te krijgen op de omgeving. Dit doen zij vooral door kwetsbare jongeren in de wijk aan zich te binden, hierbij gebruikmakend van al bestaande sociale en familiale banden. Jongeren gaan aan het werk als katvanger, loopjongen of sekswerker. Sommige jongeren kijken op naar de criminelen, naar hun imago, dure leefstijl en het respect dat ze afdwingen. Ze zien in de criminaliteit een manier om de eigen armoede en sociale positie te ontstijgen. Een groot deel wordt echter gedwongen tot medewerking. De groepering probeert actief drugs te pushen bij de jeugd in de wijk om zo een afhankelijkheidsrelatie te creëren. Initieel worden jongeren 'gelokt' met cannabis waarna ze richting cocaïne, amfetamine en soms metamfetamine worden geduwd.

Ook koopt de groepering steeds meer woon- en winkelpanden op in de wijk. Hierbij worden zij geholpen door een lokale makelaar en een in de stad gevestigd notariskantoor die bereid zijn om de criminelen als ware koper van de panden te verhullen en deze op naam te zetten van verschillende jeugdige katvangers. Beide bedrijven groeien snel door de extra omzet en worden al gauw een dominante speler binnen de lokale vastgoedsector. Al snel vestigen zich in de opgekochte winkelpanden enkele afhaalrestaurants en kapperszaken. Het is er altijd vrij rustig, maar toch weet men hun diensten ver onder de marktprijs aan te bieden. Een aantal lokale ondernemers wordt weggeconcurreerd. De vaak uiterst slecht onderhouden woningen worden verkamerd en voor zeer hoge prijzen verhuurd aan met name mensen zonder verblijfsvergunning of worden gebruikt als locatie voor de hennepteelt of prostitutie.

Wanneer een lokale ondernemer bij de gemeente melding maakt van misstanden in de door criminelen verhuurde woning boven zijn winkel, vindt hij twee dagen later een handgranaat voor zijn zaak. Uit onderzoek blijkt dat een gemeenteambtenaar informatie over de vertrouwelijke melding heeft doorgespeeld aan de criminele groepering.

De wijk verloedert in een snel tempo en bewoners voelen zich steeds onveiliger. Alhoewel men steeds meer roept om ingrijpen door gemeente en politie, krijgen deze geen grip op de wijk. Veel bewoners durven na het eerdere voorval niet meer vrijuit te praten. Wanneer handhavers of hulpdiensten de wijk betreden, worden zij en eventuele melders veelvuldig geïntimideerd en lastiggevallen door grote groepen jongeren. Het sterke vermoeden heerst dat de jeugd hiertoe wordt aangestuurd door de criminele groepering. Het gebied komt bij hulpdiensten en handhavers steeds meer bekend te staan als een 'no go area'.

Wanneer in korte tijd vijf jongeren omkomen in de wijk als gevolg van een overdosis, organiseert een groep bezorgde ouders en inwoners een demonstratie tegen de invloed van criminelen en de drugs die zij de jongeren geven. Tijdens de demonstratie is er sprake van een gespannen, dreigende sfeer richting de demonstranten. De manifestatie wordt vervroegd beëindigd omdat de politie zorgen heeft over de veiligheid van de deelnemers. Naderhand worden enkele van de organisatoren doelwit van pesterijen en vernielingen. Een aantal ziet zich gedwongen om te verhuizen.

Landelijke gemeente

Het laatste verband is actief in een landelijke gemeente in het oosten van het land. In deze streek bevinden zich veel boerenbedrijven, waaronder ook enkele met financiële problemen. In de loop der jaren hebben criminelen bij meerdere inwoners met geldproblemen een loods gehuurd op hun terrein. In ruil voor het niet stellen van vragen, krijgen de eigenaren een riante vergoeding ver boven de realistische marktwaarde van het verhuurde pand. In de schuren worden grote hoeveelheden synthetische drugs geproduceerd. Het eindproduct wordt voor het grootste deel geëxporteerd naar andere Europese landen. Hiertoe heeft de groepering een eigen koeriersbedrijf opgericht welke dienst doet als dekmantel voor het versturen van de ladingen drugs en als vehikel waarlangs de opbrengsten worden witgewassen. Het drugsafval, waaronder kwik, andere zware metalen en industriële oplosmiddelen wordt gedumpt in de omgeving. Boswachters vinden steeds meer vaten met drugsafval in het Natura-2000-gebied en maken zich zorgen om de toenemende sterfte van vissen en andere waterdieren in de verschillende meren. Als twee boswachters tijdens een patrouille in de avond vier mannen tegenkomen die bezig zijn met het uitladen van vaten, worden beide bedreigd en mishandeld.

Naar aanleiding van het incident wordt er door politie en gemeente lokaal meer ingezet op opsporing van productielocaties van synthetische drugs. Als er een anonieme tip binnenkomt over een vermoedelijke locatie, wordt er opgetreden: vier mensen worden gearresteerd en het pand wordt gesloten op last van de

burgemeester. Dezelfde burgemeester ontvangt in de weken hierna enkele zeer ernstige bedreigingen. Ook de bij de actie betrokken wethouders en gemeentemedewerkers ontvangen zowel thuis als op het werk dreigementen. Op een gegeven moment worden deze zo ernstig dat de burgemeester en één van de wethouders moeten onderduiken met hun gezin. Diezelfde dag worden er in de gemeente twee doden aangetroffen, zij zijn door geweld om het leven gekomen. Uit onderzoek blijkt dat het gaat om één van de boeren (en zijn zoon) die de loods met het opgerolde drugslab verhuurde aan de criminelen. De eerdere anonieme tip wordt naar hen getraceerd, ze lijken ter vergelding omgebracht te zijn.

Wederom leidt de ontdekking van enkele grote voorraden van deze uit Nederland afkomstig drugs in onder andere Frankrijk en Denemarken tot een formeel protest in EU verband over de Nederlandse aanpak van de productie en uitvoer van synthetische drugs. Nederland komt steeds geïsoleerder te staan met betrekking tot dit onderwerp.

Beoordeling van gevolgen en waarschijnlijkheid

Wat opvalt bij dit scenario is dat het gevolgen heeft voor een groot deel van de belangen en bijbehorende impactcriteria. Net als bij het voorgaande scenario wordt ook hier de internationale positie van Nederland (criterium 1.2) aangetast. Naast gevolgen van het scenario op niet-formele politieke betrekkingen, is er ditmaal ook sprake van gevolgen voor formele en niet-politieke betrekkingen. Zo kan Nederland geïsoleerd komen te staan in internationale gremia als de EU als gevolg van frustraties over het Nederlandse drugsbeleid. Ook is er mogelijk sprake van het afzeggen van bezoeken of (niet toekennen van) internationale conferenties in Nederland en een de facto boycot van goederen uit Nederland door soms zeer strenge controles van post en pakketten.[25] In het scenario wordt ook criterium 1.1 (grondgebied) aangetast als gevolg van het verlies van zeggenschap over een wijk die onder invloed is gekomen van criminelen. Voor criterium 3.1 (kosten) geldt wederom dat er hoofdzakelijk sprake is van een herverdeling van kosten en opbrengsten tussen bonafide en malafide partijen. Dit betekent dat de score relatief laag uitvalt. Hierbij gelijk wel de noot dat het scenario slechts naar een aantal uitingen van georganiseerde criminaliteit kijkt. Naarmate het fenomeen zich op meer plekken voor doet, zullen ook de kosten toenemen.

