



# Nationale veiligheid in historisch perspectief III

## Veiligheid als subjectieve beleving van de burger

De periode van contestatie van een verouderd, bovenpartijdig en 'regentesk' veiligheidsbeleid maakte in de loop van de jaren negentig van de twintigste eeuw plaats voor vermaatschappelijking en geïnstitutionaliseerde veiligheidskritiek.

De val van de Muur en het einde van de Koude Oorlog versnelden dat proces verder. Vredes- en mensenrechtenorganisaties kregen meer inspraak in allerlei commissies en subsidierondes van het ministerie van Buitenlandse Zaken. Na 1990 eisten progressieve partijen het vredesdividend op. Na interne strubbelingen ontbond minister-president Lubbers zelfs de Inlichtingendienst Buitenland in 1994. BVD-personeel liep terug van 637 in 1990 tot 580 in 1993.<sup>1</sup> Na 1996 schortte de Krijgsmacht de dienstplicht officieel op. Van zoveel desecuritiserend als in de periode 1987-1995 was nog geen sprake geweest. Het einde der ideologieën en de markt deden zich ook bij de overgebleven veiligheidsdienst, de BVD, gelden. De dienst ging zich sterker op belangen concentreren in plaats van op algemene dreigingen. Het vijandbeeld versplinterde: georganiseerde criminaliteit, internationaal terrorisme en ondermijning van de democratische rechtsorde werden de nieuwe *targets*.<sup>2</sup>

Tegelijkertijd voltrok zich in deze periode in Nederland echter ook een langzame verbreding van het discours

over 'gewone' criminaliteit ('objectieve', zoals het werd genoemd) naar sociale, of 'subjectieve' veiligheid. Met enkele kanttekeningen erbij zouden we kunnen stellen dat het politieke primaat over veiligheid, waarbij binnen- en buitenlandse dreigingen wel steeds aan elkaar werden gekoppeld, maar waarbij de besluitvorming tot een kleine kring van politieke actoren beperkt bleef, langzaam plaatsmaakte voor een toename van de maatschappelijke aandacht voor veiligheid en voor de mobilisering van veiligheidsgevoelens & slachtofferschap.<sup>3</sup> De opkomst van een veel vrijer medialandschap zorgde ook voor de introductie van medialogica: veiligheid deed het goed in de kranten. De leefbaarheidspartijen maakten er vanaf 1999 volop gebruik van. Veiligheid werd langzaam institutioneel geculturaliseerd: politieke vijanden maakten via lobbycampagnes van partijen, ngo's of veiligheidsorganen (politiecommandanten, burgemeesters) steeds meer plaats voor etnische of religieuze dreigingen.<sup>4</sup> 'Vroeger bang voor Russen, nu voor Marokkanen', kopte NRC Handelsblad in januari 2010 in een portret over angstgevoelens in een dorpsgemeenschap. Het verschil met 'vroeger' was,

<sup>1</sup> Vgl. D. Engelen, *Per undas adversas. Een institutioneel onderzoek naar het handelen van de Binnenlandse Veiligheidsdienst en zijn voorganger, 1945-2002*, Den Haag 2002, 94-99.

<sup>2</sup> B. de Graaff, 'From security threat to perception of vital interest. The changing perceptions of the Dutch Security Service, 1945-1991', in: *Conflict Quarterly. The Journal of the Centre for Conflict Studies, University of New Brunswick*, 9-35; B. de Graaf, 'The Netherlands', in: S. Farson a.o., *PSI Handbook of Global Security and Intelligence: National Approaches*, Westport, CT: Praeger Security International, 2008, 339-360; P.H.A.M. Abels en R. Willemsse, 'BVD/AIVD sinds het einde van de Koude Oorlog', in: *Justitiële Verkenningen*, 30 (2004), nr. 3, 89-97.

<sup>3</sup> Vgl. de introductie van de Politie-monitor Bevolking in 1990 in 25 gemeentes en in 1993 landelijk, of de campagnes voor zinloos geweld. CBS, *Integrale Veiligheidsmonitor 2008. Landelijke rapportage*, Den Haag 2009, 14-15; W. Schinkel, 'Contexts of Anxiety: The Moral Panic over 'Senseless Violence' in the Netherlands', in: *Current Sociology* (2008), nr. 56, 735-756; D. Garland en R. Sparks, 'Criminology, Social Theory and the Challenge of Our Times', in: *British Journal of Criminology* 40 (2000), 189-204.

