



AUGUSTUS 2018

Vitale Belangen

Helder gedefinieerde vitale belangen helpen een land om de impact te bepalen van en prioriteiten te stellen in een veelheid aan dreigingen. Nederland kent momenteel geen interdepartementale en integrale set aan vitale belangen. Deze policy brief stelt voor om drie vitale belangen te hanteren: 1) bescherming van de nationale rechtsorde en de openbare veiligheid; 2) bescherming van de internationale rechtsorde; en 3) bevorderen van economische voorspoed. Deze drie vitale belangen zijn ontleend aan de door de diverse departementen zelf gehanteerde belangen en zijn consistent met de Grondwet, Statuut van het Koninkrijk en overige internationaalrechtelijke verplichtingen. Ze bieden een helder en beknopt afwegingskader voor politieke besluitvorming.

Is het belangrijker om dijken te verstevigen dan om te investeren in het monitoren van terugkerende Jihad-gangers? Heeft het prioriteit om een assertiever Rusland het hoofd te bieden om Nederland weerbaarder te maken tegen de toenemende rol van China in Europa? Moet het kabinet proberen om internationale afspraken over klimaatverandering te verbeteren of om de druk op het vrijhandel- (WTO) regime aan te pakken? Het afwegen van dergelijke veiligheidskeuzes is een centrale taak van Nederlandse regering. Vaak wordt gekozen om alle bedreigingen het hoofd te bieden. Soms worden prioriteiten gesteld. Bondgenoten maken dergelijke afwegingen ook. In het Verenigd Koninkrijk staan daartoe drie vitale belangen centraal: Economische Voorspoed, Beschermen van de Bevolking en de Britse invloed in de wereld.¹

Belangrijke vraagstukken zoals de opkomst van China worden in een kernkabinet besproken op basis van impact op de voornoemde belangen. Indien nodig wordt gekozen welk van de vitale belangen de meeste bescherming behoeft (onder David Cameron werd doorgaans gekozen voor Economische Voorspoed). Spanje kent een vergelijkbare set aan belangen: 1) *protecting the freedom and well-being of its citizens*; 2) *guaranteeing the defence of Spain and its constitutional principles and values and*; 3) *contributing together with our partners and allies to international security*.² Welk instrumentarium is in Nederland voorhanden om dergelijke afwegingen te maken?

Dit artikel laat zien dat er geen rijks-breed instrumentarium bestaat en doet een voorstel voor een integrale en beknopte set van **drie** vitale belangen: 1) Bescherming van de democratische rechtsorde en

* Dank aan Tim Sweijs, Danny Pronk, Margriet Drent en Minke Meijnders voor waardevolle input en kritische reflectie. Dit document reflecteert de mening van de auteur.

1 Office of the Prime Minister, "A Strong Britain in an Age of Uncertainty: The National Security Strategy" (United Kingdom, 2010), 9.

2 Departamento de Seguridad Nacional, "National Security Strategy: Sharing a Common Project," 2013, 6, http://www.lamoncloa.gob.es/documentos/estrategiaseguridad_baja_julio.pdf.

openbare veiligheid; 2) Bescherming van de internationale rechtsorde en het; 3) Bevorderen van Economische Voorspoed. Deze drie vitale belangen kunnen een helder afwegingskader vormen voor politieke besluitvorming. De vitale belangen worden gebruikt in de Strategische Monitor van Clingendael en HCSS en in dit artikel geoperationaliseerd waarbij speciale aandacht wordt gegeven aan een instrumentele definitie van de internationale rechtsorde.

Waarom vitale belangen?

Nederlandse vitale belangen zijn vastgelegd in wetgeving en strategie documenten. Omdat elk van deze documenten een eigen terminologie kent, gebruikt deze bijdrage de volgende termen³:

1. **Vitale belangen:** existentiële belangen die minimale waarborging vereisen. Vitale belangen zijn de graadmeter voor impact en bieden een instrumentarium om prioriteiten te stellen;
2. **Strategische opgaven:** een concreet probleem/dreiging voor de overheid. Strategische opgaven liggen min of meer vast en vormen de strategische doelen van beleidscycli⁴;

Met andere woorden, concrete problemen zoals druk op het wapenbeheersing systeem, risico's op pandemieën en vormen van ongewenste buitenlandse inmenging (zie bv. GBVS, SNV, Defensienota, cyberstrategie, BHOS) zijn *strategische opgaven* van Nederland. *Vitale belangen* helpen bepalen bij het bepalen welke onderwerpen als strategische opgaven moet worden beschouwd. In het Verenigd Koninkrijk bestaat daartoe een 'National Security Risk Assessment'. Nederland

kent diverse processen zoals het Nationaal Veiligheidsprofiel en de Strategische Monitor. Op basis van goed geformuleerde en geoperationaliseerde vitale belangen kan inzichtelijk worden gemaakt wat de verwachten effecten zijn van strategische opgaven. In een ideaalwereld zou de politiek vervolgens hiërarchie aanbrengen tussen strategische opgaven op basis van verwachte impact op vitale belangen. De aard van het Nederlandse politieke bestel maakt dat het proces van belangenafweging minder gestroomlijnd verloopt.⁵ Zo blijft prioriteitstelling vaak een departementale aangelegenheid waarbij vitale belangen slechts enigzins helpen bij discussies. Daarnaast kent Nederland een ministeriele verantwoordelijkheid die vakministers autonomie geeft in het maken van keuzes. Deze sterke scheiding in verantwoordelijkheden maakt dat partijbelangen in de coalitie geborgd kunnen blijven en geeft autonomie aan coalitiepartners zodat politieke wensen soms voorhang hebben boven een impact analyse. Tenslotte, zijn er tussen kabinetperiodes grotere wisselingen in prioriteiten door andere coalities (anders dan het Verenigd Koninkrijk waar de regering in de regel wordt gevormd door een partij).⁶