Wat betreft het belang sociaal-politieke stabiliteit geldt dat vooral de democratische rechtsstaat wordt aangetast (criterium 5.2). In het scenario is er sprake van een ernstige bedreiging van leden van het openbaar bestuur. Bedreigingen die niet alleen een effect zullen hebben op de daadwerkelijk bedreigde ambtenaren, maar mogelijk ook het gedrag van collega's in andere gemeenten kan beïnvloeden: Men is wellicht terughoudender in de aanpak van georganiseerde criminaliteit als gevolg van wat er met collega's is gebeurd. Ook is er in delen van het scenario sprake van een bestuur dat effectief niet meer in staat is om het eigen beleid uit te voeren in een bepaald gebied. Aangezien de in het scenario vermelde bedreigingen van ambtenaren openbaar bestuur ook hun weerslag kunnen hebben op het veiligheidsgevoel en keuzes van politieke ambtsdragers, wordt ook de politieke vertegenwoordiging aangetast. Dit komt nog bovenop het mogelijke verlies aan vertrouwen onder de bevolking in politici, maar ook het openbare orde en veiligheidssysteem als gevolg van de aanwezigheid van georganiseerde criminaliteit. In het scenario is er verder sprake van geweld en intimidatie gericht tegen handhaving en politie Ook is er sprake van integriteitsschendingen binnen het openbare orde en veiligheidssysteem. Tot slot worden in het scenario vrijheden en rechten aangetast aangezien er sprake is van intimidatie van mensen die hun recht tot demonstratie uit willen oefenen in zulke mate dat de veiligheid niet meer kan worden gegarandeerd. Voor de rechtspraak is geen aantasting voorzien in het scenario. Dit neemt echter niet weg dat er praktijkvoorbeelden zijn waarbij ook mensen werkzaam voor onder andere het openbaar ministerie doelwit zijn van bedreigingen.

Het scenario wordt als waarschijnlijk (score D) ingeschat. Veel van de genoemde elementen komen namelijk al voor in de praktijk. Voor een aantal elementen geldt echter dat zij zich nog niet hebben gemanifesteerd op specifiek de wijze zoals omschreven in het scenario of dat dit geldt voor de in het scenario naar voren gebrachte combinatie.

[25] Niet-formele politieke betrekkingen zijn officieel geen onderdeel van het bepalen van gevolgen voor criterium 1.2. Veel van de schade aan het Nederlandse imago zal naar voren komen in de informele politieke betrekkingen. Betrokken deskundigen geven o.a. aan dat er veel moeilijkheden worden ervaren in de internationale politionele samenwerking en dat Nederland veelvuldig minder serieus wordt genomen of wantrouwend wordt benaderd door andere landen m.b.t. het onderwerp (drugs)criminaliteit. De bij dit scenario toegekende C score komt voort uit de genoemde gevolgen voor formele politieke betrekkingen en niet-politieke betrekkingen.

Tabel 21 Scores scenario georganiseerde criminaliteit door heel Nederland

Thema	Ongewenste inmenging en ondermijning democratische rechtstaat		
Dreigingscategorie	Georganiseerde criminaliteit		
Scenario	Georganiseerde criminaliteit door heel Nederland		
Waarschijnlijkheidsbeoordeling (binnen 5 jaar)			**Toelichting**
Waarschijnlijkheid:		D	Veel elementen uit het scenario vinden al plaats. Een aantal van de in het scenario genoemde omstandigheden hebben zich echter nog niet op deze specifiek wijze of als combinatie gemanifesteerd.

Beoordeling gevolgen (impact)			
Veiligheids-belang	**Criterium**	**Score**	**Toelichting**
Territoriaal	1.1 Grondgebied	C	Er zijn 'pockets' waar overheidsgezag op papier wel bestaat, maar niet daadwerkelijk wordt uitgeoefend. Het betreft een klein oppervlak (<100km2), voor meer dan een half jaar en met een hoge bevolkingsdichtheid. Omdat het oppervlak zeer klein is, valt de score lager uit (van D naar C).
	1.2 Internationale positie	B	Nederland kan geïsoleerd komen te staan in internationale gremia en bezoeken of internationale conferenties worden mogelijk niet toegekend. Ook ontstaat er mogelijk een de facto boycot van goederen uit Nederland. Ook informele politieke betrekkingen worden geraakt.
	1.3 Digitale ruimte	0	Niet van toepassing.
	1.4 Bondgenootschappelijk grondgebied	0	Niet van toepassing.
Fysiek	2.1 Doden	B	In het scenario vallen 9 doden. Als direct gevolg van de in het scenario omschreven dynamiek kan dit aantal nog met enkelen toe nemen.
	2.2 Ernstig gewonden en chronisch zieken	C	In het scenario worden 5 gewonden expliciet genoemd. Verder zal er bij een grotere groep mensen sprake zijn van mentale problemen, bijvoorbeeld als gevolg van bedreigingen, gedwongen prostitutie of drugsproblematiek. Alhoewel lang niet alle betrokkenen mentale klachten zullen ontwikkelen, komt dit aantal toch snel boven de 100 uit.
	2.3 Gebrek primaire levensbehoeften	0	Niet van toepassing.
Economisch	3.1 Kosten	A	Het scenario betreft vooral een herverdeling van kosten en opbrengsten tussen bonafide en malafide partijen. Wel zijn er concrete kosten o.a. in de vorm van vernielingen, kosten het saneren van vervuilde grond en voor de beveiliging van personen en objecten.
	3.2 Aantasting vitaliteit	0	Niet van toepassing.
Ecologisch	4.1 Aantasting natuur en milieu	A	Een zeer klein deel van de Nederlandse Natura 2000 raakt vervuild met drugsafval. Het effect op de natuurlijke regeneratie zal echter beperkt zijn.

Veiligheids-belang	Criterium	Score	Toelichting
Sociaal-politiek	5.1 Verstoring dagelijks leven	B	Mensen durven minder gebruik te maken van maatschappelijke voorzieningen en houden kinderen mogelijk thuis van school of andere activiteiten. De groep getroffenen is klein (<10.000), maar wordt wel voor langere tijd geraakt (>1 maand).
	5.2 Aantasting democratische rechtsstaat	C	Het openbaar bestuur wordt aanzienlijk aangetast, o.a. als gevolg van bedreigingen. Ook is er een beperkte aantasting van de politieke vertegenwoordiging, het openbare orde en veiligheidssysteem en vrijheden en rechten.
	5.3 Sociaal-maatschappelijke impact	B	In het scenario gaat het niet zozeer om conflicten tussen bevolkingsgroepen, maar eerder om de gevoelens van angst, mogelijk vermijdingsgedrag en maatschappelijke onrust die georganiseerde criminaliteit teweeg brengt.
Internationale rechtsorde en stabiliteit	6.1 Staatssoevereiniteit, vreedzame co-existentie en vreedzame geschillen-beslechting	0	Niet van toepassing.
	6.2 Mensenrechten	0	Niet van toepassing.
	6.3 Internationaal financieel-economisch bestel	0	Niet van toepassing.
	6.4 Multilaterale instituties	0	Niet van toepassing.
	6.5 Instabiliteit rondom Koninkrijk/EU	0	Alhoewel niet expliciet meegenomen in het scenario, heeft de handel in verdovende middelen door Nederlandse CSV'en mogelijk een destabiliserend effect op landen die als oorsprong, doorvoerlocatie of eindbestemming dienen van deze drugshandel. Het scenario geeft echter te weinig aanknopingspunten om hier te komen tot een concrete score.