<sup>4</sup> Al in 1989 was de BVD begonnen materiaal over islamitisch extremisme te verzamelen, NRC Handelsblad, 22 september 1989. Zie ook: BVD, *Ontwikkelingen op het gebied van de binnenlandse veiligheid. Taakstelling en werkwijze van de BVD* (11 februari 1992, Den Haag). In 2000 waarschuwde de BVD tegen de toename van racistisch geweld onder jongeren, *Spits*, 6 september 2000.



dat die angst door steeds meer partijen, professionele en maatschappelijke organen bewust werd aangegrepen.

Rond dat tijdstip was het aantal actoren in het veiligheidsdomein enorm gegroeid. Nieuwe partijen, politieke, maar ook private, bepaalden de zorg om en over de veiligheid. De overheid en de gezagsorganen maakten zelf ook steeds meer gebruik van internationale en sociale actoren, van ngo's tot scholen, woningbouwverenigingen en voetbalclubs. In het links-liberale paradigma van de paarse kabinetten van de jaren negentig diende 'de burger' zelf 'verantwoordelijkheid te nemen'. De cruciale staatstaak van veiligheidszorg werd uitbesteed, samengevat in termen als 'horizontalisering van de veiligheidsaanpak', *multilateralisation*, *preventative partnerships*<sup>5</sup> of *third party policing*. Met het oog op de sterke stijging van de criminaliteit sinds 1980 en

de tekortschietende overheid werden deze nieuwe paradigma in de geschiedenis van nationale veiligheid gelegitimeerd.

De aanslagen van '9/11' zorgden er vervolgens voor dat veiligheidsbeleid letterlijk bovenaan de agenda kwam te staan. Door de mediale verdichting en unificering van de context maakten die aanslagen ook de Nederlanders tot slachtoffer van een wereldwijde terrorismedreiging. Met beelden van vallende torens in het achterhoofd kregen passages in de Grondwet over de plicht tot bevordering van de internationale rechtsorde nieuwe invulling. De veiligheid van Nederland werd in Afghanistan en in allerlei andere *failed states* en crisisgebieden verdedigd. De internationale samenwerking nam een hoge vlucht, waardoor Nederland ook gedwongen werd allerlei internationale veiligheidsbepalingen in nationaal recht om te zetten.

Veiligheid, aanvankelijk ook internationaal, maar steeds meer lokaal en nationaal, werd het nieuwe ordeningsprincipe voor de politiek en beleid. Eerder ging het om herverdeling van rijkdom, van solidariteit, van het bevorderen van gelijkheid of juist van meer ontplooiingen vrijheid. Veiligheid diende de onpartijdige orde en rust. Maar na 2001 ging veiligheid niet langer alleen over concrete dreigingen of belangen, maar ook over het voorkomen van risico's überhaupt.<sup>6</sup> Worst case scenario's werden de drijvende krachten achter risicodenken en de aanleg van allerlei preventieve kaartenbakken en middelen, zoals de bestuurlijke maatregelen nationale veiligheid. In vergelijking met de jaren negentig hadden burgemeesters rond 2004 al drie keer zoveel bevoegdheden tot handhaving van de openbare orde en het voeren van crisismanagement in noodsituaties.<sup>7</sup> Maatregelen werden in een steeds vroeger stadium genomen en richten zich niet langer op een concrete dreiging of vijand, maar op een 'onveiligheidsgevoel', ingegeven door een mogelijk risico in de toekomst. Het 'bevorderen van een veiliger samenleving' was een centrale doelstelling van de kabinetten-Balkenende I, II en III<sup>8</sup>, het daaropvolgende kabinet borduurt daarop voort. De ministers van Binnenlandse Zaken en Justitie kondigden aan dat ze zouden uitzoeken hoe de onveiligheidsgevoelens van burgers positief beïnvloed konden worden.<sup>9</sup>

<sup>5</sup> D. Garland, *The Culture of Control: Crime and Social Order in Contemporary Society*, University of Chicago Press, 2001, 113-127.

<sup>6</sup> H. Boutellier, *De veiligheidsutopie: Hedendaags onbehagen en verlangen rond misdaad en straf*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers, 2002; herziene druk 2005; M. Castells, *The Rise of the Network Society, The Information Age: Economy, Society and Culture Vol. I*, Cambridge, MA/Oxford, UK: Blackwell, 1996.

<sup>7</sup> R.W. van Zuijlen, *Veiligheid als opdracht*, Nijmegen, 2008, 70; M.A.D.W. de Jong, 'De opgetuigde burgemeester. Over uitbreiding van bevoegdheden tot handhaving van openbare orde', in: *Gemeentem* (2004), p. 673-685.

