



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Nationale veiligheid in historisch perspectief I

Graaf, B.A. de

Citation

Graaf, B. A. de. (2012). Nationale veiligheid in historisch perspectief I. *Magazine Nationale Veiligheid En Crisisbeheersing*, 10(4), 48-51. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/19824>

Version: Not Applicable (or Unknown)

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

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/19824>

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



Nationaal Coördinator
Terrorisbestrijding en Veiligheid
Ministerie van Veiligheid en Justitie

jaargang 10 | nummer 4 | augustus 2012

Magazine

nationale veiligheid en crisisbeheersing

Thema: Lerend vermogen

Nationale Cyber Security Strategie op koers

Nationale Veiligheid in historisch perspectief

Continuïteit bij uitval ICT en electriciteit



Nationale veiligheid in historisch perspectief I¹

De auteur is bezig aan een groter, internationaal-comparatief onderzoek, 'Historicizing Security, 1815 until present' (te verschijnen in 2014 bij Cambridge University Press). Het is een onderdeel van haar benoeming als hoogleraar met de leeropdracht Conflict en veiligheid in historisch perspectief, aan de Universiteit Leiden/Campus Den Haag. Dit drieluik biedt een eerste historisch overzicht van het veranderende veiligheidsdenken in Nederland.

Inleiding

'De nationale veiligheid is in het geding als de vitale belangen van Nederland en de Nederlandse staat in gevaar zijn. Deze vijf vitale belangen zijn: territoriale veiligheid, fysieke veiligheid, economische veiligheid, ecologische veiligheid en sociale en politieke stabiliteit'. Dat is de werkdefinitie van nationale veiligheid zoals die in de Strategie Nationale Veiligheid werd geformuleerd.² Dat lijkt een hele vanzelfsprekende omschrijving te zijn. In historisch perspectief is dit echt een volstrekt nieuwe aanpak.

Ten eerste bestaat er pas sinds mei 2007 officieel een Strategie Nationale Veiligheid (SNV) die op landelijk niveau centraal wordt bedacht en in beleid wordt omgezet. Ten tweede was er lange tijd, wel meer dan een eeuw, niet eens officieel sprake van zoiets als 'nationale veiligheid'. Ten derde werd veiligheid als politiek en beleidsmatig doel nooit zo expliciet geformuleerd, het werd vooral geregeld op gefragmenteerde, decentralere manier, waarbij elk departement en elke betrokken organisatie (politie, AIVD, Krijgsmacht) zijn eigen definitie van veiligheid had. Dat is natuurlijk nog steeds wel zo, maar het nieuwe aan de SNV is dat al die verschillende opvattingen en bijbehorende risico's en dreigingen in één document worden samengebracht, en vergeleken, en dat daar ook beleidskeuzes aan worden verbonden.

In dit drieluik wil ik ingaan op de noviteit van de SNV in het licht van de Nederlandse geschiedenis. Streven naar veiligheid lijkt zo'n belangrijke en vanzelfsprekende taak van een staat dat we er zelden of nooit bij stilstaan dat dit lang niet altijd zo was, en dat veiligheid in de geschiedenis ook steeds volstrekt verschillend werd ingevuld. We zullen zien dat het begrip veiligheid sinds het begin van het moderne Nederland, zo rond 1813-1815, nu twee eeuwen geleden, steeds verder is opgerekt, en met tussenfases waarin er niet zo veel gebeurde, zowel met het oog op haar subject (de dreiging) als haar object (dat wat beveiligd, beschermd en verdedigd moet worden), enorm is vergroot.

Veiligheid van de vorst

Veiligheid is een van de functies waarmee de moderne staat sinds het einde van de achttiende eeuw zijn gezag legitimeerde en uitbreidde. Veiligheid heeft vanaf de periode van de Amerikaanse onafhankelijkheidsverklaring en de Franse Revolutie een tweeledige betekenis. Veiligheid behelst 'securitas', of *sécurité*, de bescherming door de staat – van persoon, middelen, eigendom en grondgebied (de Hobbesiaanse functie) – maar ook bescherming van individuen tegen willekeur en repressie van diezelfde staat (de inbreng van Locke). Veiligheid scheidt een begrip van een modern staatsgezag en creëert de moderne burger met onvervreembare rechten en plichten als subject, maar ook als object van dat staatsgezag.³

¹ Een versie van dit drieluik met een uitgebreider notenapparaat is op internet te vinden, via www.nctv.nl. Delen II en III van het drieluik verschijnen in het komende oktober- en decembernummer.