Beide kenmerken maken dat vitale belangen in Nederland niet de status kunnen hebben van een onwrikbare meetlat waarlangs elk probleem automatisch een 'strategische opgave' wordt als vitale belangen worden geraakt. Nog sterker dan in het Verenigd Koninkrijk – waar afwegingen op basis van de drie vitale belangen ook wat anders uitvallen sinds David Cameron is opgevolgd door Theresa May – moeten **vitale belangen vooral worden gezien als een afwegingskader om fundamentele**

3 Rob De Wijk et al., "Een Kompas Voor Een Wereld in Beweging" (Hague Centre for Security Studies, 2017), <https://hcss.nl/report/een-kompas-voor-een-wereld-beweging>.

4 Vergelijkbare termen in beleidsdocumenten BZ, DEF en NCTV zijn maatschappelijke opgaven, dreigingsthema's en veiligheidsbedreigingen.

5 Frans, "Nationale Veiligheidsraad: politiek wenselijk en staatsrechtelijk haalbaar?," Text, April 20, 2015, <https://www.militairespectator.nl/thema/artikel/nationale-veiligheidsraad-politiek-wenselijk-en-staatsrechtelijk-haalbaar>.

6 Zie voor verschuivende voorkeuren in het buitenlands beleid: Kenneth A. Schultz, "Perils of Polarization for U.S. Foreign Policy," *The Washington Quarterly* 40, no. 4 (October 2, 2017): 7–28, <https://doi.org/10.1080/0163660X.2017.1406705>.

politieke discussies te helpen structureren. Het karakter van Nederland als coalitieland maakt dat het gebaat is bij helder geformuleerde vitale belangen. Ze helpen om strategische opgaven en verwachte impact te bepalen en hebben daarmee het eerste maar niet het laatste woord.

Nederlands' vitale belangen

Welke vitale belangen kent Nederland? Sinds 2007 kent Nederland een scheiding tussen vitale belangen die relevant zijn voor de nationale inzet en vitale belangen die geschikt zijn voor de internationale inzet. De nationale inzet is gebaseerd op een advies uit 2004 van CCSS waarin vijf vitale belangen werden voorgesteld.⁷ Deze vijf vitale belangen zijn vervolgens gebruikt in de Strategie Nationale Veiligheid van 2007 (voor 2007 bestonden er vier vitale belangen, zie onder). De internationale inzet kent een minder expliciet geformuleerde set aan vitale belangen. Tabel 1 benoemt de vitale belangen in de huidige strategieën (Annex 1 beschrijft opgaves).

De nationale inzet wordt benoemd in de Strategie Nationale Veiligheid (SNV-2007) en kent vijf heldere vitale belangen: Territoriale, Economische, Ecologische, Fysieke en Sociale en Politieke veiligheid. De lijst was ooit expliciet bedoeld als integrale set aan vitale belangen van Nederland maar is in de praktijk beperkt tot de nationale inzet. De SNV schrijft bijvoorbeeld: "In het Nederlands buitenlands beleid is de bevordering van de nationale veiligheid [...] van een zeer zwaarwegend belang, maar spelen ook andere belangen en doelstellingen een rol, zoals het streven

naar een rechtvaardige wereldorde en naar bondgenootschappelijke solidariteit".⁸ De internationale inzet vindt zijn beslag in strategieën van de ministeries van Defensie en Buitenlandse Zaken. Defensie presenteert vitale belangen in de Defensienota (2018) en het meerjarig perspectief op de krijgsmacht (kort 'Houvast', 2017). Drie vitale belangen staan daarin centraal: 1) het eigen grondgebied en dat van bondgenoten beschermen; 2) ondersteunen van civiele autoriteiten bij rechtshandhaving, rampen en hulp en; 3) het beschermen en bevorderen van de internationale rechtsorde en stabiliteit (zie Annex 1 voor hieruit volgende strategische opgaves). Het ministerie Defensie stelt dat deze belangen volgen uit de grondwet. De Geïntegreerde Buitenland en Veiligheid Strategie (2018) is minder expliciet in welke vitale belangen maatgevend zijn maar benoemt 5 doelen die sterk in de buurt komen van vitale belangen.⁹ Drie van de vijf doelen komen *een-op-een* overeen met de grondwettelijke taken van de krijgsmacht (rechtsorde, stabiliteit en bescherming bondgenoten). De twee andere – nationale weerbaarheid en naleving grondwet – hebben een duidelijke parallel met de vitale belangen zoals gedefinieerd in de SNV. De GBVS legt ook sterke nadruk op de belangen van het Koninkrijk.

Een eenvoudige vergelijking maakt duidelijk dat de vitale belangen benoemd door het ene departement afwijken van de belangen zoals benoemd door het andere departement. Een daadwerkelijk integrale set aan vitale belangen zou – naast de vitale belangen zoals benoemd in de SNV – rekening moeten houden met bondgenootschappelijke territoriale bijstand, de belangen van het koninkrijk (niet expliciet benoemd in de SNV) en de internationale rechtsorde.

7 CCSS: Clingendael Centre for Strategic Studies. E.T. Brainich von Brainich Felth, *Het Systeem van Crisisbeheersing : Bevoegdheden En Verplichtingen Bij de Voorbereiding Op En Het Optreden Tijdens Crises* (Den Haag : Boom Juridische uitgevers, 2004), 13–15; Rob De Wijk et al., "Nationale Veiligheid. Aanzet Voor Een Departementale Beleidsverkenning" (Clingendael Center for Strategic Studies, 2004).

