



Paper

Beschikbare methoden voor beoordelen aantasting van nationale veiligheid door strategische afhankelijkheden

Auteurs

Bas Keijser, Peter van Scheepstal
(TNO Defensie & Veiligheid)

Dit paper is gemaakt in het licht van het
TNO Vector-symposium op 6 juni 2024:
'Strategische autonomie in een open
economie'

TNO 2024 R11040

TNO innovation
for life

Beleid economische veiligheid onderkent risico's nationale veiligheid

Key message

- In dit paper bieden we een methode-inventarisatie om risico's door strategische afhankelijkheden te analyseren en schetsen we de uitdaging om potentiële aantasting van de nationale veiligheid te beoordelen.
- Er zijn relevante methoden beschikbaar zoals beschreven in de Leidraad Risicobeoordeling van het Analistennetwerk Nationale Veiligheid, evenals specifieke methoden voor kwetsbaarheid in leveringsketens en voor vitale processen en sensitieve technologie.
- Om risico's uit afhankelijkheden in kaart te brengen moeten worden onderzocht: leveringsonderbreking, economische dwang vanuit een leverancier, ongewenste toegang tot kennis of informatie, spionage, economische dwang via zeggenschap of sabotage.
- De nu beschikbare methodologische ondersteuning en concrete afwegingskaders zijn waardevol, maar nog niet volledig. Veelal is duidelijk welke vragen gesteld moeten worden, maar zijn antwoorden op die vragen niet altijd eenvoudig of eenduidig te geven.
- Door risico's voor de nationale veiligheid te analyseren die voortvloeien uit strategische afhankelijkheden, kunnen dilemma's en onzekere kosten en baten in de toekomst in kaart worden gebracht. Dan kan een politieke keuze gemaakt worden over afhankelijkheden.

De afgelopen jaren is de aandacht voor economische veiligheid en afhankelijkheid van import van producten, diensten, goederen en technologie in de Nederlandse economie en maatschappij sterk toegenomen.

Oorzaak hiervan ligt in de COVID-19-pandemie, de grootschalige invasie van Oekraïne door Rusland, gerelateerde verstoringen van belangrijke toeleveringsketens en een algemene toename van statelijke dreigingen vanuit onder andere Rusland en China tegen de Nederlandse maatschappij.¹ Voorbeelden van scenario's waarin afhankelijkheden van import een belangrijke rol spelen zijn het sterk duurder worden van import van fossiele energie en een grote leveringsschok voor een essentiële grondstof zoals bauxiet, fosfaat, kobalt of rubber² of

een product zoals een belangrijk medicijn. In dit setting-the-scene paper (i.) bieden we een inventarisatie van beschikbare methoden waarmee risico's door strategische afhankelijkheden voor de nationale veiligheid kunnen worden afgebakend en geanalyseerd, en (ii.) schetsen we de uitdaging om tot een gefundeerde risicoinschatting van de impact van uitbuiting van strategische afhankelijkheden op de nationale veiligheid te komen. Het beoordelen van de potentiële aantasting van de nationale veiligheid door strategische afhankelijkheden is van belang om zo gerelateerde risico's te kunnen beheersen en strategische autonomie en daarmee economische veiligheid te versterken.

De Rijksoverheid omschrijft nationale veiligheid in de Veiligheidsstrategie voor het Koninkrijk der Nederlanden als volgt: "Onder nationale veiligheid verstaan we de bescherming van onze nationale veiligheidsbelangen tegen dreigingen die deze belangen kunnen schaden en daarmee maatschappelijke ontwrichting kunnen veroorzaken".³

¹ AIVD, MIVD & NCTV, 2022, Dreigingsbeeld Statelijke Actoren 2, open.overheid.nl/documenten/ronl-f76b037c88b27bbede038d38647642b408245240/pdf.

² Zie voor de uitwerking van deze scenario's hoofdstuk 6 in ANV, 2022a, Themarapportage economische dreigingen. Onderdeel van de Rijksbrede Risicoanalyse Nationale Veiligheid, nctv.nl/documenten/publicaties/2022/09/26/themarapportage-economische-dreigingen-2022.

³ p. 11, Rijksoverheid, 2023, Veiligheidsstrategie voor het Koninkrijk der Nederlanden, rijksoverheid.nl/veiligheidsstrategie.