6.4.3 Crimineel geweld richting media en overheid

Als gevolg van een dekmanteltraject worden enkele criminele kopstukken gearresteerd. Er is veel (media) aandacht voor het onderzoek. Een documentairemaakster en een journalist die veel aandacht hebben geschonken aan de zaak worden enkele dagen later geliquideerd op aanwijzing van (samenwerkingspartners van) deze kopstukken. Er worden uit dezelfde hoek ook zeer ernstige en serieuze bedreigingen geuit tegen een grote hoeveelheid rechters, officieren van justitie, politiebeambten, ambtenaren en politici. De boodschap is dat deze mensen hun leven niet zeker zijn tenzij de kopstukken worden vrijgelaten. Er is niet voldoende capaciteit om iedereen te beveiligen.

Actoren en factoren

De volgende actoren en factoren zijn geselecteerd voor het scenario.

Tabel 22 Actoren en factoren scenario crimineel geweld richting media en overheid

Actor	Activiteiten	Doelwit	Gebruik van Facilitators	Spreiding	Duur
CSV	Liquidatie(s)	Openbaar bestuur	Nee	N.v.t.	< 6 maanden
	Bedreiging en/of intimidatie	Ambtenaren rechtshandhaving en justitie			
	Afpersing	(Mensen werkzaam in) legale sectoren			
		Politieke vertegen-woordiging			

Verhaallijn

Naar aanleiding van een groot en langdurig dekmanteltraject weet de politie drie kopstukken op te pakken behorende tot een crimineel samenwerkingsverband dat zich bezighoudt met grootschalige in- en doorvoer van cocaïne via de Rotterdamse haven. Eén van de arrestanten wordt er ook van verdacht een belangrijke speler te zijn in de handel van vuurwapens binnen het Nederlandse criminele circuit. De operatie, waarbij uitvoerig gebruik is gemaakt van infiltranten en criminele informanten, spreekt bij veel mensen tot de verbeelding. Er is dan ook uitgebreid aandacht voor de arrestaties en de hierop volgende rechtszaak. Vanuit de Rijksoverheid wordt de gebeurtenis aangegrepen als illustratie voor een eerder voorgenomen verhoging van het budget voor de bestrijding van georganiseerde criminaliteit en het opvoeren van de druk op criminelen. In de media schrijft een groep van drie misdaadjournalisten veelvuldig over de rechtszaak voor enkele grote kranten. Een bekende documentairemaakster produceert een korte film over het dekmanteltraject.

Enkele dagen na de erg goed bekeken première van de documentaire op nationale televisie, wordt de regisseuse vanuit een voorbijrijdende auto met een automatisch vuurwapen op straat doodgeschoten terwijl ze voor een basisschool op haar kinderen staat te wachten. Een vol schoolplein is getuige van de gebeurtenis die leidt tot brede verontwaardiging in de maatschappij. Niet op zijn minst omdat enkele spelende kinderen op een haar na worden geraakt. Het duurt niet lang voordat niet alleen het publiek, maar ook de politie een link legt tussen de recente documentaire en het overlijden van de regisseuse: een informant geeft aan dat de toegenomen overheidsdruk op criminelen, de grote hoeveelheid aandacht voor de arrestatie van de drie kopstukken en de documentaire tot veel kwaad bloed heeft geleid onder leden van de betrokken criminele groepering. Wanneer enkele dagen later ook één van de drie misdaadjournalisten voor zijn redactiegebouw wordt neergeschoten, neemt de maatschappelijke angst en verontwaardiging toe. Meerdere redacties van kranten en televisiezenders worden extra beveiligd en journalisten die hebben geschreven over de undercoveractie of het proces duiken onder.

Na enige tijd treffen meerdere van de bij het onderzoek of de rechtszaak betrokken mensen een brief aan op hun huisadres met daarin de namen van een grote hoeveelheid rechters, officieren van justitie, politiebeambten, ambtenaren en politici. Onderaan de brief staat vermeld dat als de gearresteerde kopstukken niet worden vrijgelaten en het onderzoek naar de dood van de journalisten niet wordt stopgezet, de eerder genoemde mensen hun leven niet zeker zijn.

Een groot deel van de mensen in de brief, waaronder de ontvangers, ziet zich gedwongen om onder te duiken. Het beveiligen van een dusdanig grote groep mensen terwijl ook al meerdere journalisten extra beveiliging nodig hebben, trekt een zware wissel op beschikbare politiecapaciteit en kan niet voor langere tijd worden volgehouden. Veel werk blijft bovendien liggen als gevolg van de zeer strenge beveiliging. Een aanzienlijk aantal rechtszaken moet worden uitgesteld, waaronder de zaak tegen de drie kopstukken. Na twee weken krijgt een groot aantal mensen op de lijst te horen dat het niet meer mogelijk is om hen continu van beveiliging te voorzien. Als kort hierna vlak bij het huis van één van de rechters op de lijst twee gewapende mannen worden aangehouden, ontstaat er steeds meer discussie over de vraag of het niet beter is om toe te geven aan de eisen.

Beoordeling van gevolgen en waarschijnlijkheid
Binnen het scenario is sprake van ernstige en relatief wijdverspreide dreigementen richting personen werkzaam voor instituten van belang voor het functioneren van de democratische rechtsstaat. Dit vertaalt zich naar een relatief hoge D-score (zeer ernstig) voor criterium 5.2. Alle indicatoren behorende tot dit criterium worden geraakt in het scenario. Voor de indicatoren openbaar bestuur, politieke vertegenwoordiging, openbare orde en veiligheidssysteem en rechtspraak geldt dat er in het scenario sprake is van het ernstig bedreigen dan wel afpersen van een mensen werkzaam voor deze instituten. Als gevolg van deze bedreigingen moeten sommigen zelfs onderduiken en komt het uitvoeren van werkzaamheden onder druk te staan. Deze bedreigingen hebben ook nog eens een olievlekwerking waarbij politici, ambtenaren, rechters en politiemensen die niet rechtstreeks worden bedreigd, zich wel degelijk onveiliger voelen. Wat betreft de indicator vrijheden en rechten is er in het scenario sprake van een aanval op de persvrijheid in de vorm van het aanvallen en bedreigen van journalisten die over een bepaald onderwerp publiceren. De indicatoren openbaar bestuur en politieke vertegenwoordiging worden zelfs aanzienlijk aangetast. Dit als gevolg van niet alleen de bedreigingen en de olievlekwerking hiervan, maar ook het feit dat bedreigingen van de omvang en intensiteit zoals omschreven in het scenario onder de bevolking het gevoel kunnen wekken dat politiek en openbaar bestuur de situatie niet meer in de hand hebben. Anders gezegd: Als de staat zichzelf niet kan beschermen, hoe zit het dan met het garanderen van de veiligheid van haar inwoners? Het vertrouwen in deze instituten komt mogelijk breed onder druk te staan, te meer wanneer mensen ook in de eigen omgeving worden geconfronteerd met (de gevolgen van) georganiseerde criminaliteit.

