Geïntegreerde risicoanalyse Nationale Veiligheid

Analistennetwerk Nationale Veiligheid

Colofon

De Geïntegreerde risicoanalyse Nationale Veiligheid is gemaakt door
het Analistennetwerk Nationale Veiligheid in opdracht van de NCTV.

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

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

Geïntegreerde risicoanalyse Nationale Veiligheid

Analistennetwerk Nationale Veiligheid

Inhoud

1 Introductie

Het kabinet heeft in 2018 besloten om een meerjarige Nationale Veiligheidsstrategie (NVS) te ontwikkelen. Om deze strategie te kunnen opstellen, bestaat er behoefte aan inzicht in de belangrijkste risico's voor de nationale veiligheid van Nederland in de komende jaren. De Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) heeft daarom het Analistennetwerk Nationale Veiligheid (ANV) de opdracht gegeven om een geïntegreerde risicoanalyse op te leveren. Deze analyse zal de basis vormen voor de genoemde Nationale Veiligheidsstrategie. In bijlage 1 is het Analistennetwerk toegelicht.

1.1 Doelstelling

Het doel van deze geïntegreerde risicoanalyse is om de grootste risico's voor de Nederlandse nationale veiligheid in de komende vijf jaar inzichtelijk te maken. Dit rapport geeft daartoe een overzicht van de grootste risico's van verschillende rampen, crises en dreigingen met een mogelijk ontwrichtend effect op onze samenleving. Er is sprake van een mogelijk ontwrichtend effect op de samenleving als één of meer van de zes nationale veiligheidsbelangen ernstig worden aangetast.

Om de grootste rampen, crises en dreigingen in kaart te brengen, wordt een *'all hazard' benadering* gebruikt. Bij deze risicoanalyse betrekt het ANV naast niet-moedwillig en moedwillige risico's (safety én security) ook interne én externe risico's en dreigingen. De verschillende risico's zijn onderling vergelijkbaar omdat ze op dezelfde wijze zijn geanalyseerd en beoordeeld. De resultaten van de verschillende analyses zijn beschreven in een aantal themarapportages. Uit deze rapportages zijn de belangrijkste bevindingen geselecteerd en in dit eindproduct opgenomen[1].

[1] Het ANV heeft binnen deze Geïntegreerde Risicoanalyse negen achterliggende themarapportages opgesteld, waarin de context, risicocategorieën en uitgevoerde scenarioanalyses zijn opgenomen.

Tabel 1. De zes nationale veiligheidsbelangen

De zes nationale veiligheidsbelangen	
Territoriale veiligheid	Het ongestoord functioneren van Nederland en haar EU en NAVO bondgenoten als onafhankelijke staten in brede zin, dan wel de territoriale veiligheid in enge zin.
Fysieke veiligheid	Het ongestoord functioneren van de mens in Nederland en zijn omgeving.
Economische veiligheid	Het ongestoord functioneren van Nederland als een effectieve en efficiënte economie.
Ecologische veiligheid	Het ongestoord blijven voortbestaan van de natuurlijke leefomgeving in en nabij Nederland.
Sociale en politieke stabiliteit	Het ongestoorde voortbestaan van een maatschappelijk klimaat waarin individuen ongestoord kunnen functioneren en groepen mensen goed met elkaar kunnen samenleven binnen de verworvenheden van de Nederlandse democratische rechtstaat en daarin gedeelde waarden.
Internationale rechtsorde	Het goed functioneren van het internationale stelsel van normen en afspraken, gericht op het bevorderen van de internationale vrede en veiligheid.

1.2 Aanpak en kader

De geïntegreerde risicoanalyse kijkt naar twee aspecten om te bepalen welke risico's de grootste dreiging vormen: de *impact* waarmee de zes nationale veiligheidsbelangen worden getroffen en de *waarschijnlijkheid* dat een dreiging zich daadwerkelijk zal voordoen Er is bewust voor gekozen is om deze twee accenten apart te beschouwen. Verder worden zowel de context als ontwikkelingen rond een risico bekeken, evenals relaties en dwarsverbanden tussen verschillende risicocategorieën en thema's. Dreigingen en risico's worden dus in een breder perspectief geplaatst en er is sprake van een geïntegreerde analyse. Vragen rond weerbaarheid of te versterken capaciteiten om de risico's te beperken blijven wel buiten beschouwing.

Een belangrijke basis voor deze analyse vormt het Nationale Veiligheidsprofiel (NVP) dat in 2016 in opdracht van de NCTV door het ANV is uitgebracht (ANV, 2016). Ook is gebruik gemaakt van een inventarisatie van risico's uit andere documenten van het ANV en externe organisaties. Eerst is nagegaan of de uitkomsten van het NVP nog actueel zijn. Vervolgens zijn aanvullende analyses en expertsessies uitgevoerd aan de hand van scenario's. Vooral de internationale dreigingen en risico's krijgen in deze nieuwe risicoanalyse meer aandacht dan in het NVP. Hiernaast zijn er literatuurstudies gedaan naar de verschillende risicocategorieën om de recente ontwikkelingen in deze categorieën te duiden. De resultaten zijn samen met de scenariobeschrijvingen, scoringstabellen en bijbehorende analyses vastgelegd in aparte themarapportages.

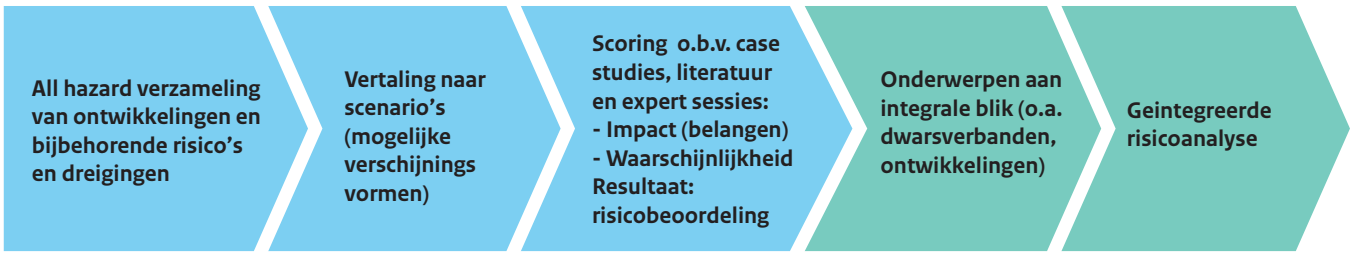
Onderstaande figuur geeft de gehanteerde werkwijze schematisch weer.

De methodiek die is gebruikt voor de (onderliggende) analyses van het NVP is voor de geïntegreerde risicoanalyse als uitgangspunt genomen en uitgebreid. De nationale veiligheidsbelangen vormen het uitgangspunt. In voorgaande analyses is er gekeken naar de bedreiging van de *vijf* nationale veiligheidsbelangen, zoals die in de Strategie Nationale Veiligheid (SNV) uit 2007 zijn genoemd: Territoriale, Fysieke, Ecologische en Economische veiligheid en Sociale en politieke stabiliteit. In de nieuwe analyse is daar de Internationale rechtsorde als extra veiligheidsbelang aan toegevoegd. Verder zijn binnen het belang 'Territoriale veiligheid' twee extra criteria uitgewerkt: digitale ruimte en integriteit van het bondgenootschappelijk grondgebied. Dit is verder uitgelegd in hoofdstuk 3.

De tijdshorizon voor de in dit document gepresenteerde risicoanalyse is 0-5 jaar. Er wordt dus gekeken naar (de grootste) risico's die op dit moment op ons afkomen. In de onderliggende themarapportages wordt er meer aandacht gegeven aan lange termijn ontwikkelingen. Ook de Horizonscan Nationale Veiligheid (ANV, 2018) beschrijft dergelijke ontwikkelingen in meer detail. In deze geïntegreerde risicoanalyse zijn enkele van deze ontwikkelingen die relevant zijn voor de risico's op de langere termijn benoemd.

De risicoanalyse beperkt zich tot het Nederlands grondgebied op het Europese continent. Het Caraïbische deel van het Koninkrijk wordt dus niet meegenomen.

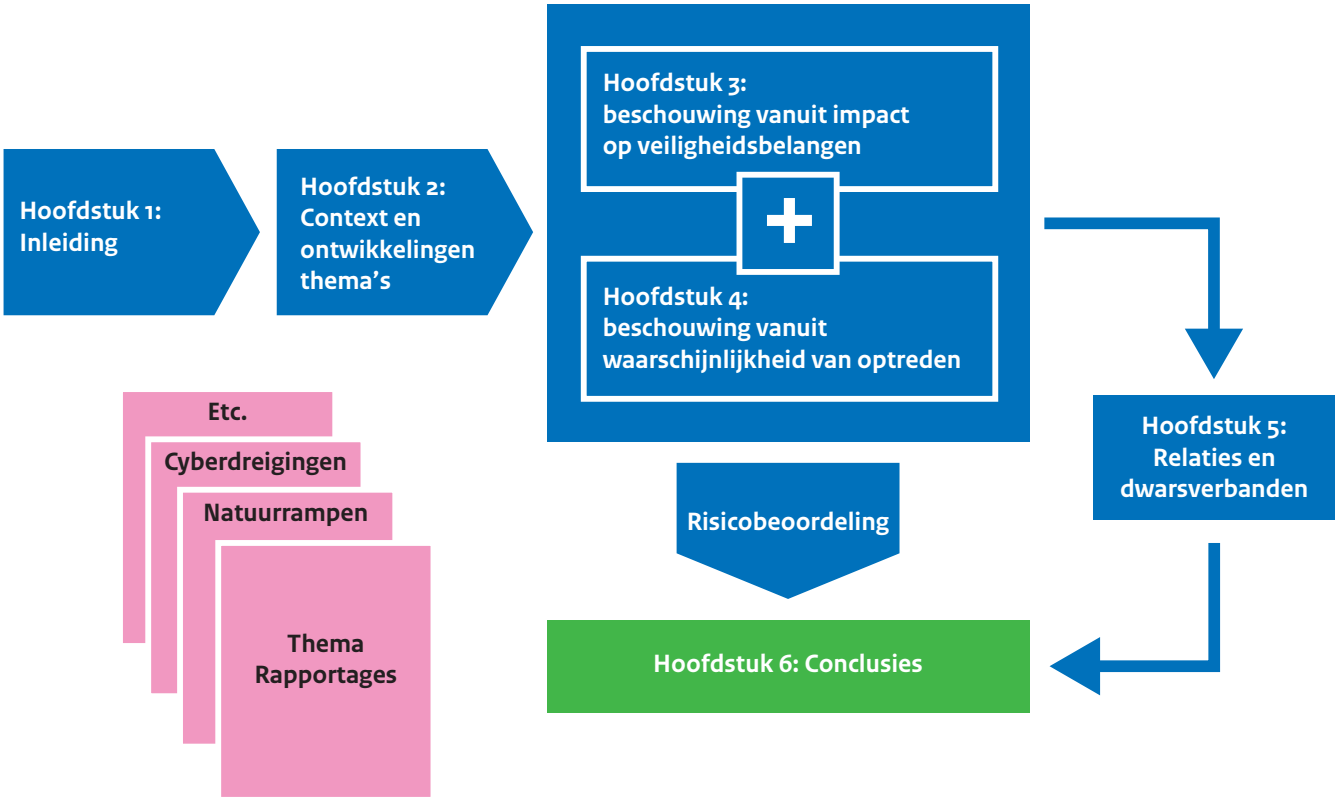
Figuur 1 Schematische weergave van het proces



1.3 Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk wordt een overzicht van de beschouwde thema's en risicocategorieën gegeven. Hierbij wordt ook kort ingegaan op de context en ontwikkelingen van de verschillende thema's. In hoofdstuk 3 wordt aan de hand van de zes nationale veiligheidsbelangen inzicht gegeven in de risico's die leiden tot de grootste impact op de zes nationale veiligheidsbelangen. Dit geeft antwoord op de vraag hoe ernstig de zes belangen aangetast kunnen worden en de nationale veiligheid in het geding kan zijn. Waar hoofdstuk 3 inzoomt op de mogelijke impact, geven we in hoofdstuk 4 aandacht aan de risico's met de grootste waarschijnlijkheid van optreden. Deze twee hoofdstukken samen vormen de risicobeoordeling. Vanuit een meer integrale blik wordt in hoofdstuk 5 ingegaan op enkele relevante relaties en dwarsverbanden. Ten slotte komen alle bevindingen bij elkaar in hoofdstuk 6, welke ook de conclusies bevat. In dit hoofdstuk gaan we in op de vraag wat (in de komende vijf jaar) de grootste risico's voor de nationale veiligheid zijn.

Figuur 2 Schematische weergave van de inhoud van de Geïntegreerde risicoanalyse



2 Beschouwde thema's en risicocategorieën

In de risicoanalyse is grotendeels aangesloten bij de indeling (taxonomie) van thema's en risicocategorieën uit het NVP. Ook is er nagegaan of er ten opzichte van deze bestaande categorieën aanvullende risico's en/of trends zijn die beschouwd dienden te worden. Dit is geïnventariseerd op basis van actuele rapportages en documenten[2]. Naar aanleiding hiervan zijn enkele bestaande risicocategorieën geactualiseerd en enkele nieuwe categorieën toegevoegd. Zo zijn de proliferatie van CBRN-wapens (chemisch, biologisch, radiologisch of nucleair), militaire dreigingen, instabiliteit aan de rand van Europa, onder druk staande veiligheidsarrangementen (NAVO, EU) en bedreigingen van de knooppuntfunctie en de aan- en afvoerlijnen van Nederland (flow security) als aparte risicocategorieën beschreven. Datzelfde geldt voor ongewenste buitenlandse beïnvloeding via hybride operaties. Daarnaast zijn aanvullingen gedaan bij digitale sabotage, (gewelddadig) extremisme en het wereldhandelssysteem binnen het thema Financieel-economische bedreigingen.

Voor alle thema's zijn er deskstudies en in sommige gevallen expertconsultaties uitgevoerd om de laatste ontwikkelingen boven tafel te krijgen. Bij die thema's waarvan de risico's uit het NVP actueel werden bevonden, zijn er geen verdere analyses gedaan. Dat zijn de risico's die vallen onder de thema's Natuurrampen, Bedreigingen voor gezondheid en milieu, Zware ongevallen en Verstoring vitale infrastructuur. Uiteraard zijn de desbetreffende risico's wel meegenomen in de resultaten. Voor deze, maar ook alle andere thema's geldt dat er rapportages zijn opgesteld waarin de resultaten van de inventarisatie en de verdiepingsslag beschreven staan. Voor een meer diepgaande analyse wordt daarom naar de themarapportages verwezen.

[2] In de inventarisatie zijn rapporten en documenten zoals (niet-limitatief) de Geïntegreerde Buitenland- en Veiligheidsstrategie, de Defensienota, Clingendael en HCSS strategische monitors, dreigingsbeeld terrorisme, CSBN, jaarverslagen van MIVD/AIVD, Cybersecurity strategie, ANV Horizonscan Nationale Veiligheid 2018 als bronnen gebruikt.

In deze geïntegreerde risicoanalyse zijn alleen de grootste risico's die een mogelijk ontwrichtend effect op onze samenleving kunnen hebben opgenomen. In tabel 2 is een overzicht van deze thema's en risicocategorieën opgenomen.

In de volgende paragrafen zijn de thema's kort uiteengezet samen met de belangrijkste ontwikkelingen van de laatste jaren en de te verwachten trends. Ter illustratie is op sommige plekken (in een kader) een korte toelichting of beschrijving van een scenario toegevoegd. Deze fictieve scenario's zijn gebruikt om de risico's binnen een categorie inzichtelijk te maken (zie verder de themarapportages).

2.1 Bedreigingen voor gezondheid en milieu

In het thema Bedreigingen voor gezondheid en milieu ligt het accent op acute dreigingen voor de gezondheid en het milieu die zich in de vorm van een crisis aandienen. De volgende twee risicocategorieën zijn in dit document opgenomen: een grootschalige uitbraak van een infectieziekte (zoals een grieppandemie) en een zoönose of dierziekte. In de bijbehorende themarapportage zijn ook andere, minder urgente of minder grootschalige dreigingen beschreven.

Binnen dit thema zijn er enkele aandachtspunten die voor de risico's op de langere termijn relevant zijn. Een eerste aandachtspunt is de vaccinatiegraad in Nederland. Het aantal jonge kinderen dat vaccinaties uit het Rijksvaccinatieprogramma (RVP) krijgt is nog steeds hoog, maar daalde de laatste jaren licht. Op basis van voorlopige vaccinatiegraadcijfers (begin 2019) is er echter geen verdere afname van de vaccinatiegraad bij zuigelingen te zien. Bij een verdere daling van de vaccinatiegraad zou op de langere termijn de kans dat infectieziekten optreden toe kunnen nemen. Ook zouden

Tabel 2: Overzicht thema's en risicocategorieën

Thema	Risicocategorie
Bedreigingen voor gezondheid en milieu	Infectieziekten humaan
	Dierziekten en zoönose
Natuurrampen	Extreem weer
	Overstroming
	Natuurbrand
	Aardbeving
Verstoring vitale infrastructuur	Verstoring vitale infrastructuur
Zware ongevallen	Stralingsongevallen
	Chemische incidenten
Cyberdreigingen	Digitale sabotage
	Aantasting functioneren internet
	Cyberspionage
	Cybercriminaliteit
Ondermijning democratische rechtsstaat	Niet-gewelddadig extremisme
	Ondermijnende criminaliteit (enclavevorming)
	Ongewenste buitenlandse inmenging
	Ongewenste buitenlandse beïnvloeding (via hybride operaties)
Gewelddadig extremisme en terrorisme	Gewelddadig extremisme
	Terrorisme
Financieel-economische bedreigingen	Criminele inmenging
	Bedreigingen van de knooppuntfunctie en de aan- en afvoerlijnen van Nederland (flow security)
	Handelskrimp/verstoring internationale handel
	Destabilisatie financieel systeem
Bedreigingen internationale vrede en veiligheid	Instabiliteit rondom Europa
	Militaire dreigingen (NAVO-lidstaat)
	CBRN-proliferatie
	Veiligheidsarrangementen onder druk (NAVO, EU)

ziektes die in Nederland reeds zijn uitgebannen terug kunnen komen.