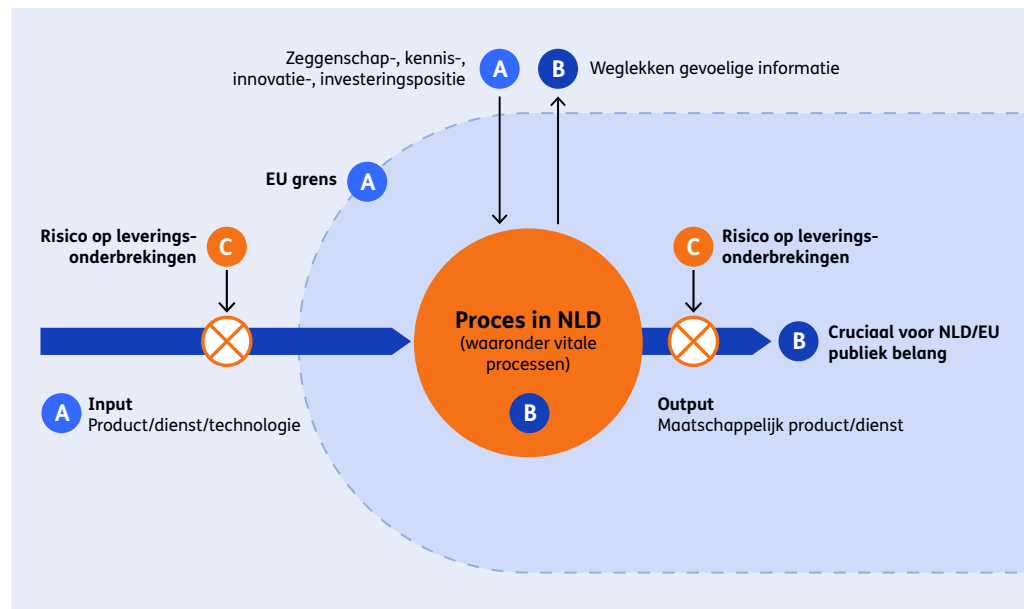
In bestaand beleid rond economische veiligheid worden in ieder geval drie nationale veiligheidsrisico's onderscheiden, namelijk: (i) verstoring van de continuïteit van de vitale infrastructuur, (ii) het weglekken van hoogwaardige kennis of vertrouwelijke informatie (zoals staatsgeheimen) en (iii) een sterke afhankelijkheid van partijen en landen met wie Nederland niet dezelfde geopolitieke belangen deelt.⁴ Het derde nationale veiligheidsrisico wordt ook wel benoemd als risicovolle strategische afhankelijkheden.⁵ Van een afhankelijkheid wordt dan gesproken als Nederland (i.) relatief veel importeert van die producten,

diensten, goederen of technologieën ten opzichte van de binnenlandse productie, en (ii.) invoer uit een beperkt aantal landen van buiten de Europese Unie komt.⁶ Ook in kennisposities, innovatieposities en zeggenschap en investeringen in bedrijven en organisaties kunnen afhankelijkheden van partijen uit landen buiten de Europese Unie ontstaan.

Daarbij wordt aangegeven dat een afhankelijkheid strategisch is wanneer een product, dienst, goed of technologie "cruciaal is voor het borgen van publieke belangen van Nederland en/of de Europese

Unie", of wanneer de afhankelijkheid "een risico vormt voor de continuïteit van vitale processen of de toegang tot gevoelige informatie voor derden" (ibid.). Dit type afhankelijkheden moet volgens de Kamerbrief "worden verminderd" (ibid.). Een strategische afhankelijkheid is bovendien risicovol als een risico op leveringsonderbrekingen ontstaat. Drijvende factoren die daarbij een rol spelen zijn marktconcentratie, mogelijkheid tot substitutie, aard van de betrekkingen met het land in kwestie en de mate van afhankelijkheid (ibid.). In specifieke gevallen waarin strategische afhankelijkheden spelen, kunnen ook

gerelateerde risico's op andere dreigingen tegen de nationale veiligheid spelen. Door het bestaan van strategische afhankelijkheden, kunnen indirect ook mogelijkheden ontstaan voor economische dwang, ongewenste toegang tot kennis of informatie, spionage, of sabotage. De uitdaging is enerzijds de voordelen van een open economie en open samenleving te behouden en anderzijds aandacht te hebben voor voldoende strategische autonomie en zo risico's voor nationale veiligheid te beperken.⁷ De relatie tussen deze beschrijvingen is weergegeven in Figuur 1.



Figuur 1 - Schematische weergave van processen die plaatsvinden in de Nederlandse maatschappij waarbinnen risicovolle strategische afhankelijkheden kunnen spelen, daarbij geldt dat:

- Een afhankelijkheid speelt wanneer relatief veel import plaats vindt, van buiten de EU, of afhankelijkheden spelen in zeggenschap-, kennis-, innovatie- of investeringspositie (weergegeven met A)
- Die afhankelijkheid is strategisch wanneer het betreffende product, dienst of technologie cruciaal is voor het borgen van publieke belangen van Nederland en/of de EU, of de afhankelijkheid een risico vormt voor de continuïteit van vitale processen of de toegang tot gevoelige informatie voor derden (weergegeven met B)
- Die afhankelijkheid risicovol is wanneer er een risico op leveringsonderbrekingen speelt, hierbij kan onderscheid worden gemaakt in een leveringsonderbreking op de input van het proces, of een leveringsonderbreking in het product of de dienst die wordt geleverd (weergegeven met C).