8 "Strategie Nationale Veiligheid," 2007.
9 De doelen vormen de inzet van de GBVS en "zijn geordend binnen de 3 V's van Veiligheid" (te weten, Verdedigen, Voorkomen en Versterken).

Tabel 1 Vitale belangen in Nederland (2018)

Justitie en Veiligheid		SNV (2007)
		Territoriale Veiligheid
		Economische Veiligheid
		Ecologische Veiligheid
		Fysieke Veiligheid
Buitenlandse Zaken		Sociale en politieke stabiliteit
	IVS (2013)	GBVS (2018)
	Verdediging van het eigen en bondgenootschappelijk grondgebied	Verdediging eigen en bondgenootschappelijk grondgebied
	Goed functionerende internationale rechtsorde	Versterken Internationale rechtsorde
Defensie		Aanpakken Instabiliteit
	Economische Veiligheid	Naleving grondwet
		Nationale weerbaarheid
	Houvast (2016)	Defensienota (2018)
	Bescherming grondgebied (veilig blijven)	Beschermen eigen en bondgenootschappelijke grondgebied
	Bescherming knooppunt functie (veilig verbinden)	Beschermen en bevorderen van internationale rechtsorde en stabiliteit
	Bevorderen stabiliteit rond Europa (veiligheid brengen)	Ondersteuning civiele autoriteiten

Een beknopte set rijks-brede vitale belangen

In dit artikel worden **drie** vitale belangen voorgesteld:

- Integriteit van de democratische rechtsorde en openbare veiligheid.** De handhaving van de openbare, strafrechtelijke en democratische orde en de bescherming van personen (gezondheid/fysieke veiligheid) en zaken (zoals ecologie) van het Koninkrijk;
- Integriteit van de internationale rechtsorde.** De bescherming van het grondgebied van het koninkrijk, het NAVO/EU grondgebied en het stelsel van internationale afspraken;
- Economische voorspoed.** Het ongestoord functioneren van Nederland en het Koninkrijk als een effectieve en efficiënte economie;

Vier redenen zijn doorslaggevend om de bestaande set aan vitale belangen in de SNV aan te vullen met de internationale orde, bondgenootschappelijke verplichtingen

en de belangen van het koninkrijk en om deze belangen vervolgens beknopter weer te geven.

Ten eerste, bestaat geen rijks-brede definitie van vitale belangen. J&V hanteert vijf heldere vitale belangen maar de bondgenootschappelijke bijstand, het beschermen en bevorderen van de internationale rechtsorde en de belangen van het koninkrijk in de brede worden niet expliciet benoemt noch geoperationaliseerd. Tegelijk 'missen' het ministerie van Buitenlandse Zaken en Defensie een aantal belangen die wel door J&V worden benoemd.

Ten tweede, wordt de internationale rechtsorde wordt *de iure* en *de facto* al gebruikt als vitaal belang. Dat is niet verwonderlijk om twee redenen. Ten eerste, bestaat er een grondwettelijke verplichting. Artikel 90 stelt dat het bevorderen van de internationale rechtsorde een taak is van de regering. Artikel 103 (lid 1) – evenals artikel 34 (lid 1) Statuut van het Koninkrijk – spreken over de inwendige *en uitwendige* veiligheid. Juristen definiëren uitwendige veiligheid als bestaande uit twee componenten: een territoriale en een internationale rechtsordelijke component.

Ten tweede, zijn vrijwel alle internationaal georiënteerde strategie documenten gestoeld op de ‘internationale rechtsorde’ als een vitaal belang. Naast de al eerder beschreven strategieën schrijft de inmiddels vervangen Internationale Veiligheid Strategie (2013) dat een “stabiele en goed functionerende internationale rechtsorde de beste garantie is voor veiligheid, stabiliteit en welvaart.”

Ten derde moeten vitale belangen vooral helpen om een discussie te structureren. Ondanks diverse pogingen om de vijf vitale belangen van de SNV meer richtinggevend te laten zijn voor politieke discussie is dat niet gelukt. In het SNV zijn de vijf vitale belangen geoperationaliseerd in 11 sub-criteria. Deze criteria zijn uitstekend geoperationaliseerd maar hebben in *de facto* de vitale belangen vervangen. Het SNV proces laat zien hoe moeilijk het is om politieke besluitvorming te voeden; zelfs het wijzigen van de Nationale Risico Beoordeling in het Nationaal Veiligheid Profiel – bedoeld om een betere politieke discussie mogelijk te maken – heeft niet het gewenste resultaat gehad. Een optie is de vijf vitale belangen van de SNV aan te passen voor bondgenootschappen en koninkrijk en aan te vullen met de internationale rechtsorde.¹⁰ Maar een aanvulling van de bestaande SNV belangen dreigt hetzelfde lot te ondergaan. Bovendien komt de vraag op of beleidsmakers en politici met zes, zeven of zelfs acht vitale belangen echt in staat worden gesteld om heldere afwegingen te maken op hoofdlijnen.¹¹ De WRR meent van niet: “hoe kan [de overheid] nog rangorde aanbrenge*n in de veelheid* van nationale en internationale veiligheidsaanspraken [cursief