Daarnaast blijft antimicrobiële resistentie (AMR) een ontwikkeling om alert op te blijven. In een aantal delen van de wereld is AMR inmiddels een groot probleem voor de volksgezondheid. In Nederland is het vóórkomen (dragerschap) van resistente bacteriën bij mensen de afgelopen jaren gemiddeld genomen stabiel gebleven. Ook het gebruik van antibiotica en het aantal zorg gerelateerde infecties zijn ongeveer stabiel, hoewel dat varieert per type antibioticum en infectie. Om dat zo te houden moet Nederland zich echter voldoende blijven weren tegen de toenemende dreiging door insleep uit andere landen.

Wat betreft het milieu zijn er enkele ontwikkelingen die op termijn de voedselvoorziening en de voedselveiligheid kunnen beïnvloeden. Door een verder verlies aan biodiversiteit en biomassa kunnen de natuurlijke omgeving en de landbouw significant verschralen. Verder kan de toename van bijensterfte en algemene

verslechtering van de insectenpopulaties in Nederland onder andere mogelijke gevolgen hebben voor de bestuiving van fruit in de fruitteelt.

2.2 Natuurrampen

Bij het thema Natuurrampen gaat het om (potentiële) rampen die veroorzaakt worden door natuurgeweld. Een dergelijke ramp heeft veelal een natuurlijke oorzaak, maar kan ook (direct of indirect) door menselijk handelen worden veroorzaakt. Naast overstromingen (zowel vanuit zee als vanuit een rivier) kunnen in het bijzonder extreem weer (zware storm, sneeuwstorm, ijzel), natuurbranden en aardbevingen (ernstige) gevolgen hebben voor onze samenleving.

Klimaatverandering, in combinatie met de (versnelde) zeespiegelstijging is een belangrijke ontwikkeling binnen dit thema. Door klimaatverandering neemt op de langere termijn de kans op natuurrampen toe. Weersextremen zullen vaker voorkomen.

Scenario Extreem weer in de Randstad

Bij extreem weer kan gedacht worden aan een scenario waarin door hevige sneeuwval en ijzel een deel van de Randstad afgesloten zal zijn. Als dit enkele dagen duurt, leidt tot enorme verstoring van het dagelijks leven (aldaar).

Een extra risico bij extreem weer is het fenomeen coïncidentie: het samenkomen van twee effecten. Denk bijvoorbeeld aan piekafvoeren van de grote rivieren in combinatie met een westerstorm. Hierdoor wordt het water vanuit de zee of het IJsselmeer opgestuwd. De rivieren kunnen het water vervolgens niet afvoeren naar zee, waardoor het risico op overstromingen vanuit de rivieren wordt vergroot.

2.3 Verstoring vitale infrastructuur

Sommige processen zijn zo vitaal voor het functioneren van onze samenleving dat een verstoring de maatschappij ernstig ontwricht. Deze processen samen vormen de Nederlandse vitale infrastructuur. Onder Verstoring vitale infrastructuur verstaan we niet alleen de gedeeltelijke of volledige uitval of verstoring van een vitaal proces, maar bijvoorbeeld ook (gedeeltelijk) verlies van zeggenschap over vitale processen door ongewenste buitenlandse overnames of beïnvloeding, waardoor de continuïteit en integriteit van vitale processen niet langer kan worden gewaarborgd.

Om te beginnen kan Verstoring van vitale infrastructuur op zichzelf een bedreiging voor de nationale veiligheid vormen. Verder kan het ook andere dreigingen versterken, zoals overstromingen of zware ongevallen. Andersom kan een overstroming, ongeval of bijvoorbeeld een cyberaanval, de vitale infrastructuur verstoren. Er is dan ook een sterke verwevenheid tussen de risico's van vitale infrastructuur en andere risico's. In hoofdstuk vijf komen we hier op terug. Verstoring van vitale infrastructuur kan zowel een moedwillige als niet-moedwillige oorzaak hebben.

Bij verstoring van vitale processen wordt de impact vaak versterkt door keteneffecten die optreden door afhankelijkheden tussen verschillende vitale processen. De afhankelijkheden tussen vitale processen zijn in veel gevallen niet direct en eenduidig. Het keteneffect wordt bijvoorbeeld beperkt door noodvoorzieningen voor cruciale onderdelen van een vitaal proces. Pas wanneer deze noodvoorzieningen niet meer werken, ontstaat het keteneffect. Daarnaast kunnen keteneffecten worden beïnvloed door omstandigheden zoals het seizoen, tijd van de dag, droogte of juist hevige regenval. Keteneffecten ontstaan vooral door uitval van vitale processen binnen het domein energie en ICT/telecom.

Bij vitale infrastructuur is een belangrijke ontwikkeling de toename van de afhankelijkheid en verwevenheid van vitale processen. Daar komt bij dat netwerken van onderling verbonden systemen (ook intersectoraal) steeds complexer worden. De introductie van slimme technologie zorgt er bijvoorbeeld voor dat systemen afhankelijker worden van elektriciteit en dataverkeer. De afhankelijkheid van internet neemt eveneens toe doordat steeds meer procescontrolesystemen via een IP-netwerk op het internet zijn aangesloten. Door technologische innovaties verdwijnen klassieke alternatieven (zoals vaste spraakdiensten) bovendien in toenemende mate en kunnen ICT-verstoringen een steeds grotere impact hebben op uiteenlopende componenten van systemen. Daarnaast geldt voor sommige vitale processen dat (Europese) netwerken in steeds sterkere mate verbonden zijn, waardoor verstoringen in één deel van het netwerk ook effect kunnen hebben op andere delen van het netwerk.

Door de toenemende maatschappelijke afhankelijkheid en de potentieel grote keteneffecten zijn enkele transities in het bijzonder relevant voor de continuïteit en veiligheid van vitale infrastructuur: de energietransitie en de overgang naar autonome systemen. Wat betreft

de energietransitie is het op dit moment niet te voorspellen hoe de energievoorziening er op de lange termijn uit gaat zien. Wel is duidelijk dat er een transitie komt die nieuwe kwetsbaarheden met zich mee brengt. Ook de risico's die gekoppeld zijn aan autonome systemen worden groter naarmate deze in meer verschillende domeinen autonome systemen worden toegepast. Er is een duidelijke trend in toename van autonome systemen in allerlei sectoren zoals de elektriciteitssector, de financiële sector of industrie. Autonome systemen kunnen vaak niet in isolement opereren, waardoor communicatie en interactie tussen verschillende entiteiten (veelal via het internet) plaatsvindt. Dit maakt de systemen vatbaarder voor ongewenste inmenging van buitenaf. De interactie van autonoom werkende systemen kan bovendien leiden tot verstoring van (vitale) processen door bijvoorbeeld fouten in het ontwerp van de software of onvoorzien 'gedrag' van autonome systemen.

2.4 Zware ongevallen

Dit thema omvat alle ongevallen die de maatschappij kunnen ontwrichten, zoals stralingsongevallen (kerncentrales), grootschalige chemische incidenten en transportongevallen. Bij een grootschalig transportongeval (zoals een vliegtuigongeluk) kunnen er grote aantallen slachtoffers vallen. Omdat de (totale) gevolgen van chemische incidenten en stralingsongevallen echter groter zijn, worden er (in lijn met het NVP 2016) geen transportongevallen opgenomen in dit rapport.

De afgelopen jaren hebben er geen zware ongevallen plaatsgevonden die specifiek de nationale veiligheid raken. Wel zijn er zorgen onder delen van de bevolking over de veiligheid van en het toezicht op enkele Belgische kerncentrales die zich vlak over de Nederlandse grens bevinden. Ook zijn er binnen de chemiesector enkele ontwikkelingen die het waard zijn te vermelden. Zo zullen veel chemische bedrijven de komende jaren te maken krijgen met de veroudering van hun installaties ('ageing'). Verder worden grote chemische bedrijven soms opgedeeld in meerdere kleinere bedrijven. Dit betekent dat er vaker op één terrein meerdere bedrijven worden geclusterd. Er moet dus met steeds meer partijen worden afgestemd over onderwerpen als veiligheid.

2.5 Cyberdreigingen

Dit thema richt zich op alle gebeurtenissen of activiteiten die de vertrouwelijkheid, integriteit of beschikbaarheid van informatiesystemen, de informatie daarin en de diensten die daarvan afhankelijk zijn aantasten. Het gaat hierbij om digitale sabotage (inclusief onbedoelde verstoring in de vorm van bijkomende schade, de collateral damage), aantasting van het functioneren van het internet, cyberspionage en cybercriminaliteit. Bij cyberdreigingen gaat het meestal over uiteenlopende situaties waarbij verstoringen of incidenten ontstaan via een digitale weg. Vanuit risico-oogpunt kan een cyberdreiging zowel een middel als een doel zijn. Als middel wordt cyber bijvoorbeeld ingezet tijdens hybride operaties. Digitale systemen zelf kunnen echter ook zelf onderwerp (doelwit) zijn van een aanval of verstoring. Dit kan een fysieke oorzaak hebben. Omdat de uitval van deze digitale systemen vaak ook weer (aanvullende) fysieke gevolgen heeft, is het onderscheid tussen cyberdreigingen en andere vormen van dreigingen in het digitale domein niet altijd strikt te duiden.

Scenario Digitale sabotage

Scenario 'collateral damage': Een buitenlandse hackersgroep heeft een succesvolle hack uitgevoerd op een software leverancier uit India dat populaire administratiesoftware verkoopt die wereldwijd gebruikt wordt door publieke en private organisaties in verschillende sectoren. Via de hack zijn de daders in staat om een malafide beveiligingsupdate voor de software beschikbaar te stellen aan de softwaregebruikers. Omdat veel organisaties actief beleid voeren om beveiligingsupdates snel uit te voeren verspreidt de malware zich in korte tijd snel, ook bij verschillende organisaties en bedrijven die actief zijn in Nederland.

Recente analyses benadrukken de (digitale) dreiging vanuit statelijke actoren. Deze dreiging is erop gericht de democratische samenleving te ondermijnen en ontwrichten, strategische informatie via spionage te verwerven en vitale systemen te verstoren of zelfs te saboteren. Door digitalisering zijn externe en interne veiligheid steeds sterker met elkaar verbonden. In het bijzonder wordt de dreiging vanuit Rusland genoemd. Dit land maakt gebruik van de kwetsbaarheden van open en democratische samenlevingen met hun digitale mogelijkheden om politieke doelen te bereiken.

Verder wordt China vaak genoemd vanwege haar economisch-strategisch gedreven activiteiten, waaronder (cyber) spionage.

Naast gerichte aanvallen op Nederlandse doelwitten moet in de context van digitale sabotage ook rekening worden gehouden met de nevenschade die veroorzaakt wordt door een aanval gericht op een ander doelwit. Hoewel attributie vaak moeilijk is, zijn bij grootschalige incidenten veel van de getroffenen vermoedelijk vaak geen direct doelwit, maar vormen zij *collateral damage*. Het NotPetya incident in 2017 wordt veel genoemd als voorbeeld van een digitale sabotage-aanval waarbij de effecten zich snel verspreidden over verschillende landen en bedrijfssectoren, waaronder ook enkele bedrijven die actief zijn in Nederland, met als bekendste voorbeeld Maersk in de Rotterdamse Haven. Ook bij WannaCry (eveneens in 2017) verspreidden de effecten zich snel over maar liefst 150 landen met grote economische en maatschappelijke impact (bijvoorbeeld ernstige verstoring van ziekenhuisprocessen in het Verenigd Koninkrijk). In beide gevallen was de schade in Nederland relatief beperkt. Het is echter zeer realistisch dat bij een vergelijkbare aanval de effecten in Nederland veel omvangrijker kunnen zijn.

In algemene zin kan worden vastgesteld dat de digitale dreiging groot is, want cyberaanvallen zijn profijtelijk, laagdrempelig en weinig riskant. De risico's worden bovendien versterkt, omdat onze samenleving in toenemende mate gebruikmaakt en afhankelijk is van informatie en informatiesystemen. Technologische ontwikkelingen vergroten de afhankelijkheid, verwevenheid, complexiteit en onbeheersbaarheid van systemen en processen. Bovendien werkt de strategische afhankelijkheid van buitenlandse partijen (toe)leveranciers, producenten, dienstverleners kwetsbaarheid voor spionage, verstoring en sabotage in de hand. In hoofdstuk vijf worden enkele van deze dwarsverbanden, dat wil zeggen invloed op en verwevenheid met andere thema's, uitgelicht. Ook in het onderliggende themarapport wordt hier meer aandacht aan besteed.

Toenemende digitalisering zorgt ervoor dat de potentiele schade van digitale aanvallen (en het profijt dat een kwaadwillende actor ervan kan hebben) toeneemt. Onderzoek toont bovendien aan dat, onder andere vanwege snelle ontwikkelingen, de weerbaarheid tegen cyberaanvallen achter dreigt te raken.

2.6 Ondermijning democratische rechtsstaat en open samenleving

Binnen dit thema is gekeken naar stelselmatige, doelbewuste en in vele gevallen heimelijke activiteiten van statelijke of niet-statelijke actoren die door de nagestreefde doelen, de gebruikte middelen of ressorterende effecten het politieke en maatschappelijke systeem van Nederland kunnen compromitteren, verzwakken, destabiliseren, ondergraven of saboteren. Daarnaast is toebrengen van ernstige schade aan de noodzakelijke samenhang van de samenleving meegenomen door het onderling vertrouwen en de solidariteit tussen burgers te beschouwen. Twee typen actoren zijn als uitgangspunt genomen: niet-statelijke actoren (extremistische en criminele groeperingen) en statelijke actoren.

Ondermijning door niet-statelijke actoren
Wanneer ondermijnende activiteiten van extremistische actoren een structureel en grootschalig karakter aannemen, vormt dit een gevaar voor de nationale veiligheid: bestuurders en politici kunnen in hun functioneren worden gehinderd, democratische instituties verstoord en burgers in hun grondrechten belemmerd. Behalve door on-/antidemocratische boodschappen te verspreiden, kunnen zulke groepen proberen eigen, parallelle samenlevingen af te dwingen, bijvoorbeeld door de open samenleving actief af te wijzen. Naast door extremistische actoren kunnen parallelle samenlevingen ook door criminele groeperingen worden afgedwongen. In een aantal steden en gemeenten zijn tendensen van enclavevorming waargenomen die het lokale bestuur afwijzen, tegenwerken, verstoren en ondergraven. In Nederland gebeurt dit echter (nog) niet in dezelfde mate als in andere Europese landen.

Scenario Enclavevorming
Extremistische groeperingen (in het bijzonder radicale moslimgroeperingen) proberen eigen parallelle samenlevingen af te dwingen (enclavevorming). Onverdraagzame, antidemocratische boodschappen worden daar actief uitgedragen en er wordt opgeroepen om de democratie en open samenleving af te wijzen. Op termijn kan dit tot aantasting van het gezag van de overheid leiden.

Ondermijning door statelijke actoren
In Nederland zijn er momenteel diverse concrete voorbeelden van (heimelijke) inmengings- en beïnvloedingsactiviteiten van buitenlandse overheden. Enerzijds kan het gaan om heimelijke inmenging van buitenlandse overheden, gericht op het aan zich binden en controleren van hun diasporagemeenschappen. Methoden zoals intimidatie en chantage worden hierbij vaak niet geschuwd. Anderzijds kan het gaan om ongewenste beïnvloedingsactiviteiten en verstoringsoperaties die gericht zijn op het direct compromitteren, verzwakken, ondergraven en destabiliseren van Nederland zelf, zijn democratische rechtsstaat en open samenleving.

Hybride operaties - toelichting

In de analyses is zowel ingegaan op Rusland als China als actoren die hybride operaties uitvoeren. Het overkoepelende Russische doel is de Russische relatieve machtspositie vergroten door andere samenlevingen en multilaterale instituties, zoals de NAVO en de EU, te verzwakken. China heeft in de afgelopen jaren zijn positie op het wereldtoneel verstevigd en de invloed vooral via economische instrumenten vergroot. Ook probeert China invloed te krijgen in Europa door een breed netwerk op te bouwen binnen de politiek, het bedrijfsleven, denktanks en universiteiten. Dit zou (op termijn) de Europese eenheid kunnen ondergraven. De hybride beïnvloeding door China moet gezien worden als een langere termijn ontwikkeling.