⁴ NCTV, 2021, Economische veiligheid: De balans tussen nationale veiligheid en open economie, nctv.nl/documenten/publicaties/2023/04/04/factsheet-economische-veiligheid-de-balans-tussen-nationale-veiligheid-en-open-economie.

⁵ We sluiten hier aan op begripsvorming in het beleidsterrein van open strategische autonomie en risicovolle strategische afhankelijkheden. In gerelateerde beleidsterreinen, zoals dat van vitale processen, wordt van afhankelijkheid gesproken wanneer de Nederlandse maatschappij functioneel afhankelijk is van een proces, hier gaat het om relationele afhankelijkheid van internationale import. Zie ook de voortgangsbrief Ministerie van EZK, 2023a, Voortgang kabinetsaanpak risicovolle strategische afhankelijkheden, Kamerbrief ondertekend door de Ministers van EZK, BZ, en voor BHOS, open.overheid.nl/documenten/c6613931-cbcf-4dfe-b2bb-037b82455b11/file.

⁶ p. 3, Ministerie van EZK, 2023b, Kabinetsaanpak Strategische Afhankelijkheden, Kamerbrief d.d. 12 mei 2023, ondertekend door de Ministers van EZK, BZ, en voor BHOS, open.overheid.nl/documenten/ronl-cd4987c5ed2ff63e59f485556bdb1428889e213/pdf.

⁷ Zie ook NCTV, 2021.

Beschikbare methoden voor beoordeling van nationale veiligheidsrisico's

2.1 Risicobeoordeling aantasting nationale veiligheid

Voor een duiding van de risico's uit strategische afhankelijkheden dienen waarschijnlijkheid van optreden en de potentiële aantasting van de nationale veiligheidsbelangen ingeschat te worden. De zes nationale veiligheidsbelangen zoals vastgelegd door de Rijksoverheid zijn: territoriale veiligheid, fysieke veiligheid, economische veiligheid, ecologische veiligheid, sociale en politieke stabiliteit en ten slotte internationale rechtsorde en stabiliteit. Het Analistennetwerk Nationale Veiligheid (ANV) heeft een gestandaardiseerde wijze van inschatting van de waarschijnlijkheid en impact van specifieke dreigingen op de nationale veiligheidsbelangen ontwikkeld. Deze methode wordt toegepast in de nationale risicobeoordelingen die het ANV periodiek uitvoert in opdracht van de NCTV ten behoeve van het nationale veiligheidsbeleid. De meest recente risicobeoordeling is de Rijksbrede Risicoanalyse 2022 (RbRa 2022).⁸ Deze analyse vormde een belangrijke input van de Veiligheidsstrategie voor

het Koninkrijk der Nederlanden. De wijze van analyseren van potentiële impact staat beschreven in de Leidraad Risicobeoordeling.⁹

Om risico's voor de nationale veiligheid in te schatten, wordt gebruik gemaakt van dreigingsscenario's, impactcriteria bij de nationale veiligheidsbelangen en een waarschijnlijkheidsbeoordeling. In scenariobeschrijvingen worden dreigingen voor de nationale veiligheid beschreven in termen van gebeurtenissen en gevolgen voor de Nederlandse maatschappij.

Om de aantasting van de nationale veiligheid die daaruit volgt meetbaar te maken, zijn de genoemde impactcriteria geoperationaliseerd in vijf klassen van ernst: van beperkt (klasse A) tot catastrofaal (klasse E). Zo is voor het impactcriterium "aantasting van de integriteit van het grondgebied" specifiek gemaakt wat een beperkte tot catastrofale aantasting is aan de hand van de indicatoren oppervlakte, duur en bevolkingsdichtheid. Op een zelfde wijze zijn

alle andere impactcriteria, zoals 'gebrek aan primaire levensbehoeften', 'aantasting van de vitaliteit van de economie van het Koninkrijk der Nederlanden' en 'verstoring van het dagelijks leven' ook geoperationaliseerd aan de hand van specifieke indicatoren. De Leidraad bevat voor elk van de zes nationale veiligheidsbelangen tussen de twee en vijf impactcriteria. In totaal zijn er 18 impactcriteria gespecificeerd. Verder wordt de beoordeling van waarschijnlijkheid uitgevoerd door te beoordelen wat de waarschijnlijkheid is dat een risico gedurende een tijdperiode van vijf jaar optreedt.¹⁰ Gebruikte informatiebronnen kunnen zijn: casuïstiek, probabilistische berekeningen, faalgegevens, expertmeningen, trendanalyses en dreigingsanalyses.