auteur].”¹² Tenslotte is de keuze ingegeven door de overweging om een behulpzaam afwegingskader te zijn voor politieke besluitvorming; als vitale belangen bovenal een politieke afweging helpen structureren zullen de vitale belangen relevant moeten zijn voor lopende discussies. De fundamentele discussies van deze tijd gaan over openheid en geslotenheid van onze samenlevingen, economische globalisering versus nationale bescherming en Europese of nationale samenwerking. Om deze discussie te voeren is de politiek minder gebaat bij specifieke ecologische, fysieke en digitale impactcriteria – hoe uitstekend geoperationaliseerd ook – maar een beknopte set belangen ten behoeve van een principiële discussie. Verdere aanvullingen en meer precieze operationaliseringen leiden tot een te technocratisch en te weinig politiek proces. Tenslotte, bestaat een helder historisch precedent. Al bijna 100 jaar kent Nederland een traditie van vier geïntegreerde vitale belangen die *grosso modo* rijksbreed worden gedeeld.¹³ De traditie van 4 vitale belangen bestond vanaf de Eerste Wereldoorlog en kwam voort uit een ontwikkeling die startte in de 19^e eeuw. Midden 19^e eeuw waren twee vitale belangen maatgevend: uitwendige en inwendige veiligheid. Beide belangen werden genoemd in de grondwet van 1887. Uitwendige veiligheid betrof bescherming van het grondgebied (territoriale veiligheid), inwendige veiligheid betrof nationale rechtsorde vraagstukken (oproer/terrorisme). Eind 19^e eeuw werd een derde belang toegevoegd – openbare veiligheid. De achtergrond van de toevoeg van dat belang was om *safety* onderwerpen zoals ziektes, overstromingen, brand een nadrukkelijke plaats te geven in veiligheidsafwegingen. Het vierde nationale belangen werd toegevoegd na de economische malaise als gevolg van de eerste wereldoorlog: Economische Veiligheid (vooral opgevat als het beschermen van de voedsel productie in Nederland).

10 Obv. diverse interviews. Er gaan stemmen op om zelfs een zevende belang – digitale ruimte – toe te voegen: P. a. L. Duchaine, “Veiligheid En CyberSpace,” *BLIND : Interdisciplinair Tijdschrift*, 2018, https://pure.uva.nl/ws/files/22397267/Blind_Veiligheidencyberspace.pdf. Anderen spreken over een achtste vitale belang: cultureel erfgoed.

11 Waarbij onderliggende analyse overigens wel dankbaar gebruik kunnen maken van meer specifieke criteria.

12 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, “Veiligheid in Een Wereld van Verbindingen: Een Strategische Visie Op Het Defensiebeleid” (Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2017).

13 Brainich von Brainich Felth, *Het Systeem van Crisisbeheersing*, 11–12.

Tabel 2 150 jaar vitale belangen¹⁴

Grondwet	Inwendige en uitwendige veiligheid
19 ^e eeuw	Inwendige, uitwendige en openbare veiligheid
1 ^e helft 20 ^e eeuw	Inwendige, uitwendige, openbare en economische veiligheid
Post-1989	Nationale rechtsorde (inwendig), Internationale rechtsorde (uitwendig), Openbare Veiligheid, Economische Veiligheid ¹⁵
Post-2007	Sociaal-maatschappelijk (inwendig), Territoriaal (uitwendig), Fysiek en ecologisch (openbaar), Economisch (economisch). ¹⁶

Begin 20^e eeuw kende Nederland dus vier vitale belangen: nationale/democratische rechtsorde (oproer/terrorisme); openbare veiligheid (brand, overstroming, ziektes); internationale rechtsorde (territoriale onschendbaarheid) en economische veiligheid. In de loop van de 20^e eeuw werden deze termen verder ontwikkeld. Economische veiligheid werd breder gedefinieerd, de internationale rechtsorde kreeg een sterker 'internationalistisch' karakter na de Tweede Wereldoorlog en de grondwet-wijzigingen van 1953 en 1983 en balans tussen de vier belangen 'sloeg door' naar territoriale bescherming tijdens de Koude Oorlog en werd weer gelijk getrokken in de jaren '90.¹⁷

Wat is een internationale rechtsorde?

De grootste verandering ten opzichte van de huidige set aan vitale belangen is het

toevoegen van de internationale rechtsorde als een van de vitale belangen. Maar wat wordt exact verstaan onder de internationale rechtsorde? Sommigen – voornamelijk juristen – zien een dunne opvatting waarin de internationale rechtsorde enkel soevereine pluriformiteit over de inrichting van de internationale orde verondersteld.¹⁸ Anderen hanteren een brede opvatting waarin de orde gelijk wordt gesteld aan de Door-Het-Westen-Gedomineerd liberale wereldorde. Weer anderen – waaronder in het verleden de Nederlandse regering – menen dat de internationale rechtsorde in eerste plaats een mensenrechtenorde is.¹⁹ Een recente evaluatie van het IOB stelt daarom niet voor niets: “het belang van de internationale rechtsorde wordt in beleidsdocumenten bevestigd, maar het beleid kent geen [...] vastgelegde overkoepelende visie op wat Nederland beoogt te bereiken.”²⁰

- 14 Brainich von Brainich Felth, “Staatsnoodrecht”; P. a. L. Duchêne, *Krijgsmacht, Geweldgebruik & Terreurbestrijding: Een Onderzoek Naar Juridische Aspecten van de Rol van Strijdkrachten Bij de Bestrijding van Terrorisme* (NijmegenWolf Legal Publishers 9789058503367, 2008), <https://dare.uva.nl/search?identifier=31c2aa45-a126-484e-83f3-bd66a3fb94f7>.
- 15 Tweede Kamer der Minister van Binnenlandse Zaken en KoninkrijksRelaties, “Beleidsplan Crisisbeheersing 2004-2007,” 2004, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29668-1.html>; *Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming 1997*, 1997.
- 16 “Strategie Nationale Veiligheid” BZ en Defensie hanteerden daarnaast: bondgenootschappelijke bescherming en internationale rechtsorden en stabiliteit.
- 17 E.T. Brainich von Brainich Felth, “Staatsnoodrecht” (W.E.J. Tjeenk Willink, 1993).