Ondermijning door statelijke actoren via ongewenste beïnvloedingsactiviteiten en verstoringsoperaties gebeurt onder meer middels hybride operaties. Hybride conflictvoering is niets nieuws. Wel nieuw zijn de schaal en frequentie waarmee steeds assertiever wordende staten dit inzetten. Er is sprake van een constante internationale competitie tussen landen waarbij heimelijke hybride operaties om een andere samenleving te ondermijnen steeds vaker worden toegepast. Kwetsbaarheden in de maatschappij en politiek worden daarbij uitgebuit en kunnen bij een samenloop van omstandigheden en met de juiste combinatie van beïnvloedingsactiviteiten een grote impact hebben. Bovendien faciliteren ontwikkelingen in het cyber- en informatiedomein deze manier van beïnvloeding en ondermijning.

2.7 Gewelddadig extremisme en terrorisme

Extremisme is het actief nastreven van diep ingrijpende veranderingen in de samenleving die een gevaar kunnen opleveren voor de democratische rechtsorde, eventueel met het gebruik van ondemocratische middelen die het functioneren van de democratische rechtsorde ernstig kunnen aantasten. De gebruikte ondemocratische middelen kunnen zowel gewelddadig als niet-gewelddadig van aard zijn. Van de gewelddadige ondemocratische middelen is terrorisme de uiterste vorm. Waar paragraaf 2.6 enkele niet-gewelddadige (ondermijnende) activiteiten beschreef, ligt de focus binnen dit thema juist wel op de (mogelijke) gevolgen van gewelddadig extremisme en terrorisme.

Binnen dit thema zijn er enkele relevante ontwikkelingen. Zo zijn er tekenen dat de tweedeling van rechts- en linksextremisme in de komende jaren misschien minder van toepassing zal zijn en dat nieuwe fenomenen zoals ‘identitair extremisme’ of ‘anti-overheidsextremisme’ mogelijk de tegenstelling rechts-links overstijgen. Er zijn bijvoorbeeld groepen opgestaan die vanuit ideologische standpunten ernaar streven om het blanke ras ‘zuiver te houden’ en zich keren tegen de ‘rassenvermenging’ en ‘omvolking’. Daarnaast zijn er boze burgers (groepen of individuen) die zich om verschillende redenen afzetten tegen de overheid. Ondanks de toename van zulke sentimenten, die vooral online geuit worden, is het onzeker of ook de geweldsbereidheid van extremisten in Nederland op korte termijn groter zal worden.

Terroristische dreigingen in Nederland komen momenteel bijna volledig voort uit het jihadisme, waarbij ISIS-aanhangers een gevaar blijven vormen. Maar ook de potentie van (kern) al Qa’ida moet niet worden onderschat. Een potentiële dreiging voor de komende jaren ontstaat wanneer gedetineerde jihadisten die zich hebben volhard in hun jihadistische ideeën, worden vrijgelaten. Zowel aanslagen door eenlingen als grootschalig(er) aanslagen worden als (zeer) voorstelbaar geacht; er zijn (enige) aanwijzingen dat ze zich (ook in diverse soortgelijke varianten) daadwerkelijk kunnen voordoen. Het valt daarnaast niet uit te sluiten dat de komende jaren andere politiek of etnisch geïnspireerde vormen van terrorisme belangrijker kunnen worden.

2.8 Financieel-economische bedreigingen

Dit thema gaat over potentiële incidenten of crises die kunnen optreden binnen het financieel-economisch systeem. In het bijzonder gaat het om gebeurtenissen die te onderscheiden zijn van het normale patroon van fluctuaties in de economie (conjunctuur). Dit zijn destabilisatie van het financieel systeem en criminele inmenging in het bedrijfsleven. Ook verstoring van het wereldhandelssysteem valt hieronder, zoals een handelsoorlog of een sterke schok in het systeem. Hetzelfde geldt voor bedreigingen van de Nederlandse knooppuntfunctie en de aan- en afvoerlijnen. In de nieuwste analyses zijn in het bijzonder deze laatste twee uitgewerkt.

Gezien de handel belemmerende maatregelen die de VS en China afkondigen, is verstoring van het wereldhandelssysteem een risico dat de komende jaren relevant kan zijn. Dit past binnen de algemene context van het internationaal financieel-economische bestel, waar trends van fragmentatie en protectionisme naar voren komen. Dit kan geplaatst worden in een overkoepelende trend van (economische) deglobalisering en verschuivende economische machtsverhoudingen, waarin de positie van de VS ten opzichte van China verandert.

Dan de bedreigingen voor de knooppuntfunctie en de aan- en afvoerlijnen van Nederland (flow security). Nederland kent belangrijke knooppunten voor de doorvoer van goederen (de havens van Rotterdam en Amsterdam), voor personen (de luchthaven van Schiphol) en van data (Nederland is de 'digital gateway to Europe'). Deze knooppuntfunctie van Nederland, en de bijbehorende af-en aanvoerlijnen, kan op verschillende manieren bedreigd worden met gevolgen op zowel de lange als de korte termijn. De (mogelijk botsende) strategieën die de verbinding tussen verschillende staten of regio's moet vergroten, zoals het Chinese Belt Road Initiative (BRI) of ontwikkelingen in de Arctische regio, zullen naar alle waarschijnlijkheid geen (direct) effect hebben op de nationale veiligheid in de komende vijf jaar. Andere ontwikkelingen kunnen wel dreigingen vormen die zich direct of in de komende 1 tot 5 jaar manifesteren en kunnen leiden tot veiligheidseffecten, zoals blokkades of oplopende spanningen in regio's die de vrije doorvaart belemmeren. Dit is vooral voorstelbaar in regio's waar spanningen kunnen oplopen, zoals het Midden en Verre Oosten, waardoor de gevolgen voor Nederland beperkt zullen blijven.

2.9 Bedreigingen internationale vrede en veiligheid

In dit thema kijken we naar de risico's van (internationale) politieke vraagstukken en ontwikkelingen, evenals de strijd om de beheersing van land, zee en luchtruim om grenzen en invloedsferen af te bakenen.

De internationale orde is sterk aan het veranderen. De periode waarin het internationale statensysteem en de machtsverhoudingen onderling werden gedomineerd door de Verenigde Staten lijkt voorbij. We hebben te maken met een opkomend China en een revisionistisch Rusland dat de Verenigde Staten uitdaagt. Ook Europa en de Verenigde staten, die in het verleden gezamenlijk de steunpilaren van de liberale wereldorde vormden, zijn het de laatste jaren regelmatig met elkaar oneens. Dit soort ontwikkelingen zorgt ervoor dat op allerlei terreinen in steeds wisselende coalities wordt samengewerkt. In plaats van een bilaterale of multilaterale orde kan gesproken worden van een multi-orde. Deze veranderende internationale verhoudingen in combinatie met polarisatie tussen bevolkingsgroepen die onze democratieën en de consensus over internationale samenwerking onder druk zetten, zorgen voor onzekerheid en dragen bij aan een verslechterende internationale veiligheidssituatie.

Risicocategorieën die binnen dit kader zijn uitgewerkt, betreffen instabiliteit rondom Europa; militaire dreigingen; CBRN-proliferatie; en veiligheidsarrangementen onder druk.

Instabiliteit rondom Europa

Europa, en dus Nederland wordt geconfronteerd met een 'ring' van toenemende instabiliteit en conflict, waarbij de kans op een nieuw conflict aanwezig blijft. Libië, Syrië en Libanon zijn nog steeds zeer fragiel en landen zoals Egypte en Turkije bevinden zich ook in de risicocategorie. Direct grenzend aan Europa, is de fragiliteit van o.a. Oekraïne en Bosnië-Herzegovina toegenomen. In de wijdere ring rondom Europa, die loopt van West-Afrika tot Afghanistan-Pakistan, liggen regio's met de hoogste mate van fragiliteit, waarvan de verwachting is dat deze de komende 5 tot 10 jaar toe zal nemen. Instabiliteit brengt vaak vluchtelingen op de been en faciliteert bredere migratiebewegingen. Dit zorgt voor humanitaire en veiligheidsproblemen aan de grens. Belangrijker, in het huidige politieke klimaat zorgt de opvang van migranten voor sociaal-maatschappelijke en politieke spanningen, zowel binnen landen als tussen de regeringen van de EU.

Scenario Instabiliteit rondom Europa

Destabilisatie van een land aan de rand van Europa gaat gepaard met conflict, migratie, criminaliteit en gewelddadig extremisme met effecten in Europa, hetgeen de cohesie van de EU, en het Schengen-systeem in het specifiek, in gevaar brengt. Dit is uitgewerkt door uit te gaan van destabilisatie van een Noord-Afrikaans land.

Druk op EU en NAVO

In dit klimaat van onzekerheid en toenemende dreigingen is het voor Nederland des te belangrijker dat de twee organisaties waarin Nederland zijn veiligheidsbelangen wil waarborgen, de EU en de NAVO, goed functioneren. De Verenigde Naties zijn als mondiale organisatie ook van sterk belang voor Nederland, zeker als een spil in het functioneren van de internationale rechtsorde, maar er is gekozen voor de EU en de NAVO vanwege het directe belang van deze organisaties voor de nationale veiligheid. De EU is een brede veiligheidsactor met een rol in binnenlandse veiligheidssectoren en als belangrijke speler in Europa en de omgeving daarvan. Nederland heeft in de NAVO zijn collectieve veiligheid belegd en de NAVO belichaamt de veiligheidsgaranties van de Verenigde Staten.

Zowel de EU als de NAVO worden echter sterk uitgedaagd door een aantal externe en interne factoren. Het beleid van de Amerikaanse regering zet de trans-Atlantische band zwaar onder druk. Stond in het verleden samenwerking voorop en gaven de gezamenlijke belangen altijd de doorslag bij trans-Atlantische spanningen, de gezamenlijke belangen lijken nu steeds beperkter. Daarnaast wordt de NAVO van binnenuit bedreigd door Turkije, dat steeds autocratischer optreedt en de politieke en militaire banden met Rusland aanhaalt. Door het gebrek aan eensgezindheid van de lidstaten van de EU is Europa niet in staat voldoende eigen gewicht in de schaal – ofwel de internationale orde – te brengen. Ook de Brexit, het migratievraagstuk en de onevenwichtigheid in de Eurozone beperken de mogelijkheden van de EU om effectief te handelen.

Militaire dreigingen

Oplopende spanningen tussen grootmachten en instabiliteit aan de Europese buitengrenzen vergroten de kans op een gewapend conflict. Militaire ontwikkelingen dragen daaraan bij. De wereldwijde bestedingen aan defensiematerieel was sinds de Koude Oorlog nog nooit zo hoog als in het laatst gemeten jaar, 2017. De grootste stijgers zijn China, Rusland, Saudi-Arabië, maar ook de Europese NAVO-landen (bij elkaar opgeteld). Ook andere indicatoren wijzen op een toenemende militaire dreiging. Agressievere retoriek, grootschaligere militaire oefeningen en de vele schendingen van territoriale wateren en het luchtruim weerspiegelen de toenemende spanningen tussen staten.

Proliferatie van CBRN-wapens

Door recente technologische ontwikkelingen zijn er tot slot zorgen rondom de mogelijke inzet van biologische wapens. Ook nucleaire wapenarsenalen worden wereldwijd gemoderniseerd en uitgebreid, terwijl de nucleaire wapenbeheersingsverdragen wankelen (Intermediate-Range Nuclear Forces), aflopen (New START) of worden genegeerd (Non-Proliferatie Verdrag). De doctrines voor het gebruik van nucleaire wapens in een conflict zijn aan het veranderen, waardoor low yield nucleaire wapens een rol in een conflict kunnen krijgen. Daarnaast zijn er zorgen dat nucleair en radiologisch materiaal in handen kan vallen van niet-statelijke actoren (dit wordt meegenomen in de analyses onder het thema Gewelddadig extremisme en terrorisme).

2.10 Beschouwing

In dit hoofdstuk is het overzicht van de thema's en de beschouwde risicocategorieën gegeven. Op basis van een inventarisatie is nagegaan of de scenario-analyses uit het NVP 2016 nog actueel zijn of aanpassing behoefden. Daarnaast is op basis van relevante ontwikkelingen binnen een thema bepaald of er nieuwe risicocategorieën uitgewerkt dienden te worden.

Voor de thema's Bedreigingen Gezondheid en Milieu, Natuurrampen, Zware ongevallen en Verstoring vitale infrastructuur zijn geen aanvullende scenario-analyses gedaan, maar is gebruikgemaakt van de resultaten uit het NVP. Binnen deze thema's zijn er wel ontwikkelingen benoemd die relevant zijn voor de nationale veiligheid op de langere termijn. We noemen er twee:

- Een duidelijk voorbeeld betreft klimaatverandering. Door klimaatverandering, in combinatie met de (versnelde) zeespiegelstijging, neemt de kans op natuurrampen op de langere termijn toe. Ook kan klimaatverandering onder andere meer hittestress veroorzaken en ervoor zorgen dat ziekteverwekkers zich meer verspreiden. Vanuit een breder perspectief is klimaatverandering ook een van de factoren die genoemd wordt als achterliggende reden voor migratie. Ook geopolitieke spanningen rondom het Arctisch gebied zijn hieraan gerelateerd.
- Een tweede relevante ontwikkeling is de toenemende (maatschappelijke) afhankelijkheid en verwevenheid van vitale processen. Verdergaande technologische ontwikkelingen zullen zeker op de langere termijn

relevant zijn voor de nationale veiligheid. Als voorbeeld is de trend in toename van autonome systemen in allerlei sectoren met mogelijke risico's genoemd.

Bij de andere thema's zijn (ten opzichte van het NVP 2016) wel nieuwe analyses uitgevoerd. Uit de analyses volgden namelijk ontwikkelingen die relevant zijn voor de risico's van de komende jaren. Als voorbeeld noemen we inzet van hybride operaties waarvan de schaal en frequentie (mede door de ontwikkelingen op het cyberdomein) groter is dan in het verleden. Ook de geschetste internationale ontwikkelingen (zie paragrafen 2.8 en 2.9) maakten het nodig om aanvullende risicoanalyses rondom Financieel-economische bedreigingen en Internationale Vrede en veiligheid uit te voeren. Binnen de betreffende thema's zijn scenario's ontwikkeld die vervolgens in expertsessies zijn beoordeeld op impact en waarschijnlijkheid (zie ook de themarapportages). De resultaten van deze analyses staan (samen met de resultaten van de actuele analyses uit het NVP) in de volgende hoofdstukken.

3 Risico's met de grootste impact op de nationale veiligheidsbelangen

Als uitgangspunt voor de geïntegreerde risicoanalyse is dezelfde risicobeoordelingsmethode genomen als in het Nationaal Veiligheidsprofiel (NVP). Op verzoek van de interdepartementale projectgroep Nationale Veiligheidsstrategie is echter wel een nieuw nationaal veiligheidsbelang ontwikkeld (Internationale rechtsorde). Daarnaast zijn er enkele criteria toegevoegd. Deze zijn gemarkeerd en worden in deze paragraaf kort toegelicht.

Tabel 3. Nationale veiligheidsbelangen en impactcriteria

Nationaal veiligheidsbelang	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	**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

Tabel 4. Voorbeeld van twee impactcriteria

Klasse	Voorbeeld criterium: Aantal doden	Voorbeeld criterium: Aantasting democratische rechtstaat
A. Beperkt	Minder dan 10	Beperkte aantasting functioneren van enkele instituties
B. Aanzienlijk	10 tot 100	Beperkte aantasting functioneren van meerdere instituties
C. Ernstig	100 tot 1000	Aantasting functioneren van meerdere instituties en/of aantasting vrijheden, rechten en kernwaarden
D. Zeer ernstig	1000 tot 10.000	Aanzienlijke aantasting functioneren van meerdere instituties en vrijheden, rechten en kernwaarden
E. Catastrofaal	Meer dan 10.000	Aanzienlijke aantasting van het functioneren van alle instituties, en vrijheden, rechten en kernwaarden

Door de set belangen en impactcriteria uit te breiden, wordt er meer recht gedaan aan de samenhang tussen interne en externe veiligheid.[3]
Toelichting van de nieuwe criteria:

- Aantasting van de integriteit van de digitale ruimte gaat over het verlies van functioneren van en/of zeggenschap over de digitale ruimte, doordat beschikbaarheid, vertrouwelijkheid en integriteit van essentiele informatiesystemen wordt aangetast. Digitale ruimte is hierbij gedefinieerd als: 'het conglomeraat van ICT-middelen en diensten en bevat alle entiteiten die digitaal verbonden (kunnen) zijn'.
- Aantasting van de integriteit van het bondgenootschappelijk grondgebied betreft het niet toegankelijk zijn van, dan wel het verlies van zeggenschap over (delen van) het grondgebied van lidstaten van de EU en de NAVO (bondgenoten). Dit is inclusief het luchtruim, territoriale wateren en de digitale ruimte. Aantasting betreft uitsluitend moedwillig handelen van groeperingen en staten gericht op de territoriale integriteit van de bondgenoten. Het nieuwe veiligheidsbelang 'Internationale rechtsorde' is uitgewerkt in vier criteria waarin de breedte van het belang tot uiting komt. Het gaat om een combinatie van aantasting van staatssoevereiniteit, mensenrechten, het financieel-economisch bestel en de multilaterale instituties[4].

