



Afschrikking als veiligheidsconcept tegen niet-traditionele dreigingen

■ Frans-Paul van der Putten, Minke Meijnders en Jan Rood
Instituut Clingendael

In juni 2015 verscheen als onderdeel van de Clingendael Monitor 2015 een verdiegingsstudie over het thema afschrikking.¹ Deze studie verkent het mogelijke nut voor de Nederlandse overheid van afschrikking als veiligheidsconcept met betrekking tot een aantal niet-traditionele veiligheidsdreigingen: terrorisme, criminaliteit, dreigingen via het cyber- en economische domein, en ambigue oorlogsvoering (waarbij onduidelijkheid bestaat over de identiteit van de aanvaller en/of de aard van zijn handelingen). Afschrikking kan worden bereikt door de kosten/baten-afweging bij potentiële daders (of hun facilitators) zodanig te beïnvloeden dat het on- of minder aantrekkelijk wordt om tot schadelijk handelen over te gaan (of daar steun aan te geven).



Reeds in de Defensieverkenningen van 2010 werd gewezen op de blijvende betekenis van afschrikking als middel tot ontmoediging “van activiteiten die indruisen tegen de veiligheidsbelangen van het Koninkrijk en de internationale rechtsorde”.² Daarbij ging het om afschrikking in de vorm van het in het vooruitzicht stellen van een geloofwaardige vergelding tegen bestaande (in het bijzonder militaire) dreigingen, met mogelijke inzet van conventionele en nucleaire middelen in bondgenootschappelijk verband. Maar ook in de Defensieverkenningen werd geconstateerd dat zich mondiaal een diffuser dreigingsbeeld aftekende, wat noopte tot een lange termijn benadering van afschrikking als instrument, gericht op zowel bestaande militaire als nieuwe en toekomstige dreigingen van andere aard. Het nieuwe Clingendaelrapport heeft daartoe een eerste, vooral conceptuele, aanzet gedaan.

De studie betoogt dat afschrikking als veiligheidsconcept relevant is voor alle vijf dreigingsthema's, maar dat het per dreigingsthema en daarbinnen per actor verschilt op welke wijze afschrikking de beste mogelijkheden biedt om te kunnen worden ingezet. Een effectief afschrikkingbeleid moet daarom zijn afgestemd op een specifiek dreigingsthema en waar mogelijk op specifieke groepen van actoren. Het rapport maakt onderscheid tussen drie categorieën van actoren: staten, terreurorganisaties en criminele organisaties.

De meest effectieve wijze om afschrikking te bewerkstelligen is door zowel aan de kosten- als aan de batenzijde in te grijpen. De kosten-inschatting van daders is bijvoorbeeld te beïnvloeden door er de dreiging van vergelding tegenover te stellen. Deze methode is goed van toepassing als afschrikking tegen criminele activiteiten (door straf en vervolging) en economische dreigingen vanuit statelijke actoren (bijvoorbeeld via tegensancties). Een probleem met afschrikking via vergelding is dat de dader identificeerbaar moet zijn. Naarmate dit lastiger wordt, zoals in het geval van sommige cyberdreigingen of ambigue oorlogsvoering, neemt de effectiviteit van de vergeldingsdreiging af. Maar ook in het geval van terreurdreigingen werkt deze manier van afschrikking minder goed, omdat terroristen immers vaak vergelding niet vrezen.

¹ Deze verdiegingsstudie vormt samen met het overzichtsrapport “Een wereld zonder orde?” (zie Magazine nationale veiligheid en crisisbeheersing 13 (2015), nr. 3, 41-43) en de verdiegingsstudie over “economische kwetsbaarheid” (zie hierna) de Clingendael Monitor 2015. De Clingendael Monitor wordt jaarlijks gepubliceerd als onderdeel van de Strategische Monitor van de Nederlandse overheid: http://www.clingendael.nl/pub/2015/clingendael_monitor_2015/

² Ministerie van Defensie, Eindrapport verkenningen; houvast voor de krijgsmacht van de toekomst. Den Haag: Ministerie van Defensie, 2010, p. 196.



Een andere manier om de kosten- en bateninschatting te beïnvloeden, is door zichtbaar de eigen verdedigingsmechanismen te versterken. Hiermee kan de dader worden overtuigd dat de benodigde voorinvestering te hoog is. Ook kan het ervoor zorgen dat de gelegenheid tot schadelijk handelen of de kans op succes daarvan kleiner wordt of in ieder geval lijkt, waardoor de baten minder groot zijn. Deze manier van afschrikking is relevant voor alle vijf dreigingsthema's. In het geval van ambigue oorlogsvoering kan het dan bijvoorbeeld gaan om investeringen in defensieve (collectieve) militaire of cybercapaciteiten, maar ook om het zichtbaar versterken van het vermogen tot het ontmaskeren van de dader. Een ander, meer indirecte manier van afschrikking, is het overtuigen van de dader dat zijn handelen niet zal bijdragen aan het doel dat hij nastreeft. Dit is vooral van toepassing in het geval van actoren die politiek gemotiveerd zijn, dus staten en terroristen. Een belangrijk middel daartoe kan het vergroten van de weerbaarheid van de samenleving zijn, waardoor ontwrichting door terroristische aanslagen of statelijke bedreigingen - indien beoogd - moeilijker bereikt kan worden.

In alle gevallen van afschrikking geldt dat internationale samenwerking het Nederlandse vermogen tot afschrikking aanzienlijk

versterkt. Zo staat Nederland veel sterker als het in gezamenlijkheid diplomatieke of economische vergeldingsmaatregelen instelt. Daarnaast is internationale samenwerking van belang voor het verkrijgen van een sterke informatiepositie, wat belangrijk is voor het identificeren van een (potentiële) dader. Naast internationale samenwerking is er nog een aantal andere voorwaarden voor effectieve afschrikking. Het gaat onder andere om een hoge mate van geloofwaardigheid wat betreft de genomen maatregelen, het effectief overbrengen van de afschrikingsboodschap aan de potentiële dader (communicatie), het kennen van de dreiging en de actoren waar deze uit voortkomt (inlichtingen) en het beschikken over relevante vergeldings-, verdedigings- en weerbaarheids capaciteiten.

Afschrikking is nog steeds een relevant veiligheidsconcept, niet alleen tegen traditionele militaire dreigingen maar ook tegen diverse niet-traditionele dreigingen. Afschrikking is als veiligheidsconcept aantrekkelijk omdat het gericht is op het voorkomen van schadelijk handelen. Er is echter geen universele manier waarop het concept in praktijk kan worden gebracht. Bij elke dreiging moet afhankelijk van wie de potentiële dader is steeds opnieuw worden bekeken wat de juiste mix van instrumenten is.



Geanonimiseerde Russische militairen op de militaire basis in Perevalne, Oekraïne tijdens de annexatie van de Krim in maart 2014. De inzet van dergelijke "groene mannetjes" maakt onderdeel uit van een bredere strategie van ambigue oorlogsvoering, één van de niet-traditionele dreigingen zoals behandeld in de verdiepingstudie.