Voor criterium 1.2 geldt wederom dat de voorvallen in het scenario ervoor zorgen dat het Nederlandse imago in het buitenland onder druk komt te staan en reeds bestaande opvattingen over de als te zacht ervaren Nederlandse aanpak van drugscriminaliteit worden versterkt. Dit uit zich vooral via informele politieke betrekkingen die vooralsnog niet goed kunnen worden meegenomen vanuit de methodiek achter criterium 1.2. Vandaar dat ook hier is besloten om een A-score toe te kennen om te signaleren dat het Nederlandse imago wel degelijk wordt beïnvloedt door gebeurtenissen zoals omschreven in het scenario.

Wat betreft de waarschijnlijkheid van het scenario verschilden de betrokken deskundigen van mening. De laagst genoemde waarschijnlijkheid is een B-score (onwaarschijnlijk) score en de hoogste een D-score (waarschijnlijk). Gemiddeld is uitgekomen op een C-score (enigszins waarschijnlijk). Alhoewel losse elementen uit het scenario zoals de liquidatie van een journalist of het bedreigen van bestuurders al hebben plaatsgevonden, geldt dit tegelijkertijd niet voor een escalatie zoals omschreven in het scenario. Ook is aangedragen dat door het relatief niet-hiërarchische karakter van de Nederlandse georganiseerde criminaliteit er minder snel zal worden gegrepen naar de zware middelen uit het scenario om een ‘kopstuk’ vrij te krijgen. Verder geldt dat men in zal zien dat deze acties weinig kans geven op de daadwerkelijke vrijlating van deze persoon en dat men vooral veel (ongewilde) aandacht zal genereren voor zichzelf vanuit de overheid. Dit laatste argument geldt echter alleen tot het punt dat criminelen een dusdanige positie en invloed hebben verworven dat ze dit niet meer als een probleem zien. Hier is vooralsnog geen sprake van, maar het is aan te raden hier alert op te blijven.

Tabel 23 Scores scenario crimineel geweld richting media en overheid

Thema	Ongewenste inmenging en ondermijning democratische rechtstaat		
Dreigingscategorie	Georganiseerde criminaliteit		
Scenario	Crimineel geweld richting media en overheid		
Waarschijnlijkheidsbeoordeling (binnen 5 jaar)			**Toelichting**
Waarschijnlijkheid:		C	Betrokken deskundigen verschilden van mening wat betreft de waarschijnlijkheid. Gemiddelde score is C met ondergrens B en bovengrens D.

Beoordeling gevolgen (impact)			
Veiligheids-belang	**Criterium**	**Score**	**Toelichting**
Territoriaal	1.1 Grondgebied	0	Niet van toepassing.
	1.2 Internationale positie	A	Veel van de schade aan het Nederlandse imago in dit scenario zal naar voren komen in de informele politieke betrekkingen. De gebeurtenissen uit het scenario zullen waarschijnlijk het negatieve imago van Nederland in het buitenland m.b.t. drugscriminaliteit versterken.
	1.3 Digitale ruimte	0	Niet van toepassing.
	1.4 Bondgenootschappelijk grondgebied	0	Niet van toepassing.
Fysiek	2.1 Doden	A	In het scenario worden 2 doden expliciet genoemd en het is niet uit te sluiten dat als direct gevolg van de in het scenario omschreven dynamiek dit aantal nog met enkelen toe kan nemen. Het is echter niet waarschijnlijk dat de grens van 10 wordt doorbroken.
	2.2 Ernstig gewonden en chronisch zieken	B	In het scenario worden geen gewonden vermeld. Echter, als gevolg van de in het scenario omschreven gebeurtenissen zal er bij een groep mensen sprake zijn van mentale problemen, als gevolg van aanhoudende (doods)bedreigingen tegen zichzelf of familie/kennissen. Verder is het niet uit te sluiten dat als direct gevolg van de in het scenario omschreven dynamiek er nog gewonden vallen als gevolg van (mislukte) pogingen tot liquidatie.
	2.3 Gebrek primaire levensbehoeften	0	Niet van toepassing.
Economisch	3.1 Kosten	B	In het scenario is sprake van aanzienlijke kosten voor de aanvullende beveiliging van ambtenaren, politici en rechters. Aangezien het hierbij om relatief grote hoeveelheden personen en locaties gaat voor een langere tijd, komen de kosten uit tussen de 50 en 500 miljoen.
	3.2 Aantasting vitaliteit	0	Er gaan in het scenario geen banen verloren. Ook is het zeer onwaarschijnlijk dat het scenario een dergelijke belasting legt op de overheidsfinanciën of Nederlandse economische bedrijvigheid dat de schuldquote wordt aangetast. Wel gaf een deelnemer aan dat Nederland op termijn als onveilig kan worden gezien, wat kan leiden tot een afname in investeringen. Dit valt qua tijdshorizon echter buiten het scenario.

Veiligheids-belang	Criterium	Score	Toelichting
Ecologisch	4.1 Aantasting natuur en milieu	0	Niet van toepassing.
Sociaal-politiek	5.1 Verstoring dagelijks leven	0	Alhoewel voor een kleine groep mensen het dagelijkse leven zeer ernstig wordt verstoord, is deze groep te klein om bij dit criterium te worden meegenomen.
	5.2 Aantasting democratische rechtsstaat	D	Openbaar bestuur en politieke vertegenwoordiging worden aanzienlijk aangetast. De rechtspraak, het openbare orde en veiligheidssystemen en vrijheden en rechten beperkt.
	5.3 Sociaal-maatschappelijke impact	B	In het scenario gaat het niet zozeer om conflicten tussen bevolkingsgroepen, maar eerder om de gevoelens van angst, mogelijk vermijdingsgedrag en maatschappelijke onrust die georganiseerde criminaliteit teweeg brengt.
Internationale rechtsorde en stabiliteit	6.1 Staatssoevereiniteit, vreedzame co-existentie en vreedzame geschillen-beslechting	0	Niet van toepassing.
	6.2 Mensenrechten	0	Niet van toepassing.
	6.3 Internationaal financieel-economisch bestel	0	Niet van toepassing.
	6.4 Multilaterale instituties	0	Niet van toepassing.
	6.5 Instabiliteit rondom Koninkrijk/EU	0	Niet van toepassing.