De criteria zijn opgesteld om de impact van dreigingen op de zes nationale veiligheidsbelangen te kunnen aangeven. De basis van deze methode wordt gevormd door scenarioanalyse, waarbij de impact en waarschijnlijkheid van fictieve scenario's worden beoordeeld aan de hand van een vastgestelde meetlat. De scenario's zijn representatief en tegelijkertijd illustratief voor risico's binnen een categorie. Aan de hand van scenario's zijn de risico's in de vorm van impact en waarschijnlijkheid (zie hoofdstuk 4) beoordeeld in sessies met experts uit de bredere kring van het Analistennetwerk Nationale Veiligheid. De meetlat is de uitwerking van de set van impactcriteria, zoals weergegeven in tabel 3. In dit hoofdstuk wordt vervolgens voor elk van de geformuleerde belangen en bijbehorende criteria toegelicht welke risicocategorieën er de grootste impact op hebben.

Voor de beoordeling zijn de impactcriteria meetbaar gemaakt door de mate van ernst in klassen in te delen. Er worden steeds vijf klassen onderscheiden, variërend van beperkt (A) tot catastrofaal (E). Om een beeld te geven zijn in tabel 4 twee criteria met de categorieën getoond.

3.1 Territoriale veiligheid

Het veiligheidsbelang Territoriale veiligheid betreft in de eerste plaats het fysieke grondgebied met bijbehorende infrastructuur. Daarnaast gaat het over de risico's voor de digitale ruimte en wordt ingegaan op de mogelijke aantasting van het imago van Nederland in het buitenland. Ten slotte valt de aantasting van de integriteit van het bondgenootschappelijk grondgebied onder het belang Territoriale veiligheid.

De volgende tabel geeft een overzicht van wat de risicocategorieën met de hoogste impact voor elk van de vier impactcriteria zijn. Per impactcriterium is vervolgens een korte, verdere toelichting gegeven.

[3] De beschrijving en uitwerking van de belangen en de impactcriteria worden beschreven in de Leidraad risicobeoordeling Geïntegreerde risicoanalyse (ANV, 2019).

[4] Dit is nader beschreven in de Notitie 'Internationale Rechtsorde als zesde belang', opgesteld door Instituut Clingendael als lid van het ANV.

Impactcriteria Territoriale veiligheid	Meest relevante risicocategorieën
1.1 Aantasting van de integriteit van het grondgebied	Overstromingen
	Stralingsongevallen
1.2 Internationale positie van Nederland	Militaire dreiging
	Spanningen binnen veiligheidsarrangementen
1.3 Digitale ruimte	Natuurrampen (bijvoorbeeld overstromingen)
	Digitale sabotage
	Cyberspionage
	Ongewenste buitenlandse beïnvloeding (Hybride operaties)
	Militaire dreiging
1.4 Bondgenootschappelijk grondgebied	Militair dreiging (NAVO)
	Ongewenste buitenlandse beïnvloeding (Hybride operaties)
	Digitale sabotage

3.1.1 Aantasting van de integriteit van het grondgebied

Het grondgebied van Nederland kan op verschillende manieren worden aangetast. Uit de analyse volgt dat de risico's voornamelijk veroorzaakt worden door rampen als overstromingen en stralingsongevallen. Deze hebben tot gevolg dat een deel van het grondgebied van Nederland lange tijd onbruikbaar of ontoegankelijk is. Er zijn geen risico's voorzien waarbij het fysieke grondgebied van Nederland wordt bezet, waardoor de Nederlandse staatssoevereiniteit in het geding zou komen.

3.1.2 Internationale positie van Nederland

Een internationaal conflict en inmenging van ongewenste partijen in het bedrijfsleven kunnen de internationale positie van ons land ernstig schaden, hetzij op politiek-bestuurlijk niveau, hetzij economisch, en onze autonomie bedreigen.

In het kader van een internationaal conflict kan worden gedacht aan een scenario waarbij er sprake is van spanningen tussen een grootmacht en een NAVO-bondgenoot, waardoor Nederland betrokken raakt. Mocht het tot een escalatie komen en uitlopen op een militair conflict, dan zal dit criterium maximaal (E: catastrofaal) worden geraakt. Zowel de politieke als de niet-politieke betrekkingen komen onder andere via uitwijzing van diplomaten en boycots onder druk te staan. Daarnaast zal er via de inzet van hybride acties negatieve publiciteit worden gegenereerd.

Ook door de spanningen binnen de NAVO of de EU zelf, zal de positie van een dergelijk bondgenootschap, inclusief Nederland, kunnen worden geschaad. Dit raakt duidelijk aan de Internationale rechtsorde waar het gaat over het functioneren van de multilaterale instituties.

3.1.3 Digitale ruimte

De digitale ruimte kan zowel door moedwillige als niet-moedwillige incidenten worden geraakt.
Bij niet-moedwillige incidenten gaat het onder andere om verstoring van vitale infrastructuur, waarbij essentiele procesbesturingssystemen uitvallen. Bij een natuurramp, zoals een overstroming, is het mogelijk dat digitale diensten zeer ernstige hinder ondervinden, terwijl ze nodig zijn bij de rampbestrijding.

Bij moedwillige aantasting van de digitale ruimte wordt cyber als middel ingezet. Denk aan cyberspionage waardoor informatiesystemen gecompromitteerd worden, of aan digitale sabotage van essentiële informatiesystemen. Bij digitale sabotage hoeft het overigens niet de intentie te zijn om specifieke systemen te raken. Via 'collateral damage' kunnen deze systemen zeer ernstig geraakt worden als neveneffect. Vanwege de verwevenheid van de digitale wereld kan een cyberaanval tussen twee actoren in bijvoorbeeld het Midden-Oosten of Azië in Nederland een zeer ernstige verstoring opleveren van industriële automatisering en procescontrolesystemen of andere digitale diensten.

Cyber zal binnen hybride operaties gericht kunnen worden ingezet waarbij ook de essentiële informatiediensten kunnen worden aangevallen.

Uit de analyse volgt verder dat bij escalatie van een militaire dreiging ook hybride conflictvoering zal plaatsvinden. In zo'n geval zal ook de digitale ruimte worden aangevallen. Wanneer het gaat om een (dreigend) militair conflict van een buitenlandse actor met de NAVO, zal Nederland een specifiek doelwit kunnen worden vanwege de logistieke voorzieningen.

3.1.4 Bondgenootschappelijk grondgebied

Aantasting van de integriteit van het bondgenootschappelijk grondgebied is alleen relevant bij een internationaal conflict. Nederland heeft zich er middels artikel 42.7 van het EU-verdrag en artikel 5 van het NAVO-verdrag aan gecommitteerd om zijn bondgenoten bij te staan. Specifiek is dit uitgewerkt voor een scenario waarbij zich spanningen voordoen tussen de NAVO en een buitenlandse actor. Een voorbeeld is een escalerend incident tussen de Russische Federatie en één van de Baltische staten.

Een dergelijk incident zal hoogstwaarschijnlijk gepaard gaan met hybride operaties. Ook Nederland kan het doelwit worden van 'ongewenste buitenlandse beïnvloeding'. Als dit gepaard gaat met digitale sabotage zou dat ook binnen de definitie van 'aantasting van de integriteit van het bondgenootschappelijk grondgebied' kunnen vallen, aangezien de NAVO dit in sommige gevallen als een artikel 5-situatie kan aanmerken. Mocht er sprake zijn van zeggenschapsverlies over grondgebied van bondgenoten, bijvoorbeeld wanneer een deel van het grondgebied van een NAVO-lidstaat wordt geannexeerd, dan wordt dit criterium maximaal (E) geraakt.

3.2 Fysieke veiligheid

Het veiligheidsbelang Fysieke veiligheid betreft de gezondheid en het welzijn van mensen. Onder dit belang verstaan we onder de impact de aantallen slachtoffers (doden, zwaargewonden en chronisch zieken waaronder ook psychische aandoeningen) en gebrek aan primaire levensbehoeften. Grote aantallen slachtoffers kunnen vooral ontstaan bij natuurrampen, zware ongevallen en gezondheidsbedreigingen zoals een pandemie. Primaire levensbehoeften worden vooral geraakt als vitale infrastructuur uitvalt.

3.2.1 Doden en gewonden

De grootste risico's voor grote aantallen doden en gewonden (criterium 2.1 & 2.2 zijn hier samengepakt) zijn gekoppeld aan natuurrampen en infectieziekten. Zowel bij overstromingen als bij een grieppandemie gaat het potentieel om tienduizenden slachtoffers (catastrofaal).

In het scenario ernstige overstroming vanuit zee is in de uitwerking uitgegaan van een substantieel oppervlak (ongeveer 4000 km^2) van ons land dat onder water staat. Op basis van een bevolkingsdichtheid van gemiddeld 450 personen per km^2 leidt dat uiteindelijk tot meer dan tienduizend doden.

Bij een ernstige pandemie wordt de nationale veiligheid aangetast doordat een groot gedeelte van de Nederlandse populatie (ernstig) ziek wordt of een groot aantal mensen sterft. Dit kan zijn weerslag hebben op het goed en adequaat kunnen blijven functioneren van de samenleving als geheel en de gezondheidssector in het bijzonder.

Impactcriteria Fysieke veiligheid	Meest relevante risicocategorieën
2.1 & 2.2 Doden en gewonden	Overstromingen
	Infectieziekten humaan (grieppandemie)
	Dierziekte en zoönose (vogelgriep)
	Chemisch incident
	Stralingsongevallen (op termijn)
	Transportongevallen
	Terrorisme
2.3 Gebrek aan primaire levensbehoeften	Verstoring van vitale infrastructuur
	Overstromingen
	Extreem weer
	Natuurbranden

Scenario Ernstige grieppandemie

Het ernstige grieppandemie scenario betreft een worst case scenario waarbij miljoenen besmet raken. Er vallen meer dan 10.000 doden en er is een zeer groot aantal (40-50.000) ziekenhuisopnames. Dat leidt tot druk op de medische sector en het groot aantal zieken leidt tot verstoring van het dagelijks leven.

Zware ongevallen hebben alleen in extreme gevallen impact op nationaal niveau, bijvoorbeeld bij een grootschalig chemisch incident. Mocht een ongeval met chemische stoffen plaatsvinden, dan zou een groot aantal mensen daarmee in aanraking kunnen komen. Daardoor zouden het aantal doden, maar vooral (ernstig) gewonden en chronisch zieken naar verhouding hoog kunnen zijn. Bij stralingsongevallen bij bijvoorbeeld een kerncentrale zullen er geen directe dodelijke slachtoffers vallen vanwege straling. Wel zullen er mensen ziek worden en op termijn komen te overlijden aan kanker. Transportongevallen zullen eerder op regionaal dan nationaal niveau impact hebben, hoewel een nationale impact wel mogelijk is bij een groot aantal slachtoffers (vliegramp).

Naast niet-moedwillige rampen en incidenten, kunnen moedwillige risico's tot slachtoffers leiden. Zo kan een grote (meervoudige) terroristische aanslag leiden tot een aanzienlijk aantal slachtoffers (tientallen tot ruim over de 100). Dit volgt ook uit de aanslagen in Parijs (2015) en Brussel (2016). In de analyse zijn deze incidenten ook als uitgangspunt genomen. Aanslagen met duizenden doden, zoals in 2001 in de VS, zullen weliswaar hoger scoren op de impactcriteria, maar zijn tegelijkertijd zeer onwaarschijnlijk (vooral vanwege de vereiste capaciteiten om zoiets uit te voeren). Kleinschalige aanslagen, uit de hoek van eenlingen of snel geradicaliseerde groepen, zijn eerder voorstelbaar.

3.2.2 Gebrek aan primaire levensbehoeften

Een belangrijke oorzaak van het wegvallen van primaire levensbehoeften betreft verstoring van vitale infrastructuur. De ernst hiervan hangt sterk af van de duur en de omvang (schaalgrootte) van de verstoring. Wanneer ook keteneffecten optreden, zodat bijvoorbeeld niet alleen de energievoorziening maar vervolgens ook drinkwater en telecommunicatie niet beschikbaar zijn, zal de impact catastrofaal zijn, zeker als een verstoring meerdere weken duurt.

Verstoring van vitale infrastructuur kan zowel moedwillig via een (cyber)aanslag plaatsvinden als niet-moedwillig door technisch falen. Door de toenemende digitalisering van de vitale infrastructuur kan deze kwetsbaarder worden.

Gebrek aan primaire levensbehoeften kan verder ontstaan door natuurgeweld, zoals een overstroming een natuurbrand of extreem weer, waarbij een gebied met veel inwoners bijvoorbeeld enkele dagen geïsoleerd kan raken. Hoewel de feitelijke gevolgen van extreem weer afhankelijk zijn van de duur van het fenomeen (storm, ijzel, sneeuw) en het getroffen gebied, zijn zij over het algemeen regionaal van aard.

3.3 Economische veiligheid

Het veiligheidsbelang Economische veiligheid betreft zowel economische schade (kosten) als de vitaliteit van onze economie (bijvoorbeeld sterke toename werkloosheid). Het is evident dat financieel-economische crises gevolgen kunnen hebben voor de Economische veiligheid van Nederland. In het bijzonder gaat het om gebeurtenissen die te onderscheiden zijn van het normale patroon van fluctuaties in de economie, zoals destabilisatie van het financieel systeem en criminele inmenging in het bedrijfsleven. Qua kosten geldt dat deze ook significant kunnen zijn bij grote verstoringen van vitale infrastructuur of (natuur)rampen.

Impactcriteria Economische veiligheid	Meest relevante risicocategorieën
3.1 Kosten	Verstoring van vitale infrastructuur
	Overstromingen
	Stralingsongevallen
	Destabilisatie financieel systeem
	Handelskrimp/verstoring internationale handel
	Criminele inmenging
3.2 Aantasting van de vitaliteit van de Nederlandse economie	Destabilisatie financieel systeem
	Handelskrimp/verstoring internationale handel

3.3.1 Kosten

Zo goed als alle varianten van risico's en dreigingen die tijdens de analyse geïdentificeerd zijn, tasten de economie aan en in het bijzonder het criterium 'kosten'. Hierbij gaat het voornamelijk om financiële schade.

In aanvulling op financieel-economische dreigingen (destabilisatie financieel systeem, handelskrimp/verstoring internationale handel en criminele inmenging) kunnen ook verstoringen van vitale infrastructuur waarbij keteneffecten optreden, een overstroming en stralingsongevallen significante kosten met zich meebrengen. Het criterium 'kosten' wordt in deze gevallen zeer ernstig of zelfs catastrofaal aangetast. Bij het ernstige overstromingsscenario wordt bijvoorbeeld verwacht dat de schade na 48 uur al is opgelopen tot meer dan honderd miljard euro. Hierin zijn directe vermogensschade (voor private personen) bedrijven en instellingen (blijvende financiële schade) en indirecte bedrijfsschade opgenomen. Zelfs zonder een compleet plaatje van alle kostenposten, is het daarmee al als catastrofaal (E) bestempeld.

3.3.2 Aantasting van de vitaliteit van de Nederlandse economie

De vitaliteit van onze economie is robuust en wordt alleen zeer ernstig aangetast bij enkele internationale economische dreigingen: destabilisatie van ons financieel systeem (financiële crisis) en bij een krimp of verstoring van de internationale handel. Denk aan een escalerende mondiale handelsoorlog waarbij de EU en/of Nederland betrokken raken of bij een sterke schok van het wereldhandelssysteem. Als die schok (uitgaande van een krimp van de wereldhandel van 10 procent) niet na één jaar herstelt maar meerdere jaren duurt, kan dat zeer grote gevolgen (E: catastrofaal) voor de vitaliteit van de economie hebben. Dat laatste zal ook het geval zijn als de interne spanningen van de EU escaleren, bijvoorbeeld als gevolg van een chaotische Brexit in combinatie met toenemende spanningen tussen Zuid/Oost-Europese en Noord/West-Europese landen. De waarschijnlijkheid van een dergelijke combinatie is overigens lager dan het plaatsvinden van een van beide.

Dit zijn allemaal risico's die gerelateerd zijn aan internationale economische en (geo)politieke ontwikkelingen.

Economische veiligheid-breder perspectief

Vooral bij (digitale) spionage vanuit economisch oogmerk vinden experts het realistisch dat het ernstige gevolgen kan hebben voor bijvoorbeeld de concurrentiepositie van bedrijven. Wel is het doorgaans moeilijk om deze impact goed in te schatten, omdat het hier effecten zijn die vaak pas op de lange termijn zullen ontstaan. Ook andere aspecten die van belang zijn vanuit het oogpunt van Economische Veiligheid, zijn vaak moeilijk uit te drukken in termen van de impactcriteria voor nationale veiligheid. Voorbeelden zijn het beschermen van hoogwaardige kennis voor de Nederlandse concurrentiepositie, het beschermen van bedrijven in topsectoren en van vitale infrastructuur tegen ongewenste buitenlandse overnames of strategische afhankelijkheid van buitenlandse partijen.

3.4 Ecologische veiligheid

Dit veiligheidsbelang betreft langdurige aantasting van natuur, milieu en ecosystemen. Uit alle analyses die het Analistennetwerk Nationale Veiligheid heeft uitgevoerd, ook in het verleden, volgt dat dit belang alleen in het geding kan komen bij het plaatsvinden van een natuurramp.