Ter illustratie van de risicobeoordelingsmethode gaan we beknopt in op het scenario 'sterk oplopende prijzen bij de import van fossiele energie' uit de RbRa 2022.¹¹ Energieprijzen in Europa lopen sterk op, energie-intensieve bedrijfstakken worden hierdoor sterk getroffen, doorbelastingen

zorgen tevens voor sterk oplopende consumentenprijzen en verlies aan koopkracht. Gecombineerd met een strenge winter zet dit grote druk op de beperkte voorraden en lopen maatschappelijke onrusten op. Dit scenario scoort op 7 van de 18 impactcriteria, waarvan 4 criteria een klasse C of hoger scoren. Binnen het economische veiligheidsbelang wordt bijvoorbeeld een D gescoord op het impactcriterium 'kosten'. De kosten voor huishoudens en bedrijven wordt geschat op 10 tot 25 miljard euro. Volgens de leidraad risicobeoordeling wordt een economische schadepost tussen de 5 en 50 miljard geassocieerd als klasse D. Op het impactcriterium 'gebrek aan primaire levensbehoeften' wordt zelfs een klasse E gescoord omdat in de strenge winter meer dan 100.000 personen door energie-armoede langer dan één maand geen beschikking hebben over een veilige leefomgeving door een ernstig gebrek aan warmte. Hierbij moet worden opgemerkt dat dit wordt beoordeeld zonder overheidsingrijpen mee te nemen dat niet reeds in beleid is vastgelegd.

⁸ ANV, 2022b, Rijksbrede Risicoanalyse Nationale Veiligheid, nctv.nl/documenten/publicaties/2022/09/26/rijksbrede-risicoanalyse-nationale-veiligheid.

⁹ ANV, 2022c, Leidraad Risicobeoordeling, rivm.nl/documenten/leidraad-risicobeoordeling-2022.

¹⁰ p. 47 e.v., ANV, 2022c.

¹¹ p. 58, ANV, 2022a.

2.2 Methoden voor duiding van vitale processen en sensitieve technologie

Voor specifieke deelgebieden van het thema economische veiligheid is in de afgelopen jaren een aantal methodieken ontwikkeld, waarmee uitspraken over potentiële aantasting van nationale veiligheid toegesneden op dat thema gedaan kunnen worden. Deze methodieken nemen veelal de algemene leidraad risicobeoordeling als startpunt. Hieronder wordt ingegaan op beoordeling van vitale processen en beoordeling van sensitieve technologieën. Deze methodieken bieden aanknopingspunten voor ontwikkeling maar laten ook de complexiteit zien van beoordelen van aantasting van nationale veiligheid.

Ten aanzien van de vitale infrastructuur voert het verantwoordelijke vakdepartement in samenwerking met vitale aanbieders minimaal vierjaarlijks de ‘cyclus vitaal’ uit. De eerste stap van deze cyclus betreft een vitaal-beoordeling om te identificeren wat vitale processen en daarbinnen vitale aanbieders zijn.¹² Een proces wordt als vitaal proces aangemerkt wanneer “bij verstoring, uitval of manipulatie van een proces of dienst dermate ernstige gevolgen kunnen optreden dat deze de nationale veiligheid kunnen schaden”.¹³ Voorbeelden van vitale processen zijn transport, distributie en productie van elektriciteit, gas,

ruwe olie en aardolieproducten, internet en datadiensten, scheepvaartafwikkeling, betalingsverkeer, communicatie met en tussen hulpdiensten en inzet van politie en defensie.

Ten tweede is de wet Veiligheidstoets investeringen, fusies en overnames op 1 juni 2023 in werking getreden. Op basis van deze wet wordt specifiek gekeken naar nationale veiligheidsrisico's voor onder meer bepaalde vitale aanbieders en voor ondernemingen die actief zijn op het gebied van sensitieve technologie. Voor dit laatste is in aanvulling op de wet in een besluit bij de wet een lijst met sensitieve en zeer sensitieve technologieën opgesteld.¹⁴ Aan deze lijst ligt een duiding ten grondslag van de sensitiviteit van technologie in de zin van “potentiële risico's voor de nationale veiligheid die voortkomen uit het ongewenst gebruik van de betreffende technologie”.¹⁵ In het ANV-rapport ‘Sensitieve technologie’ uit 2022, uitgevoerd door TNO, wordt een systematiek beschreven waarmee een stapsgewijze, kwalitatieve duiding van typen risico's voor de nationale veiligheid wordt gegeven bij ongewenst gebruik van technologieën.¹⁶ De systematiek bestaat uit vier blokken: technologie, gebruikscontext, risico's voor de nationale veiligheid, en sensitiviteit. In deze blokken wordt achtereenvolgens beschreven:

1. De technologie waarvan de sensitiviteit wordt beschreven en wat de maturiteit, disruptiviteit en uniciteit van die technologie is;
2. De (denkbare) gebruikscontext van de technologie en of er (denkbare) toepassingen zijn in het militaire domein, en het domein van politie, inlichtingen- en veiligheidsdiensten en vitale processen;
3. Denkbaar risico's voor de nationale veiligheid door gebruik van de technologie op de korte, middellange en langere termijn, ondersteund door hulpvragen om relevantie voor de risicocategorieën te bepalen zoals die gebruikt worden in de risicoanalyse van het ANV;
4. De sensitiviteit van de beschouwde technologie, op basis van een samenvatting van de eerste drie blokken.

