



> Retouradres Postbus 20701 2500 ES Den Haag

de Voorzitter van de Adviesraad Internationale Vraagstukken  
Prof. A.G. Koenders  
Rijnstraat 8  
Postbus 20061  
2500 EB Den Haag

**Ministerie van Defensie**

Plein 4  
MPC 58 B  
Postbus 20701  
2500 ES Den Haag  
[www.defensie.nl](http://www.defensie.nl)

Datum 8 juli 2022  
Betreft Adviesaanvraag inzake hybride dreigingen

**Onze referentie**

BS2022012677

*Bij beantwoording datum,  
onze referentie en betreft  
vermelden.*

Geachte voorzitter,

In verschillende dreigingsanalyses worden de laatste jaren steeds vaker hybride activiteiten als bedreigend voor de nationale en internationale veiligheid gezien. Als gevolg van schuivende geopolitieke machtsverhoudingen en toegenomen geopolitieke rivaliteit hebben Nederland en zijn bondgenoten in toenemende mate te maken met hybride dreigingen.

Bij hybride dreigingen is sprake van een geïntegreerde inzet van Diplomatieke, Informatie, Militaire, Economische, Financiële, Inlichtingen en Juridische middelen waarmee actoren trachten strategische doelen te bereiken. Omdat hybride dreigingen zich grotendeels onder het niveau van een gewapend conflict afspelen, wordt de term 'oorlog' hierbij door Nederland bewust vermeden. Belangrijke kenmerken van hybride dreigingen zijn verder de misleiding, ambiguïteit en ontkenning waarmee de acties gepaard (kunnen) gaan. Daardoor worden attributie en effectieve respons bemoeilijkt. Hybride dreigingen zijn niet nieuw, echter, als gevolg van de snelle ontwikkelingen van informatietechnologie, sociale media en economische interdependentie zijn geheel nieuwe dimensies toegevoegd aan het klassieke strijdtoneel. Door de relatief lage kosten en anonimiteit van bijvoorbeeld cyberaanvallen en informatiecampagnes of de mantel van legitimiteit die over de heimelijk activiteiten van door statelijke actoren aangestuurde bedrijven kan worden gelegd, is de inzet van hybride middelen op dit moment veelal kosteneffectief en anoniem, met een op het eerste gezicht beperkt politiek, economisch en militair afbreukrisico. Hybride dreigingen in de vorm van bijvoorbeeld cyberaanvallen en de beïnvloeding van democratische processen zijn echter een sterke destabiliserende factor geworden die de veiligheidssituatie in de wereld negatief beïnvloed.

Door de sterk veranderende veiligheidssituatie en de inzet van hybride middelen, kan gesteld worden dat wij in een voortdurende staat van permanente confrontatie of lage intensiteit conflict verkeren, dat zich over een groot aantal domeinen afspeelt. Dit betekent dat onze gehele maatschappij doelwit kan zijn van hybride campagnes. Binnenlandse en buitenlandse veiligheid zijn hier nauw met elkaar verweven. Doel van dergelijke campagnes kan variëren van het

ondermijnen van het militaire weerstandsvermogen, het ondermijnen van de democratische rechtsorde, het ontwrichten van onze samenleving, het uit elkaar spelen van onze internationale bondgenoot- en partnerschappen, etc. Het versterken van de weerbaarheid tegen dergelijke dreigingen en het tegengaan ervan vraagt in potentie om handelingen van een breed scala aan actoren die dat idealiter in afstemming met elkaar doen. Een geïntegreerde, rijksbrede en zelfs een maatschappij brede (*whole-of-society*) aanpak lijkt dan ook noodzakelijk om hybride dreigingen te adresseren. In dat kader moet ook de weerbaarheid van bedrijven en individuele burgers tegen hybride dreigingen actief worden ondersteund.