Impactcriteria Ecologische veiligheid	Meest relevante risicocategorieën
4.1 Langdurige aantasting van het milieu en de natuur	Overstromingen
	Natuurbranden

Een overstroming kan ervoor zorgen dat meerdere natuurgebieden voor langere tijd worden aangetast. Uit de analyses rondom het overstromingsscenario vanuit zee volgt bijvoorbeeld dat een zeer groot deel van het totale natuurgebied voor meer dan de helft van de soorten en gedurende meer dan 10 jaar kan worden aangetast. Na een overstroming zal het een tijd duren voordat de natuur zich heeft hersteld. Aandachtspunt is de belasting met zout water: de natuur is nu ingericht op zoet water. Mede daardoor is het nog maar de vraag hoe de opvolging van de nieuwe natuur zal zijn.

Behalve door een ernstige overstroming kunnen natuur en milieu door een natuurbrand worden aangetast. In Nederland hebben de afgelopen jaren diverse (voor Nederlandse begrippen) grote natuurbranden gewoed. Hogere temperaturen, en dan vooral de warmere, droge zomers die door klimaatverandering vaker zullen voorkomen, kunnen vaker natuurbranden veroorzaken. De meeste natuurbranden in Nederland zijn echter kleinschalig van aard met beperkte effecten.
Opvallend is dat stralingsongevallen of chemische rampen geen of slechts beperkt impact hebben op de Ecologische veiligheid. Milieunormen kunnen weliswaar

(beperkt) worden overschreden, het ecosysteem of de natuur zullen niet daadwerkelijk worden aangetast.

3.5 Sociale en politieke stabiliteit

Dit nationale veiligheidsbelang heeft te maken met verstoringen van het dagelijks leven van de bevolking, de aantasting van democratische instituties en normen en waarden en destabilisatie van het sociaal-maatschappelijk klimaat in onze samenleving en daarmee gepaard gaande emoties (angst, woede, verdriet).
In dit belang komt een verschil in impact tussen niet-moedwillige en moedwillige risico's naar voren. Niet-moedwillige risico's, zoals een ziekte of overstroming, kunnen het dagelijks leven (ernstig) verstoren. Moedwillige risico's, zoals extremisme, (buitenlandse) inmenging en beïnvloeding, zorgen eerder voor aantasting van de rechtsstaat en hebben over het algemeen een grotere sociaal-maatschappelijke impact. Daarnaast kunnen de interne spanningen binnen de NAVO of de EU sociaal-maatschappelijke impact hebben.

Impactcriteria Sociale en politieke stabiliteit	Meest relevante risicocategorieën
5.1 Verstoring van het dagelijks leven	Verstoring van vitale infrastructuur
	Overstromingen
	Infectieziekten humaan (grieppandemie)
5.2 Aantasting van de democratische rechtstaat	Criminele inmenging
	Cyberspionage
	Gewelddadig Extremisme
	Niet-gewelddadig extremisme
	Enclavevorming (ondermijnende criminaliteit)
	Ongewenste buitenlandse inmenging (in diasporagemeenschappen)
5.3 Sociaal-maatschappelijke impact	Terrorisme
	Veiligheidsarrangementen onder druk (NAVO)
	Ongewenste buitenlandse beïnvloeding (Hybride operaties)

3.5.1 Verstoring van het dagelijkse leven

De rampen waarbij vitale infrastructuur zoals elektriciteitsvoorziening, of bijvoorbeeld internet, langdurig uitvalt of waarbij een groot gebied moet worden geëvacueerd, bijvoorbeeld naar aanleiding van een grote overstroming, leiden al snel tot een zeer ernstige of zelfs maximale (catastrofale) verstoring van het dagelijks leven. Voor grote groepen mensen geldt dat zij gedurende een tijd niet normaal kunnen participeren in de samenleving (werk, school, maatschappelijke activiteiten).

Ook bij een humane infectieziekte (grieppandemie) kan het dagelijks leven ernstig verstoord raken. In dit geval doordat een grote groep mensen ziek is (massale personeelsuitval), waardoor het onderwijs en andere werkzaamheden stagneren in combinatie met een grote druk op de gezondheidszorg.

3.5.2 Aantasting van de democratische rechtstaat

Tijdelijke aantasting van de democratische rechtstaat kan voorkomen als uiteenlopende risico's of dreigingen zich manifesteren. Dit criterium betreft echter een structurele aantasting van de democratische rechtstaat en de normen en waarden van onze open samenleving. Uit de analyse zijn verschillende dreigingen naar voren gekomen die naar verwachting een zeer ernstige impact op de democratische rechtstaat hebben. Criminele inmenging in het bedrijfsleven en beïnvloeding van het openbaar bestuur raken dit criterium bijvoorbeeld en kan resulteren in wantrouwen richting betrokken (overheids)partijen. Ditzelfde geldt voor cyberspionage, waarvan ook de overheid slachtoffer kan zijn, waardoor het vertrouwen in de overheid wordt aangetast.

Bij andere dreigingen wordt het democratisch besteld intentioneel ondermijnd. Voorbeelden hiervan zijn extremistische uitingen waarbij gericht haat wordt gezaaid, de nadruk ligt op identitaire aspecten, of waarbij een anti-overheid sentiment wordt geventileerd. Dit kan de vorming van parallelle samenlevingen bevorderen. Net als extremisten kunnen ook criminele groepen parallelle samenlevingen trachten af te dwingen of een 'no go area' tot stand brengen. Dit tast de democratische rechtstaat aan. Concreet kunnen bestuurders en politici die ruimte en invloed van criminelen (of andere actoren) trachten in te perken, te maken krijgen met intimidatie en bedreigingen.

Zeer ernstige aantasting van de democratische rechtstaat treedt op bij ongewenste buitenlandse inmenging. Concreet betreft dit de inmenging van een statelijke actor in diasporagemeenschappen in Nederland, of via hybride operaties. Deze operaties buiten vaak al

bestaande maatschappelijke debatten uit en zorgen voor toenemende polarisatie. Om die polarisatie te bereiken wordt desinformatie verspreid, die bijvoorbeeld complottheorieën versterkt en het vertrouwen in de overheid en instituties ondermijnt.

3.5.3 Sociaal-maatschappelijke impact

Hoewel de meeste risico's en dreigingen die onze nationale veiligheid kunnen bedreigen, zorgen voor een zekere mate van onrust en angst of woede onder de Nederlandse bevolking, wordt het sociaal-maatschappelijk klimaat slechts in enkele gevallen echt gedestabiliseerd. Dit geldt in het bijzonder voor situaties waarbij er grote onzekerheid heerst over het verdere verloop van de gebeurtenissen, er een gevoel van verwijtbaarheid is richting instanties of bedrijven, of situaties waarin verschillende groepen tegen over elkaar komen te staan (vanuit verschillende belangen of standpunten) die kunnen leiden tot geweldsuitingen (rellen of opstootjes, maar ook plunderingen) of structurele aantasting van de sociale cohesie.

Het is voorstelbaar dat terrorisme een ernstige sociaal-maatschappelijke impact zal hebben, zeker indien er sprake is van een reeks van aanslagen, een groot aantal slachtoffers of een niet te pakken dader. De verwachting is dat de sociaal-maatschappelijke impact beperkt zal zijn na een kleinschalige aanslag.

Scenario Ongewenste inmenging (lange arm activiteiten)

Een buitenlandse overheid met een grote diaspora gemeenschap in Nederland besluit een controlemechanisme in te stellen om in kennis gesteld te worden van alle aan het regime kritische uitlatingen binnen haar diaspora. Meldingen stromen binnen. Binnen de diasporagemeenschap heerst angst; men vertrouwt elkaar niet meer. Bovendien durft men zich in het openbaar niet meer uit te laten over politiek gevoelige onderwerpen. Uit angst voor repercussies van de betreffende buitenlandse overheid durft men, desgevraagd door de media, zich niet uit te spreken tegen het meldpunt. De Nederlandse overheid is niet in staat er iets aan te doen; mede uit oogpunt van internationale betrekkingen. De diaspora gemeenschap trekt zich terug binnen de eigen gemeenschap en de soms toch al moeizame integratie krijgt een gevoelige knauw. Dit leidt tot negatieve beeldvorming bij de rest van de samenleving. De diaspora gemeenschap krijgt het gevoel geen volwaardig lid van de Nederlandse samenleving te zijn en voelt zich gedwongen gehoor te geven aan de wetten van de buitenlandse overheid.

Een ander voorbeeld waarbij de sociaal-maatschappelijke impact zeer ernstig is, is een situatie van interne spanningen rondom de NAVO of de EU die dusdanig escaleert dat NAVO-lidstaten tegenover elkaar komen te staan of dat het migratiebeleid van de EU ontregeld raakt. Dit kan ertoe leiden dat binnen Nederland verschillende diasporagemeenschappen tegenover elkaar komen te staan of de gevolgen van migratiebewegingen tot spanningen leiden. Hier komt de samenhang van interne en externe veiligheid duidelijk naar voren.

Ook via ongewenste buitenlandse beïnvloeding kan de sociaal-maatschappelijke impact zeer ernstig aangetast worden. Een buitenlandse actor kan een bestaand maatschappelijk debat, zoals over vaccinatie (waarbij er verdeeldheid is binnen de bevolking, op sociale media een stevig debat plaatsvindt en een deel van de bevolking de overheidsinstanties wantrouwt), misbruiken om via desinformatie en het verspreiden van complottheorieën bestaande tegenstellingen te versterken en de overheid verder in een kwaad daglicht te stellen.

3.6 Internationale rechtsorde

Dit veiligheidsbelang heeft betrekking op een goed functionerend internationaal stelsel van normen en afspraken om de internationale vrede en veiligheid te bevorderen. Uit de analyse blijkt dat de impactcriteria van de Internationale rechtsorde op verschillende wijzen zeer ernstig geraakt kunnen worden. Risico's als gevolg van de wapenbeheersingsregimes (CBRN-proliferatie), economische ontwikkelingen (handelsoorlog) en veranderende machtsverhoudingen in combinatie met instabiliteit en (interne) spanningen in de NAVO en de EU komen bij de verschillende criteria naar voren.

Het belang van een goed functionerende internationale rechtsorde kan worden aangetast zonder dat dit op korte termijn directe impact heeft op een van de andere belangen. Zo heeft de annexatie van de Krim geen noemenswaardige directe gevolgen voor een van de andere Nederlandse belangen. Maar omdat het de norm van staatssoevereiniteit, vreedzame co-existentie en vreedzame geschillenbeslechting met voeten treedt, slaat het een bres in de fundamenten van de internationale rechtsorde. Dit kan straffeloosheid en precedentwerking in de hand werken en zorgen voor meer onzekerheid en instabiliteit in de internationale verhoudingen.

Impactcriteria Internationale rechtsorde	Meest relevante risicocategorieën
6.1 Aantasting staatssoevereiniteit, vreedzame co-existentie en vreedzame geschillenbeslechting	Militaire dreigingen
	CBRN-proliferatie
	Ongewenste buitenlandse beïnvloeding (Hybride operaties)
6.2 Aantasting mensenrechten	CBRN-proliferatie
	Instabiliteit rondom EU
	Terrorisme
6.3 Aantasting financieel-economisch bestel	Handelskrimp/verstoring internationale handel
	Veiligheidsarrangementen onder druk
6.4 Aantasting multilaterale instituties	Ongewenste buitenlandse beïnvloeding (Hybride operaties)
	Militaire dreigingen
	Veiligheidsarrangementen onder druk
	CBRN-proliferatie

3.6.1 Aantasting staatssoevereiniteit, vreedzame co-existentie en vreedzame geschillenbeslechting

De staatssoevereiniteit respecteren is een van belangrijkste spelregels van het internationale verkeer. De staatssoevereiniteit en vreedzame geschillenbeslechting kunnen door militaire dreigingen of ongewenste buitenlandse beïnvloeding (hybride operaties) ernstig worden bedreigd. Staatssoevereiniteit kan op verschillende niveaus worden aangetast, oplopend tot aan een permanente bezetting en/of annexatie van een soevereine staat.

Ook een tijdelijke bezetting kan de staatsoevereiniteit zeer ernstig aantasten, denk aan een blokkade van strategische zeeroutes en zeestraten. Een ander voorbeeld zijn kortdurende hybride operaties op bondgenootschappelijk grondgebied waarbij ook militaire instrumenten worden gebruikt. In deze gevallen worden de grenzen van de staatssoevereiniteit letterlijk opgezocht en worden de NAVO of de EU uitgedaagd, waarbij verdere escalatie op de loer ligt.

Het gebruik van massavernietigingswapens valt eveneens onder aantasting van de staatssoevereiniteit en vreedzame geschillenbeslechting. Het risico rondom CBRN-proliferatie door een wankel wapenbeheersingsregime en de (mogelijke) inzet van CBRN-middelen komt hier nadrukkelijk naar voren.

3.6.2 Aantasting mensenrechten

Wanneer misdaden tegen de menselijkheid of oorlogsmisdrijven worden gepleegd, is er sprake van ernstige aantasting van de mensenrechten. Afhankelijk van de omvang en de vraag of het wordt ingezet als onderdeel van een plan of beleid, zal het oordeel kunnen oplopen tot maximale (catastrofale) aantasting. Ook wordt een aantasting ernstiger gescoord als dit gebeurt door een land uit de VN Veiligheidsraad. Maximale aantasting is het geval bij de inzet van nucleaire wapens (CBRN-proliferatie).

Een ander voorbeeld is een oorlogsmisdrijf dat een leider tegen zijn eigen bevolking pleegt om weerstand tegen zijn regime te onderdrukken. Dit is uitgewerkt binnen de risicocategorie instabiliteit rondom de EU, waarbij destabilisatie van een land in de MENA-regio (het Midden-Oosten en Noord-Afrika) als scenario is beschouwd.

Ook terrorisme in de vorm van daden die worden uitgevoerd door een organisatie met een link naar groeperingen, zoals ISIS, kan de mensenrechten ernstig aantasten.

3.6.3 Aantasting financieel-economisch bestel

Bij de aantasting van het financieel-economisch bestel wordt gekeken naar het functioneren van onder andere de Wereldhandelsorganisatie (WTO) en organisaties als Internationaal Monetair Fonds (IMF), Wereldbank en Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO). In de uitgevoerde analyses wordt dit criterium enkele keren ernstig geraakt, wat betekent dat besluitvorming en processen verlammen of alternatieve organisaties worden opgericht. Er zijn geen risico's naar voren gekomen waarbij dit bestel zal instorten.

Scenario Handelsoorlog

In dit scenario wordt ervan uitgegaan dat een handelsoorlog tussen de VS en China dusdanig escaleert dat ook de EU steeds meer betrokken raakt. In het kort houdt het in dat er over en weer steeds nieuwe importtarieven en andere handelsbeperkende maatregelen worden aangekondigd en bestaande multilaterale afspraken en verdragen (WTO) worden genegeerd. De VS dreigen steeds vaker de WTO los te laten.

Bij een handelskrimp of verstoring van de internationale handel door bijvoorbeeld een escalerende handelsoorlog, kan de internationale besluitvorming verlammen. Datzelfde geldt voor een situatie waarbij de spanningen binnen de EU verder oplopen (veiligheidsarrangementen onder druk). In principe is de Europese samenwerking robuust, maar wanneer grote onverwachte gebeurtenissen samenvallen, bijvoorbeeld een chaotische Brexit in combinatie met sterk oplopende interne spanningen rondom begrotingen en in de Eurozone, kunnen risico's betekenisvol worden.

Andere risico's die het financieel-economisch bestel kunnen raken, hebben te maken met internationale spanningen die een bedreiging voor de aan- en afvoerlijnen (*flow security*) kunnen vormen. Zo kunnen oplopende (militaire) spanningen in de Zuid-Chinese zee economische blokkades veroorzaken en ervoor zorgen dat nieuwe (parallelle) instituties in Azië zich verder ontwikkelen. Hierdoor zal het bestaande bestel naar verwachting niet instorten, omdat China ook belang heeft bij goedlopende handel met het westen.

Daarnaast is er het risico dat het financieel-economisch bestel wordt aangetast door de toenemende macht en invloed van China in westerse economieën. Dit is echter een lange termijnontwikkeling die grote gevolgen kan hebben voor zowel het financieel-economisch bestel als voor de werking van de multilaterale instituties.

3.6.4 Aantasting multilaterale instituties

Risico's op de aantasting van multilaterale instituties zoals de VN, de EU en de NAVO kunnen plaatsvinden binnen internationale ontwikkelingen en scenario's. Ook een hybride operatie met een kortdurende grensoverschrijding of zelfs een tijdelijke annexatie (militaire dreiging) van een NAVO-lidstaat zal de NAVO kunnen verlammen. Dit kan onder meer gebeuren als de eenheid van het bondgenootschap op het spel komt te staan doordat verschillende belangen van lidstaten duidelijk worden.

Daarnaast is duidelijk dat als interne spanningen in de NAVO of de EU toenemen en escaleren, besluitvorming en processen kunnen verlammen (veiligheidsarrangementen onder druk). Mocht de spanningen tussen lidstaten zo ver oplopen dat een lidstaat bijvoorbeeld uit de NAVO treedt, dan is er sprake van zeer ernstige aantasting van de organisatie. Ook hier geldt de nuancering dat dreigen met uittreden reëel is, maar dat de stap om echt uit te treden minder maar wel enigszins waarschijnlijk is.