6.5 Beschouwing

Bij georganiseerde criminaliteit gaat het veelal om een sluimerend proces dat zich door heel Nederland voordoet en een breed spectrum aan groepen en sectoren kan raken. De dynamiek rond georganiseerde criminaliteit is dan soms ook moeilijk te vatten in een scenario van enkele pagina's. Deze scenario's dienen dan vooral ook om het onderwerp aan te kaarten in het kader van de nationale veiligheid en om een indicatie te geven van de mogelijke gevolgen van uitingen van het fenomeen georganiseerde criminaliteit.

De gevolgen van de drie scenario's rond georganiseerde criminaliteit uiten zich op relatief veel verschillende impact-criteria en belangen. Dat illustreert hoe georganiseerde criminaliteit op veel verschillende manieren de maatschappij kan beïnvloeden. De hoogste scores uiten zich met name op criterium 5.2, aantasting democratische rechtsstaat. Deze aantasting komt met name voort uit dreigementen richting overheidspersoneel, maar ook ten dele uit integriteits-schendingen en een mogelijk verlies van vertrouwen onder de bevolking in het vermogen van de overheid in brede zin om een halt toe te roepen aan georganiseerde criminaliteit. Tegelijkertijd is de waarschijnlijkheid van de scenario's aan de hoge kant, met twee keer een D- en één keer een C-score.

Sommige gevolgen van georganiseerde criminaliteit zullen zich uiten op de langere termijn, buiten de tijdshorizon van de hier uitgewerkte scenario's. Een voorbeeld hiervan is het feit dat alhoewel er in geen scenario's gevolgen worden voorzien voor de vitaliteit van de Nederlandse economie, dit op de langere termijn niet kan worden uitgesloten. Vooral als georganiseerde criminaliteit van dusdanige omvang wordt dat Nederland minder aantrek-kelijk wordt voor investeerders. Om deze en andere, meer acute gevolgen te voorkomen, is het van belang om aandacht te hebben en te houden voor de maatschap-pelijke weerbaarheid tegen georganiseerde crimina-liteit en de structuren die deze vorm van criminaliteit mogelijk maken.[26]

De dreigingscategorie georganiseerde criminaliteit staat verder niet op zichzelf. Georganiseerde criminaliteit heeft een sterke link met het thema cyberdreigingen. Niet alleen maken criminelen dankbaar gebruik van technologische ontwikkelingen als de brede beschikbaarheid van end-to-end-encriptiediensten, maar houdt men zich ook bezig met cybercrime. Een bekend voorbeeld hiervan is het uitvoeren

[26] Zie ook de themastudie georganiseerde criminaliteit van het Analistennetwerk Nationale Veiligheid (ANV, 2021).

van ransomware aanvallen waarbij men bijvoorbeeld met gebruik van malware zich toegang verschaft tot systemen, de toegang hiertoe voor gebruikers blokkeert en vervolgens betaling eist om dit ongedaan te maken. Binnen het themarapport cyberdreigingen wordt nader ingegaan op een dergelijk ransomware-scenario. Verder kunnen ook statelijke actoren opdracht geven tot criminele activiteiten, bijvoorbeeld als onderdeel van hybride operaties. Dit fenomeen staat bekend als '*crime as a service*'.

Wat tot slot opvalt is dat sommige gevolgen van georganiseerde criminaliteit nog niet goed kunnen worden gevat in de methodiek nationale veiligheid. Zo is er binnen de scenario's naast enkele concrete kostenposten voor bijvoorbeeld aanvullende beveiliging, vaak ook sprake van een herverdeling van kosten en opbrengsten tussen malafide en bonafide partijen. Denk aan oneerlijke concurrentie door dekmantelbedrijven of facilitators die met behulp van crimineel geld zeer competitieve tarieven kunnen hanteren. Alhoewel dit vanuit een moreel en maatschappelijk standpunt uiteraard geen wenselijke situatie is, betreft het geen concrete kostenpost en kunnen deze posten dus niet worden meegenomen onder criterium 3.1. Eenzelfde redenatie geldt voor criterium 1.2, de internationale positie van Nederland. Door de betrokken deskundigen is veelvuldig aangekaart dat de Nederlandse aanpak van drugscriminaliteit in het buitenland veelal als te zacht wordt ervaren en dat het Nederlandse imago hierdoor onder druk staat. De door andere landen op dit punt ervaren frustratie uit zich niet langs formele kanalen, maar eerder op het gebied van de meer informele politieke betrekkingen zoals het afhouden van verregaande politionele samenwerking of het niet benoemen van Nederlandse kandidaten voor internationale functies op het gebied van de bestrijding van criminaliteit. Deze informele betrekkingen vallen vooralsnog buiten de scope van criterium 1.2, wat betekent dat de hier toegekende scores hoofdzakelijk van een signalerende aard zijn. Ook het moreel-ethische component van georganiseerde criminaliteit valt buiten de scope van de methodiek nationale veiligheid. Iets dat uiteraard niet afdoet aan het belang hiervan.

7. Slotbeschouwing

De in dit themarapport beschouwde dreigingscategorieën lopen soms redelijk uiteen wat betreft de onderwerpen die ze beschouwen. Tegelijkertijd zijn er wel degelijke enige dwarsverbanden te identificeren en is er ruimte voor enkele meer algemene observaties op basis van de onderstaande risicodiagram. Voor meer onderwerp specifieke conclusies wordt verwezen naar de beschouwingen in de individuele hoofdstukken. Het risicodiagram hieronder geeft alle binnen dit thema beoordeelde scenario's weer langs de assen gevolgen en waarschijnlijkheid.

Wat opvalt in het diagram is dat de meeste scenario's relatief hoog scoren wat betreft de waarschijnlijkheid. Dat wil zeggen dat alle scenario's worden gezien als enigszins waarschijnlijk of hoger. De meerderheid wordt zelfs als waarschijnlijk beoordeeld. Qua impact tasten op één na alle scenario's de democratische rechtsstaat (criterium 5.2) op zijn minst ernstig aan en komt de totale inschatting van gevolgen over alle veiligheidsbelangen heen uit op een aanzienlijke of ernstige score.

Figuur 1 Risicodiagram ongewenste inmenging en beïnvloeding democratische rechtsstaat

	Zeer onwaarschijnlijk	Onwaarschijnlijk	Enigzins waarschijnlijk	Waarschijnlijk	Zeer waarschijnlijk
Catastrofaal					
Zeer ernstig					
Ernstig			• Crimineel geweld richting media en overheid • Ongewenste buitenlandse inmenging diasporagemeenschappen	• (Heimelijke) beïnvloeding door China	• Hybride operaties Rusland
Aanzienlijk				• Cyberspionage overheid • Georganiseerde criminaliteit door heel NL • Klassieke statelijke spionage • Criminele inmenging bedrijfsleven	
Beperkt					

Het is dan ook deze aantasting of ondermijning van de democratische rechtsstaat waar de in dit thema opgenomen dreigingen een grote mate van gelijkenis vertonen. De rechtsstaat kan worden geraakt door zowel de activiteiten van statelijke als niet-statelijke, criminele actoren. Voor beide soorten actor geldt dat deze aantasting voortkomt uit een streven om de eigen doelen te verwezenlijken. Waar niet-statelijke criminele actoren vooral streven naar status, geldelijk gewin en het hiertoe afschermen van de eigen activiteiten, kan er bij statelijke actoren sprake zijn van geopolitieke doelstellingen, economische gewin of eveneens een streven naar macht en invloed.[27]

