



Universiteit  
Leiden  
The Netherlands

## Nationale veiligheid in historisch perspectief II

Graaf, B.A. de

### Citation

Graaf, B. A. de. (2012). Nationale veiligheid in historisch perspectief II. *Magazine Nationale Veiligheid En Crisisbeheersing*, 10(5), 32-35. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/20368>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/20368>

**Note:** To cite this publication please use the final published version (if applicable).



Nationaal Coördinator  
Terrorismebestrijding en Veiligheid  
*Ministerie van Veiligheid en Justitie*

jaargang 10 | nummer 5 | oktober 2012

*Magazine*

# nationale veiligheid en crisisbeheersing

*Thema: Maatschappelijke onrust  
Dreigingen in het cyberdomein  
Nieuwe NCTV-organisatie formeel van start  
Veiligheid als (bij)product*



# Nationale veiligheid in historisch perspectief II

## Het Interbellum: veiligheid in de verzuiling

De (voorbereiding op de) Eerste Wereldoorlog functioneerde voor het Nederlandse veiligheidsbeleid als een soort snelkookpan. Hoe meer de Nederlandse neutraliteit naar buiten toe onder druk kwam te staan, hoe groter het belang was van de regering om greep te houden op binnenlandse veiligheid en landsverdediging.

De landsverdediging was al opgetakeld met de legerwetten van H. Colijn, in 1912. De neutraliteit van Nederland moest koste wat het kost bewaard en bewaakt worden. Veiligheid betekende dat Nederland onder alle omstandigheden neutraal moest blijven, 'als een oog in de storm van spanningen' tussen Engeland, Duitsland en Frankrijk. Dat hield in dat de Nederlandse defensie enerzijds op peil moest zijn, en anderzijds dat geen van de strijdende partijen aanstoot mocht nemen aan handelingen die op of vanuit Nederlands grondgebied werden uitgevoerd. Op 1 augustus 1914 waren 200.000 man onder de wapenen. De grenzen met de omringende landen moesten beveiligd worden, meer dan één miljoen Belgische vluchtelingen moesten worden opgevangen of geïnterneerd. Zwarte handel en smokkel tierden welig. De economische toestand werd door de onbeperkte duikbootoorlog eind 1916 en de daaropvolgende tekorten en prijsopdrijvingen steeds nijpender en leidde tot allerlei onlusten.<sup>1</sup>

Er kwamen nog meer veiligheidsorganen bij. In 1917 werd een militaire politie naast de Koninklijke Marechaussee opgericht om de orde binnen de Krijgsmacht te handhaven en na de mislukte revolutiepoging van de socialistenleider Pieter Jelles Troelstra op 12 november 1918 zag de Centrale Inlichtingendienst een jaar later het licht.

In vergelijking met de omringende landen valt op dat de nadruk van het veiligheidsbeleid meer lag op handelsuccessen en koloniale rijkdom, dan op een martiale geest. Atjeh of de Tiendaagse Veldtocht waren geen nationale momenten van trots of heldendom. De historicus Blom definieerde het Nederlands' nationalisme' als een 'bezonnen tevredenheid over de uniekheid en voorbeeldigheid der Nederlandse samenleving'. Fascisme en nationaal-socialisme waren onfatsoenlijk, want te schreeuwerig. De overheid gold als de 'verpersoonlijking van 'burgerlijkheid' en probeerde die burgerlijke kenmerken zoveel mogelijk te handhaven.<sup>2</sup> Maar vooral was die overheid heel zuinig. Veiligheid en weerbaarheid mochten niet téveel kosten. Dat sluit aan bij de door Boogman gesignaleerde dominantie van de commercieel-maritieme traditie boven de continentaal-expansieve.<sup>3</sup>

Als er al zo'n continentaal-expansieve traditie bestond, dan was die met Willem I min of meer uitgestorven. Wel probeerden de vorsten hun traditionele greep op de krijgsmacht te behouden, maar in de nationale veiligheidspolitiek speelde het Koningshuis anders dan als object van veiligheidsdreigingen geen rol meer van betekenis. Het gevoel van nationale eenheid en weerbaarheid dat in de loop van de jaren dertig toenam, drukte zich eerder uit in geestelijke steun aan Oranje als symbool van de 'geest der natie', dan in 'militair gedoe' (dixit Colijn).<sup>4</sup>

<sup>1</sup> J. Smeets, *De geschiedenis van de Nederlandse politie. Verdeeldheid en eenheid in het rijkspolitieapparaat* (Amsterdam 2007), 127-132.

