

Ongewenste buitenlandse inmenging

Een beter begrip voor
een beter beleid

Christopher Houtkamp
Koen Aartsma
Teun van der Laan
Mik Dijkman

Clingendael Rapport



Clingendael

Netherlands Institute of International Relations



Clingendael

Netherlands Institute of International Relations

Ongewenste buitenlandse inmenging

Een beter begrip voor een beter beleid

Christopher Houtkamp
Koen Aartsma
Teun van der Laan
Mik Dijkman

Clingendael Rapport
8 April 2024

Over de auteurs

Christopher Houtkamp is senior research fellow en hoofd van het programma Connected Security binnen de Security Unit van Instituut Clingendael.

Koen Aartsma is senior research fellow en hoofd van het programma Strategic Foresight & Intelligence binnen de Security Unit van Instituut Clingendael.

Teun van der Laan is junior research fellow bij het Connected Security programma van Instituut Clingendael.

Mik Dijkman was junior research fellow bij Instituut Clingendael.

Inhoud

Inleiding	1
Drijfveren buitenlandse actoren en een korte geschiedenis van het OBI-begrip	3
Algemene inzichten interviews met stakeholders in het OBI-dossier	5
Verschillende invullingen van het OBI-begrip: van nauw tot breed	7
OBI's verhouding tot andere begrippen: statelijke – en hybride dreigingen, transnationale repressie en meer	9
Zeven vraagstukken	12
1. 'Ongewenst' versus 'gewenst': wat betekent de 'O' in OBI?	12
2. Heimelijk versus open en onwetmatig versus wetmatig: wat maakt een activiteit ongewenst?	13
3. 'Statelijk' versus 'niet-statelijk': wat betekent de B in OBI?	15
4. 'Inmenging' versus 'beïnvloeding': wat betekent de 'I' in OBI?	15
5. Korte- versus langetermijn-impact: welke tijdshorizon is passend?	16
6. 'Impact': dient er sprake te zijn van een bepaalde mate van impact?	17
7. 'Doelgroepen': wie kunnen het doelwit vormen van OBI-activiteiten?	18
Een beter OBI-begrip voor een beter OBI-beleid: algehele reflecties en aanbevelingen	19
Annex: Buitenlandse definities (ongewenste) buitenlandse inmenging	21

Inleiding

Wat is ongewenste buitenlandse inmenging (OBI)? Een ogenschijnlijk eenvoudige vraag die in de uitvoering toch nog niet zo makkelijk te beantwoorden is.

Binnen de Nederlandse overheid wordt er op verschillende wijzen invulling gegeven aan dit begrip, wat de beleidspraktijk bemoeilijkt. Dat is problematisch, want waar men het wél over eens is, is dat OBI een serieuze bedreiging is voor de Nederlandse veiligheid. De ministers Hoekstra (Buitenlandse Zaken) en Yeşilgöz (Justitie en Veiligheid) beschrijven OBI in een Kamerbrief van 6 april 2023 als een serieuze statelijke dreiging die om een geïntensiveerde aanpak vraagt.¹

Organisaties binnen het Nederlandse veiligheidsdomein, zoals de AIVD en de NCTV, zien dit type OBI dan ook al een aantal jaar als een serieuze dreiging voor de Nederlandse samenleving².

Een aantal essentiële vragen om OBI conceptueel te doorgronden zijn de volgende: wat valt wel en wat valt niet onder de term? Dekt de term OBI vervolgens voldoende de lading of zou een ander begrip hier beter geschikt voor zijn? Clingendael tracht in dit stuk een bijdrage te leveren aan het formuleren van een antwoord op deze en andere vragen. Hiervoor is, op verzoek van de NCTV als coördinator van de OBI-tafel³, het begrip OBI onder de conceptuele loep genomen.

In dit onderzoek wordt OBI, na een korte bespreking van de geschiedenis van het begrip, op basis van een (internationale) literatuurstudie en een aantal interviews die zijn gevoerd met stakeholders in het OBI-dossier, in een conceptueel kader geplaatst. Een aantal verschillende mogelijke benaderingen van het begrip passeren de revue, evenals de verwantschap van OBI met aanpalende

1 [Geïntensiveerde aanpak ongewenste buitenlandse inmenging](#), Brief van de minister van Buitenlandse Zaken W.B. Hoekstra en de minister van Justitie en Veiligheid D. Yeşilgöz-Zegerius aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 6 april 2023.

2 Zie bijvoorbeeld: AIVD, MIVD en NCTV, [Dreigingsbeeld Statelijke Actoren 2](#), 2022.

3 De interdepartementale Ongewenste Buitenlandse Inmengings-tafel (afgekort OBI-tafel) is een overlegorgaan van de Nederlandse overheid waar verschillende ministeries en vertegenwoordigers van de Nederlandse veiligheidssector bij zijn betrokken. De vaste leden zijn de NCTV (voorzitter), het ministerie van SZW, het ministerie van BZ, het ministerie van BZK, het ministerie van Defensie, de AIVD, de Nationale Politie en de MIVD.

begrippen zoals hybride dreigingen, statelijke dreigingen, en transnationale repressie. Vervolgens worden zeven vraagstukken die relevant zijn voor een beter OBI-begrip uiteengezet, aan de hand waarvan beleidsmakers en andere geïnteresseerden hun eigen denken kunnen ordenen. Het betreft de volgende:

1. 'Ongewenst' versus 'gewenst': wat betekent de O in OBI?
2. Heimelijk versus open en onwetmatig versus wetmatig: wat maakt een activiteit ongewenst?
3. 'Statelijk' versus 'niet-statelijk': wat betekent de B in OBI?
4. 'Inmenging' versus 'beïnvloeding': wat betekent de I in OBI?
5. Korte- versus langetermijnpact: welke tijdshorizon is passend?
6. 'Impact': dient er sprake te zijn van een bepaalde mate van impact?
7. 'Doelgroepen': wie kunnen het doelwit vormen van OBI-activiteiten?

Hoewel dit onderzoek zich zal laten inspireren door de beleidspraktijk in Nederland, is het vooral conceptueel van aard. De wijze waarop de Nederlandse overheid de overlegstructuur rondom OBI heeft georganiseerd maakt geen deel uit van de analyse. Het doel van dit onderzoek is om conceptuele helderheid te krijgen omtrent vraagstukken waarop de overheid uiteindelijk zélf een antwoord zal moeten formuleren om tot een coherent en effectief OBI-beleid te komen.⁴ De auteurs delen hierbij ook hun eigen inzichten.