<sup>8</sup> Zie Minister van Justitie, minister van Binnenlandse Zaken, *Naar een veiliger samenleving*, Den Haag, oktober 2002.

<sup>9</sup> Zie Sociaal en Cultureel Planbureau, *Angstige burgers? De determinanten van gevoelens van onveiligheid onderzocht*, Den Haag: SCP, 2006, 9.



In de 'all hazard approach' op nationale veiligheid, een uitgangspunt dat in 2007 voor het eerst in een officiële Strategie Nationale Veiligheid is vastgelegd staat bescherming tegen terrorisme en criminaliteit naast preventieve maatregelen tegen droogte en overstromingen, Q-koortsepidemieën en instortende banken. Omdat de overheid sinds de jaren negentig steeds meer uitgaat van een wetenschappelijk-rationeel beheersingsprincipe, meent ze dat ze dat gevaar kan beteugelen.<sup>10</sup> Omdat de overheid zich tevens steeds meer als een bedrijfstak is gaan zien, meent ze dat ze dat ook moet doen. Haar klanten – de burgers – willen immers niet anders. De overheid wordt zo een onderneming in het reduceren van risico's, een bedrijfstak gespecialiseerd in collectieve voorzorg, waarbij nationale veiligheid inmiddels 'alle vitale belangen' omvat, en het subject is uitgebreid van acute naar mogelijke en zelfs denkbeeldige dreigingen en risico's die zich nog 'achter de horizon bevinden'.

Volgens de theorie van de securitisering is er een aantal elementen dat de verveiliging voortstuwt: de uitbreiding van het aantal veiligheidsactoren, van het dreigingsdenken, een toename van politisering en

massamobilisatie rond veiligheid alsmede een verdichting en unificering van de context van veiligheid. Bovenstaande punten zijn in Nederland terug te zien, maar niet altijd in een even lineair proces.

Wanneer we terugkijken op het veiligheidsdenken in eerdere periodes zien we een aantal opvallende momenten van securitisering, die over het algemeen werden voortgestuwd door buitenlandse dreigingen en ontwikkelingen: de Franse tijd, de opkomst van het anarchisme en communisme rond 1880-1900, de Eerste Wereldoorlog en de periode net na de Tweede Wereldoorlog. Maar er waren ook momenten van desecuritisering waar te nemen. Het aftreden van Willem I maakte de weg vrij voor de komst van een Grondwet. De liberale politiestaat werd een parlementaire democratie, waar willekeur en machtswil werden ingetoomd. De late jaren dertig waren vooral een periode van berusting, en waar de regering opmerkelijk weinig haast met maatregelen tegen extremisten nam en buitenlandse spionnen vrij spel liet. De bezetting dwong de regering een actieve rol in het Atlantische Bondgenootschap na te streven. Nationale veiligheid werd enerzijds aan dat bondgenootschap uitbesteed, anderzijds leidde het tot een pro-actievare democratisch-ideologische invulling ervan naar binnen toe. De regering maakte zich echter meer zorgen over de rechtse extremisten en hun roep om 'moreel herstel' en verzet tegen het verlies van de koloniën dan dat ze echt bang was voor een communistische machtsovername.

Vanaf het einde van de jaren zestig veroorzaakte een toename van het aantal actoren op het veiligheids-terrein – van antimilitaristen tot vredesdemonstranten en anti-imperialistische saboteurs – enerzijds een 'democratisering' van het veiligheidsbeleid. Maar anderzijds trapte die 'horizontalisering' ook de deur open naar populisme en politisering rondom veiligheid. Aan het begin van het vroegmoderne Nederland werden de veiligheidsbelangen gedicteerd door de koopman en zijn beurs. Aan het begin van de 21ste eeuw staat opnieuw de burger centraal, met al zijn gevoels- en gemoedstoestanden, angsten en nachtmerries. De opkomst van marktdenken in de landelijke politiek, internationale verplichtingen op veiligheidsgebied (EU, VN) en risicomanagement in het openbaar bestuur hebben die vermaatschappelijking van veiligheid versneld. Nieuwe media en de alomtegenwoordigheid van angst- en dreigingsbeelden hebben het object van



<sup>10</sup> Zie voor een uitstekende kritiek hierop: A.H. Berg, *De eigen aard van de overheid*, Den Haag 1998.

veiligheidsbeleid bovendien uitvergroot en opgeblazen.