Deze statelijke actoren en de dreiging die hiervan uitgaat is een tweede dwarsverband voor in ieder geval drie van de vier dreigingscategorieën. Zoals reeds vermeld in hoofdstuk drie, vallen hybride dreigingen onder het bredere begrip statelijke dreigingen.[28] Hetzelfde geldt echter ook voor (digitale) spionage en ongewenste buitenlandse inmenging in diasporagemeenschappen. De voor dit thema uitgevoerde analyses bevestigen dan ook dat een aantal van de dreigingen die vallen onder deze noemer de democratische rechtsstaat kunnen ondermijnen. Voor georganiseerde criminaliteit geldt eveneens dat dit in sommige gevallen kan worden gezien als statelijke dreiging. Dit is het geval wanneer criminelen werken in opdracht van een statelijke actor, die bijvoorbeeld een order geeft tot het uitvoeren van een ransomware aanval. Dit fenomeen staat bekend als '*crime as a service*' en is verder niet uitgewerkt in de voor de RbRa opgestelde gestelde scenario's rond georganiseerde criminaliteit.

Een laatste dwarsverband is het belang van technologische ontwikkelingen en de digitalisering van de maatschappij voor elk van de hier beschouwde dreigingscategorieën. Technologische ontwikkelingen stellen criminele actoren bijvoorbeeld in staat hun communicatie beter af te schermen door gebruik te maken van applicaties die berichten automatisch versleutelen. Het feit dat sommige onderdelen van het dagelijks leven zoals bankieren, aankopen doen en onderling communiceren zich in toenemende mate online afspelen, biedt eveneens kansen aan criminele actoren op het gebied van oplichtingspraktijken, de verkoop van verdovende middelen of cybercrime.[29] Statelijke actoren hebben op hun beurt steeds meer mogelijkheden om in Nederland woonachtige diasporagemeenschappen (online) in de gaten te houden en het uitvoeren van een desinformatiecampagne als onderdeel van hybride operaties wordt vergemakkelijkt door de brede toegang tot en het gebruik van sociale mediaplatformen en berichtendiensten. Digitalisering resulteert eveneens in een toenemende verbondenheid van netwerken en systemen alsmede de automatisering van processen. Op zijn beurt levert dit kwetsbaarheden op die door statelijke actoren kunnen worden uitgebuit bij het uitvoeren van hybride operaties, zoals offensieve cyberoperaties gericht op sabotage of spionage. Tegelijkertijd vraagt de uitrol van nieuwe technologie, zoals het opzetten van een landelijk dekkend 5G-netwerk om hard- en software die mogelijk afkomstig zijn van buitenlandse leveranciers. Alhoewel dit op zichzelf geen probleem is, zullen er landen zijn die bewust kwetsbaarheden inbouwen in hun producten om deze later eventueel te benutten voor het verkrijgen van gevoelige informatie. Naarmate de maatschappij meer digitaliseert en technologische ontwikkelingen zich aan blijven doen, is het van belang om evenwel een oog te houden op de kwetsbaarheden die dit met zich mee brengt en wat de gevolgen kunnen zijn voor de democratische rechtsstaat als kwaadwillende partijen deze kwetsbaarheden benutten.

Het thema ongewenste inmenging en beïnvloeding democratische rechtsstaat heeft aanknopingspunten met meerdere van de binnen de RbRa uitgewerkte thema's. Zo komt het fenomeen hybride dreigingen ook naar voren in de thema's bedreiging vitale infrastructuur en internationale en militaire dreigingen. In elk van deze thema's is een scenario uitgewerkt rond een door Rusland uitgevoerd pakket van hybride operaties die samen met het in dit themarapprot uitgewerkte scenario een drieluik vormen. Dit met als doel te illustreren dat hybride dreigingen zich kenmerken door de lange termijn, waarbij bepaalde specifieke hybride acties een korte tijdsspanne kunnen hebben, maar onderdeel zijn van een breder set aan activiteiten en een overkoepelende doelstelling die veel verder in de tijd kan liggen. In elk van de drie scenario's gaat Rusland een stap verder in het geweldsspectrum (zie figuur 2).

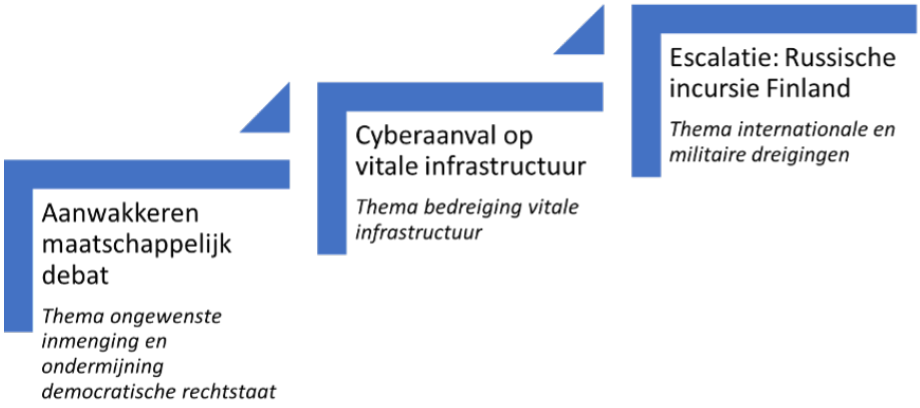
[27] Uiteraard kan een aantasting van de democratische rechtsstaat ook voortkomen uit de activiteiten van niet statelijke, extremistische actoren. Dit wordt behandeld in het themarapport polarisatie, extremisme en terrorisme.

[28] Het begrip statelijke dreigingen refereert naar 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.

[29] In het themarapport cyberdreigingen wordt nader ingegaan op het fenomeen cybercrime.

De scenario's worden apart uitgewerkt in bovengenoemde dreigingsthema's. In het hoofdrapport van de RbRa worden deze drie scenario's in gezamenlijkheid bekeken, vanuit het perspectief van hybride dreigingen. Tot slot zijn de dreigingscategorieën spionage en georganiseerde criminaliteit nauw verbonden met het thema cyberdreigingen. Voor georganiseerde criminaliteit geldt dat er in het betreffende thema nader in wordt gegaan op het fenomeen cybercrime en voor spionage geldt dat de in het thema genoemde ontwikkelingen en werkwijzen mogelijk ook relevant zijn voor specifiek digitale spionage.

Figuur 2 Drie scenario's uitgewerkt rond een door Rusland uitgevoerd pakket van hybride operaties



8. Bronnenlijst

4.3 Kilometers of Subsea Cable Vanished Off North Norwegian Coast. (2021, 10 november). *High North News*. Via: *https://www.highnorthnews.com/en/43-kilometers-subsea-cable-vanished-north-norwegian-coast*.

Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD). (2021). AIVD-jaarverslag 2020. Via: *https://www.aivd.nl/documenten/jaarverslagen/2021/04/29/aivd-jaarverslag-2020*.

Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD). (2022a). *Spionage*. Via: *https://www.aivd.nl/onderwerpen/spionage*.

Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD). (2022b). *Economische veiligheid*. Via: *https://www.aivd.nl/onderwerpen/economische-veiligheid*.

Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD). (2022c). *Economische veiligheid en digitale spionage*. Via: *https://www.aivd.nl/onderwerpen/economische-veiligheid*.

Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD). (2022d). AIVD-jaarverslag 2021. Via: *https://www.aivd.nl/documenten/jaarverslagen/2022/04/28/aivd-jaarverslag-2021*.

Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) & Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (MIVD). (2021). *Brochure cyberaanvallen AIVD en MIVD*. Via: *https://www.defensie.nl/downloads/publicaties/2021/06/28/brochure-cyberaanvallen-aivd-en-mivd*.

Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD), Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (MIVD) & Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV). (2021). *Dreigingsbeeld statelijke actoren*. Via: *https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/02/03/dreigingsbeeld-statelijke-actoren*.

Analistennetwerk Nationale Veiligheid. (2016). *Nationaal Veiligheidsprofiel 2016*. Via: *https://www.rivm.nl/onderwerpen/nationale-veiligheid*.

Analistennetwerk Nationale Veiligheid. (2020). *Horizonscan Nationale Veiligheid 2020*. Via: *https://www.rivm.nl/onderwerpen/nationale-veiligheid*.

Analistennetwerk Nationale Veiligheid. (2021). *Themastudie Georganiseerde Criminaliteit*. Via: *https://www.rivm.nl/onderwerpen/nationale-veiligheid*.

Analistennetwerk Nationale Veiligheid. (2022). *Leidraad Risicobeoordeling Rijksbrede risicoanalyse Nationale Veiligheid*. Via: *https://www.rivm.nl/onderwerpen/nationale-veiligheid*.

Bekkers, F., Meessen, R. & Lassche, D. (2019). *Hybrid conflicts: the new normal?* Via: *https://repository.tno.nl/islandora/object/uuid%3Ac280883b-13af-4654-aa8a-9a8e7a0d2a99*.

Bekkers, F., Teer, J., Kool, D., van Geuns, L., Bolder, P., Patrahau, I. & Sarel, M. (2021) *The High Value of The North Sea*. Den Haag: The Hague Centre for Strategic Studies. Via: *https://hcss.nl/wp-content/uploads/2021/10/Value-of-the-North-Sea-HR.pdf*.

Bruinsma, M., Stevens, V., Cremers, R. & Spapens, T. (2020). *Criminele inmenging bij amateursportverenigingen: Aard, omvang en handelingsperspectief*. Via: *www.mulierinstituut.nl/publicaties/25714/criminele-inmenging-bij-amateursportverenigingen/*.

Chinese drones van Rijkswaterstaat en politie mogelijk onveilig. (2021, 30 september). *NOS*. Via: *https://nos.nl/artikel/2399774-chinese-drones-van-rijkswaterstaat-en-politie-mogelijk-onveilig*.

Cullen, M. (2022, 26 januari). Could Russia cut Ireland and the world's internet? Fears grow as war games continue. *Irish Mirror.* Via: *https://www.irishmirror.ie/news/irish-news/could-russia-cut-ireland-worlds*.

Dorio, C. (2021, 17 april). 'Rapport over KPN bevestigt jarenlange geruchten over spionage China'. NOS. Via: *https://nos.nl/artikel/2377101-rapport-over-kpn-bevestigt-jarenlange-geruchten-over-spionage-china*.

Douane. (2021). *Drugsvangsten 1e helft 2021*. Via: *https://www.rijksoverheid.nl/documenten/mediateksten/2021/07/15/douane-drugsvangst-eerste-helft-2021*.

Ducheine, P. & Pijpers, P. (2022, 20 april). Hoe staat het nu met Ruslands digitale oorlog? *Financieel Dagblad*. Via: *https://fd.nl/opinie/1436771/hoe-staat-het-nu-met-ruslands-digitale-oorlog*.

European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction (EMCDDA) & Europol (2019). *EU Drug Markets Report.* Via: *www.emcdda.europa.eu/publications/joint-publications/eu-drug-markets-report-2019_en*.

Fijnaut, C., Bovenkerk, F., Bruinsma, G. & van de Bunt, H. (1996). *Eindrapport Onderzoeksgroep Fijnaut: Georganiseerde Criminaliteit in Nederland*. Via: *https://www.parlementairemonitor.nl/9353000/1/j9vvij5epmj1ey0/vi3ag2g25mzg*.

Giannopoulos, G., Smith, H. & Theocharidou, M. (2021). *The Landscape of Hybrid Threats: A Conceptual Model, EUR 30585 EN*. Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2021. Doi:10.2760/44985, JRC123305

Huawei definitief uit kern van Nederlandse telecomnetwerken. (2021, 21 mei). *RTL*. Via: *https://www.rtlnieuws.nl/tech/artikel/5232314/huawei-5g-telecom-netwerk-provider-kpn-t-mobile-vodafone-china-spionage*.

Hybrid Centre of Excellence. (2022). *Hybrid threats as a concept*. Via: *https://www.hybridcoe.fi/hybrid-threats-as-a-phenomenon/*.

Lai, K. (2021, 11 november). PRIMER: China's Data Security Law. *International financial Law Review*. Via: *https://www.iflr.com/article/2a6478kz8k2ue7ln620ao/primer-chinas-data-security-law*.

Meijer, R., Moolenaar, D., Choenni, R. & van den Braak, S. (2021). *Criminaliteit en rechtshandhaving 2020*. Via: *https://www.om.nl/actueel/nieuws/2021/10/18/sterke-daling-in-hele-strafrechtketen-in-door-covid-19-getekend-jaar*.

Microsoft: Rusland vorig jaar verantwoordelijk voor 58 procent van hackaanvallen. (2021, 7 oktober). *NOS*. Via: *https://nos.nl/artikel/2400774-microsoft-rusland-vorig-jaar-verantwoordelijk-voor-58-procent-van-hackaanvallen*.

Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (MIVD). (2020). *Jaarplanbrief MIVD 2021*. Via: *https://privacy-web.nl/wp-content/uploads/po_assets/559573.pdf*.

Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (MIVD). (2021a). *Jaarverslag MIVD 2020*. Via: *https://www.defensie.nl/downloads/jaarverslagen/2021/04/30/jaarverslag-2020-mivd*.

Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (MIVD). (2021b). *Jaarplanbrief MIVD 2022*. Via: *https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2021Z23754&did=2021D50368*.

Ministerie van Buitenlandse Zaken. (2021). *Verbeter de verbinding. Evaluatie internationaal cybersecuritybeleid van het ministerie van Buitenlandse Zaken*. Via: *https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/09/29/bijlage-2-iob-cybersecurity-evaluatie-rapport*.

Modderkolk, H. (2021a, 6 maart). Russian and Chinese hackers gained access to EMA. *Volkskrant*. Via: *https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/russian-and-chinese-hackers-gained-access-to-ema~bdc61ba59/*.