4 De auteurs willen Chiara Schrader danken voor haar bijdrage bij het afnemen van de interviews en het literatuuronderzoek.

Drijfveren buitenlandse actoren en een korte geschiedenis van het OBI-begrip

Zowel externe als interne belangen van buitenlandse actoren kunnen ten grondslag liggen aan de (potentiële) uitvoer van inmengingsactiviteiten. De Strategische Monitor 2023 observeert dat er sprake is ‘van een groeiende intentie bij meer autocratisch bestuurde landen om de liberale wereldorde en de macht en invloed van het Westen te ondermijnen. (...) Ook zijn dergelijke landen in toenemende mate bereid om binnenlandspolitieke belangen, zoals regimestabiliteit, veilig te stellen door maatregelen tegen opposanten, dissidenten en critici elders te ondernemen.’⁵ De AIVD beschrijft dat een land ‘kan proberen het publieke debat te beïnvloeden door tegenstellingen in de maatschappij verder aan te wakkeren. Daarnaast proberen sommige landen heimelijk aan politieke invloed te winnen of westerse samenwerkingsverbanden zoals EU en NAVO uiteen te drijven.’⁶ Er lijkt samenvattend dus sprake van een groeiende intentie (‘drijfveer’) bij actoren om zowel hun internationale als hun binnenlandse belangen te dienen middels inmengingsactiviteiten in het buitenland, waaronder in Nederland. Tegelijkertijd hebben technologische ontwikkelingen ook nieuwe manieren hiervoor mogelijk gemaakt.

De Nederlandse overheid is zich bewust van de (groeiende) dreiging die van buitenlandse inmenging uitgaat, en heeft besloten dat een interdepartementale aanpak nodig is om deze het hoofd te bieden. Dat heeft in 2018 geresulteerd in het oprichten van de zogenaamde OBI-tafel. In de praktijk gaat de beleidsaandacht van deze interdepartementale tafel vooral uit naar buitenlandse inmenging jegens diasporagemeenschappen. Denk bijvoorbeeld aan politieke activisten die zijn uitgeweken naar Nederland en in Nederland worden geïntimideerd door hun land van herkomst.

5 Koen Aartsma en Mik Dijkman, “[Soevereiniteit en beïnvloeding](#),” in *Strategische Monitor 2023: Barsten en Blokken*, Frank Bekkers, Koen Aartsma en Tim Sweijs (2023), p. 19.

6 “Ongewenste Buitenlandse Inmenging,” AIVD, geraadpleegd op 5 maart 2024.

De term OBI raakte binnen de Nederlandse overheid in zwang na de oprichting van bovengenoemde OBI-tafel. Ongewenste buitenlandse inmenging is echter geen geheel nieuwe term in de Nederlandse beleidspraktijk: het begrip werd bijvoorbeeld al eerder gebruikt in het jaarverslag 2006 van de AIVD.⁷ Het begrip OBI was destijds echter nog niet ingeburgerd, ook niet bij de AIVD; in latere AIVD-jaarverslagen werden namelijk weer andere aanpalende begrippen gehanteerd zoals ‘ongewenste bemoeienis van vreemde mogendheden’ (2007) of ‘ongewenste, heimelijke activiteiten’ (2009).⁸ Met andere woorden: de term OBI leek al eerder sporadisch in omloop binnen delen van de Nederlandse overheid, maar werd pas structureel gebruikt nadat de OBI-tafel van start is gegaan.

7 AIVD, [Jaarverslag 2006](#), 2007, p. 61.

8 AIVD, [Jaarverslag 2007](#), 2008, p. 93; AIVD, [Jaarverslag 2009](#), 2010, p. 30.

Algemene inzichten interviews met stakeholders in het OBI-dossier

Voor dit onderzoek zijn twaalf interviews afgenomen met verschillende stakeholders die direct en indirect betrokken zijn bij het OBI-dossier. De geïnterviewden kwamen zowel van binnen de rijksoverheid en medeoverheden als daarbuiten. De interviews zijn gevoerd op achtergrondbasis waarbij anonimiteit is gegarandeerd. Uit de gesprekken kunnen zes algemene inzichten worden gedestilleerd, die in onderstaand kader worden samengevat.

1. Het overgrote deel van de geïnterviewden meent dat de beleidsinvulling op het gebied van OBI moet worden herzien. Er is daarbij geen overeenstemming hoe die herziening er precies uit zou moeten zien. Een aantal geïnterviewden pleit voor een beperkte verbreding van de beleidsinvulling, en acht het bijvoorbeeld wenselijk dat de overheid zich niet alleen richt op de bescherming van diasporagemeenschappen, maar ook op journalisten en politici. Anderen pleiten voor een nog bredere benadering.
2. Vrijwel alle geïnterviewden pleiten voor een pragmatische aanpak, en zoeken vooral naar een conceptualisering van OBI die het werk in de praktijk overzichtelijker maakt.
3. Het belangrijkste criterium lijkt 'impact' te zijn. Er is echter geen overeenstemming hoe groot de impact daadwerkelijk moet zijn, waar die impact zich concreet moet bevinden of hoe je impact exact vaststelt. Noch is men het erover eens of en vooral hoe impact op de lange termijn een rol moet spelen in het afwegingskader.
4. Men is het er niet over eens of een inmengingsactiviteit noodzakelijkerwijs een heimelijk en/of illegaal karakter dient te hebben om deze te classificeren als 'ongewenst'. De vraag is vooral of sommige activiteiten die toegestaan zijn volgens de Nederlandse wet en geheel in het openbaar plaatsvinden, maar tegelijkertijd een negatieve impact hebben op de doelgroepen of de Nederlandse samenleving als geheel, niet ook het predicaat 'ongewenst' verdienen.

5. Verscheidene geïnterviewden gebruiken de termen 'inmenging' en 'beïnvloeding' (on)bewust door elkaar heen. Zij lijken de twee begrippen (voor wat betreft de werkpraktijk) te zien als synoniemen, waar anderen dit niet zo zien.
6. OBI wordt door veel beleidsmakers vooral benaderd vanuit de eigen ambtelijke realiteit. Zo vinden sommigen dat desinformatie geen OBI kan zijn, mede omdat desinformatie aan een andere tafel wordt besproken dan aan de OBI-tafel. Anderen bekijken het fenomeen voornamelijk vanuit de bril van de organisatie die men vertegenwoordigt, en wat minder vanuit een breder conceptueel perspectief.