Een belangrijke historische rem op securitisering is bovendien langzaam aan het wegvallen. De gemeentelijke autonomie die op veiligheidsgebied vrijwel twee eeuwen intact bleef, en pas werd aangetast door de Franse en de Duitse bezetting, wordt nu op last van de nationale regering doorbroken met de oprichting van een nationaal politiekorps.

Daarnaast blijkt het panacee van geïnstitutionaliseerde tolerantie om religieuze minderheden in toom te houden steeds minder goed te werken - ook al refereerde de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken, Donner, hier in 2011 nog aan als verklaring voor het succes van maatschappelijke regulatie van culturele, religieuze spanningen tot nog toe.<sup>11</sup> Dit verzuilde veiligheidsdenken, dat een illustratie vormt bij de door de politicoloog Daalder omschreven combinatie van regentenmentaliteit enerzijds en lijdelijkheid van de bevolking anderzijds<sup>12</sup>, heeft in een tijdvak van ontzuiling en de opkomst van brede, populistische bewegingen zijn zeggingskracht en functie verloren. Sterker nog, religie en minderheden als zodanig worden steeds vaker zelf gesecuritiseerd en tot doel van veiligheidsbeleid gemaakt.<sup>13</sup>

Securitisering is echter niet alleen een gevolg van ontzuiling, maar ook een gevolg van verworven welvaart, de toegenomen complexiteit van de samenleving en het marktdenken dat burgers tot klanten maakt. Veiligheidsbeleid is de last van veel geluk, het is de last van een groot vertrouwen en hoge verwachtingen van een overheid die op zijn beurt de burgers te veel wil pampieren. Willem I voerde een veiligheidsbeleid dat zowel landsverdediging, dijkophoging als herstel van de goede moraal en zeden beoogde. Het ontbeerde hem echter aan de vereiste manschappen en middelen om

dat totalitaire ideaal in de praktijk te brengen. Die relativering is in de 21ste eeuw ook op zijn plaats. Verveiliging is uiteindelijk ook afhankelijk van de calculerende koopman. Hoeveel mag veiligheid kosten? Dan kan het maar zo gebeuren dat de AIVD, vanaf 2002 bijna verdrievoudigd ineens weer met een decimering van het budget wordt bedreigd en dat de I-taak even op de tocht komt te staan.

In het licht van alle bezuinigingen is dus de vraag des te relevanter: Hoe breed wordt het veiligheidsnet uitgeworpen en hoe preventief en anticiperend moet beleid zijn? De opsomming van de Nationale Risicobeoordeling is vanuit dat perspectief nog opmerkelijk breed: dat cyberspionage een belangrijke dreiging is, zal niemand bestrijden, maar of politici spaarzame middelen ook voor 'satellietuitval veroorzaakt door een zonnestorm' willen aanwenden, is nog maar de vraag. Het lijkt erop dat veiligheidsbeleid van prerogatief van vorst, regering of parlement een zaak van een netwerk van nationale experts is geworden. Dat is op zich geen slechte zaak (de auteur van onderhavig stuk schaart zich immers ook in dit rijtje). Maar daarbij moet niet worden vergeten dat veiligheid ten dienste staat van een politiek doel, en altijd in verband moet worden gebracht met andere politieke waarden. En dat is iets waar niet de experts over gaan, maar de minister c.q. het kabinet, en de samenleving als zodanig. Veiligheid is nooit alleen een objectief meetbare aangelegenheid, maar ook een subjectieve beleving, die ook in het publieke domein verdedigd moet worden en afgezet moet worden ten opzichte van andere politieke prioriteiten. Veiligheid kan ook nooit een doel zijn, hoogstens een middel om tot verdere ontplooiing te komen.

De tekst van het volledige drieluik met een uitgebreider notenapparaat is te vinden via [www.nctv.nl](http://www.nctv.nl).

<sup>11</sup> Vgl. verwijzing naar Donners uitspraak in: 'Donners nota helpt ons geen stap verder', *NRC Handelsblad*, 20 juni 2011, 16-17.

<sup>12</sup> H. Daalder, 'Politiek bestel en sociale realiteiten', opgenomen in: H. Daalder, *Politiek en Historie; opstellen over Nederlandse politiek en vergelijkende politieke wetenschap*, Amsterdam 1990, 180.

<sup>13</sup> B. de Graaf, 'Religionbites: Religieuze orthodoxie op de nationale veiligheidsagenda', in: *Tijdschrift voor Religie, Recht en Beleid*, 2 (2012) nr. 4, nog te verschijnen.