Sinds een aantal jaar wapent Nederland zich tegen deze 'nieuwe' vorm van confrontatie en conflictvoering. Niet alleen Buitenlandse Zaken en Defensie, maar vele departementen zijn hier onder coördinatie van de NCTV bij betrokken. Landen zijn in de eerste plaats zelf verantwoordelijk voor het tegengaan van hybride dreigingen. Maar voor Nederland is internationale samenwerking in EU en/of NAVO verband cruciaal, waardoor de versterking van de counter hybride capaciteiten van de EU en de NAVO door Nederland wordt gesteund. Voor de verdere ontwikkeling van de aanpak voor het tegengaan van hybride dreigingen vraagt het kabinet advies aan de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) over hoe deze dreigingen het beste het hoofd kunnen worden geboden, zowel op nationaal als op internationaal niveau. Hierbij heeft het kabinet de volgende vragen voor de AIV:

1. Zoals de AIV aangeeft in haar advies: "slimme industriepolitiek, een opdracht voor Nederland in de EU", veranderen de geopolitieke verhoudingen razendsnel. Trendbreuken en grote schokken dwingen westerse landen tot politieke besluiten die 10 jaar geleden ondenkbaar waren. De toenemende dreiging die uitgaat van hybride activiteiten is een integraal onderdeel en mogelijk zelfs één van de aanjagende factoren achter deze ontwikkelingen. Als gevolg van de toenemende hybride dreigingen neemt ook de behoefte toe om ongewenste afhankelijkheden van andere geopolitieke spelers te verminderen. Veiligheidspolitieke vraagstukken spelen in het Westen steeds vaker een rol bij de beoordeling van de wereldeconomie. Echter, landen die zich van hybride instrumenten tegen Europese of westerse economieën en samenlevingen bedienen, zijn op bepaalde terreinen tegelijkertijd ook onze partners. Mondiale vraagstukken zoals klimaatverandering kunnen alleen effectief worden aangepakt als alle geopolitieke spelers met elkaar samenwerken. Daarnaast is onze welvaart gebaat bij internationale samenwerking terwijl juist open economieën kwetsbaar zijn voor hybride dreigingen. De combinatie van dreiging, afhankelijkheid en de grijze zone tussen oorlog en vrede waarin hybride confrontatie en conflict plaatsvindt, creëert een complex spanningsveld rond hybride dreigingen waarin een nieuw evenwicht, met gepaard gaande normen, moet worden gevonden. Hoe beoordeelt de AIV dit en hoe zou zo'n nieuw evenwicht er volgens de AIV uit kunnen zien en hoe zou een (inter)nationaal normerend kader er uit kunnen zien?
2. Hybride dreigingen kenmerken zich door de geïntegreerde inzet van verschillende civiele en militaire instrumenten door opponenten om politieke, militaire, economische, sociale en informatie en infrastructurele effecten te bereiken. Bij hybride dreigingen kan in beginsel bijna elk instrument tot een 'wapen' worden gemaakt, als dit instrument de mogelijkheid heeft of creëert om effectief druk uit te oefenen op, of schade toe te brengen aan een andere partij. Denk daarbij bijvoorbeeld aan (des)informatie, buitenlandse investeringen die