Verschillende invullingen van het OBI-begrip: van nauw tot breed

Uit de afgenomen interviews (zie kader op de vorige bladzijde) komt duidelijk naar voren dat er op verschillende wijzen invulling wordt gegeven aan het begrip ongewenste buitenlandse inmenging. In de meest nauwe zin interpreteert men OBI voornamelijk als inmenging in en beïnvloeding van diasporagemeenschappen in Nederland. Daarbij gaat het ook alleen om activiteiten die zijn verboden volgens de Nederlandse wetgeving en/of een significante impact hebben op de nationale veiligheid. De ‘afzender’ van OBI is ook vrijwel altijd een statelijke actor, of een organisatie die bewezen gelieerd is aan een staat.

In een bredere definitie heeft OBI betrekking op een grotere doelgroep, respectievelijk de gehele Nederlandse samenleving, en zijn ook niet-statale actoren potentiële ‘afzenders’. Daarnaast is de brede benadering niet strikt legalistisch: alles wat gevoelsmatig als ‘ongewenst’ wordt beschouwd, en ‘inmenging’ vanuit ‘het buitenland’ betreft kan dan onder OBI vallen. Er bestaan dus in de (beleids)praktijk grote verschillen van inzicht over de breedte van het OBI-begrip. De OBI-definitie die gebruikt wordt in de Rijksbrede Risicoanalyse Nationale Veiligheid gaat uit van statelijke inmenging die kan leiden tot ernstige ontwrichting en disfunctioneren van de democratische rechtsorde en open samenleving.⁹

OBI kent voor sommige partijen binnen de Nederlandse overheid een zeer breed karakter. De AIVD stelt bijvoorbeeld op zijn website dat ongewenste buitenlandse inmenging zich kan uiten via, of richten op: dissidenten en diaspora, sabotage, heimelijke beïnvloeding en misbruik van de (ICT-)infrastructuur.¹⁰ Het Analistennetwerk Nationale Veiligheid (ANV) werkt op zijn beurt met een

9 Analistennetwerk Nationale Veiligheid (ANV), [Rijksbrede Risicoanalyse Nationale Veiligheid](#), 2022, p. 37.

10 [“Ongewenste Buitenlandse Inmenging,”](#) AIVD, geraadpleegd op 5 maart 2024.

indeling waarbij het aangeeft dat OBI-activiteiten zich op verschillende manieren kunnen manifesteren, met name op de volgende drie:

1. Desinformatiecampagnes;
2. Economische veiligheid, o.a. 'Deelnames of overnames van vijandige actoren in vitale sectoren van de Nederlandse economie';
3. 'Inmenging in diasporagemeenschappen in Nederland'.¹¹

Deze conceptuele analyse richt zich op wat hier de 'nauwe' en 'brede' opvatting van inmenging wordt genoemd: die typen inmenging die vallen binnen het politiek- en sociaal-maatschappelijke domein.¹² Het thema economische veiligheid valt buiten de analyse vanwege deze focus op politieke en sociale dynamiek. Een belangrijke kanttekening is dat in de praktijk de scheiding tussen deze domeinen niet altijd scherp kan worden getrokken. Een actor kan bijvoorbeeld zijn economische invloed als vehikel gebruiken om zich, direct of indirect, te mengen in de democratie en/of maatschappij. Bovendien kunnen verschillende inmengingsvormen, politiek en niet-politiek, gelijktijdig ingezet worden met één overkoepelend doel. Dit onderstreept de complexiteit van het fenomeen inmenging en de noodzaak van een genuanceerde benadering van het fenomeen.

11 Analistennetwerk Nationale Veiligheid (ANV), [Themarapportage ongewenste inmenging en beïnvloeding democratische rechtsstaat](#), 2022, p. 41.

12 In de Rijksbrede Risico Analyse wordt het nationale veiligheidsbelang 'sociale en politieke stabiliteit' als volgt gedefinieerd: '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 democratische rechtsstaat van het Koninkrijk der Nederlanden en daarin gedeelde waarden' (Bron: Werkwijze ANV", Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, geraadpleegd op 5 maart 2024, Analistennetwerk Nationale Veiligheid (ANV), [Rijksbrede Risicoanalyse Nationale Veiligheid](#), 2022, p. 16).

OBI's verhouding tot andere begrippen: statelijke – en hybride dreigingen, transnationale repressie en meer

Uit het literatuuronderzoek en de afgenomen interviews komt een aantal overkoepelende begrippen die in omloop zijn naar voren die conceptueel dichtbij OBI staan en waartoe het OBI-begrip zich dus heeft te verhouden. Het begrip OBI en deze begrippen worden, in meer en mindere mate, zowel binnen als buiten de overheid deels door elkaar heen of in plaats van elkaar gebruikt en toegepast. Het gaat daarbij in het bijzonder om (1) statelijke dreigingen, (2) hybride dreigingen en (3) transnationale repressie.

Stataelijke – en hybride dreigingen

De begrippen stataelijke – en hybride dreigingen zijn beiden breder en veelomvattender dan OBI. Ongewenste buitenlandse inmenging zou onder beide para-pluftermen ingedeeld kunnen worden.

Zo zet de NCTV in 2019 uiteen hoe stataelijke dreigingen zich op verschillende manieren kunnen manifesteren, waarbij het onderscheid maakt tussen drie categorieën van stataelijke dreigingen: 'ongewenste buitenlandse inmenging', 'beïnvloeden democratische processen en instituties' en 'economische veiligheid'.¹³ In het Dreigingsbeeld Stataelijke actoren van 2021 definiëren MIVD, AIVD en NCTV 'stataelijke dreiging' als volgt: dwingende, ondermijnende, misleidende of heimelijke activiteiten van of namens stataelijke actoren, onder de drempel van gewapend conflict, die de nationale veiligheidsbelangen van Nederland kunnen schaden door een combinatie van nagestreefde doelen, gebruikte middelen en ressorterende effecten.¹⁴ Vervolgens gaat het stuk dieper in op de verschillende, volgens de Nederlandse overheid, legitieme en illegitieme middelen die een staat kan inzetten om zijn doelen te verwezenlijken.