Voor beide methoden geldt dat ze ingezet kunnen worden om risico's voor de nationale veiligheid te identificeren die voort kunnen komen uit specifieke facetten van economische veiligheid. Als er bijvoorbeeld sprake is van een risico op verstoring van de continuïteit van een vitaal proces is er een directe link met de nationale

veiligheid. Immers, dat betreffende proces is vitaal omdat er bij verstoring potentieel een aantasting van de nationale veiligheid ontstaat, zie punt (i) in Figuur 2. De drie typen nationale veiligheidsrisico's die er in ieder geval in het kader van economische veiligheid zijn, kunnen echter ook deels met elkaar zijn verweven zoals de figuur hierna reflecteert. Afhankelijkheden kunnen bestaan in vitale processen en kunnen bovendien zelfs resulteren in het weglekken van hoogwaardige kennis omtrent bijvoorbeeld sensitieve technologie, waardoor in één situatie alle drie de deelrisico's spelen.

¹² NCTV, 2023, Versterkte aanpak bescherming vitale infrastructuur, nctv.nl/onderwerpen/vitale-infrastructuur/nieuws/2023/05/31/versterkte-aanpak-bescherming-vitale-infrastructuur.

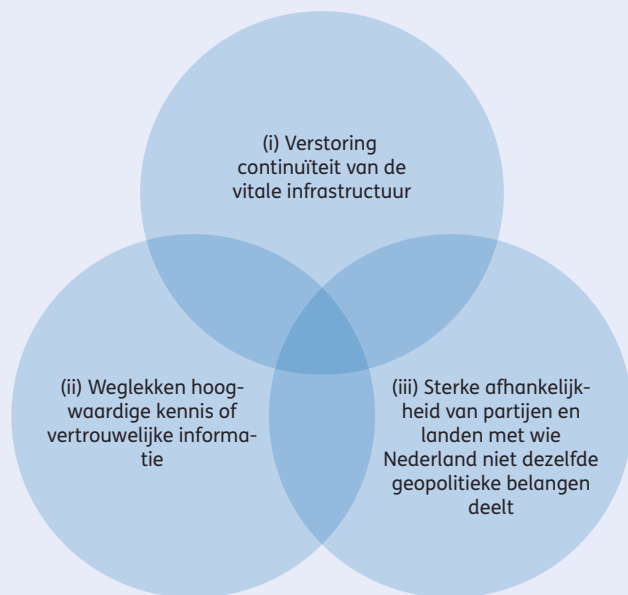
¹³ De huidige lijst van vitale processen is te vinden via NCTV, Overzicht vitale processen, nctv.nl/onderwerpen/vitale-infrastructuur/overzicht-vitale-processen. Deze lijst wordt geüpdatet wanneer daar aanleiding toe bestaat.

¹⁴ Zie het besluit toepassingsbereik en de bijbehorende nota van toelichting via Ministerie van EZK, 2023c, Besluit toepassingsbereik sensitieve technologie, zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2023-172.html.

¹⁵ p. 15, Duijnhoven, H., Melman, I., van Scheepstal, P., 2022, Sensitieve technologie, TNO 2022 R11656, Den Haag: TNO.

¹⁶ Ibid.

Economische veiligheid en nationale veiligheidsrisico's



Figuur 2 – Drie van de nationale veiligheidsrisico's die in het kader van economische veiligheid bestaan. Specifieke incidenten kunnen een uiting zijn van één of meerdere van deze risico's. In sommige gevallen zal een incident raken aan twee of zelfs alle drie de categorieën.¹⁷

In sommige situaties is het risico indirect veroorzaakt door een strategische afhankelijkheid. Zo geldt dat wanneer een softwareapplicatie die essentieel is voor het functioneren van het betalingsverkeer op afstand kan worden bediend vanuit een land met een offensief cyberprogramma tegen Nederland,¹⁸ er een risico voor de nationale veiligheid kan bestaan (de overlap van i en iii in Figuur 2). In het geval van een buitenlandse investering, fusie of overname van een in Nederland gevestigd bedrijf dat een nieuwe toepassing van kwantumtechnologie ontwikkelt (ook hier speelt dus indirect een afhankelijkheid, de overlap van ii en iii in Figuur 2), kan dit ertoe leiden dat een buitenlandse partij of staat daarmee toegang verkrijgt tot sensitieve technologie, waarmee er potentiële risico's voor de nationale veiligheid kunnen ontstaan doordat een land de technologie op een ongewenste manier gebruikt.

Er is best veel bekend over de typen risico's die kunnen ontstaan uit strategische afhankelijkheden. Echter is niet altijd duidelijk wanneer een strategische afhankelijkheid van een product, dienst, goed of technologie ofwel een investering, fusie of overname daadwerkelijk een risico voor de nationale veiligheid met zich meebrengt. Als een risico in categorie (iii) 'afhankelijkheden' niet tevens onderdeel is van categorie (i) vitale processen of deelgebied sensitieve technologie uit categorie (ii), is namelijk niet zomaar te zeggen of risico's voor de nationale veiligheid ontstaan. Denk daarbij aan voorbeelden zoals import van medicijnen, zeldzame aardmetalen en kunstmest.