- 18 Gelij Molier, “Kissingers Wereldorde versus de Internationale Rechtsorde,” *Civis Mundi*, 2015, <http://www.civismundi.nl/index.php?p=artikel&aid=2788>; Brainich von Brainich Felth, “Staatsnoodrecht,” 260.
- 19 Frank Van Mil, “Een Internationale Rechtsorde: Aanpassen Met Behoud van de Kern,” *Clingendael Spectator*, 2016, <https://spectator.clingendael.org/nl/publicatie/een-internationale-rechtsorde-aanpassen-met-behoud-van-de-kern#>.
- 20 Ministerie van Buitenlandse Zaken Directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB), “IOB Beleidsdoorlichting internationale rechtsorde – Vreedzame geschillenbeslechting en het tegengaan van straffeloosheid,” rapport, December 1, 2015, <https://www.iob-evaluatie.nl/publicaties/beleidsdoorlichtingen/2015/12/01/410--io-b-beleidsdoorlichting-internationale-rechtsorde-vreedzame-geschillenbeslechting-en-het-tegengaan-van-straffeloosheid>.

Dit artikel stelt een **instrumentele definitie van de internationale rechtsorde voor** (hoewel strategie documenten en kabinetsbeleid expliciet een bredere mensenrechten opvatting hanteren).²¹ De belangrijkste reden is dat de brede opvattingen van de internationale rechtsorde sterk context bepaald lijkt te zijn geweest (de eerste tekenen zijn zichtbaar bij de grondwetswijziging van 1983). Bovendien bleef de internationale rechtsorde voor Nederland in eerste instantie van instrumenteel belang. Met andere woorden, mensenrechten zijn van belang en kunnen bij schending nationale belang raken, maar ze zijn *ondergeschikt* aan de dunne

opvatting van de internationale rechtsorde waarin normen en regels het gedrag van soevereine staten ‘reguleren’. Concreet betekent dit, dat een wereldorde waarin mensen in toenemende mate worden vervolgd inderdaad de Nederlandse belangen raakt, maar (veel) *minder* dan een wereldorde waarin er toenemend conflict is over de manier waarop internationale handel wordt georganiseerd. Bovendien wordt de internationale rechtsorde gedefinieerd vanuit vanuit een Westers vertrekpunt: Westerse normen en regels zijn te verkiezen boven een wereldorde die gebaseerd is op niet-Westerse normen.²²

Voor voorstanders van de *realistische* school zal deze operationalisering te ‘internationalistisch’ zijn en teveel gedreven door waarden. Het argument tegen deze voorstanders is dat vitale belangen voortkomen uit de politiek en dat discussies in de politiek onmiskenbaar sporen kennen van een internationalistische traditie. Aan de andere kant, zullen aanhangers van de ‘internationalistische’ school, de hier gekozen afbakening te veel zien als gedreven door een eng gedefinieerd eigenbelang waarin internationale afspraken alleen vitaal zijn omdat ze de ‘eng’ gedefinieerde belangen van Nederland raken en te sterk op Westerse leest zijn geschoeid. Het argument tegen de *internationalistische* voorstanders is dat beleidsdocumenten uiteindelijk meer nadruk leggen op de instrumentale opvatting en dat – bovendien – een instrumentele kijk past bij de (veronderstelde) Nederlandse beleidstraditie waarin de belangen van de koopman toch vaak voor die van de dominee zijn gegaan.²³ De voorgestelde definitie houdt daarmee een mooi midden.

21 Ducheine, *Krijgsmacht, Geweldgebruik & Terreurbestrijding*, 19; Zie toelichting van de regering bij de grondwetswijziging van 1983 “Kamerstukken II,” Pub. L. No. R1100, § 15 049, 1979–80 7 (1979), 5; De brede opvatting komt ook naar voren in de GBVS en voorganger IVS: de preventieagenda is bedoeld om “onveiligheid te voorkomen” (instrumenteel) maar is ook “mensgericht en inclusief” en stelt “duurzame en inclusieve vredesopbouw en het beschermen van mensenrechten centraal” (fundamenteel). Ministerie van Algemene Zaken, “Notitie Geïntegreerde Buitenland- en Veiligheidsstrategie (GBVS) met bijlagen - Rapport - Rijksoverheid.nl,” rapport, May 14, 2018, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2018/03/19/notitie-geintegreerde-buitenland--en-veiligheidsstrategie-gbvs>; De bescherming van de internationale rechtsorde in landen als Mali en Afghanistan is in het “veiligheidsbelang van Nederland” (instrumenteel) maar het Kabinet heeft ook een grondwettelijke taak om zich in te zetten voor de bevordering van de internationale rechtsorde (fundamenteel). Directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB), “IOB Beleidsdoorlichting internationale rechtsorde – Vreedzame geschillenbeslechting en het tegengaan van straffeloosheid”. Zie voor de beleidsreactie van het kabinet Ministerie van Algemene Zaken, “Kamerbrief met Kabinetsreactie op IOB beleidsdoorlichting Vreedzame geschillenbeslechting en tegengaan van straffeloosheid. – Kamerstuk – Rijksoverheid.nl,” kamerstuk, March 18, 2016, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2016/03/18/kamerbrief-met-kabinetsreactie-op-iob-beleidsdoorlichting-vreedzame-geschillenbeslechting-en-tegengaan-van-straffeloosheid>.