13 NCTV, *Wat zijn stataelijke dreigingen*, 2019.

14 AIVD, MIVD en NCTV, [Dreigingsbeeld stataelijke actoren](#), 2021, p. 3.

Het gaat hierbij onder andere om diplomatieke activiteiten, inmenging en beïnvloeding, inzet van economische instrumenten en spionage.¹⁵

Bij hybride dreigingen dient er sprake te zijn van een ‘meervoudig gebruik van middelen’. Het palet aan middelen kan dus zeer divers zijn en bovendien bestaan uit zowel civiele - als militaire middelen. In de Veiligheidsstrategie van het Koninkrijk der Nederlanden uit 2023 worden hybride dreigingen als volgt gedefinieerd: “De nieuwe machtspolitiek is niet beperkt tot het klassieke veiligheidsdomein. Macht wordt steeds vaker uitgeoefend door de inzet van economische instrumenten, controle over technologieën, risicovolle strategische afhankelijkheden en andere, hybride, middelen. Bijvoorbeeld door gebruik van migratie als drukmiddel (instrumentalisering van migratie) maar ook (online) middelen zoals desinformatie en propaganda om de publieke opinie te beïnvloeden.”¹⁶

Transnationale repressie

Transnationale repressie (*transnational repression*) is een term die meer in de Engelstalige literatuur gebruikt wordt dan in de Nederlandstalige literatuur. De term wordt gebruikt om te beschrijven hoe landen hun diasporagemeenschap in het buitenland de mond proberen te snoeren. Naast diasporagemeenschappen kan het ook gaan om individuen die hier niet deel van uit maken maar wel een connectie met het land in kwestie hebben.¹⁷ Het begrip omvat ook de tactieken die worden ingezet om informatie van hen te verkrijgen of om hen onder druk te zetten om terug te keren naar het land.¹⁸

Andere begrippen

Naast deze drie overkoepelende begrippen zijn er ook andere begrippen waartoe het OBI-begrip zich heeft te verhouden: onder meer ongewenste buitenlandse financiering (OBF), desinformatie en FIMI (Foreign Information Manipulation and Interference). De term ongewenste buitenlandse financiering (OBF) wordt op verschillende manieren gebruikt, bijvoorbeeld in de context van buitenlandse financiering van maatschappelijke bewegingen en politieke

15 [Dreigingsbeeld statelijke actoren](#), 2021, p. 12-13.

16 [Veiligheidsstrategie van het Koninkrijk der Nederlanden](#) (2023).

17 Freedom House, *Perspectives on “Everyday” Transnational Repression in an Age of Globalization*, Juli 2020; Yana Gorokhovskaia and Isabel Linzer, *Defending Democracy in Exile. Policy Responses to Transnational Repression*, June 2022.

18 [“Transnational Repression,”](#) FBI, geraadpleegd op 5 maart 2024.

partijen, en gebedshuizen die steunen op buitenlandse geldstromen. Te denken valt bijvoorbeeld aan moskeeën die worden gefinancierd vanuit de Golfregio. OBF is een middel dat doorgaans en logischerwijs in één adem wordt genoemd met ongewenste buitenlandse inmenging.¹⁹ Desinformatie betreft het doelbewust verspreiden van inaccurate of misleidende informatie om geld te verdienen, een persoon, sociale groep, organisatie of land te schaden, of voor eigen politiek gewin. Deze misleidende informatie kan (grote) spanningen veroorzaken in de samenleving. Wanneer de misleidende informatie zonder schadelijke bedoeling (bijvoorbeeld omdat de verspreider niet weet dat de informatie niet klopt) wordt verspreid spreekt men doorgaans van ‘misinformatie’. Tenslotte is ‘FIMI’ een begrip dat vooral in een Europese context wordt gebruikt om de bemoeienis van buitenlandse partijen met informatiestromen aan te duiden. Een FIMI-campagne is een informatiecampagne, waar desinformatie onderdeel van uit kan maken, en is doorgaans onderdeel van een grotere hybride operatie.²⁰

19 “[Ongewenste financiering en inmenging uit het buitenland](#),” AIVD, geraadpleegd op 5 maart 2024.

20 “[Desinformatie](#),” NCTV, geraadpleegd op 5 maart 2024.

Zeven vraagstukken

Voortkomend uit het literatuuronderzoek en de afgenomen interviews signaleren de auteurs de volgende vraagstukken waarover een zekere mate van conceptuele en beleidsmatige helderheid moet bestaan.²¹

1. 'Ongewenst' versus 'gewenst': wat betekent de O in OBI?
2. Heimelijk versus open en onwetmatig versus wetmatig: wat maakt een activiteit ongewenst?
3. 'Statelijk' versus 'niet-statelijk': wat betekent de B in OBI?
4. 'Inmenging' versus 'beïnvloeding': wat betekent de I in OBI?
5. Korte- versus langetermijnpact: welke tijdshorizon is passend?
6. 'Impact': dient er sprake te zijn van een bepaalde mate van impact?
7. 'Doelgroepen': wie kunnen het doelwit vormen van OBI-activiteiten?

1. 'Ongewenst' versus 'gewenst': wat betekent de 'O' in OBI?

In het algemeen is de vraag wat in een maatschappij als 'ongewenst' wordt beschouwd bij uitstek een normatieve en subjectieve vraag. Afhankelijk van iemands achtergrond en maatschappelijke opvattingen zullen verschillende mensen deze vraag verschillend beantwoorden. Dat beeld rees ook op uit de interviews met de stakeholders, en was al te zien in verschillende onderzoeken naar buitenlandse inmenging in diasporagemeenschappen.²²

Een logische vraag om te stellen wanneer we spreken over 'ongewenste' buitenlandse inmenging luidt simpelweg: is er ook inmenging die 'gewenst' of 'neutraal' wordt geacht? Gezien de negatieve connotatie van het woord 'inmenging' in het dagelijks taalgebruik, lijkt dat onwaarschijnlijk. De auteurs adviseren daarom om andere termen te gebruiken om aan te duiden wat nu impliciet als 'gewenste' en 'neutrale' vorm van inmenging wordt beschouwd.

21 Deze opsomming van vraagstukken impliceert geenszins dat sommige thema's nu niet al een rol spelen in het OBI-afwegingskader van de Nederlandse overheid.