¹⁷ Dit zijn de veiligheidsrisico's die ook benoemd zijn in NCTV (2021).

¹⁸ Vgl. met p. 75, ANV, 2022a.

Risicovolle strategische afhankelijkheden en beoordelen van aantasting van de nationale veiligheid

Voor de analyse van risico's die voortkomen uit strategische afhankelijkheden is niet altijd methodologische ondersteuning beschikbaar, of is de beschikbare ondersteuning niet volledig om tot een complete inschatting te komen. We benoemen hieronder verschillende typen risico's en beschrijven gevolgen voor een proces waarin een strategische afhankelijkheid bestaat, waarna algemene uitdagingen voor risicobeoordeling die in deze situatie ook spelen worden beschreven.

3.1 Risicobeoordeling aantasting nationale veiligheid

We merken op dat in generieke zin drie gebeurtenissen kunnen spelen in processen waar strategische afhankelijkheden in spelen: het ontbreken van inputs voor een proces, het weglekken van gevoelige informatie en verstoring van een proces waardoor outputs van die processen niet geleverd kunnen worden (vergelijk met Figuur 1). Deze gebeurtenissen kunnen veroorzaakt worden door verschillende typen risico's, namelijk: leveringsonderbreking,

economische dwang vanuit een leverancier (waardoor inputs niet geleverd worden), ongewenste toegang tot kennis of informatie, spionage (waardoor informatie weglekt), economische dwang via zeggenschap over een proces of sabotage (waardoor een proces verstoord raakt). Deze risico's hebben verschillende moedwillige en niet-moedwillige oorzaken zoals handelen van statelijke of criminele actoren, misbruik van marktmacht, handelen in lijn met gewoon economisch verkeer of verstoringen van handel en logistiek door andere oorzaken.

Tabel 1 – Relatie tussen typen risico's, resultaat voor een proces waarin een strategische afhankelijkheid bestaat en duiding van risico in termen van moedwilligheid.

Type risico	Potentieel gevolg proces met strategische afhankelijkheid	Moedwillig/niet-moedwillig
Leveringsonderbreking	Ontbreken van inputs voor proces	Beide
Economische dwang (vanuit leverancier)	Ontbreken van inputs voor proces	Moedwillig
Ongewenste toegang tot kennis of informatie	Weglekken van informatie	Beide
Spionage	Weglekken van informatie	Moedwillig
Economische dwang (via zeggenschap over proces)	Verstoring van een proces	Moedwillig
Sabotage	Verstoring van een proces	Moedwillig

Om een inschatting te doen van de potentiële ernst en waarschijnlijkheid van bovenstaande risico's, kan de operationalisatie van de zes nationale veiligheidsbelangen beschreven in de Leidraad Risicobeoordeling toegepast worden. Zo kan potentiële aantasting van de nationale veiligheid in het geval van strategische afhankelijkheden in de vorm van een scenario of concrete gebeurtenis op een gestandaardiseerde wijze geduid worden. Net als in andere dreigingsscenario's is dan nodig dat specifieke gebeurtenissen en gevolgen

gerelateerd aan die strategische afhankelijkheden worden uitgewerkt, bijvoorbeeld een specifiek geval van leveringsonderbreking, spionage of sabotage evenals de gevolgen voor een specifiek proces in de Nederlandse maatschappij. Dat klinkt wellicht eenvoudiger dan het is. In de volgende sectie gaan we dieper in op analytische uitdagingen.

Voor leveringsonderbreking van inputs is een methode beschikbaar voor het inschatten van de kwetsbaarheid van leveringsketens (regel 1 in Tabel 1), maar hiermee wordt het risico niet compleet in kaart gebracht. Zo is in de duiding van dat risico methodologische ondersteuning beschikbaar voor een initiële beoordeling van grote aantallen productgroepen. Het in 2023 uitgebrachte TNO-rapport 'Zicht op strategische ketenafhankelijkheden voor de Nederlandse economie' beschrijft een methode om van grote aantallen productgroepen potentiële kwetsbaarheden in leveringsketens te identificeren.¹⁹ Dit gebeurt op basis van de marktconcentratie en de kwaliteit van governance in productielanden. Op basis van deze inschatting kan onderzocht worden welke productgroepen kwetsbare leveringsketens hebben, waarna uitvoerige analyse van die risico's voor de nationale veiligheid geïnitieerd kan worden. Ook de HCSS-studie uit maart 2024 biedt een raamwerk voor het duiden van het risico op leveringsonderbreking.²⁰ In termen van de schematische weergave in Figuur 1, wordt het risico op onderbreking in levering (C) van product of goed die dient als input (A) in kaart gebracht.