² Kamerstukken II 2006-2007, 30 821, nrs. 1 en 2

³ Vgl. R.W. van Zuijlen, *Veiligheid als opdracht. Een onderzoek naar veiligheid als fundamenteel recht en als positieve verplichting van de staat in het licht van de politietaken tot strafrechtelijke rechtshandhaving*, Nijmegen: WLP, 2008; Vgl. W. Conze, 'Sicherheit, Schutz', in: O. Brunner, W. Conze en R. Koselleck (red.), *Geschichtliche Grundbegriffe: historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland*, deel 5, Stuttgart: Klett-Cotta, 1984, 831-862.



De eerste minister van Justitie,
C.F. van Maanen

Anders dan in Oostenrijk onder kanselier Klemens von Metternich, in Pruisen of in Frankrijk, was het centrale gezag in Nederland nooit zo sterk gefundeerd op macht, geweld en een cultuur van onderwerping aan een 'opperheerschappij'. Maar na de Franse tijd ontstond er ook in Nederland een begrip van 'nationale veiligheid'. 'Sureté' was afkomstig uit de Franse Verklaring van de Rechten van de Mens van 1789, en werd vrijwel letterlijk in de Nederlandse Verklaring van 1795 en de Bataafse Staatsregeling van 1798 overgenomen.

De Franse tijd transformeerde de Verenigde Nederlanden tot een modern en centraal bestuurd republiek. Als vazalstaat van de Franse Republiek nam de Bataafse Republiek en vanaf 1801 het Bataafse Gemenebest een landelijk systeem aan van belastinginning, dienstplicht, centrale munteenheden en gewichten, een wetgevend lichaam en een eerste echte regering, bestaande uit vijf departementen. In deze periode kreeg de Bataafse Republiek ook een landelijke structuur voor de politie, bedacht door de Franse minister van Politie, Fouchet. Nadat de Fransen waren verjaagd, bleven de grondwettelijke hervormingen en nieuwe bestuursstructuren intact. Op 30 november 1813 zette de zoon van de voormalige stadhouder Willem V, Willem Frederik voor het eerst weer voet aan Nederlandse wal.

De mal waarin de moderne natie werd gegoten, was nogal dwingend. Jeroen van Zanten noemde het koninkrijk onder Willem I een 'liberale politiestaat'⁴. Zoals blijkt uit de besluiten van de nieuwe koning, gaf de vorst grote prioriteit aan aspecten van binnenlandse en buitenlandse veiligheid en verdediging. Naast de externe, territoriale, bestuurlijke aspecten formuleerde koning Willem I die 'veiligheid' ook als een kwestie van politieke gehoorzaamheid aan de vorst. Samen met minister van Justitie Van Maanen vaardigde hij een oproerwet uit, legde de pers aan banden en ontsloeg de kritische Van Hogendorp die het niet goed kon verkroppen dat zijn liberale ideeën over het nieuwe koninkrijk om zeep werden gebracht en dat de koning zich feitelijk boven de grondwet plaatste. Procureur-generaal bij het Hoog Gerechtshof, A.W. Philipse, die als baas van de politie Willem I en Van Maanen in alles bijstond en de orders ijverig uitvoerde, ontwikkelde tal van geheime controlemiddelen.

Aanvankelijk moesten de bonapartistische Fransen in Nederland (onder wie de Franse consul-generaal bij het Nederlandse hof zelf) het ontgelden. De koning liet hen bespioneren, omdat hij vreesde dat ze voor de veiligheid van den Staat gevaarlijk zouden kunnen zijn'⁵. Philipse had de koning in 1815 al trots ervan verzekerd 'dat de politie het zich nu meer bijzonderlijk ten pligt heeft voorgeschreven, om den publieken geest gade te slaan'⁶. Maar niet alleen Franse Bonapartisten (waarvan



Voorkant van Thomas Hobbes, *Leviathan, or The Matter, Forme & Power of a Common-Wealth Ecclesiasticall and Civill* (1651), dat als sleuteltekst van de politieke filosofie over de macht van de staat en diens veiligheidstaak wordt beschouwd. De Leviathan, een bijbels-mythologisch wezen, verbeeldt de staat en staat tegenover de Behemoth, die de chaotische natuurtoestand van oorlog en geweld symboliseert. De afbeelding is gemaakt door Abraham Bosse.

⁴ J. van Zanten, *'Schielijk, Winzucht, Zwaarhoofd en Bedaard'*. Politieke discussie en oppositievorming 1813-1840, Amsterdam 2004, 104.

⁵ Brief van de Procureur-Generaal bij het Hoog Gerechtshof, A.W. Philipse aan de koning, 17 maart 1815. Toegnr. 2.02.01, inv.nr. 5654. Nationaal Archief (NA), Den Haag.