<sup>2</sup> J.C.H. Blom, *Crisis, bezetting en herstel. Tien studies over Nederland 1930-1950* (Den Haag 1989), 16-17; Vgl. ook Idem, *De muiterij op de Zeven Provinciën* (Bussum 1975), 24-35.

<sup>3</sup> J.C. Boogman, *Van spel en spelers* (Den Haag 1982), 147-161.

<sup>4</sup> L. de Jong, *Het Koninkrijk, Deel I, Voorspel* (Den Haag, 1969) 602; Blom, 52.



*Ondertekening NAVO-verdrag (1949) door Minister Stikker van Buitenlandse Zaken*

Dat wilde niet zeggen dat de veiligheidsmaatregelen 'soft' waren. Zo maakte de regering in februari 1933 hardhandig een einde aan de mouterij op het oorlogsschip *De Zeven Provinciën* bij het eiland Sumatra (daarbij kwamen 23 opvarenden om het leven) en ook het Jordaanoproer in juli 1934 werd met inzet van politie en krijgsmacht bloedig neergeslagen (er vielen vijf doden en 56 gewonden).

Desalniettemin was veiligheidsbeleid vooral een poging van de elites om een verzuilde samenleving bijeen te houden en te beschermen tegen extremistische herriescoppers zoals communisten en fascistten, in de hoop dat de problemen in buiten- en binnenland zouden overwaaien. Nationale veiligheid was de ruggengraat van een verzuilde, burgerlijke samenleving in een woelige periode. De maatregelen die de regering nam

om de veiligheid te waarborgen hadden in tegenstelling tot de Duitse burenen, waar recht en veiligheid in dienst van het nationaal-socialisme werden gesteld, vooral betrekking op orde, rust en gezag. Veiligheid was hier te lande de afwezigheid van politiek extremisme, in ieder geval in de openbaarheid.<sup>5</sup>

Maar ook intern: de Centrale Inlichtingendienst en de minister van Justitie deden hun uiterste best om niet partijdig over te komen in hun rapportages en maatregelen. De nationale veiligheidsstaat ging ervan uit dat bij 'juist gebruik van onze constitutionele staatsinstellingen' politiek extremisme vanzelf wel als een nachtkaars zou uitgaan. Datzelfde gold voor de buitenlandse dreiging. Minister-president Colijn merkte tijdens de mobilisatie van 1939 nog op dat 'dit niet betekende dat het land direct bedreigd werd'.<sup>6</sup>

#### **Na 1945: Veiligheid van het bondgenootschap**

De Tweede Wereldoorlog zette het Nederlandse veiligheidsdenken op zijn kop. De Duitse inval was hét veiligheidstrauma voor Nederland in de twintigste eeuw. Het kabinet moest nu partij kiezen, moest actief beleid ontwikkelen en een integrale visie op binnenlandse en buitenlandse veiligheid ontwikkelen. De ballingschap in Londen fungeerde als een reactorvat voor een nieuw, gepolitiseerd, partijdig veiligheidsdiscours die verder ging dan het liberale discours van rust en orde. De Duitse agressor die zijn woord brak, de gewetensvrijheid en de 'christelijke cultuur' vernietigde, vereiste een krachtig weerwoord en een duidelijke stellingname. Met het oog op de herovering van het grondgebied op de Duitsers en de terugkeer van de regering sloot Nederland zich daarom bij Groot-Brittannië en de Verenigde Staten aan. Want alleen de VS kon een duurzaam weerwoord tegen Duitsland bieden.

Hoewel de periode 1945-1949 nog niet een heel eenduidige keuze voor alliantievorming liet zien, versnelde de Koude Oorlog en vooral de coup in Praag van 1948 die ontwikkeling. Op buitenlands politiek gebied zocht de regering zeker na het verlies van Nederlands-Indië in 1950 meer aansluiting bij het Atlantische bondgenootschap. Het idee van een sterk regionaal bondgenootschap, de NAVO, won het van de idealen over een internationaal veiligheidsstelsel in het

<sup>5</sup> Handelingen der Tweede Kamer, Rijksbegroting voor het dienstjaar 1933, Memorie van antwoord, Bijlage A, 2, I, 425-30, aldaar 29; vgl. ook B.G.J. de Graaff, 'Van Abraham Kuyper tot Mohammed B. De overheid en ruim een eeuw gevoelens van onveiligheid in Nederland', in: S. Roels en M. de Keizer (red.), *Staat van veiligheid. De Nederlandse samenleving sinds 1900* (Zutphen: Walburg Pers & Nederlands Instituut voor Oorlogsdocumentatie, 2007), 50-75.