Ook internationale regimes horen bij de categorie multilaterale instituties. Zo vormt het wapenbeheersingsregime een belangrijk stelsel van verdragen en afspraken die met vallen en opstaan de laatste decennia het verbod op en de proliferatie van CBRN-wapens heeft gereguleerd. Dit regime staat onder druk doordat het INF-verdrag (Intermediate-Range Nuclear Forces) aan het wankelen is, het twijfelachtig is of het New START-verdrag (Strategic Arms Reduction Treaty) een vervolg krijgt en het Non-proliferatieverdrag verdere proliferatie niet heeft kunnen voorkomen. De Amerikaanse terugtrekking uit de Iran-deal (het JCPOA) in april 2018 en de mogelijk ernstige gevolgen hiervan voor de regio van het Midden-Oosten draagt sterk bij aan de uitholling van het internationaal regime.

3.7 Beschouwing

In dit hoofdstuk zijn resultaten beschreven vanuit de grootste impact op de zes nationale veiligheidsbelangen. Er zijn meerdere risicocategorieën die meerdere veiligheidsbelangen ernstig of erger raken. Dit is in onderstaande tabel weergegeven. De tabel toont de scenario's waarbij meerdere malen een hoge impact (D of E) is gescoord.

Uit tabel 5 volgen enkele constateringen. De risico's met fysieke impact, zoals overstromingen en een ernstige grieppandemie, komen via dit perspectief naar voren als risico's die meerdere belangen zeer ernstig raken. Dat geldt zeer duidelijk voor een overstroming vanuit zee. Dit komt onder andere doordat dergelijke grootschalige rampen kunnen leiden tot langdurige uitval van vitale infrastructuur met de gevolgen voor het dagelijks leven, door grote aantallen slachtoffers, en door een (eventueel) gebrek aan primaire levensbehoeften. Ook zullen stukken grondgebied langdurig niet beschikbaar zijn. Daarnaast zijn er grote economische gevolgen (kosten) en wordt de vitaliteit van de economie (vanwege de mogelijke langdurige situatie) aangetast. Hierdoor wordt een combinatie van nationale veiligheidsbelangen geraakt: territoriaal, economisch, fysiek en sociaal-politiek.

Daarnaast zijn er enkele risico's vanuit het thema Internationale vrede en veiligheid die de nationale veiligheid via meerdere criteria zeer ernstig aantast. Dat geldt duidelijk voor het scenario 'annexatie van een NAVO-lidstaat'.

Tabel 5. Scenario's met een hoge impact op meerdere criteria

Risicocategorie	Scenario	1.1	1.2	1.3	1.4	2.1	2.2	2.3	3.1	3.2	4.1	5.1	5.2	5.3	6.1	6.2	6.3	6.4
Infectieziekten humaan	Grieppandemie - ernstig					E	E					E						
Extreem weer	Extreem weer							D				D						
Overstroming	Overstroming - ernstig (zee)	E		D		E	E	E	E		E	E						
Overstroming	Overstroming (rivier)	D							D			D						
Verstoring vitale infrastructuur	Verstoring elektriciteits-voorziening							D				D						
Verstoring vitale infrastructuur	Keteneffecten elektriciteitsuitval							E	D			E						
Verstoring vitale infrastructuur	Verstoring satelliet-systemen							D	D									
Stralingsongevallen	Stralingsongeval Nederland	E							D									
Aantasting functioneren internet	Aantasting IP netwerk								D			D						
Ongewenste buiten-landse beïnvloeding (via hybride operaties)	Uitdagen en verlammen NAVO en EU		D												D			
Handelskrimp/ verstoring internationale handel	Schok wereld-handelsysteem								D	D								
Handelskrimp/ verstoring internationale handel	Schok wereld-handelsysteem permanent								E	E								
Handelskrimp/ verstoring internationale handel	Handelsoorlog								D	D								
Destabilisatie financieel systeem	Destabilisatie financieel systeem								D	D								
Militaire dreigingen	Annexatie NAVO lidstaat		E	D	E										E			
CBRN Proliferatie	CBRN - Nucleair														D	E		
Veiligheidsarrangemen-ten onder druk	NAVO interne spanningen		D											D				D
Veiligheidsarrangemen-ten onder druk	EU interne spanningen		D						D	E								D

Verder veroorzaken de risico's binnen de categorie 'veiligheidsarrangementen (NAVO, EU) onder druk' (zeer) ernstige effecten op meerdere belangen en criteria, namelijk de Internationale rechtsorde, de Sociale politieke stabiliteit, de integriteit van het bondgenootschappelijk grondgebied en de economie. Dit risico betreft vooral het escaleren van interne spanningen binnen de NAVO of de EU.

Militaire dreigingen - toelichting

Op dit moment zijn er spanningen aan de grenzen van de NAVO, maar is het volgens de experts zeer onwaarschijnlijk tot onwaarschijnlijk dat de grens richting daadwerkelijke annexatie wordt overschreden. Het is waarschijnlijker dat er activiteiten plaatsvinden waarbij er discussie zal zijn of het gaat over het wel of niet aantasten van de soevereiniteit; denk aan tijdelijke acties op het NAVO-grondgebied van vijandelijke Special Forces, waarbij desinformatiecampagnes intenties ambigue houden.

4 Risico's vanuit de waarschijnlijkheid bezien

In het vorige hoofdstuk zijn de belangrijkste resultaten vanuit de impact op de zes nationale veiligheidsbelangen beschreven. De nadruk lag daarbij op de risico's met de grootste impact op de belangen. Dit hoofdstuk gaat in op de risico's met de hoogste waarschijnlijkheid van optreden.

Net als voor de impact wordt ook bij de waarschijnlijkheidsinschatting een schaalindeling in vijf klassen gebruikt, van zeer onwaarschijnlijk (A) tot zeer waarschijnlijk (E). Grofweg worden drie verschillende karakteriseringen gebruikt voor de waarschijnlijkheidsklassen:

- kwantitatieve schalen voor statisch of probabilistisch te analyseren risico's;
- kwalitatieve schalen voor dreigingen van moedwillige aard (gebaseerd op aspecten als voorstelbaarheid, aanwijzingen en kwetsbaarheden);
- kwalitatieve schalen voor overige risico's.

In tabel 6 is aangegeven hoe die verschillende klassen ingevuld worden.

Tabel 6. Waarschijnlijkheidsklassen

Klasse; kwalitatieve benadering algemeen	Kwantitatieve benadering	Kwalitatieve benadering moedwillig
A. Zeer onwaarschijnlijk	Minder dan 0,05%	Geen concrete aanwijzingen; niet voorstelbaar
B. Onwaarschijnlijk	0,05 tot 0,5%	Geen concrete aanwijzingen; enigszins voorstelbaar
C. Enigszins waarschijnlijk	0,5 tot 5%	Geen concrete aanwijzingen; voorstelbaar
D. Waarschijnlijk	5 tot 50%	Aanwijzingen; zeer voorstelbaar
E. Zeer waarschijnlijk	Meer dan 50%	Concrete aanwijzingen dat scenario gaat gebeuren

4.1 Overzicht risicocategorieën met een hoge mate van waarschijnlijkheid

In tabel 7 zijn de risicocategorieën met een hoge mate van waarschijnlijkheid (D of E) opgenomen. In de tekst die volgt, wordt een korte toelichting gegeven op de betreffende risicocategorieën en mogelijke verschijningsvormen daarvan.

Cyberdreigingen: digitale sabotage en cyberspionage
Uit de analyse blijkt dat in één geval de hoogste categorie (zeer waarschijnlijk) van toepassing is. Dit betreft het risico op digitale sabotage waarbij cyberverstoring door *collateral damage* optreedt. Dit risico is in het recente verleden meerdere keren opgetreden, denk hierbij aan de incidenten WannaCry en NotPetya (beide in 2017). De kans dat dergelijke incidenten de komende 5 jaar weer zullen plaatsvinden wordt geschat op meer dan 50 procent.

Naast sabotage komt cyberspionage naar voren als risico voor de nationale veiligheid met een hoge waarschijnlijkheid. Denk aan een statelijke actor die de beveiligde e-mailomgeving van een (overheids)organisatie aantast en meekijkt met het e-mailverkeer. Het is bekend dat dit type spionage gebeurt. Een belangrijke vraag hierbij is hoe lang een bepaalde partij die spionage al pleegt voordat het wordt opgemerkt.

Tabel 7: Risico's met een hoge mate van waarschijnlijkheid (score van D of E)

Thema	Risicocategorie
Cyberdreigingen	Digitale sabotage (verstoring via collateral damage)
	Cyberspionage
Ondermijning democratische rechtstaat	Ondermijnende enclaves, zowel crimineel als ideologisch
	Ongewenste buitenlandse beïnvloeding (via hybride operaties). Dit gebeurt door verschillende buitenlandse actoren met verschillende doelen
	Ongewenste buitenlandse inmenging, waarbij een buitenlandse actor diaspora-gemeenschappen beïnvloedt
Bedreigingen internationale vrede en veiligheid	Instabiliteit rondom EU, waarbij destabilisatie van een Noord-Afrikaans land optreedt
Bedreigingen voor gezondheid en milieu	Dierziekte en zoönose, waarbij dierziekte een hogere waarschijnlijkheid heeft
	Infectieziekten humaan, grieppandemie
Natuurrampen	Extreem weer
Verstoring vitale infrastructuur	Verstoring vitale infrastructuur, zoals uitval elektriciteitsvoorziening
Extremisme en terrorisme	Terrorisme, gewelddadige eenling
Financieel-economische bedreigingen	Bedreigingen van de knooppuntfunctie en de aan- en afvoerlijnen van Nederland (flow security)
	Handelskrimp/verstoring internationale handel, schok in wereldhandelssysteem

Ondermijning van de democratische rechtsstaat

Het wordt waarschijnlijk geacht dat de geanalyseerde risico's optreden die gerelateerd zijn aan de ondermijning van de democratische rechtsstaat. Ondermijning kan zowel van binnenuit als van buitenaf plaatsvinden. Van binnenuit gaat het bijvoorbeeld om enclavevorming, wat aan verschillende actoren kan worden gekoppeld. Denk aan criminele groeperingen die het ontstaan van 'no go area's' nastreven. Het streven naar eigen parallelle samenlevingen kan ook ideologisch van aard zijn. Op termijn kan dit het gezag van de overheid aantasten.

Buitenlandse (statelijke) actoren ondermijnen op verschillende wijzen onze samenleving. Er is een constante internationale competitie gaande waarbij heimelijke hybride operaties steeds vaker worden toegepast. Kwetsbaarheden in het maatschappelijke en politieke domein worden daarbij uitgebuit. Ook wat betreft ongewenste buitenlandse inmenging op een diasporagemeenschap in Nederland zijn er aanwijzingen dat het zich (in diverse varianten) daadwerkelijk voordoet of kan voordoen.

Instabiliteit rondom Europa

In de internationale context is er sprake van politieke instabiliteit in landen rondom de EU. Gezien de spanningen en huidige fragiliteit is het waarschijnlijk dat landen aan de rand van Europa verder zullen destabiliseren. Dit kan gepaard gaan met conflict, migratie in de hand werken en leiden tot criminaliteit en gewelddadig extremisme in (bepaalde landen in) Europa. De cohesie van de EU, en specifiek het Schengen-systeem, kan daarmee (verder) in gevaar komen. De vraag is of Nederland en de EU een dergelijke crisissituatie aan kunnen als de politieke spanningen nationaal en Europees op scherp staan.

Scenario Ondermijning door statelijke actoren via hybride operaties

Na twee grootschalige cyberhacks met gevolgen voor de uitbetaling van uitkeringen en een stroomuitval, zijn Nederlanders erg bezorgd over de cyberveiligheid. Het vertrouwen in de Nederlandse overheid heeft een flinke deuk opgelopen. Rusland weet slim gebruik te maken van de ernstig toegenomen polarisatie en wakkert op sociale media de onvrede en onrust nog extra aan.

Infectieziekten en dierziekte

Op basis van het aantal (ernstige) grieppandemieën in de laatste 100 jaar en de frequentie waarin ze voorkomen, is het waarschijnlijk (5-50 procent) dat er een grieppandemie optreedt de komende jaren. Het is niet

vooraf duidelijk of het om een ernstige of milde variant gaat. Bij een ernstige variant is het aantal slachtoffers heel groot, is er grote druk op de medische sector en zal het dagelijkse leven ook maximaal (catastrofaal) geraakt worden. De maatschappelijke gevolgen zullen vooral groot zijn als een groot percentage van de bevolking ziek is.

De uitbraak van een dierziekte (zoals mond-en-klauwzeer (MKZ) of Afrikaanse varkenspest) blijft in Nederland waarschijnlijk, ook ondanks de getroffen voorzorg en voorbereiding. Dit heeft onder meer te maken met het groot aantal (landbouw)huisdieren en het wereldwijde transport van dieren. De impact is voornamelijk economisch van aard en kan een specifieke sector hard raken.

Extreem weer
Extreem weer kent verschillende verschijningsvormen, zoals ijzel, hagel, een sneeuwstorm of een zeer zware storm. Het optreden van extreem weer is waarschijnlijk. Vooral vanwege de klimaatverandering zullen sneeuwstormen/ijzel naar verwachting op termijn minder vaak voorkomen, terwijl (zeer) zware stormen frequenter optreden.

Verstoring elektriciteitsvoorziening
In de huidige situatie is het waarschijnlijk dat de komende jaren de elektriciteitsvoorziening wordt verstoord. Onze energievoorziening is momenteel in hoge mate afhankelijk van fossiele bronnen. Duurzame alternatieven zijn in opkomst, maar het is nog onduidelijk wat hiervan de gevolgen zullen zijn voor de betrouwbaarheid en veiligheid van onze toekomstige energievoorziening. Zo wordt de elektriciteitsproductie kwetsbaarder voor weersextremen wanneer het aantal windturbines en zonnecellen toeneemt. Daardoor kan de waarschijnlijkheid dat een verstoring zich voordoet groter worden.

Scenario Verstoring vitale infrastructuur
In grote delen van Europa (waaronder heel Nederland) valt door een grote frequentiedaling de stroom uit. Door complicaties duurt het 24 uur voordat het net weer is ‘opgebouwd’. De gevolgen voor bedrijven, instellingen en burgers zijn groot doordat allerlei processen geheel of gedeeltelijk uitvallen (zoals openbaar vervoer (trein, tram, metro), medische thuisapparatuur, betalingsverkeer, tankstations, communicatie (vast, mobiel, internet), winkels blijven dicht, e.d.). Aanname is dat de meeste onderdelen van de vitale infrastructuur (op noodstroom) blijven functioneren.

Extremisme en terrorisme
Diverse actoren in verschillende uitingsvormen (transnationale netwerken, organisaties, kleinschalige cellen en eenlingen) zouden zowel klein- als grootschalige aanslagen in Nederland kunnen plegen. Een aanslag in Nederland wordt als voorstelbaar geacht en er zijn (enige) aanwijzingen dat ze zich (in diverse varianten) kunnen voordoen. De grootste dreiging op dit moment is de dreiging vanuit het jihadistisch terrorisme. Ook in Nederland bevinden zich (nog) personen die zich bezighouden met terroristische activiteiten die uit jihadisme voortkomen. Een potentiële dreiging voor de komende jaren wordt bovendien gevormd door de vrijlating uit detentie van jihadisten die zich hebben volhard in hun jihadistische ideeën. Naast jihadistisch gemotiveerde aanslagen, valt het niet uit te sluiten dat de andere politiek of etnisch geïnspireerde vormen van terrorisme belangrijker kunnen worden in de komende jaren.

Financieel-economische bedreigingen
Op basis van casuïstiek, in combinatie met de huidige financieel-economische context en ontwikkelingen, is het waarschijnlijk dat er de komende jaren een schok of krimp in het wereldhandelssysteem optreedt. De duur van een dergelijke schok is een belangrijke factor. Zeker als herstel lange tijd uitblijft, zullen de financiële schade en de gevolgen voor de vitaliteit van het bestel zeer groot zijn.

Daarnaast leiden internationale spanningen ertoe dat de aan- en afvoerlijnen van Nederland de komende jaren verstoord kunnen raken, bijvoorbeeld door een blokkade van een strategische zeestraat. Zo zijn dreigementen van Iran om de Straat van Hormuz af te sluiten al lange tijd reden tot ernstige zorg van de internationale gemeenschap.

4.2 Beschouwing

Uit het overzicht volgt dat in bijna alle thema’s risicocategorieën te vinden zijn met een hoge mate van waarschijnlijkheid. Alleen vanuit het thema Zware ongevallen valt geen enkele categorie in dit overzicht – de risico’s op zware ongevallen die relevant zijn voor de nationale veiligheid hebben een lage kans van optreden (zeer onwaarschijnlijk).

De risicocategorieën die in dit hoofdstuk zijn opgenomen, zijn in bijna alle gevallen niet de meest ernstige risico's van het desbetreffende thema in termen van impact. Over het algemeen geldt dat risico's met een ernstige tot catastrofale impact (zoals een overstroming) niet heel waarschijnlijk zijn. Wel zijn er uitzonderingen op deze constatering. Zo geldt dat een ernstige griep-pandemie (humane infectieziekte) zowel waarschijnlijk is als ontwrichtend[5].

In hoofdstuk zes wordt onder meer ingegaan op de combinatie van de impact én waarschijnlijkheid.

[5] Voor zowel een milde als een ernstige grieppandemie is de inschatting ' waarschijnlijk'. Dit houdt in dat een ernstige grieppandemie zowel waarschijnlijk is als een hoge impact heeft op meerdere impactcriteria. De beoordeling van de waarschijnlijkheid is gedaan op basis van de casuïstiek. Zie verder de themarapportage.