⁶ Brief van de Procureur Generaal bij het Hoog Gerechtshof, A.W. Philipse aan de koning, 17 maart 1815. Toegnr. 2.02.01, inv.nr. 5654. NA, Den Haag.



Het Palingoproer te Amsterdam wordt met de gewapende macht bedwongen.
(Teekening van F. de Haenen in de „Illustratie“.)

men nog kan begrijpen dat die als gevaar golden, zo kort na Napoleons nederlaag), ook Nederlandse kritische geesten, journalisten en bewindslieden kregen te maken met het spionagenetwerk van Van Maanen en Philipse. Nationale veiligheid behelsde niet alleen de bescherming van het bestuur tegen kritische opmerkingen. Veiligheid werd ook in toenemende mate in culturele termen gegoten, als de bescherming van de publieke moraal en goede zeden. Zo spande het ministerie van Justitie zich bijvoorbeeld actief in om landlopers op te pakken en hield ze misdragingen van ambtenaren, inclusief officieren extra in de gaten⁷.

⁷ Circulaires over het bestrijden van landloperij; berichten over misdragingen van officieren, etc. Zie Archief MinJus 1813-1876, toegangsnr. 2.09.01, invnr 454.

De belangrijkste functie van veiligheid in deze periode was de constatering dat het om de veiligheid van de vorst ging. Hij was de enige actor die de besluiten nam. Hij bepaalde dat veiligheid territoriale integriteit inhield, een klassieke functie van de staat, en verbreedde de handhaving van de openbare orde naar het preventief in de gaten houden van de ‘publieke geest’, waarbij ook ‘morele zedelijkheid’ een richtinggevend kader was. Willems veiligheidsbeleid was dus niet alleen militair, territoriaal of juridisch van aard, maar had ook een culturele, religieuze en sterk morele inslag. Dat had ook een doel: de eenheid van de nieuwe natie moest worden gevormd en beschermd, en het buitenland, in het bijzonder de mogendheden van het Congres van Wenen, moest ervan worden overtuigd dat het Nederlandse volk een ‘vlijtige en vreedzame natie’ was die haar plek in Europa verdiende. Dreigingen omvatten alles wat dat streven ondermijnde (het subject van zijn veiligheidsbeleid), het object ervan was zijn idee van de natie.

Veiligheid van de democratische staat

Tussen 1848 en 1914 werden de coördinaten van de nationale veiligheidspolitiek fundamenteel gewijzigd. Allereerst werd er een departementale knip gezet tussen buitenlandse en binnenlandse veiligheid omdat de koningen Willem II en Willem III minder de neiging hadden alles naar zich toe te trekken dan hun vader en doordat vanaf 1840 de taken meer en meer verdeeld werden tussen ministers en vakdepartementen. Bovendien werden gewapende onafhankelijkheid en territoriale expansiedrift ingeruild voor kleinschaligheid en afzijdigheid. ‘Nationale veiligheid’ werd een zaak van ‘publieke veiligheid’, meer naar binnen dan naar buiten gericht en eerder politieel dan militair, zowel in Nederland als in de koloniën (die we hier verder buiten beschouwing laten).

Maar de koppeling van buitenlandse en binnenlandse dreiging bleef bestaan. In de jaren 1830-1848 stond heel Europa in het teken van revolutie en burgerlijke vrijheidsstrijd. Met het volksfeest in Hambach trachtten Duitse studenten en burgers de vorst tot afstand van zijn absolutistische macht te dwingen. In Parijs ruilden de lagere middenklassen hun campagne van politieke banketten (om het verbod op vergadering te omzeilen) in voor barricades en protesten op straat. In Engeland boden de Chartisten hun petitie op vreedzame wijze aan in het Lagerhuis. Koning en kabinet waren doodsbenauwd dat die strijd om inspraak en uitbreiding van het kiesrecht ook in Nederland tot revolutionaire onlusten zou leiden.



natiestaat als veiligheidsproject veel trager, door de lokale versnippering van gezag en veiligheidsapparaat.

Ondanks de geleidelijke politisering van het debat bleef de dreiging tot circa 1890 evenwel opmerkelijk apolitiek. Rust, orde en vermindering van chaos waren de kernwoorden. Voor een staat die naar buiten toe neutraal en afzijdig en naar binnen toe vooral liberaal wilde zijn, was het zaak om tussen de Scylla van de revolutionaire chaos en de Charybdis van een moderne politiestaat op Franse of Pruisische leest door te varen.