<sup>6</sup> Handelingen der Eerste Kamer, Bijlagen, Rijksbegroting voor het dienstjaar 1934, Bijlage A, 2, I, 13-24, aldaar 16; N.J. Nuij, 'Gaat u maar rustig slapen'. Colijn en de mythe van mei '40 (Hilversum 2000), 39-40.

kader van de VN. 'Merkwaardig is de ontwikkeling, die Nederland in dit opzicht in de laatste halve eeuw heeft doorlopen', schreef het ministerie van Buitenlandse Zaken in zijn jaarboek van 1949/50. Streefde Nederland eerst 'vóór alles naar neutraliteit', 'door en na de 2e Wereldoorlog is een einde gekomen aan de vroegere zelfstandigheidspolitiek. [...] Tezamen met zijn geestverwanten moet Nederland zijn aandeel bijdragen ter handhaving van de internationale vrede en veiligheid en tot afweer van de gevaren, die de wereld in de toekomst bedreigen.'

Die actieve verplichting, democratische principes, samenwerking, economische stabiliteit en welvaart na te streven als voorwaarde voor veiligheid, weerspiegelden zich ook in een heroriëntatie op nationaal veiligheidsbeleid. Binnenlandse veiligheid en internationale samenwerking warden sterker aan elkaar gekoppeld: 'No longer can the internal developments in the political, economic and social fields within the frontiers of each European nation be considered as a matter of concern to that nation alone. In the common line of defence we are building [tegen het communisme en totalitarisme], the chain will be as weak as the weakest link. If there is a weak spot in the dyke, the water will find it and overflow the land, spoiling the work of thousands, sometimes because one man failed to do his share', aldus minister Stikker in april 1950.<sup>7</sup> Daartoe werd dan ook in Nederland het nationale veiligheidsbeleid centralistischer en professioneler vormgegeven.



<sup>7</sup> *Jaarboek van het ministerie van Buitenlandse Zaken 1949/1950* (Den Haag: SDU, 1950), 2; Rede minister Stikker voor de 'European Recovery Program's Trade Union Advisory Group', Rome, 18 april 1950, in: Idem: 339-350, hier: 344.

<sup>8</sup> NL-HaNA, Bureau Nationale Veiligheid, 2.04.80, inv.nr. 3751, Document over de weerbaarheidsorganisaties opgesteld door het Bureau B van het BNV, met als titel "Ik zal handhaven", 28 juni 1946, Nationaal Archief, Den Haag. Met dank aan Coreline Boot.

<sup>9</sup> Opinieonderzoek van de Nederlandse Stichting voor Statistiek naar de Nationale Reserve, maart 1950. Kabinet Minister-President, 2.03.01, inv.nr. 11807. Nationaal Archief, Den Haag.

<sup>10</sup> NIPO-berichten, geciteerd in: Blom, *Crisis, bezetting en herstel*, 187-189, 214-215.

Het centrale politiestelsel van de Duitse bezetters werd feitelijk in tact gelaten. Het Venlo-incident had duidelijk gemaakt dat de Nederlandse neutraliteit een open invitatie was geweest voor allerlei buitenlandse spionagediensten die op het Hollandse territorium hun operaties voorbereidden en uitvoerden. Met behulp van de Britten en de Amerikanen werd daarom in mei 1945 een Bureau Nationale Veiligheid (BNV) opgericht dat contraspionage, maar ook subversie en extremisme moest tegengaan. Zo wees het BNV in 1946 bijvoorbeeld op de kwetsbaarheid van de rechtstaat. Doordat regering en krijgsmacht veel aandacht aan Nederlands-Indië besteedden, zagen ze het oprukkende communisme over het hoofd.<sup>8</sup>

Het aantal professionele, nationale actoren op veiligheidsgebied nam toe. Ook het instrument van opiniepeilingen deed de intrede in de politiek, hetgeen de suggestie wekte dat de gehele bevolking mee kon beslissen.<sup>9</sup> Tussen 1945 en 1950 interesseerden de burgers zich vooral voor materiële problemen. In 1949 was 29 procent van mening dat het oplossen van de Indonesische kwestie ook wel belangrijk was. Een 'goede defensie' haalde echter pas in 1950 3% van de stemmen. In 1948 maakte de regering zich bezorgd over het geringe animo voor de opleiding tot beroepsofficier aan de Koninklijke Militaire Academie. Bij een populariteitstest van beroepen waarvoor een hogere opleiding was vereist onder eerstejaarsstudenten belandde het beroep van officier op de één na laatste plaats, na het beroep van archivaris. Toch maakten de Nederlanders zich wel steeds meer zorgen over het communisme. In de aanloop naar de verkiezingen van 1948 werd wel de strijd tegen communisme het meest genoemd, die kreeg 48 procent van de stemmen.<sup>10</sup>