22 Christopher Houtkamp, Nienke van Heukelingen, Teun van der Laan & Erwin van Veen (2023) "[Het Turkse diasporabeleid in Nederland](#)", Christopher Houtkamp & Niels Drost (2023) "[Oekraïense en Russische gemeenschappen in Nederland](#)".

Een tweede belangrijke vraag is wie bepaalt dat een activiteit ‘ongewenst’ is. Met name binnen diasporagemeenschappen wordt soms verschillend gedacht over het diasporabeleid dat vanuit andere staten (zogenaamd) ten behoeve van hen wordt gevoerd. Een sprekend voorbeeld is de Turks-Nederlandse gemeenschap: een aanhanger van de Turkse oppositie tegen president Erdoğan heeft doorgaans een veel negatiever beeld van het Turkse diasporabeleid dan een stemmer op de huidige president.²³ Een andere kwestie die aan deze thematiek raakt, betreft het perspectief op desinformatie. Desinformatie zal, waarschijnlijk, breed in de maatschappij als een ongewenst middel worden gezien, maar over de vraag wannéér er sprake van is zullen de meningen uiteenlopen. Wat wel of niet ongewenst is kent dus een bepaalde subjectiviteit. De auteurs adviseren daarom om niet meer te spreken van ‘ongewenste inmenging’. Het is wel mogelijk om te spreken van ‘ongewenste activiteiten’, daarover meer in het volgende vraagstuk.

→ De auteurs bevelen aan de ‘O’ in OBI te schrappen.²⁴

2. Heimelijk versus open en onwetmatig versus wetmatig: wat maakt een activiteit ongewenst?

Inmengingsactiviteiten vinden vaak, maar niet uitsluitend, heimelijk plaats. Wanneer inlichtingen- en veiligheidsdiensten worden ingezet voor een activiteit dan kan gesteld worden dat er per definitie sprake is van ‘heimelijkheid’. Ook andere (statelijke) actoren kunnen heimelijk activiteiten verrichten. Wanneer een actor bijvoorbeeld online-nepaccounts inzet met als doel om een bepaald narratief te verspreiden of versterken dan wordt de eigenlijke actor verhuuld. Gepoogd wordt om heimelijk onderdeel uit te maken van het sociaal-maatschappelijke debat binnen open samenlevingen, terwijl het daar eigenlijk geen onderdeel van uitmaakt. Er is geen sprake van ‘heimelijkheid’ wanneer reguliere diplomatieke of mediakanalen gebruikt worden om retoriek of ‘staatspropaganda’ te verspreiden. In deze gevallen kunnen de activiteiten als ‘onwelgevallig’ of ‘ongewenst’ bestempeld worden, maar niet als ‘heimelijk’. Een zelfde type redenering geldt wat betreft de wetmatigheid van

23 Christopher Houtkamp, Nienke van Heukelingen, Teun van der Laan & Erwin van Veen (2023) [“Het Turkse diasporabeleid in Nederland”](#).

24 In de conclusies worden verschillende aanbevelingen in samenhang geschetst.

de activiteiten: als ‘ongewenst’ bestempelde activiteiten zijn niet per definitie onwetmatig. Voorbeelden zijn de buitenlandse financiering van gebedshuizen en weekendscholen, die door een forse meerderheid van de Nederlandse bevolking wordt gezien als onwenselijk, maar in de meeste gevallen past binnen de Nederlandse wetgeving²⁵, of propaganda-uitingen van de Russische president Poetin over de Westerse manier van leven.

De vraag of een activiteit ‘ongewenst’ is, is dus niet alleen strikt legalistisch. Uiteraard is het aannemelijker dat wanneer een activiteit op een heimelijke en onwetmatige manier plaatsvindt, er eerder, of wellicht zelfs per definitie, sprake is van OBI. Tegelijkertijd kan er, wat betreft de auteurs, ook sprake zijn van OBI wanneer activiteiten openlijk plaatsvinden, maar deze desondanks als maatschappelijk ongewenst worden gezien. In de praktijk zal er bovendien vaak sprake zijn van een combinatie van inzetmiddelen waarvan een deel heimelijk plaatsvindt en een deel openlijk. Daarbij kan het ook het geval zijn dat enkel het openlijke deel bekend is omdat de heimelijke activiteiten onder de radar verricht worden en blijven. Hetzelfde geldt voor de vraag of activiteiten een wetmatig of onwetmatig karakter hebben. De legaliteit van de activiteit is niet de enige relevante indicator om vast te stellen of het gaat om OBI of niet. Zowel onwetmatige, als wetmatige, als een combinatie van wetmatige en onwetmatige activiteiten, kunnen OBI zijn. Het palet aan beleidsopties verschilt afhankelijk van de vraag of activiteiten heimelijk of openlijk plaatsvinden en of de activiteiten illegaal of legaal van aard zijn. De auteurs pleiten er voor dat activiteiten als OBI gekenmerkt kunnen worden wanneer deze activiteiten heimelijk en/of illegaal worden verricht ofwel activiteiten betreffen die openlijk en legaal plaatsvinden maar desondanks als maatschappelijk ‘ongewenst’ geassocieerd kunnen worden. Deze laatste categorie activiteiten kent zoals betoogd een sterk subjectief karakter, en vereist bij de vaststelling ervan dat de overheid rekenschap geeft van verschillende perspectieven in de samenleving.

➔ Omarm het subjectieve karakter van een term als ‘ongewenst’ bij de bepaling in hoeverre een activiteit ongewenst is. Hou daarom voortdurend rekening met verschillende perspectieven binnen de overheid en samenleving.

25 Kars de Bruijne, Christopher Houtkamp & Monika Sie Dhian Ho (2020) “[Zorgen over buitenlandse inmenging](#)”.

3. ‘Statelijk’ versus ‘niet-statelijk’: wat betekent de B in OBI?