In het geval van economische dwang, ongewenste toegang tot kennis of informatie, spionage of sabotage mogelijk gemaakt door het bestaan van een strategische afhankelijkheid is niet direct duidelijk

welke gebeurtenissen leiden tot deze risico's (regels 2 tot en met 6 in Tabel 1). Bij het duiden van de risico's uit strategische afhankelijkheden moeten die risico's geanalyseerd worden door te kijken naar de waarschijnlijkheid van optreden van verschillende moedwillige en niet-moedwillige oorzaken en vervolgens ingeschat in termen van potentiële aantasting van de nationale veiligheid. De inschatting van de waarschijnlijkheid van optreden van leveringsonderbreking, economische dwang, ongewenste toegang tot kennis of informatie, spionage of sabotage kan beter ondersteund worden door nieuwe methoden te ontwikkelen waarmee specifieke oorzaken van optreden nauwkeuriger geanalyseerd kunnen worden. Verder geldt dat de relaties tussen de hiervoor genoemde risico's (kolom 1 in Tabel 1) en de specifieke (omvang van) gevolgen voor het proces waarin een strategische afhankelijkheid bestaat niet altijd eenduidig zijn te bepalen (kolom 2 in Tabel 1). Zal economische dwang echt leiden tot het ontbreken van inputs? Zal een specifiek voorbeeld van spionage echt leiden tot weglekken van informatie? Daardoor kan het lastig zijn om de impact op nationale veiligheid goed te beoordelen.

3.2 Uitdagingen voor beoordeling van nationale veiligheidsrisico's

In veel van de ontwikkelde methodische kaders voor duiding van potentiële aantasting van de nationale veiligheid spelen

gelijksortige methodologische uitdagingen. Deze uitdagingen spelen ook bij het beoordelen van risico's veroorzaakt door het aangaan van strategische afhankelijkheden. Zo is niet altijd duidelijk hoe om te gaan met een losstaand incident of een gebeurtenis die op zichzelf niet dermate ontwrichtend is dat de nationale veiligheid wordt aangetast, zoals de verstoring van een specifiek proces – anders dan een vitaal proces of een proces dat te maken heeft met sensitieve technologie. Maar wanneer meerdere soortgelijke gebeurtenissen optreden over de tijd kan de nationale veiligheid wel degelijk kan worden aangetast.

Ook geldt dat het uitdagend is om de impact op de economie van risico's uit strategische afhankelijkheden in kaart te brengen. Zo is schade in termen van directe kosten uit manifestaties van hierboven genoemde typen risico's veelal onzeker, onder meer door gebrek aan historische data op basis waarvan een goede inschatting gemaakt kan worden. Verder zijn macro-economische effecten op de vitaliteit van de economie van veel van deze type gebeurtenissen onzeker, bijvoorbeeld omdat deze effecten op de lange termijn spelen, er in de tussenliggende periode ook weer allerlei ontwikkelingen en tegenreacties op gebeurtenissen gaan meespelen waaronder bijvoorbeeld substitutie, en het op voorhand moeilijk te duiden is wat de toekomstige economische waarde van

bijvoorbeeld weggelekte kennis of technologie is.

Ten slotte geldt dat drempelwaarden voor de mate van aantasting van de nationale veiligheid op sommige impactcriteria kwalitatief zijn verwoord. Daarom is het soms lastig en afhankelijk van de interpretatie van een expert hoe specifieke gevolgen van een gebeurtenis op de schaal van een impactcriterium te projecteren.

19 Bastein, T., Vera Concha, I., Rietveld, E., 2023, Zicht op strategische ketenafhankelijkheden voor de Nederlandse economie: Ontwikkeling van een methode, Den Haag: TNO, open.overheid.nl/documenten/a57bc8ed-f49e-46ae-a724-a7f095b86d3c/file.

20 Teer, J., de Ruijter, A., Rademaker, M., 2024, Navigating the great game of chokepoints: Assessing geopolitical risks and advancing Dutch and European strategic indispensability in digital value chains, Den Haag: HCSS.

Twee methodologische uitdagingen uitgelicht

Het spanningsveld behorende bij risicovolle strategische afhankelijkheden vanuit het perspectief van nationale veiligheid is in feite: hoe kan Nederland een open economie en maatschappij blijven, zonder dat afhankelijkheden worden uitgebuit of veroorzaken dat de nationale veiligheid wordt aangetast? Dit gaat gepaard met methodologische uitdagingen. We lichten hier twee essentiële uitdagingen toe.