22 G. John Ikenberry, “Liberal Internationalism 3.0: America and the Dilemmas of Liberal World Order,” *Perspectives on Politics* 7, no. 1 (2009): 71–87.

23 IGBM Duijvesteijn, “Machiavelli and Minor States; Power Politics in the International System,” 2017; Duco Hellema, *Nederland in de wereld: buitenlandse politiek van Nederland*, 4e [geheel geactualiseerde] dr., Scala; Scala. (Houten [etc.]: Spectrum, 2010); J.J.C. Voorhoeve, *Peace, Profits and Principles: A Study of Dutch Foreign Policy* (The Hague: Martinus Nijhoff, 1979).

Tabel 3 Impactcriteria voor vitale belangen

De impactcriteria, gerelateerd aan de drie vitale belangen	
Democratische rechtsorde & Openbare Veiligheid	1.1 Aantasting sociaal-maatschappelijke stabiliteit 1.2 Aantasting fysieke veiligheid 1.3 Aantasting ecologisch veiligheid 1.4 Aantasting integriteit van de digitale ruimte
Internationale Rechtsorde	2.1 Aantasting territoriale integriteit 2.2 Aantasting Internationale (rechts)orde
Economische Voorspoed	3.1 Economische schade 3.2 Aantasting vitaliteit van de economie

Operationalisering vitale belangen

Een laatste stap betreft het operationaliseren van de drie voorgestelde nationale belangen. De operationalisering is noodzakelijk om tot een zo objectief mogelijke afweging te komen: wanneer is er sprake van een schending van economische voorspoed in plaats van een vervelende verstoring? Wanneer is er sprake van een kleine dreiging en wanneer is de dreiging groot? De best uitgewerkte operationalisering van vitale belangen komt van het Analistennetwerk Nationale Veiligheid (ANV) – een van de meest ontwikkelde methodes in Europa om veiligheidsimplicaties te meten. Dit artikel gebruikt alle impactcriteria van het ANV. Tabel 3 geeft de impactcriteria per vitaal belang weer. Omdat het ANV geen operationalisering kent van bondgenootschappelijke territoriale bijstand, de belangen van de overzeese gebieden en de internationale rechtsorde (impactcriterium 2.2) worden deze onderdelen hiernavolgend geoperationaliseerd. In afwijking van het ANV gebruikt dit artikel een simpelere impact score van *drie* niveaus; beperkt, aanzienlijk, zeer ernstig (zie tabel 4 voor definities).²⁴

Operationalisering Koninkrijk

Het koninkrijk van Nederland wordt gevormd door vier onafhankelijke landen: Nederland, Sint Maarten, Aruba en de Antillen.

Nederland kent bovendien drie bijzondere gemeentes: Bonaire, St Eustachius en Saba (BES eilanden). De verplichtingen van Nederland verschilt voor elk van de ‘type’ overzeese gebieden. Verplichtingen ten opzichte van de BES eilanden zijn identiek aan verplichtingen ten aanzien van welke Nederlandse gemeente dan ook. Uitbraken van infectieziektes, georganiseerde misdaad of interne spanningen zijn de verantwoordelijkheid van Nederlandse instanties zoals het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM). Veiligheidsuitdagingen op de BES eilanden behoren daarom in gelijke mate mee wegen in prioriteitstelling als ‘gewone’ Nederlandse gemeentes. Verplichtingen naar de landen binnen het koninkrijk zijn anders. Aruba, de Antillen en Sint Maarten zijn in eerste instantie verantwoordelijk voor veiligheidsuitdagingen zoals bestrijding van ziektes, misdaadbestrijding, overstromingen of orkaanbeleid. Het koninkrijk verleent alleen bijstand indien een van de landen niet in staat blijkt om de uitdaging het hoofd te bieden (obv. art 36 Statuut van het Koninkrijk zie *Trinta di Mei* onrusten, 1969). Uitzondering vormt de bescherming van het territorium dat een gezamenlijke verantwoordelijkheid van het Koninkrijk is (art 11 jo. 27:3, 34:1).

Daarom hanteren wij de volgende aanpak. Er is geen onderscheid tussen impactanalyses voor Nederland en de BES eilanden. De *landen* binnen het koninkrijk kennen een (veel) lagere impact-score vanwege het feit dat vrijwel alle veiligheidsuitdagingen de primaire verantwoordelijkheid zijn van de landen zelf (m.u.v. territoriale veiligheid).

24 Net als in het huidige ANV zijn de niveaus niet onderling vergelijkbaar.

Operationalisering Bondgenoten

Nederland kent bijstandsverplichtingen ter bescherming van het grondgebied van twee bondgenoten. Nederland heeft zich gecommiteert tot 'vrijwillige' bijstand van NAVO leden in het kader van artikel 5 ("*such action as it deems necessary, including the use of armed force, to restore and maintain the security of the North Atlantic area*") en 'verplichte' bijstand van EU lidstaten in het kader van artikel 47 (7) ("*the other Member States shall have towards it an obligation of aid and assistance by all the means in their power*"). In de impact-criteria worden de territoriale belangen van bondgenoten expliciet opgenomen maar op een niveau lager geschaald dan Nederland.