De auteurs pleiten er voor om zowel de inmengingsactiviteiten van statelijke als niet-statelijke actoren mee te wegen. Op zijn minst zouden daarbij ook niet-statelijke actoren die (mogelijk) te liëren zijn aan statelijke actoren meegenomen dienen te worden. Zo kunnen niet-statelijke actoren als ‘proxies’ ingezet worden door statelijke actoren of kan er sprake zijn van inmengingsactiviteiten door niet-statelijke actoren waarbij een statelijke actor dit (oogluikend) toestaat omdat dit de agenda van de statelijke actor in kwestie dient.²⁶ Tot slot is in de praktijk veelal niet bekend of niet bevestigd welke actor precies verantwoordelijk is. In een land als China bijvoorbeeld delegeert de centrale overheid in Peking de verantwoordelijkheden voor politieke stabiliteit en diplomatieke doelen die de reden zijn voor buitenlandse inmenging ook vaak aan lokale overheden, (staats)bedrijven en andere decentrale actoren. Een ander voorbeeld is hoe Iran criminelen de opdracht gaf om twee moorden in Nederland uit te voeren. Een smalle invulling van het begrip is dan ook te beperkend.

- ➔ Hanteer als begrip statelijke en de daaraan gelieerde niet-statelijke actoren. Het is daarnaast te overwegen om ook niet-statelijke actoren die niet (direct) te linken zijn aan statelijke actoren als potentiële afzenders van OBI te beschouwen, dit hoeft immers niet minder zorgelijk te zijn.

4. ‘Inmenging’ versus ‘beïnvloeding’: wat betekent de ‘I’ in OBI?

De begrippen inmenging en beïnvloeding worden in verschillende interviews en literatuur door elkaar gebruikt. De auteurs zien de heimelijke variant van beïnvloeding als een onderdeel van buitenlandse inmenging. Met andere woorden: buitenlandse inmenging is het overkoepelende begrip, en heimelijke beïnvloeding één van de sub-begrippen. De AIVD stelt bijvoorbeeld op zijn website dat inmenging zich kan richten op/uiten via dissidenten en diaspora, maar ook op de vitale infrastructuur (sabotage), het gehele Nederlandse publieke debat, of misbruik van de Nederlandse ICT-infrastructuur.²⁷ Een groot aantal van deze laatste activiteiten valt ook onder de definitie van ‘hybride conflictvoering’.

26 Dit maakt attributie van de OBI-activiteit bovendien ingewikkelder en zogenaamde *plausible deniability* voor de statelijke actor gemakkelijker.

27 “Ongewenste Buitenlandse Inmenging,” AIVD, geraadpleegd op 5 maart 2024.

een begrip waar het Ministerie van Defensie voornamelijk mee werkt. De auteurs bevelen aan de twee begrippen gescheiden te houden. Het begrip heimelijke beïnvloeding kan dan worden gezien als een vorm van inmenging is.

→ Zie ongewenste vormen van beïnvloeding als een onderdeel/vorm van inmenging en gebruik beïnvloeding en inmenging niet als synoniem.

5. Korte- versus langetermijn-impact: welke tijdshorizon is passend?

De tijdshorizon waarbinnen de effecten van buitenlandse inmenging worden beoordeeld is van groot belang. Waarschijnlijk zal er weinig discussie bestaan of inmengingsactiviteiten die schadelijke effecten sorteren op de korte termijn actie van de overheid vereisen. Te denken valt bijvoorbeeld aan inmenging in Nederlandse verkiezingen, activiteiten die een acute dreiging veroorzaken voor de openbare orde of intimidatie van groepen en/of individuen.

Het probleem van een dergelijke focus op de korte termijn is dat inmengingsactiviteiten ook juist impact kunnen hebben op de lange termijn, en het soms jaren kan duren voor de effecten van inmenging zichtbaar worden. Buitenlandse financiering van gebedshuizen en weekendscholen is een duidelijk voorbeeld. Als sommige weekendscholen of gebedshuizen al problematisch gevonden zouden worden, dan zijn ze dat doorgaans niet vanwege hun impact op de korte termijn.²⁸ Een weekendschool of een gebedshuis, ook als deze gefinancierd worden vanuit het buitenland, zullen door weinigen worden gezien als een acute dreiging op de korte termijn. Het potentiële probleem ontstaat wanneer consequent boodschappen worden verkondigd die vanwege welke reden dan ook als 'ongewenst' worden gezien door de Nederlandse overheid en samenleving, en wanneer die op de langere termijn weerklink vinden bij de gelovigen c.q. leerlingen.

Daarnaast speelt cultivatie van belangrijke figuren in gemeenschappen ook een grote rol in het beleid van sommige landen. Via zakelijke beloningen en gearrangeerde bezoeken aan het land van herkomst of via bedreigingen en druk,

28 De rol die gebedshuizen kunnen spelen bij de verspreiding van terroristische boodschappen is een belangrijke uitzondering.

gebruikmakend van de invloed in de gemeenschap, kunnen notabelen gebruikt worden voor het creëren van een monocultuur in hun diasporagemeenschap.

Het is volgens de auteurs onontbeerlijk om ook de langetermijneffecten van inmenging in kaart te brengen. Daarbij dient wel een tweetal kanttekeningen geplaatst te worden. Ten eerste zal een beoordeling van effecten op de lange termijn altijd rusten op inschattingen waarvan de juistheid logischerwijs pas na lange tijd, en vaak achteraf pas, kan worden vastgesteld. Ten tweede is het gecompliceerd om de effecten van inmengingsactiviteiten op het denken van mensen te isoleren van andere factoren. Is het bijvoorbeeld aan te tonen wanneer een leerling naar een weekendschool gaat waar zeer conservatieve normen en waarden worden gepropageerd, en die leerling een aantal jaar later een conservatief wereldbeeld blijkt te hebben ontwikkeld, dat die weekendschool daarbij een cruciale rol heeft gespeeld?

→ Kijk zowel naar korte- als langetermijnimpact.

6. 'Impact': dient er sprake te zijn van een bepaalde mate van impact?

De vraag is of er sprake moet zijn van een bepaalde mate van impact (een drempelwaarde) alvorens een activiteit geclassificeerd kan worden als OBI. Zo wordt er in de Rijksbrede Risicoanalyse gekozen om als drempelwaarde 'ernstig' aan te houden en dit te relateren aan de nationale veiligheidsbelangen.²⁹

De auteurs bevelen aan om geen drempelwaarde aan te houden. Uiteraard moet de mate van (potentiële) impact wel een belangrijke rol spelen in de afweging, maar daarbij zou enige flexibiliteit gehanteerd moeten worden. Vaak geldt namelijk dat niet (geheel) bekend is wat de precieze impact van een activiteit is. Er dient rekening gehouden te worden met het feit dat er ook sprake kan zijn van dreiging (en dus impact) die zich aan het zicht onttrekt. Het is belangrijk inschattingen te maken van deze zogenaamde *known unknowns* en niet enkel beleid te vormen op basis van de wel zichtbare impact. De veronderstelling hierbij is, dat de meldingen (of signalen) die binnenkomen, bijvoorbeeld bij de

29 Analistennetwerk Nationale Veiligheid (ANV), [Leidraad risicobeoordeling: Geïntegreerde risicoanalyse Nationale Veiligheid](#), 2019, p. 7.