Modderkolk, H. (2021b, 17 april). Huawei kon alle gesprekken van mobiele kpn-klanten afluisteren inclusief die van politici. *Volkskrant*. Via: *https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/huawei-kon-alle-gesprekken-van-mobiele-kpn-klanten-afluisteren-inclusief-die-van-politici~bd1aece1/*.

Nationaal cyber Security Centrum (NCSC). (2021). *Cybersecuritybeeld Nederland 2021: Cyberincidenten kunnen onze maatschappij verlammen*. Via: *https://www.ncsc.nl/onderwerpen/cyber-security-beeld-nederland*.

Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV). (2022). *Overzicht vitale processen*. Via: *https://www.nctv.nl/onderwerpen/vitale-infrastructuur/overzicht-vitale-processen*.

Nelen, H., van Wingerde, K., Moerland, R., Bisschop, L., Geurtjens, K., Thelen, A. & Servaas, L. (2021). *Procesevaluatie en Actieonderzoek versterking aanpak ondermijnende criminaliteit – tussenrapportage*. Via: *https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/06/30/tk-bijlage-tussenrapport-def*.

Newdick, T. (2021, 10 januari). Undersea Cable Connecting Norway With Arctic Satellite Station Has Been Mysteriously Severed. *The Warzone*. Via: *https://www.thedrive.com/the-war-zone/43828/undersea-cable-connecting-norway-with-arctic-satellite-station-has-been-mysteriously-severed*.

Noordanus, P. (2020). *Een pact voor de rechtsstaat: Een sterke terugdringing van drugscriminaliteit in tien jaar*. Via: *https://www.riec.nl/documenten/publicaties/2020/11/11/pact-voor-de-rechtsstaat*.

Overvest, B., Non, M., Dinkova, M., El-Dardiry, R. & en Windig, R. (2019). *Risicorapportage cyberveiligheid economie 2019*. Den Haag: Centraal Planbureau. Via: *https://www.cpb.nl/publicaties?year=2019&author=Milena%20Dinkova*.

Politie. (2021). *ERISSP Landelijk overzicht Synthetische Drugs 1e helft 2021*. Via: *https://www.politie.nl/binaries/content/assets/politie/onderwerpen/drugs/landelijk-overzicht-synthetische-drugs-eerste-helft-2021.pdf*.

Pronk, D. (2021). Fifty Shades of Grey: 21st century strategic competition with Russia and China. Via: *https://www.clingendael.org/publication/21st-century-strategic-competition-russia-and-china*.

Rijksoverheid. (2020). *Voortgang plan van aanpak witwassen*. Via: *https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2020Z23553&did=2020D49667*.

Rijksoverheid. (2021). *Maatregelen tegen ondermijnende criminaliteit*. Via: *https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/ondermijning/maatregelen-tegen-ondermijnende-criminaliteit*.

Rijksoverheid. (2022). *Strafbaarstelling spionage gemoderniseerd*. Via: *https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2022/02/28/strafbaarstelling-spionage-gemoderniseerd*.

Schellevis, J. (2020, 23 december). Buitenlandse inlichtingendienst zat waarschijnlijk achter EMA-hack. *NOS*. Via: *https://nos.nl/artikel/2361735-buitenlandse-inlichtingendienst-zat-waarschijnlijk-achter-ema-hack*.

Scott, M. (2022, 10 Maart). As war in Ukraine evolves, so do disinformation tactics. *Politico*. Via: *https://www.politico.eu/article/ukraine-russia-disinformation-propaganda/*.

Temple-Raston, D. (2021, 16 april). A 'Worst Nightmare' Cyberattack: The Untold Story Of The SolarWinds Hack. *NPR*. Via: *https://www.npr.org/2021/04/16/985439655/a-worst-nightmare-cyberattack-the-untold-story-of-the-solarwinds-hack?t=1653987118094*.

Trimbos instituut. (2021a). *Nationale Drug Monitor 2020.* Via: *https://www.trimbos.nl/aanbod/webwinkel/product/af1862-jaarbericht-nationale-drug-monitor-2020*.
Trimbos Instituut. (2021b). *Methamfetamine (crystal meth).* Via: *https://www.trimbos.nl/kennis/drugs/crystal-meth-methamfetamine*.
Unger, B., Ferwerda, J., Koetsier, I., Gjoleka, B., van Saase, A., Slot, B. & de Swart, L. (2018). *Aard en omvang van criminele bestedingen.* Den Haag: WODC. Via: *www.wodc.nl/binaries/2790_Volledige_Tekst_tcm28-355586.pdf*.
Van der Veen, H. & Heuts, L. (2020). *National Risk Assessment Witwassen 2019 (cahier 2020-11).* Den Haag: WODC. Via: *www.wodc.nl/onderzoeksdatabase/2689h-nra-witwassen-2.aspx*.
Van Gestel, B. & Kouwenberg, R. (2020). *Update liquidaties 2020 (WODC factsheet 2020-4).* Via: *https://repository.wodc.nl/bitstream/handle/20.500.12832/3013/Factsheet-2020-4-volledige-tekst.pdf?sequence=1&isAllowed=y*.
Veldhuis, G., Smits-Slijsen, E. & van Waas, R. (2021). *De sociale impact van de coronacrisis - een systeemanalyse (TNO 2021 R11223).* Via: *https://www.tno.nl/nl/aandachtsgebieden/gezond-leven/kennis-expertise-coronacrisis/de-sociale-impact-van-de-coronacrisis/*.
Verenigde Naties (VN). (1982). *United Nations Convention on the Law of the Sea.* Via: *https://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_e.pdf*.
Vegelien, S. (2021, 15 juni). Nederlandse zeekabels verouderen. *Tweakers*. Via: *https://tweakers.net/reviews/9070/nederlandse-zeekabels-verouderen-digitale-sleutelpositie-in-gevaar.html*.
Vrees voor Chinese spionage via scanners in haven Rotterdam. (2021, 1 februari). *NOS*. Via: *https://nos.nl/artikel/2366862-vrees-voor-chinese-spionage-via-scanners-in-haven- rotterdam*.
VS zet tien Russische diplomaten uit vanwege hack van vorig jaar. (2021, 15 april). *NOS*. Via: *https://nos.nl/artikel/2376834-vs-zet-tien-russische-diplomaten-uit-vanwege-hack-van-vorig-jaar*.
Winter, M., Woestendburg, N., Struiksma, N., Akerboom, C. & Boxum, C. (2017). *Criminele beïnvloeding van het lokale openbaar bestuur.* Groningen: Pro Facto. Via: *https://repository.wodc.nl/handle/20.500.12832/2284*.
Zandee, D., van der Meer, S. & Stoetman, A. (2021). *Countering hybrid threats: Steps for improving EU-NATO cooperation.* Den Haag: Instituut Clingendael. Via: *https://www.clingendael.org/pub/2021/countering-hybrid-threats/*.

Rijksoverheid

Analistennetwerk Nationale Veiligheid

Dit is een uitgave van:

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

Juli 2022

013966-05