Operationalisering Internationale Rechtsorde

Zoals beschreven hanteert dit artikel een instrumentele opvatting van de internationale rechtsorde. De impactcriteria vallen uiteen in drie niveaus.²⁵ Er is sprake van een 'beperkte' schending als er conflict (geen naleving) bestaat over de set aan internationale regels (concrete afspraken) of als de set aan internationale normen wordt veranderd zodat er vrijwel geen sprake is van de bescherming van mensenrechten zoals neergelegd in de universele verklaring van de rechten van de mens (ten opzichte van de huidige situatie). Er is sprake van een 'aanzienlijke' schending als de normen waarop de internationale orde is gebaseerd niet meer een of meerdere fundamentele Westerse normen weerspiegelen. Deze normen kunnen worden gedefinieerd als: a) een *open orde* waarin handel, technologie en kennis en enige mate gedeeld kunnen worden; b) een orde waarin internationale betrekkingen enigszins worden gecoördineerd (*rules-based/multilateralisme /regimes*) en c); vormen van veiligheidssamenwerking en coördinatie bestaan, zowel via collectieve veiligheidsorganisatie en afspraken als

afspraken om escalatie te beperken).²⁶

Er is sprake van een 'zeer ernstige' schending als het stelsel van internationale normen op grootschalige wijze met de voeten worden getreden.

Conclusie

Helder gedefinieerde vitale belangen helpen een land om impact te bepalen en prioriteiten uit een veelheid aan dreigingen. Nederland kent geen departement overstijgende en integrale set aan vitale belangen. Dit artikel stelt drie vitale belangen voor: 1) Bescherming van de Nationale Rechtsorde & Openbare Veiligheid; 2) Bescherming van de Internationale Rechtsorde en; 3) Bevorderen van Economische Voorspoed. Deze vitale belangen zijn gebaseerd op de door de departementen zelf gehanteerde vitale belangen en zijn consistent met grondwet, Statuut en internationaal rechtelijke verplichtingen. Daarmee bieden ze helder en beknopt afwegingskader voor politieke besluitvorming.

25 Impact kan worden gemeten aan de hand van een assenkruis, zie: Kars de Bruijne, "Theoretische Kaders En Keuzes," 2017, [bijlage_1_theoretische_keuzes_en_kaders.pdf](#).

26 Los naar: G. John Ikenberry, "The End of Liberal International Order?," *International Affairs* 94, no. 1 (January 1, 2018): 11, <https://doi.org/10.1093/ia/ii9241>. Ikenberry benoemt twee additionele normen; soevereiniteit van staten (zie impactcriterium 1) en de bescherming mensenrechten.

Tabel 4 Impactcriteria van vitale belangen

Democratische Rechtsorde en Openbare Veiligheid				
	Aantasting Sociaal-Maatschappelijke stabiliteit	Aantasting ecologisch veiligheid	Aantasting fysieke veiligheid	Aantasting Digitale integriteit
-	Gering effect maar geen van de onderstaande	Gering effect maar geen van de onderstaande	Gering effect maar geen van de onderstaande	Gering effect maar geen van de onderstaande
Beperkt	Beperkte inbreuk op democratische instellingen en de rechtsstaat (bestuur, rechterlijke macht, openbare orde of vitale waarden) en/of wijdverspreide maatschappelijke acties (intimidatie, gewelddadige incidenten, gewelddadige groepsvorming) tegen andere maatschappelijke groepen of bedrijven in Nederland en/of BES-eilanden	Een verlies van minder dan 3% van het bruikbare oppervlak in Nederland en/of BES-eilanden	Sterfgevallen, gewonden of chronische zieken in Nederland en/of BES-eilanden	De integriteit van een beperkt aantal essentiële ICT-middelen en -diensten in Nederland en/of BES-eilanden wordt minder dan een week geschonden
Aanzienlijk	Aanzienlijke inbreuk op democratische instellingen en de rechtsstaat (bestuur, rechterlijke macht, openbare orde of vitale waarden) en/of wijdverspreide maatschappelijke angst, woede of wrok jegens andere maatschappelijke groepen of bedrijven in Nederland en/of BES-eilanden	Een verlies van 3 tot 10% afname van het bruikbare oppervlak in Nederland en/of BES-eilanden	Veel sterfgevallen, ernstige gewonden of chronische zieken in Nederland en/of BES-eilanden	De integriteit van een aanzienlijk aantal essentiële ICT-middelen en -diensten in Nederland en/of BES-eilanden wordt meer dan een week geschonden
Zeer ernstig	Zeer ernstige inbreuk op democratische instellingen en de rechtsstaat (bestuur, rechterlijke macht, openbare orde of vitale waarden) en/of wijdverspreide maatschappelijke acties (intimidatie, gewelddadige incidenten, gewelddadige groepsvorming) tegen andere maatschappelijke groepen of bedrijven in Nederland en/of BES-eilanden	Een verlies van meer dan 10% afname van de bruikbare oppervlakte in Nederland en/of BES-eilanden	Zeer veel doden, ernstige gewonden of chronische zieken in Nederland en/of BES-eilanden	De integriteit van een het overgrote deel van essentiële ICT-middelen en -diensten in Nederland en/of BES-eilanden wordt blijvend geschonden

Internationale Rechtsorde		
	Aantasting territoriale integriteit	Aantasting Internationale (rechts) orde
-	Gering effect maar geen van de onderstaande	Gering effect maar geen van de onderstaande
Beperkt	De BES-eilanden, Aruba, Curaçao of Sint Maarten of Nederland worden verbaal bedreigd met een territoriale overtreding, of een bondgenoot in de NAVO / EU heeft te maken met een terroristische aanslag	Er is een toenemend conflict over regels in het internationale systeem of over internationale normen die de bescherming van fundamentele mensenrechten verhinderen (zoals gedefinieerd in de Universele Verklaring voor de Rechten van de Mens)
Aanzienlijk	De BES-eilanden, Aruba, Curaçao of Sint Maarten of Nederland hebben te maken met een terroristische aanslag, of een bondgenoot in de NAVO / EU heeft te maken met een militaire aanval	Conflicten over normen zijn conflicten over internationale westerse normen gedefinieerd als: a) vrijheid in handel / technologie / kennis; b) coördinatie van internationale aangelegenheden en; c) (vormen van) veiligheidssamenwerking
Zeer ernstig	De BES-eilanden, Aruba, Curaçao of Sint Maarten of Nederland hebben te maken met een militaire aanval	Er is een conflict over internationale normen en nauwelijks naleving ervan.