Een eerste methodologische uitdaging is de op de lange termijn te verwachten baten van het aangaan van een afhankelijkheid in te schatten, zodat deze gewogen kunnen worden tegen lange termijn kosten en korte termijn kosten en baten. Daarbij kan ter voorbeeld de opschaling van innovaties in verschillende technologiegebieden genoemd worden. In sommige gevallen gebeurt technologieontwikkeling al voordat duidelijk is welke specifieke toepassingen eruit voortkomen, en dus zijn risico's voor de nationale veiligheid niet vooraf duidelijk. In andere gevallen spelen beperkte maar aanwezige risico's voor de nationale veiligheid. Om een specifieke innovatie te ontwikkelen, kan het nodig of effectief zijn een afhankelijkheid van een buitenlandse partij aan te gaan. De baten van doorontwikkeling in termen van economisch vermogen kunnen dan groot zijn. Deze baten zouden kunnen opwegen tegen de ongewenste toegang tot kennis door de buitenlandse partij wanneer het gaat om technologie met civiel-economische potentie. De baten wegen echter niet op tegen deze ongewenste toegang wanneer het gaat om cruciale technologie waarmee wapenproductie kan worden verbeterd. Daarbij geldt dat het veel mak-

kelijker is om een onacceptabel theoretisch voorbeeld te schetsen, en een actuele situatie die daaraan relateert als onacceptabel te bestempelen om risico's te vermijden; dan te bepalen dat de actuele situatie wel acceptabel is omdat het risico op de theoretische situatie beperkt is. Drempelwaarden voor acceptatie van risico's voor de nationale veiligheid zijn ten slotte vaak moeilijk te bepalen. Met name wanneer het gaat om het beoordelen van individuele gevallen.

Verder is het een uitdaging om mitigerende maatregelen te identificeren en ontwerpen. Dit komt omdat identificatie van potentiële aangrijpingspunten van interventies uitdagend is, en omdat te verwachten effecten van mitigerende maatregelen onzeker zijn. Daarbij geldt zeker ook dat handelingsperspectief om afhankelijkheid te reduceren niet alleen bij de overheid ligt, maar ook bij bedrijven, kennisinstituten en andere partijen. Soms kunnen op basis van verdiepende risicoanalyse additionele voorwaarden worden gesuggereerd, waarmee risico's zoals leveringsonderbreking, economische dwang, ongewenste toegang tot kennis of informatie, spionage, of sabotage beheersbaar gemaakt kunnen worden. Op

deze wijze hoeven economische of maatschappelijke activiteiten niet per sé volledig te worden tegengehouden. Want ook met het oog op nationale veiligheid op de lange termijn is niet altijd analytisch eenduidig te zeggen dat het aangaan van een afhankelijkheid negatief is.

Tot slot

In conclusie: voor een goed begrip van de implicaties van strategische afhankelijkheden is het van belang de potentiële aantasting van de nationale veiligheid te kunnen duiden.

De nu beschikbare methodologische ondersteuning en concrete afwegingskaders zijn hiervoor waardevol, maar zijn nog niet volledig genoeg voor analyse van alle voorkomende typen risico's.

Veelal is duidelijk welke vragen gesteld moeten worden, maar zijn antwoorden op die vragen niet eenvoudig of eenduidig te geven. De Leidraad Risicobeoordeling, het rapport over kwetsbaarheid van leveringsketens en de systematiek voor sensitieve technologie vormen hierin een basis voor uitbreiding. Het is daarbij belangrijk meer inzicht te krijgen in typen gebeurtenissen en de potentiële aantasting van de nationale veiligheid die daarmee gepaard kan gaan om vervolgens te kunnen wegen welk risico wel of niet acceptabel is. Er dient meer specifiek gekeken te worden naar (i.) de samenhang tussen verschillende risico's uit strategische afhankelijkheden zoals leveringsonderbreking én indirecte risico's zoals economische dwang, ongewenste toegang tot kennis of informatie, spionage, of sabotage, en (ii.) de relatie tussen deze typen risico's en de gevolgen voor de processen met een strategische afhankelijkheid.

Ook zijn methoden en afwegingskaders nog niet vaak genoeg toegepast om alle typen situaties die zich kunnen voordoen af te dekken. Met inzicht uit meer toepassing zouden typen risico's en specifieke risico's die nu nog niet onderkend zijn, in kaart gebracht kunnen worden en mogelijk als acceptabel of niet acceptabel geduid kunnen worden. Om vervolgens niet-acceptabele risico's beheersbaar te maken, zowel in vitale processen, als in sensitieve technologie en in andere delen van de overheid, economie en maatschappij.

In dit setting-the-scene paper hebben we beschikbare methoden geïnventariseerd en hebben we de uitdaging van het beoordelen van potentiële aantasting van de nationale veiligheid door strategische afhankelijkheden geschetst. Door specifieke risico's voor de nationale veiligheid te analyseren die voortvloeien uit het aangaan van strategische afhankelijkheden kunnen rele-

vante dilemma's in kaart worden gebracht. Echter blijven kosten en baten die in de toekomst komen kijken bij het aangaan van strategische afhankelijkheden onzeker. Ten slotte dient vaak nog een politieke keuze gemaakt te worden over het al dan niet aangaan van een afhankelijkheid.

Auteurs

Bas Keijser, Peter van Scheepstal

TNO 2024 R11040

Contact

Bas Keijser

TNO Defensie & Veiligheid

✉ bas.keijser@tno.nl

☎ +31 6 1544 5967

🌐 <https://www.linkedin.com/in/baskeijser>

tno.nl