5 Onderlinge relaties en dwarsverbanden

In de vorige hoofstukken zijn de resultaten van de analyse van de beschouwde thema's en risicocategorieën op hoofdlijnen beschreven. Dit is gedaan vanuit de impact op de veiligheidsbelangen (hoofdstuk 3) en vanuit de waarschijnlijkheid dat ze de komende jaren optreden (hoofdstuk 4). Om meer inzicht in de risico's te krijgen is het belangrijk om verder te komen dan alleen een overzicht welke risico's welke belangen het meest raken en welke risico's waarschijnlijker zijn. Daarom wordt in dit hoofdstuk vanuit een integraal perspectief naar de resultaten van de analyse gekeken. De belangrijkste relaties en dwarsverbanden binnen en tussen thema's en risicocategorieën zijn in de onderstaande paragrafen beschreven.

5.1 Risico's met fysieke impact

Risicocategorieën die vallen onder de thema's Zware ongevallen, Bedreigingen gezondheid en milieu, en Natuurrampen komen voornamelijk tot uiting in fysieke impact. Het is niet verassend dat zulke risico's het in het bijzonder het veiligheidsbelang Fysieke veiligheid (doden, gewonden, zieken, primaire levensbehoeften) in ernstige mate kunnen raken. Daarbij kan ook het fysieke grondgebied worden aangetast, zeker bij ernstige stralingsongevallen of overstromingen, en het dagelijks leven (tijdelijk) wordt verstoord. Bovendien treedt er, zoals voor alle door het ANV geanalyseerde risico's geldt, (forse) economische schade op indien een incident daadwerkelijk plaatsvindt.

Een belangrijk verband tussen de genoemde risicocategorieën zijn onderlinge domino-effecten. Hierbij gaat het erom dat effecten van het ene risico een ander risico kunnen veroorzaken. Zo is het voorstelbaar dat door een natuurramp (zoals extreem weer) (industriele) processen of installaties falen. Fukushima, waarbij natuurgeweld tot het falen van een kerncentrale heeft geleid, is hier een extreem voorbeeld van. Een variant hierop is coïncidentie waarbij verschillende risico's elkaar versterken. Als voorbeeld is het samenvallen van piekafvoeren van de grote rivieren in combinatie met een westerstorm genoemd, wat het risico op een overstroming vanuit de rivieren vergroot.

Er bestaat ook een duidelijke relatie tussen de hierboven genoemde thema's en het thema Verstoring van de vitale infrastructuur. Zo kan een natuurramp of een zwaar ongeval de vitale infrastructuur beschadigen of verstoren. Dat werkt ook door in de impactscores op de veiligheidsbelangen. Het type impact en de omvang ervan is gerelateerd aan de aard van de vitale processen die verstoord raken. Er zijn vitale processen die bijvoorbeeld sterk verbonden zijn met de beschikbaarheid van primaire levensbehoeften (zoals energie, drinkwater) en continuïteit van het dagelijks leven. Andersom kan een verstoring van vitale infrastructuur aan de basis liggen van of een versterkend effect hebben op een zwaar ongeval of een natuurramp. Zo kan een verstoring van het vitale proces 'keren en beheren van de waterkwantiteit' een overstroming teweegbrengen. Vanwege digitalisering van vitale processen is ook een koppeling met digitale sabotage te maken.

5.2 Cyberdreigingen en vitale infrastructuur

De thema's Cyberdreigingen en Verstoring Vitale infrastructuur hebben een eigen karakter. Voor beide geldt dat ze zowel doel als middel kunnen zijn. In tegenstelling tot de hiervoorgenoemde thema's, die voornamelijk voortkomen uit niet-moedwillig handelen, kunnen risico's binnen de thema's Cyberdreigingen en Verstoring Vitale infrastructuur zich zowel moedwillig als niet-moedwillig manifesteren. Verstoring van vitale infrastructuur kan bijvoorbeeld plaatsvinden vanwege technisch falen (door complexiteit in het systeem), maar ook als gevolg van een cyberaanval (als systemen

worden gehackt). Ook is er een sterke koppeling *tussen* deze twee thema's, voornamelijk vanwege de vergaande digitalisering van de samenleving. Het is duidelijk dat de vitale infrastructuur verstoord kan raken via een digitale weg (cyberaanval of technische verstoring van digitale systemen). Verstoring van vitale infrastructuur kan anderzijds een versterkend effect hebben op risico's in het cyberdomein.

Complexiteit, verwevenheid en digitalisering van vitale infrastructuur kan aanvullende risico's met zich meebrengen. Omdat vitale infrastructuren onderling afhankelijk zijn, kan het (technisch) falen van één onderdeel leiden tot diverse keteneffecten. De gevolgen binnen deze complexer wordende systemen kunnen onvoorzien zijn. Daardoor is het ook niet zondermeer vooraf in te schatten hoe je het beste kunt ingrijpen wanneer er een afwijking wordt gesignaleerd.
Het gevaar bestaat dat ingrijpen de impact vergroot. Verdere digitalisering van vitale infrastructuur brengt eveneens risico's met zich mee, denk aan gevoeligheid voor digitale sabotage en cyberspionage. Hierbij is het ook van belang het aspect van de Economische veiligheid te benoemen. Er zijn toenemende zorgen over de mate van afhankelijkheid van buitenlandse (toe) leveranciers voor hard- en software die op kritieke plaatsen in onze infrastructuur worden gebruikt.

Wanneer we bovenstaande koppelen aan cyberveiligheid en de risico's van hybride conflictvoering, komen er nog meer aspecten naar voren. Als een actor de intentie heeft om de nationale veiligheid aan te tasten, kan cyber een middel zijn om via sabotage, criminele activiteiten, spionage of desinformatie activiteiten de samenleving te ontwrichten. Omdat het lastig is de veroorzakers te achterhalen en dat ook te bewijzen (attributie), is de drempel om dit middel in te zetten gering. Hoewel ook een cyberaanval reden kan zijn om artikel 5 van de NAVO in werking te stellen, is de afschrikwekkende werking hiervan beperkt. Hierbij geldt bovendien dat niet alleen een gerichte actie op Nederland, maar ook cyberacties elders in de wereld in de Nederlandse samenleving (willekeurige) neveneffecten (collateral damage) hebben.

5.3 Risico's met een moedwillig karakter

Veel (andere) risico's kunnen in hybride operaties worden uitgebuit, vooral wanneer er al een crisis aan de gang is. Hybride operaties maken vaak handig gebruik van maatschappelijke onderwerpen of crises, bijvoorbeeld een maatschappelijk debat, verkiezingen, EU spanningen, economische ontwikkelingen.
Desinformatie-operaties in het cyberdomein zijn daarbij een geëigend middel. De technische ontwikkelingen in het cyber- en informatiedomein maken deze manier van ondermijning en beïnvloeding erg toegankelijk. Daarbij geldt dat hybride activiteiten door de initiërende actor moeilijk onder controle te houden zijn. Ze kunnen tot steeds verder escalerende negatieve ontwikkelingen leiden, zoals toenemende polarisatie of extremisme.

Polarisatie en extremisme zijn op zichzelf ook voedingsbodem voor (een deel van) de andere risico's en dreigingen die tot uiting kunnen komen als gevolg van moedwillig handelen. Incidenten kunnen zowel door statelijke als door niet-statelijke actoren worden veroorzaakt. Het betreft in ieder geval de risicocategorieën die vallen onder de thema's Gewelddadig extremisme en terrorisme, Ondermijning democratische rechtsstaat en open samenleving; en Bedreigingen internationale vrede en veiligheid. De impact slaat vooral neer op de democratische rechtstaat en daarin gedeelde waarden, tast de Internationale rechtsorde aan of raakt onze Territoriale veiligheid (in de vorm van de internationale positie en het bondgenootschappelijke grondgebied).

Vanuit 'moedwillige risico's' is er een duidelijk raakvlak met de hiervoor beschreven thema's Verstoring vitale infrastructuur en Cyberdreigingen. Zo kunnen extremisten en terroristen zich als doel stellen om de vitale infrastructuur plat te leggen als onderdeel van hun (ondermijnende) activiteiten. Qua cyberdreiging gaat het binnen deze categorie om het gebruik van cyber als middel. Extremisten en terroristen zijn bijvoorbeeld erg actief in het cyberdomein. Ze gebruiken de digitale weg om met elkaar te communiceren en hun haat zaaiende en ondemocratische boodschappen te verspreiden. Bovendien kunnen zij een cyberaanval als *weapon of choice* kiezen en daar al dan niet fysieke en/of economische schade mee aanrichten.

Toenemende polarisatie binnen de samenleving kan de open samenleving ondermijnen en is tegelijkertijd een voedingsbodem voor zowel niet-gewelddadige als gewelddadige extremisme en eventueel terrorisme. Eerder werd al genoemd dat verschillende (niet-) statelijke actoren hierop kunnen inspelen, al dan niet aan de hand van hybride operaties. Ontwikkelingen die polarisatie in de hand werken zijn een internationaal fenomeen, het geldt niet alleen binnen Nederland. Daaraan gekoppeld is het ontstaan van anti-overheidssentiment. In de analyse komt dit voornamelijk sterk terug binnen de risicocategorie niet-gewelddadig extremisme. Anti-overheidsextremisme heeft ook betrekking op de EU en andere (internationale) instituties. Bepaalde beslissingen en ontwikkelingen aldaar kunnen invloed hebben op de (mate van) activiteiten van extremisten. Andersom kunnen grootschalige acties

van extremisten en terroristen de internationale vrede en veiligheid in gevaar brengen en leiden tot reacties op internationaal (politiek) niveau.

Ook zijn verschillende verbanden te noemen *tussen* de risico's en dreigingen die tot uiting kunnen komen in incidenten die moedwillig tot stand zijn komen.
De eerste betreft de relatie van ondermijning van de rechtstaat en internationale ontwikkelingen waarbij de spanningen tussen grootmachten en binnen veiligheidsarrangementen oplopen. In de (internationale) machtscompetitie worden middelen ingezet die de soevereiniteit en machtspositie van staten ondermijnen. Dit uit zich bijvoorbeeld in 'lange arm activiteiten' of hybride operaties, wat (op termijn) tot (oplopende) spanningen tussen bevolkingsgroepen kan leiden. Recente analyses benadrukken de (digitale) dreiging vanuit statelijke actoren. Deze dreiging richt zich op het ondermijnen en ontwrichten van de democratische samenleving, op het verwerven van strategische informatie via spionage en verstoring, of zelfs op sabotage van vitale systemen. Bovendien geldt dat belangen van de individuele landen (en de normen en waarden waarop hun samenleving gestoeld is) steeds belangrijker worden geacht. Mede hierdoor komt multilaterale, institutionele samenwerking onder druk te staan.

5.4 Interne en externe veiligheid

Vanuit de nexus interne en externe veiligheid komt in deze geïntegreerde risicoanalyse de koppeling van cyber en hybride conflictvoering duidelijk naar voren.
Dit wordt nog versterkt bij een militaire dreiging die uitloopt op een militair conflict, waar Nederland bij betrokken zou raken. Dit kan als er een militair conflict optreedt tussen een NAVO-lidstaat en een statelijke actor. Via artikel 5 van de NAVO zijn dan ook de overige NAVO-lidstaten betrokken. In een dergelijk geval zullen naast militaire inzet ook andere hybride instrumenten, waaronder cybermiddelen, ingezet worden. Een spannende situatie kan zich zelfs voordoen wanneer artikel 5 nog niet in werking is gesteld, maar er wel sprake is van internationaal oplopende escalatie waardoor artikel 5 zou kunnen worden ingeroepen. Het is denkbaar dat Nederland als transitland voor andere NAVO-eenheden in een dergelijk geval al vroegtijdig als belangrijk (cyber) target wordt beschouwd.

Internationale spanningen zorgen er ook voor dat interne spanningen ontstaan en tegenstellingen kunnen worden versterkt binnen de veiligheidsarrangementen als de NAVO en, gezien de instabiliteit rondom Europa, de EU. Mocht bijvoorbeeld echt een artikel 5 situatie ontstaan, werpt dat de vraag op welk acties de NAVO zou nemen. Dit geldt ook in een situatie waar de NAVO of de EU-lidstaten via kortdurende operaties worden uitgedaagd door een buitenlandse actor.

Als we verder ingaan op de nexus internationaal en nationaal, komen de spanningen tussen grootmachten naar voren, bijvoorbeeld rondom de Zuid-Chinese Zee. Internationale, politieke en economische spanningen (bijvoorbeeld via een escalerend handelsconflict tussen de VS en China, waarbij ook de EU inclusief Nederland betrokken raakt) kunnen de nationale veiligheid (via onze economie en de Internationale rechtsorde) raken. Een andere uiting van de internationale spanningen betreft de druk op de non-proliferatie afspraken over wapensystemen.

Hoewel financieel-economische bedreigingen voornamelijk impact hebben op de economie (kosten en vitaliteit), is er ook hier een koppeling te maken met het thema Bedreigingen internationale vrede en veiligheid. Vanwege het internationale karakter van de financieel-economische bedreigingen zullen uitingen van internationale spanningen (bijvoorbeeld een escalerende handelsoorlog of spanningen binnen de EU) zowel gevolgen hebben voor de financieel-economische risico's als voor de risico's gerelateerd aan het thema Internationale vrede en veiligheid. Verstoring van het wereldhandelssysteem kan bijvoorbeeld zijn weerslag hebben op de internationale vrede en veiligheid, zeker als daarvoor opgerichte conflictbeslechtingmechanismen niet gebruikt of gerespecteerd worden. Andersom geldt dat staten onder het mom van 'nationale veiligheid' protectionisme bedrijven en belemmerende handelsmaatregelen afkondigen. In het geval van oplopende spanningen zijn handelsmaatregelen ook frequent gebruikte 'pressiemiddelen'. Dat vormt tevens een bedreiging voor het (mondiaal) financieel-economisch bestel.

5.5 Beschouwing

De hoofdstukken 3 (impact op veiligheidsbelangen) en 4 (waarschijnlijkheid van optreden) vormen tezamen een risicobeoordeling van de grootste risico's van verschillende rampen, crises en dreigingen met een mogelijk ontwrichtend effect op onze samenleving. Hoewel cascade-effecten hierin op hoofdlijnen wordt meegenomen, in het bijzonder causale gevolgen indien een risico daadwerkelijk optreedt, volgt uit de tekst in dit hoofdstuk dat er ook sterke relaties en dwarsverbanden tussen verschillende risico's bestaan. Dat betekent dat veranderingen in dreigingen op één vlak ook gevolgen kunnen hebben op een ander vlak. Voor sommige dreigingen die in de risicobeoordeling afzonderlijk zijn

beschouwd, geldt dat zij tevens het begin zijn van het materialiseren van andere risico's. In het bijzonder cyberafhankelijkheden en vitale infrastructuur komen in vrijwel elk scenario op één of andere manier terug. Ook hybride operaties bevatten aspecten die invloed of een versterkend effect kunnen hebben op vrijwel alle andere risico's. Oplopende internationale spanningen spelen hierbij (op de achtergrond) een belangrijke rol.

6 Conclusie

Het Analistennetwerk Nationale Veiligheid (ANV) heeft in opdracht van de NCTV deze geïntegreerde risicoanalyse uitgevoerd om de grootste risico's voor de Nederlandse nationale veiligheid in de komende vijf jaar inzichtelijk te maken. De resultaten vormen input voor de ontwikkeling van de Nationale Veiligheidsstrategie (NVS).

Bij het in kaart brengen van de risico's is zowel naar de kans van optreden (de waarschijnlijkheid) als naar de mogelijke gevolgen (de impact) van een bepaald risico gekeken. Om de impact van de risico's te duiden zijn de zes nationale veiligheidsbelangen met de verschillende criteria gebruikt. Aanvullend op de impact en waarschijnlijkheid zijn relevante relaties en dwarsverbanden tussen de risico's onderling in ogenschouw genomen.

Tabel 8. Overzicht van de risico's met de grootste impact per veiligheidsbelang

Territoriaal	Fysiek	Economie	Ecologie	Sociale en politieke stabiliteit	Internationale rechtsorde
• Overstromingen • Stralingsongeval • Digitale sabotage • Cyberspionage • Ongewenste buitenlandse beïnvloeding (Hybride operaties) • Militaire dreiging (NAVO) • Spanningen binnen veiligheidsarrangementen	• Overstromingen • Zwaar ongeval (stralingsongeval, chemisch incident, transportongeval) • Infectieziekte (grieppandemie, vogelgriep) • Terrorisme (grootschalig) • Verstoring van vitale infrastructuur • Extreem weer • Natuurbranden	• Overstromingen • Stralingsongeval • Verstoring van vitale infrastructuur • Destabilisatie financieel systeem • Handelskrimp/ verstoring internationale handel • Criminele inmenging	• Overstromingen • Natuurbranden	• Overstromingen • Verstoring van vitale infrastructuur • Infectieziekten humaan (grieppandemie) • Criminele inmenging • Cyberspionage • Gewelddadig Extremisme • Niet-gewelddadig extremisme • Enclavevorming • Ongewenste buitenlandse inmenging • Terrorisme (grootschalig) • Veiligheids-arrangementen onder druk • Ongewenste buitenlandse beïnvloeding (Hybride operaties)	• Militaire dreiging • CBRN proliferatie • Ongewenste buitenlandse beïnvloeding (Hybride operaties) • Instabiliteit rondom EU • Terrorisme (grootschalig) • Handelskrimp/ verstoring internationale handel • Veiligheids-arrangementen onder druk

6.1 Risico's: impact, waarschijnlijkheid en de combinatie van impact én waarschijnlijkheid

Zoals gemeld is in de analyse apart ingegaan op de risico's met de grootste impact op de nationale veiligheidsbelangen (hoofdstuk 4) en op de risico's met een grote mate van waarschijnlijkheid van optreden (hoofdstuk 5). Hieronder worden de resultaten van beiden kort besproken, waarna aanvullend ingegaan wordt op de combinatie van impact én waarschijnlijkheid.