Economische Voorspoed		
	Economische schade	Aantasting vitaliteit Economie
-	Gering effect maar geen van de onderstaande	Gering effect maar geen van de onderstaande
Beperkt	Nederland en/of de BES-eilanden ervaren beperkte economische schade (< 0,5% BNP)	Nederland en / of de BES-eilanden ervaren een beperkte toename van de werkloosheid (<10% ten opzichte van 2018) of van de overheidsschuld (< 2%).
Aanzienlijk	Nederland en/of de BES-eilanden ervaren aanzienlijke economische schade (0,5 tot 1,5% BNP)	Nederland en / of de BES ervaren een aanzienlijke toename van de werkloosheid (10-25% t.o.v. 2018) of van de overheidsschuld (2-3%).
Zeer ernstig	Nederland en/of de BES-eilanden ervaren zeer ernstige economische schade (> 1,5% BNP)	Nederland en / of de BES-eilanden ervaren een zeer ernstige toename van de werkloosheid (> 25% ten opzichte van 2018) of van de overheidsschuld (> 3%).

Annex 1: Belagen en opgaves

J&V ²⁷			
	<i>Vitale belangen</i>	<i>Strategische opgaven</i>	
SNV (2007)	Territoriale Veiligheid	Aantasting internationale vrede en veiligheid	
	Economische Veiligheid	CBRN	
	Ecologische Veiligheid	Terrorisme	
	Fysieke Veiligheid	Internationaal georganiseerde misdaad	
	Sociale en politieke stabiliteit		Sociale Kwetsbaarheid
			Digitale Onveiligheid
			Economische Onveiligheid
Klimaat verandering en natuurrampen			
		Uitbraak infectie en dierziektes	
Buitenlandse Zaken			
GBVS (2018)	Naleving grondwet	Wegnemen voedingsbodem terrorisme	
	Nationale weerbaarheid	Ontwapening, wapenbeheersing	
	Internationale rechtsorde	Normatief kader cyber	
	Aanpakken regionale instabiliteit	Weerbaarheid tegen inmenging	
	Verdediging eigen en bondgenootschappelijk grondgebied		Cyberafschrikking
			Terrorisme bestrijding
			Grondgebied bewaken
			Borgen economische veiligheid
			Aanpakken grensoverschrijdende misdaad
			Versterken rechtsorde
Versterken veiligheidssamenwerking			
		Robuuste inzet van grensbeheer en controle	
IVS (2013)	Verdediging van het eigen en bondgenootschappelijk grondgebied	Meer Europese verantwoordelijkheid	
		Focus op instabiele regio's nabij Europa	
		Conflictpreventie	
	Goed functionerende internationale rechtsorde		Ontwapening en wapenbeheersing
			Geïntegreerde benadering
	Economische veiligheid		Samenwerking met de private sector
		Conflictpreventie rond Europa en koninkrijk	
Defensie			
Defensienota (2018)	Beschermen eigen grondgebied en dat van bondgenoten	Rusland	
		Gordel van instabiliteit	
		Spanningen Oost en Zuidoost Azië	
	Beschermen en bevorderen van de internationale rechtsorde/stabiliteit		Hybride oorlogsvoering
			Digitale aanvallen en ontwrichting
			Technologie en CBRN
Ondersteuning civiele autoriteiten		Ontwapening en wapenbeheersing	
		Plotselinge gebeurtenissen	
Houvast (2016)	Bescherming grondgebied (veilig blijven)	Moderne slagkracht op escalatie	
		Sterk en cyber en informatie	
	Bescherming knooppunt functie (veilig verbinden)		Samenwerking
			Technologisch vooruitstrevend
	Bevorderen stabiliteit rond Europa (veiligheid brengen)		Wendbaar
			Aandacht voor mensen in de krijgsmacht

27 Sinds 2016: natuurrampen, bedreigingen gezondheid en milieu, zware ongevallen, verstoring vitale infrastructuur, cyberdreigingen, ondermijning/extremisme/terrorisme, geopolitieke en financieel economische dreigingen.

Over Instituut Clingendael

Het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael' is een toonaangevende denktank en academie op het gebied van internationale betrekkingen. Met onze analyses, trainingen en publieke debat willen we overheden, bedrijfsleven, ngo's en de samenleving in bredere zin inspireren en equiperen, om zo een bijdrage te leveren aan een veilige, duurzame en rechtvaardige wereld.

www.clingendael.org
info@clingendael.org
+31 70 324 53 84

 @clingendaelorg
 Instituut Clingendael
 Instituut Clingendael

Over de auteur

Kars de Bruijne is als Research Fellow verbonden aan Instituut Clingendael en hoofd van Clingendael's Strategic Foresight Programme. Daarnaast is hij Senior Researcher bij het Armed Conflict Location Event Dataset Project (ACLED) als hoofd van het Syrië team.

Disclaimer: Deze policy brief is onderdeel van het PROGRESS programma, Lot 5 (Strategic Monitoring & Foresight), dat wordt uitgevoerd in opdracht van de Nederlandse Ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie. De verantwoordelijkheid voor de inhoud van dit rapport ligt bij de auteurs. Publicatie betekent niet dat de Ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie instemmen met de inhoud van deze publicatie.