Enerzijds vonden de machthebbers het nodig het veiligheidsapparaat nu echt in te zetten tegen oproerkraaiers en radicale democraten. Anderzijds nam de Nederlandse vorst de oproerlingen zo serieus, dat in de nieuwe Grondwet vanaf 1848 en de daaropvolgende Gemeentewet van 1851 de macht van het veiligheidsapparaat vrijwillig aan banden werd gelegd. De liberale politiestaat liet zich intomen. Dat was in Europa uniek. In de Pruisische grondwet van 1851 stond een uitvoerige passage waarin via het instrument van de noodtoestand en de noodverordeningen de monarch of het bestuur eenzijdig de wet buiten kracht konden zetten. In Nederland vinden we in de Grondwet tot 1887 nergens zo'n noodtoestandsbepaling terug, behalve dan in een verwijzing naar de oorlogssituatie. Sterker nog, de Gemeentewet van 1851 verankerde juist de macht van de gemeentes ten koste van het centrale gezag. Die wet legde de basis voor het verbrokkelde en decentrale politiebestedel dat tot 2011 een centrale politiedienst onmogelijk maakte.

Dat betekende niet dat het veiligheidsbeleid 'soft' was, integendeel, het leger werd regelmatig ingezet bij het neerslaan van opstanden – juist omdat er geen centraal geregeld politiebestedel was en omdat de gemeenten er te weinig geld en manschappen voor beschikbaar stelden. Het burgerlijk gezag in de grote steden steunde in deze jaren nog voor een groot deel op het leger om in crisisituaties de orde te kunnen herstellen. In de jaren 1841-1848 werd die bijstand jaarlijks gemiddeld twintig keer geleverd⁸. Maar ook daarna werd het leger herhaaldelijk ingezet, zoals bij het Palingoproer in 1886 in Amsterdam, waarbij 25 doden vielen.

De verankering van de gemeentelijke macht betekende dat 'nationale veiligheid' niet zo nationaal en vooral niet zo centraal werd aangestuurd. Anders dan in Duitsland of Frankrijk waar een centraal systeem van politieespionnen bestond en waar de politiewetenschappen al vanaf de 18e eeuw een hoge vlucht namen, verliep in Nederland de constructie van de moderne

Rond 1890 kwam er opnieuw een uitbreiding van het aantal stemmen op veiligheidsgebied bij dankzij het ontstaan van een partijdemocratie en een bijbehorend publiek debat. Landbestuur en beleid raakten gepolitiseerd, en het begrip van veiligheid dus ook. Liberalen maakten zich zorgen over radicale theocraten in eigen land en staatsdwang en veroveringszucht in Duitsland. Antirevolutionairen zagen het 'rode spook uit de afgrond' opdoemen en waren lyrisch over de Zuidafrikaanse Boeren (en soms over Bismarcks protestantse imperium)⁹.

Eerste vormen van preventief veiligheidsbeleid, geënta-meerd door politie en justitie, pasten uitstekend bij het minimale buitenlandse beleid dat de 19e eeuwse kabinetten erop na hielden. Veiligheid in de koloniën en afzijdigheid in de Europese perikelen stonden voorop. Dat betekende dat de handhaving en controle op binnenlandse onlusten, spionnen en anarchisten ook een buitenlands cq. koloniaal doel diende. De neutraliteit en rust moesten worden gewaarborgd.

De 19e eeuwse liberale visie op een marginale veiligheid van de staat versus een maximale vrijheid voor de burger had plaats gemaakt voor 'moderne' opvattingen over 'algemeene' en 'publieke veiligheid' van staat én samenleving. Zelfdiscipline en zelfbeheersing als klassiek 19e eeuws liberale deugden voor het individu moesten nu collectief worden afgedwongen. Veiligheidsbeleid, inclusief een ongekende toename van regelgeving, werd in dienst gezet van de ordening van de maatschappij rond deugden van nationalisme, liberalisme en plichtsbef¹⁰. Dat betekende dat zowel object (dat wat beschermd moet worden) als subject (de dreiging) was opgerekt. Maar veiligheidsbeleid diende nog steeds vooral de neutraliteit en rust en orde van de (protestantse) handelsnatie.

Deel II van dit artikel verschijnt in de oktober-uitgave van dit magazine.

⁸ C. Fijnaut, *De geschiedenis van de Nederlandse Politie. Een staatsinstelling in de maalstroom van de geschiedenis*, Amsterdam 2007, 73-74.

⁹ H. te Velde, *Gemeenschapszin en plichtsbef. Liberalisme en Nationalisme in Nederland, 1870-1918*, Den Haag 1992, p. 32-36.

¹⁰ Vgl. Te Velde, *Gemeenschapszin en plichtsbef*, 205.