OBI-tafel, in verschillende gevallen slechts een topje van de ‘inmengingsijsberg’ vormen. Ook kan er sprake zijn van een sluimerende dreiging wat inhoudt dat de impact wellicht op het moment nog niet zo hoog is, maar mogelijk wél in de toekomst. Omdat activiteiten veelal lastig te onderkennen zijn en daadwerkelijke impact vaak lastig te meten valt strekt het tot aanbeveling aan de OBI-tafel ook intenties en capaciteiten van actoren op het gebied van inmenging te bespreken. Wanneer een actor over de intentie en capaciteiten beschikt om inmengingsactiviteiten uit te voeren in Nederland dan kan dat in veel situaties voldoende zijn voor het maken van pro-actief in plaats van reactief beleid.

→ Hanteer geen drempelwaarde voor impact. Ook sluimerende – en aan het zicht onttrokken – impact moeten worden meegewogen.

7. ‘Doelgroepen’: wie kunnen het doelwit vormen van OBI-activiteiten?

De huidige OBI-aanpak richt zich in de praktijk voornamelijk op diasporagemeenschappen. Zoals eerder gesteld bestaat er verdeeldheid of deze smalle doelgroepenbenadering wenselijk is. Binnen de OBI-tafel leeft de vraag of buitenlandse inmenging ook een bredere doelgroep kan treffen, variërend van journalisten en politici, tot en met de gehele Nederlandse samenleving.

De onderzoekers menen dat het opportuun is buitenlandse inmenging conceptueel als fenomeen te benaderen, en niet zozeer vanuit een doelgroepenlens. In de praktijk zou dat betekenen dat de doelgroep, afhankelijk van de precieze inmengingsactiviteiten, zeer breed kan zijn en ook grotere delen van de Nederlandse samenleving kan omvatten, en zelfs het democratische systeem als geheel. Sommige activiteiten zullen zelfs gericht zijn tegen de democratische rechtsstaat en de bijbehorende rechten en vrijheden. Dat betekent uiteraard nog steeds dat (beleidsmatig) maatwerk voor verschillende doelgroepen nodig is. Een effectief antwoord op buitenlandse inmenging vereist een diepgaande analyse van zowel de belangen van de actor die zich inmengt, als een solide begrip van de groepen die het doelwit zijn van inmenging.

→ Een focus op enkel diaspora(gemeenschappen) of een kleine verbreding van de doelgroep is niet toereikend.

Een beter OBI-begrip voor een beter OBI-beleid: algehele reflecties en aanbevelingen

Niet geheel verrassend blijkt (ongewenste) buitenlandse inmenging een complex begrip te zijn dat lastig is te doorgronden. Het is een fenomeen dat zich op talrijke manieren manifesteert en veel verschillende doelgroepen in de Nederlandse samenleving raakt, en bovendien voor zijn beoordeling sterk rust op normatieve en subjectieve aannames. Een objectief oordeel over een buitenlandse inmengingsactiviteit waar elke relevante belanghebbende zich in kan vinden is niet altijd mogelijk. Mede vanwege die laatste observatie zijn de onderzoekers terughoudend om een gedetailleerde, dichtgetimmerde definitie van (ongewenste) buitenlandse inmenging te presenteren. In plaats daarvan moet dit onderzoek worden gezien als een uitnodiging om de conceptuele en beleidsmatige gedachten verder te scherpen. De onderzoekers doen de volgende overkoepelende aanbevelingen om het denken over buitenlandse inmenging te verfijnen:

- Omarm de subjectiviteit en normativiteit van het OBI-begrip. Wat de één gewenst kan vinden kan de ander ongewenst vinden. Heimelijke en onwetmatige inmengingsactiviteiten zijn per definitie ongewenst. Desalniettemin kunnen ook open - en wetmatige activiteiten in sommige gevallen als 'ongewenst' gezien worden.
- De auteurs bevelen aan de term 'ongewenst' in het OBI begrip te schrappen. De 'O' roept logischerwijs de vraag op of er ook vormen zijn van 'gewenste' inmenging, en het antwoord daarop is doorgaans negatief. Verder sluit het begrip 'buitenlandse inmenging' beter aan bij de internationale werkpraktijk: in het buitenland spreekt men immers over 'foreign interference'. Tenslotte is het begrip 'buitenlandse inmenging' zonder de 'O' reeds helder, aangezien 'inmenging' een negatieve connotatie heeft. Een mogelijk nadeel van het schrappen van de 'O' is dat de term OBI al is ingeburgerd bij de relevante overheidsorganen (al is het begrip daarbuiten vrijwel onbekend). Onder aan de streep zijn de auteurs de mening toebedeeld dat een term als buitenlandse inmenging alsnog meer helderheid biedt. Achter de term 'buitenlandse inmenging' kunnen vervolgens specificaties toegevoegd worden zoals bijvoorbeeld 'gericht tegen diasporagemeenschappen' of 'gericht tegen democratische processen'.