Vanaf circa 1966 kwam dit bovenpartijdige veiligheidsbeeld, dat ondanks de inbedding in het Atlantische Bondgenootschap toe toch wel weer wat op het anti-extremistische, burgerlijk-permissieve veiligheidsbeeld van de jaren dertig begon te lijken, onder druk te staan. Antimilitaristische organisaties van links begonnen kritiek op de instituten van gezag en orde uit te oefenen. Het lidmaatschap van de NAVO werd een steen des aanstoots. De Pax Americana was in feite verkapte 'onderdrukking', gericht op uitbuiting en instandhouding van het kapitalisme. Sterker dan in het



Treinkaping Beilen door Zuid-Molukkers (december 1975)

Interbellum groeide er verzet tegen het officiële veiligheidsdiscours vanuit de gezagsorganen en vanuit het maatschappelijke middenveld zelf.

Wat opvalt aan deze periode van contestatie van veiligheid en orde in de jaren zeventig is dat, in tegenstelling tot West-Duitsland of Frankrijk, de regering directe aanvallen op de staatsveiligheid, zoals de terroristische acties van de Zuid-Molukkers, of de bomaanslagen van de Rode Jeugd, bewust uit de openbaarheid trachtte te houden. Datzelfde beleid van zwijzaamheid naar buiten en bemiddeling en bevoogding naar binnen was ook te merken in de strijd tegen politiek geweld en terrorisme in de jaren zeventig en tachtig.<sup>11</sup> Een 'regentenmentaliteit' van terughoudendheid en bevoogding enerzijds, en na 1973 een sociaaldemocratische onwil om met repressie te worden vereenzelvigd zorgden ervoor dat veiligheidsbeleid naar buiten toe nooit als 'te hard' werd ervaren: 'Naar het inzicht van de Regering zal voor die bestrijding [van terrorisme] niet een vorm mogen worden gekozen, welke het open karakter van onze samenleving zou aantasten', aldus minister-president Biesheuvel bij de aankondiging van het eerste Nederlandse contraterrorisme programma in 1973.<sup>12</sup> Weliswaar werd in de Grondwet van 1983 een

extra bepaling over het uitroepen van een uitzonderingstoestand opgenomen (een algemene en een beperkte), maar die werd uiteindelijk niet in de praktijk gebracht.

#### Voorlopige conclusie

De conclusie voor deze naoorlogse periode moet luiden dat het veiligheidsbeleid wel democratischer was geworden: meer partijen en maatschappelijke organisaties hadden inspraak gekregen en veiligheidsbeleid was inmiddels verankerd in nationale grondwettelijke en internationale bondgenootschappelijke kaders. Maar veiligheidsbeleid bleef een low-profile aangelegenheid, daar kon zelfs de golf van terroristische aanslagen in de jaren zeventig en tachtig niet veel aan veranderen. De strijd tegen het communisme piekte in de jaren vijftig en vroege jaren zestig, maar vlakke daarna weer wat af. Het subject van veiligheidsbeleid (de dreiging) werd gedicteerd door het bondgenootschap, het object van dat veiligheidsbeleid (dat wat beschermd moet worden) was de democratische rechtsorde, maar heel sterk gearticuleerd werd dit allemaal nog niet.

Deel III van dit drieluik verschijnt in de decemberuitgave van dit magazine.

<sup>11</sup> B. de Graaf, *Theater van de angst. De strijd tegen terrorisme in Nederland, Duitsland, Italië en Amerika* (Amsterdam 2010); vgl. ook P. Abels, "'Je wilt niet geloven dat zo iets in Nederland kan". Het Nederlandse contraterrorisme beleid sinds 1973', in: I. Duyvesteyn en B. de Graaf (red.), *Terroristen en hun bestrijders, vroeger en nu* (Amsterdam 2007), 121-128.

<sup>12</sup> HTK, Brief van de minister-president, minister van Algemene Zaken, 22 februari 1973. Rijksbegroting voor het dienstjaar 1973, 12.000, nr. 11.