invloed verwerven in vitale bedrijfstakken, militaire intimidatie en bewust gecreëerde migratiestromen. In de landen die deze tegen willen gaan zijn de politieke bevoegdheden op deze deelterreinen vaak ontoereikend of verdeeld over verschillende departementen. Ook binnen die departementen zijn verschillende specialismen weer apart georganiseerd. Hetzelfde geldt voor de EU en de NAVO. Terwijl het tegengaan van hybride dreigingen juist om optimale onderlinge samenwerking vraagt om de diverse verschijningsvormen van hybride dreigingen tijdig te herkennen en onderling met elkaar te verbinden (*connecting the dots*), zodat effectieve tegenmaatregelen kunnen worden getroffen. Een aanval op verschillende domeinen met hoge en lage intensiteit zou idealiter moeten kunnen worden tegengegaan met een breed scala aan instrumenten, om de dreiging effectief te mitigeren maar ook om in staat te zijn een proportionele respons te formuleren. Onder coördinatie van de NCTV zijn BZ, Defensie en andere departementen momenteel bezig met de ontwikkeling van een ontkokerde Rijksbrede aanpak tegen hybride dreigingen. Hoe kan een dergelijke, ontkokerde overheidsbrede samenwerking naar de mening van de AIV het beste worden vormgegeven, rekening houdend met de noodzaak om in een dergelijke aanpak ook nationale (vitale bedrijven, gemeenten, universiteiten, etc.) en internationale (NAVO en EU) partners te betrekken? Welke bestaande of nieuw te ontwikkelen instrumenten zijn volgens de AIV het meest effectief in het tegengaan van hybride activiteiten? Aangezien Nederland in belangrijke mate afhankelijk is van bondgenoten en partners voor het waarborgen van onze veiligheid, is dit zowel nationaal als internationaal van belang. Daarnaast kunnen problemen bij de attributie van hybride activiteiten een effectieve respons in de weg staan aangezien honderd procent zekerheid bij attributie niet altijd mogelijk is. Het kabinet ziet graag dat de AIV in dit advies ook hierop ingaat.

3. Het tegengaan van hybride dreigingen wordt in Nederland, de EU en de NAVO vooral gezocht in het versterken van weerbaarheid en in het reageren op hybride activiteiten met als doel de gevolgen te mitigeren en de kosten voor hybride actoren zo hoog mogelijk te maken. De krijgsmacht heeft de belangrijke taak om op verzoek civiele autoriteiten bij te staan ten behoeve van de nationale veiligheid en om bij te dragen aan afschrikking zodat de drempel naar gewapend conflict niet wordt overschreden. Onder die drempel, in het hybride spectrum, kan de krijgsmacht ook een rol spelen, hoewel de juridische kaders daarvoor anders zijn. Militaire instrumenten hebben bijvoorbeeld een duidelijke waarde voor strategische communicatie in het kader van afschrikking richting tegenstanders. Hoe ziet de AIV de rol van een moderne krijgsmacht in het tegengaan van hybride dreigingen, daarbij in acht nemend dat de krijgsmacht tegenwoordig een breder spectrum aan instrumenten nodig heeft dan alleen zogenaamde kinetische middelen? Welke militaire handelingsperspectieven kunnen een effectieve bijdrage leveren aan het tegengaan van hybride dreigingen? Hoe kan de krijgsmacht het best opereren in een hybride conflictomgeving en wat betekent dat voor de juridische kaders waarbinnen Defensie opereert? Hoe kunnen we dit in internationale samenwerkingsverbanden het beste vormgeven?

4. Autocratische tegenstanders trekken zich bij hun hybride activiteiten weinig tot niets aan van juridische en ethische kaders en hebben ook niet met binnenlandse *checks-and-balances* te maken. Daarentegen geldt voor Westerse landen juist dat (de naleving van) onze democratische normen- en waardenstelsel een centraal onderdeel van onze rechtsstaat en identiteit is. Hoe kan Nederland, samen met bondgenoten, het internationale speelveld zo beïnvloeden dat hierin het handelen van autocratische landen meer gebonden wordt? Hoe kan

normvorming daaraan bijdragen en biedt dat in de huidige geopolitieke context een adequaat antwoord? Hoe behouden wij, bij het adresseren van hybride dreigingen, effectiviteit en slagkracht in onze veiligheidsaanpak, binnen onze democratische rechtstaat en het bijbehorende democratische normen- en waardenstelsel. Welke positie zou Nederland internationaal in moeten nemen ten aanzien van dit vraagstuk en de dilemma's die daarmee gepaard gaan?

Het kabinet zou het advies graag voor het eind van 2022 ontvangen.

Wij zien uw advies met veel belangstelling tegemoet.

*DE MINISTER VAN DEFENSIE*

*DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN*

drs. K.H. Ollongren

W.B. Hoekstra