- Formuleer antwoorden op de zeven genoemde vraagstukken, maar besef dat de antwoorden niet in beton gegoten zijn. De mate waarin bepaalde activiteiten gewenst of ongewenst zijn is subjectief. Bovendien is het ook mogelijk dat bepaalde activiteiten als ongewenst gezien worden wanneer de ene buitenlandse actor het doet maar niet (of minder) ongewenst wanneer een andere actor soortgelijke activiteiten onderneemt. Verscheidene groepen in de samenleving zullen hierover niet altijd dezelfde opvatting hebben als de Nederlandse overheid. Het strekt tot aanbeveling periodiek na te gaan hoe de Nederlandse bevolking en/of specifieke doelgroepen aankijken tegen verschillende varianten van buitenlandse inmenging en beïnvloeding.
- Impact, in de bredere zin van het woord, is leidend. Het is daarbij van groot belang om het criterium 'impact' verder door te denken en uit te werken. In dit onderzoek is een aanzet gegeven, maar die behoeft verdere uitwerking. Een essentiële vraag die per casus moet worden gesteld is bij welke mate van impact de Nederlandse overheid in actie dient te komen. Een tweede belangrijke vraag is hoe moet worden omgegaan met activiteiten die vooral op de lange termijn impact sorteren of waarvan de daadwerkelijke impact lastig inzichtelijk te krijgen is. Ook de beoordeling van impact is ten dele subjectief en kan per casus verschillen, dus maatwerk is geboden.
- Een smalle definitie die alleen diasporagroepen betreft dekt niet voldoende de lading van het bredere buitenlandse-inmengingsbegrip. Hiervoor zijn andere termen passender, bijvoorbeeld 'transnationale repressie' en 'buitenlandse inmenging gericht tegen diasporagemeenschappen'. Buitenlandse inmenging kan naast diasporagemeenschappen een zeer brede doelgroep treffen, tot aan de gehele Nederlandse samenleving. Overweeg daarom het doelgroepen criterium los te laten, ofwel op z'n minst te verbreden.
- Maak een duidelijk onderscheid tussen het fenomeen buitenlandse inmenging en de middelen die voor dat doel worden ingezet. Middelen zijn dus niet leidend. Het idee dat 'desinformatie' geen OBI zou kunnen zijn gaat dus per definitie niet op.
- Op basis van eigen onderzoek en de interviews met stakeholders adviseren de auteurs van dit rapport dat de Nederlandse overheid zich vooral richt op impact, het al dan niet heimelijke karakter van de activiteit en de doelgroep(en) die door de activiteit wordt/worden geraakt. De andere vraagstukken die in dit onderzoek worden besproken zijn vanzelfsprekend ook relevant, en dienen ook meegewogen te worden.

Annex: Buitenlandse definities (ongewenste) buitenlandse inmenging

In de bestudeerde internationale literatuur wordt doorgaans het begrip ‘foreign interference’ gebruikt. Ook vertaalde Nederlandse beleidsstukken spreken in het Engels niet over de directe vertaling van OBI, respectievelijk unwanted foreign interference, maar over foreign interference.³⁰ Hieronder wordt een aantal definities dat in andere landen gehanteerd wordt beschreven.

Australië³¹

‘Foreign interference occurs when activity carried out by, or on behalf of, a foreign power, is coercive, corrupting, deceptive or clandestine, and contrary to Australia’s sovereignty, values and national interests.

It involves foreign powers trying to secretly and improperly interfere in Australian society to advance their strategic, political, military, social or economic goals, at our expense.

The impacts of foreign interference can reach right across Australian society adversely affecting:

- individuals
- information and infrastructure of governments
- industry
- academia
- the media
- communities.

It can occur alongside espionage, disinformation and other forms of malign influence.

30 Zie bijvoorbeeld de Engelse vertaling van: Rijksoverheid, *Veiligheidsstrategie voor het Koninkrijk der Nederlanden*, 2023.

31 “[Defining Foreign Interference](#),” Australian Government Department of Home Affairs, geraadpleegd op 5 maart 2024.

Those who engage in foreign interference try to shape Australia's sovereign decision-making and alter outcomes by:

- cultivating and manipulating people through personal, political, business and diplomatic relationships to gain an improper advantage
- limiting freedom of expression and shaping the media and communications landscape to spread propaganda, dominating foreign language media or undermining and misguiding public discourse on matters of national significance
- targeting sections of the community through pressure and manipulation to sow discord, silence dissent or damage the cohesion of our society.

It is important to distinguish foreign interference from foreign influence. All governments, including the Australian Government, seek to influence issues of importance to them. Australia is not concerned with foreign influence activity that is open and transparent and that respects our people, society and systems.'

Canada

*Parlementaire nota (vertaald vanuit het Frans)*³²

'Buitenlandse inmenging omvat vijandige activiteiten die door buitenlandse staten of hun gevolmachtigden worden uitgevoerd op een opzettelijk geheime, kwaadaardige, clandestiene en bedrieglijke manier, zoals bedreigingen, intimidatie en intimidatie. Buitenlandse staten passen dergelijke tactieken toe voor strategische doeleinden, onder meer om hun geopolitieke invloed te vergroten, hun economieën vooruit te helpen, de op regels gebaseerde internationale orde te ondermijnen, hun binnenlandse stabiliteit te waarborgen of militaire winst te behalen. Sommige van deze activiteiten kunnen zich richten op inwoners van Canada of Canadese instellingen om strategische belangen te bevorderen, ten koste van onze nationale waarden en belangen.'

³² [Notes des comités parlementaires : Lutte contre les activités hostiles des acteurs étatiques,](#) Gouvernement du Canada, geraadpleegd op 5 maart 2024.

Nieuw-Zeeland³³

‘When a foreign state seeks to influence, disrupt or subvert New Zealand’s interests through covert, deceptive, corruptive or threatening means, this is considered foreign interference. Foreign interference can harm New Zealand’s sovereignty, democracy, economy, national interests, reputation, and social cohesion.’

Singapore³⁴

Foreign interference may take the form of foreign actors seeking to manipulate our domestic politics, including through covert and deceptive means, to undermine our political sovereignty and harm our social cohesion.

As an open, highly digitally connected, and diverse society, Singapore is especially vulnerable to the evolving threat of foreign interference. Singapore was the subject of foreign interference in the past and is not immune to such threats. Therefore, we need to constantly update our laws to tackle the threat and ensure that Singaporeans alone decide on matters of governance and domestic politics.”

Verenigde Staten³⁵

“Malicious actions taken by foreign governments or foreign actors designed to sow discord, manipulate public discourse, discredit the electoral system, bias the development of policy, or disrupt markets for the purpose of undermining the interests of the United States and its allies.”

33 [“Countering foreign interference”](#), Department of the Prime Minister and Cabinet, geraadpleegd op 5 maart 2024.

34 [“Countering Foreign Interference”](#), Ministry of Home Affairs, Government of Singapore, geraadpleegd op 11 maart 2024.

35 [“Foreign Interference Taxonomy-CISA”](#), Department of Homeland Security, Government of the United States, geraadpleegd op 11 maart 2024.