Risico's met een grote impact op de nationale veiligheid

In de analyse is aangegeven in welke mate de impactcriteria worden geraakt door de verschillende risico's. Door de resultaten vanuit de criteria te beschrijven, wordt duidelijk gemaakt welke risico's een of meer veiligheidsbelangen kunnen treffen.

Tabel 8 geeft een overzicht van de risico's met de grootste impact per veiligheidsbelang. Dit betreft een opsomming en is geen rangorde.

Het is duidelijk dat de risico's met de grootste impact variëren per belang. Als gekeken wordt naar de risico's die op meerdere belangen grote impact hebben, blijkt dat vooral risico's die fysieke gevolgen hebben de nationale veiligheid in gevaar kunnen brengen. Zo kunnen risico's als overstromingen of een grieppandemie een ontwrichtend effect op onze samenleving hebben doordat ze meerdere belangen aantasten. Bij dergelijke rampen zijn er bijvoorbeeld een groot aantal slachtoffers mogelijk, is een deel van het grondgebied voor langere tijd niet beschikbaar, kan er (langere tijd) gebrek aan primaire levensbehoeften ontstaan en zal het dagelijks levens zeer ernstig verstoord raken.

Tabel 9 geeft een overzicht (top 8) van de scenario's die de nationale veiligheid het meest kunnen aantasten.

Tabel 9. Scenario's met de grootste impact op de nationale veiligheid

Risicocategorie	Scenario
Overstroming	Overstroming - ernstig (zee)
Infectieziekte	Grieppandemie - ernstig
Verstoring vitale infrastructuur	Keteneffecten elektriciteitsuitval
Handelskrimp/ verstoring internationale handel	Schok wereldhandelsysteem
Stralingsongeval	Stralingsongeval Nederland
Spanningen binnen veiligheidsarrangementen	EU interne spanningen
Overstroming	Overstroming (rivier)
Militaire dreiging (NAVO)	Annexatie NAVO lidstaat

Tabel 10. Scenario's met een hoge mate van waarschijnlijkheid

Risicocategorie	Scenario
Digitale sabotage	Cyber verstoring - collateral damage
Cyberspionage	Cyberspionage overheid
Instabiliteit rondom Europa	Destabilisatie Noord Afrikaans land
Ongewenste buitenlandse beïnvloeding	Hybride operaties Rusland
Ongewenste buitenlandse inmenging	Inmenging diasporagemeenschappen (lange arm)
Ondermijnende criminaliteit	Ondermijnende enclaves
Bedreigingen van de knooppuntfunctie en de aan- en afvoerlijnen van Nederland	Blokkade strategische zeestraat
Dierziekten en zoönose	Uitbraak dierziekte (MKZ)

Tabel 11. Risico's op basis van impact én waarschijnlijkheid

Risicocategorie	Scenario
Infectieziekte	Grieppandemie - ernstig
Ongewenste buitenlandse beïnvloeding	Hybride operaties Rusland
Digitale sabotage	Cyber verstoring - collateral damage
Handelskrimp/ verstoring internationale handel	Schok wereldhandelsysteem
Enclavevorming/Ondermijnende criminaliteit	Ondermijnende enclaves
Ongewenste buitenlandse inmenging	Inmenging diasporagemeenschappen (lange arm)
Instabiliteit rondom Europa	Destabilisatie Noord Afrikaans land
Extreem weer	Extreem weer
Verstoring vitale infrastructuur	Verstoring elektriciteitsvoorziening

Risico's met een hoge waarschijnlijkheid
Zoals uit hoofdstuk 4 volgt, is een belangrijke constatering dat de risico's met de hoogste impact een (zeer) lage waarschijnlijkheid hebben. Een grieppandemie vormt hierop een uitzondering, omdat een ernstige variant zowel waarschijnlijk is als een grote impact op de nationale veiligheid kan hebben.

Tabel 10 geeft een overzicht (top 8) van de scenario's met een relatief hoge waarschijnlijkheid van optreden.

De risico's met een hoge mate van waarschijnlijkheid zijn vooral te vinden rondom 'moedwillige' risico's: cyberdreigingen, ondermijning, ongewenste inmenging en beïnvloeding vanuit het buitenland. Ook risico's die gekoppeld zijn aan internationale ontwikkelingen die onze nationale veiligheid kunnen raken, zoals instabiliteit rondom Europa of economische verstoring in het wereldhandelssysteem, hebben een hoge kans van optreden. Deze risico's raken vooral de veiligheidsbelangen die gekoppeld zijn aan de democratische rechtsstaat en de wijze waarop dit is ingericht en de Internationale rechtsorde.

Risico's: combinatie van impact én waarschijnlijkheid
Om iets te kunnen zeggen over de grootste risico's voor onze nationale veiligheid, moeten beide aspecten, impact én waarschijnlijkheid, in ogenschouw worden genomen. Vanuit de analyses vormen de scenario's in tabel 11 de scenario's met het hoogste risico's vanuit de combinatie van impact en waarschijnlijkheid.

6.2 Relaties en dwarsverbanden

Naast de risico's naar impact en waarschijnlijkheid spelen ook onderlinge relaties tussen risico's een belangrijke rol bij het in kaart brengen van maatschappij ontwrichtende gevaren.

De belangrijkste relaties en dwarsverbanden tussen de risico's zijn bekeken om meer inzicht in samenhang tussen de verschillende de risico's te krijgen. De conclusie is dat vooral de vitale infrastructuur, cyberdreigingen en hybride operaties aspecten bevatten die invloed of een versterkend effect kunnen hebben op vrijwel alle andere risico's. Verstoring van vitale infrastructuur kan bijvoorbeeld een versterkend effect hebben bij risico's zoals overstromingen of zware ongevallen. Andersom kan natuurgeweld of bijvoorbeeld een cyberaanval, ook een verstoring van vitale infrastructuur teweeg brengen. Er is dan ook een sterke verwevenheid tussen de risico's van vitale infrastructuur en andere risico's. Bovendien zijn vitale processen in toenemende mate afhankelijk van elkaar en met elkaar verweven, waarbij geldt dat netwerken steeds complexer worden. Dat houdt onder meer in dat het niet altijd duidelijk is welke keteneffecten waar zullen optreden bij een verstoring. Daarbij brengt de digitalisering kwetsbaarheden en afhankelijkheden met zich mee. Denk daarbij aan de risico's van digitale sabotage, infiltratie en (cyber)spionage.

Cyber kan als middel voor sabotage, criminaliteit of spionage worden ingezet. Daarnaast komt uit de analyse het gebruik van cyber binnen hybride operaties naar voren. Via hybride operaties kan gebruik worden gemaakt van maatschappelijke onderwerpen (zoals rondom een maatschappelijk debat, verkiezingen of spanningen in de EU) om zo de samenleving te beïnvloeden en te ondermijnen. Uit de analyse volgt dat (heime-

lijke) inmengings- en beïnvloedingsactiviteiten van buitenlandse overheden (via hybride operaties) plaatsvinden en de democratische rechtstaat ernstig kunnen aantasten. Daarnaast werken de oplopende internationale spanningen door op meerdere risicocategorieën waardoor de nationale veiligheid getroffen kan worden. Hieruit blijkt de sterke verbinding tussen de interne en externe veiligheid, wat vooral tot uiting komt in het thema Internationale Vrede en Veiligheid.

6.3 Grootste risico's voor de nationale veiligheid

De vraag naar de grootste risico's voor de nationale veiligheid de komende vijf jaar, kan op verschillende manieren worden beantwoord, afhankelijk van waaraan het meest belang wordt gehecht. Op basis van deze geïntegreerde risicoanalyse kan in ieder geval het volgende worden gesteld:

- *Impact*. Risico's die zich voornamelijk fysiek materialiseren, zoals een overstroming, hebben een zeer grote impact op verschillende veiligheidsbelangen en dus op de nationale veiligheid. Deze risico's hebben vooral effect op Fysieke veiligheid (doden en gewonden), dagelijkse verstoring van de maatschappij en economische kosten. Hierbij is er een duidelijke koppeling met verstoring van vitale infrastructuur. De waarschijnlijkheid van dergelijke grootschalige fysieke rampen is laag.
- *Waarschijnlijkheid*. Moedwillige risico's gekoppeld aan cyberveiligheid, ondermijning van de democratische rechtstaat en internationale vrede en veiligheid vragen om aandacht. De waarschijnlijkheid van optreden is groot, soms zijn er zelfs tekenen zijn dat ontwikkelingen al gaande zijn, al is de impact kleiner dan die van de hiervoor genoemde risico's met voornamelijk fysieke gevolgen. Middelen worden ingezet om in te spelen op de stabiliteit van onze samenleving en deze te ondermijnen. Daarnaast zorgen huidige internationale ontwikkelingen dat de veiligheidsarrangementen, zoals de NAVO en de EU, onder druk komen, zowel van buitenaf als van binnenuit.
- *Dwarsverbanden*. Cyberdreigingen, hybride operaties en de toenemende digitalisering en complexiteit van vitale infrastructuur beïnvloeden andere risico's en kunnen daarom een versterkend effect hebben op dreigingen voor de nationale veiligheid.
- *Combinatie van impact én waarschijnlijkheid*. Op basis van de resultaten is een overzicht gemaakt van risico's die zowel een hoge impact als een hoge waarschijnlijkheid hebben. In figuur 3 op de volgende pagina wordt de top 9 risico's op basis van impactscore en hoge waarschijnlijkheid schematisch weergegeven en kort toegelicht. De dreigingen die de meeste dwarsverbanden met andere risico's hebben, komen hier ook (gedeeltelijk) in terug.

Figuur 3 Schematisch overzicht top 9 risico's op basis van impact en waarschijnlijkheid

7 Literatuuroverzicht

ANV (2016). Nationaal Veiligheidsprofiel 2016. Bilthoven: Analistennetwerk Nationale Veiligheid.

ANV (2018). Horizonscan Nationale Veiligheid 2018. Bilthoven: Analistennetwerk Nationale Veiligheid.

ANV (2019). Notitie 'Internationale Rechtsorde als zesde belang'. Analistennetwerk Nationale Veiligheid.

ANV (2019). Leidraad risicobeoordeling Geïntegreerde risicoanalyse Nationale Veiligheid. Analistennetwerk Nationale Veiligheid.

Overzicht Themarapportages
(met daarin overige referenties)
- Themarapportage Bedreigingen gezondheid en milieu
- Themarapportage Cyberdreigingen
- Themarapportage Financieel-economische bedreigingen
- Themarapportage Gewelddadig extremisme en terrorisme
- Themarapportage Internationale vrede en veiligheid
- Themarapportage Natuurrampen
- Themarapportage Ondermijning van de democratische rechtsstaat en open samenleving
- Themarapportage Verstoring Vitale Infrastructuur
- Themarapportage Zware ongevallen

Bijlage Analistennetwerk Nationale Veiligheid

Het Analistennetwerk Nationale Veiligheid (ANV) is een kennisnetwerk dat in 2010 is opgericht. Sindsdien heeft het ANV de jaarlijkse Nationale Risicobeoordeling opgesteld en andere analysestudies op het gebied van nationale veiligheid verricht, in opdracht van het ministerie van Veiligheid en Justitie namens de toenmalige Stuurgroep Nationale Veiligheid (SNV). In 2016 heeft het ANV het Nationaal Veiligheidsprofiel (NVP) opgesteld.

Het ANV bestaat uit een vaste kern van zes organisaties en daaromheen een netwerk (de Ring) van organisaties zoals kennisinstellingen, overheidsdiensten, veiligheidsregio's, (vitale) bedrijven en onderzoeksbureaus die afhankelijk van de kennisvraag worden ingeschakeld bij de productie van de studies. De vaste kern wordt gevormd door:

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

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

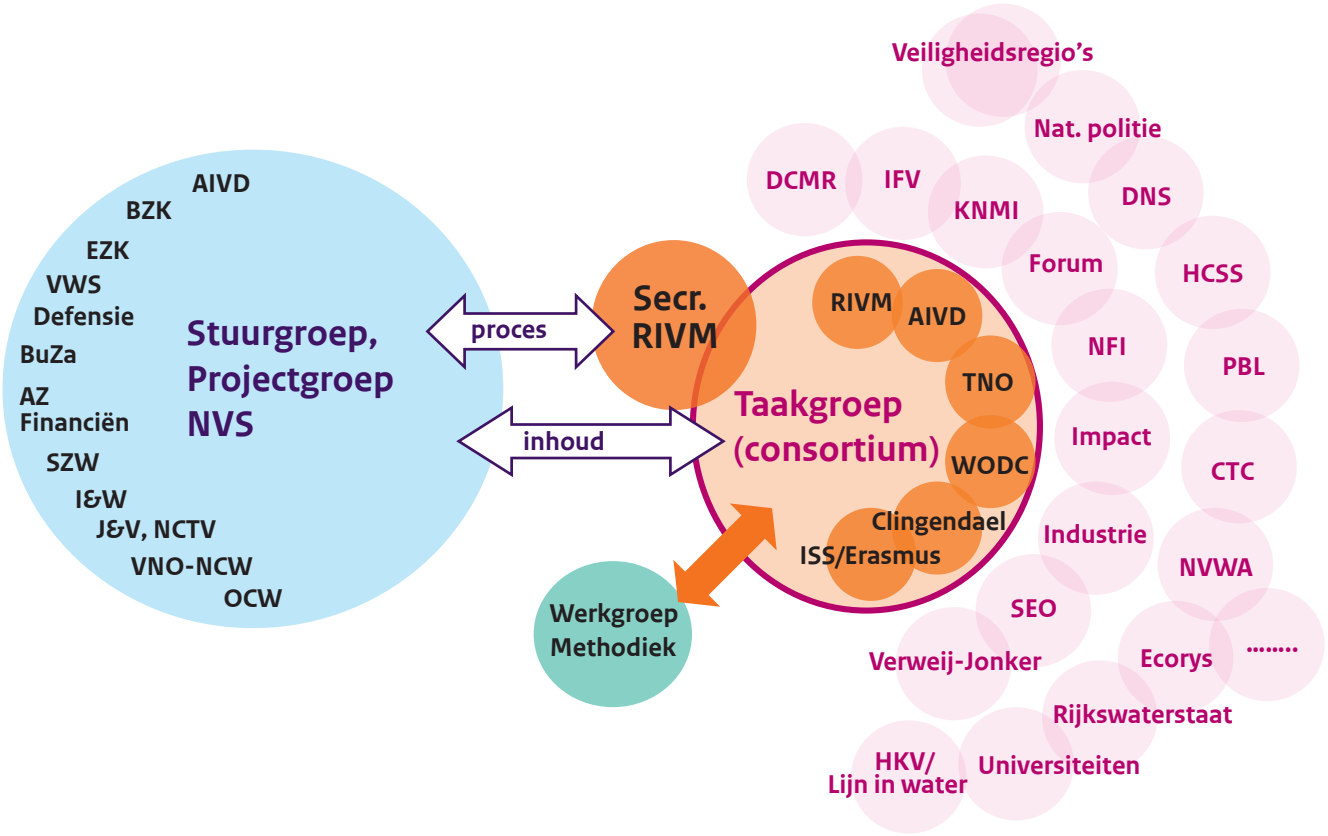
De zes instellingen in de kern, verenigd in de Taakgroep, dragen gezamenlijk de verantwoordelijkheid voor de inhoudelijke kwaliteit van de producten van het ANV. Specifieke, aanvullende expertise wordt geleverd door de andere organisaties in het netwerk. De organisaties in de kern en de ring stellen experts en analisten ter beschikking, die in (in samenstelling steeds wisselende) werkgroepen inhoudelijke activiteiten uitvoeren. Een ondersteunend secretariaat (het ANV secretariaat) bestaande uit een algemeen secretaris en projectondersteuning, draagt zorg voor de processturing, voortgangsbewaking en ondersteuning van het tot stand brengen van de producten. Het ANV secretariaat is het vaste aanspreekpunt voor de opdrachtgever. Het ANV secretariaat is gevestigd bij het RIVM.

De werkgroep methodiek is in 2007 opgericht. Deze werkgroep heeft de meetlat ontwikkeld en onderhouden. Bij de productie van de geïntegreerde risicoanalyse zijn werkgroepleden betrokken bij de ontwikkeling van enkele nieuwe criteria en de begeleiding van expertsessies.

De organisatiestructuur van het Analistennetwerk Nationale Veiligheid is schematisch weergegeven in de volgende figuur.

Figuur 4 De organisatiestructuur van het Analistennetwerk Nationale Veiligheid

Analistennetwerk Nationale Veiligheid



Analistennetwerk Nationale Veiligheid
ir. L. Gooijer (editor)

Dit is een uitgave van:

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

Maart 2019

011195