

# Een probleem van orde. Religie op de nationale veiligheidsagenda, drie voorbeelden van 1813 tot heden

Beatrice de Graafen George Harinck\*

## Summary

*This paper highlights the relation between church/religion and the modern nation state from a security perspective. Rather than sticking to metaphors or models that frame this relation in dichotomous ways and advocate a stricter division of state and religion, we argue that it is much more helpful to use Foucault's concept of governmentality to unpack the ways in which the two are interrelated. The notion of governmentalization, e.g. the rationalisation of governmental practice in the exercise of political sovereignty, enables us to identify the underlying values and norms in the framing of certain topics as security threat. By presenting three examples of the securitization of religion throughout the 19th, 20th and 21st century, we will demonstrate that church and religion are crucial markers in the process of centralization. Tendencies of governmental centralization, either propelled by external security threats or by internal state building processes, often went hand in glove with the framing of religious minorities as a problem of public order and/or security.*

## Inleiding

Veiligheid is een van de functies waarmee de moderne staat sinds het einde van de 18<sup>e</sup> eeuw zijn gezag legitimeerde en uitbreidde. Veiligheid heeft vanaf de periode van de Amerikaanse onafhankelijkheidsverklaring en de Franse Revolutie een tweeledige betekenis (Van Zuijlen 2008). 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 schept een begrip van een modern staatsgezag

---

\* Beatrice de Graaf is als hoogleraar verbonden aan de Universiteit van Leiden met als leeropdracht conflict en veiligheid in historisch perspectief.

George Harinck is hoogleraar geschiedenis van het neocalvinisme aan de faculteiten Godgeleerdheid en Letteren van de Vrije Universiteit Amsterdam.

en creëert de moderne burger met onvervreembare rechten en plichten als subject, maar ook als object van dat staatsgezag (Conze 1984).

Anders dan in Oostenrijk onder 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’ (Siemann 1985; Liang 1992, 18-82). Maar na de Franse tijd ontstond er ook in Nederland een begrip van ‘nationale veiligheid’. ‘Sureté’ was afkomstig uit de Franse *Déclaration des droits de l’homme et du citoyen* van 1789, en werd vrijwel letterlijk in de Nederlandse Verklaring van 1795 en de Bataafse Staatsregeling van 1798 overgenomen (Van Zuijlen 2008, 43-44, 47-51. Na de onafhankelijkheid van Nederland plaatste Willem Frederik Prins van Oranje Nassau daar het adjectief ‘nationaal’ voor, waardoor veiligheid verschoof van individueel recht naar handhaving van staatsgezag ten opzichte van in- en uitwendige veiligheid. De term ‘Nationale veiligheid’ stond niet in de grondwet, maar werd wel gebruikt (zie hieronder), en behelsde een combinatie van veiligheid van grondgebied, bescherming van personen en eigendom, maar ook nationale autonomie en verzet tegen onderdrukking (Van Zuijlen 2008, 58-66).

In dit artikel wordt religie als probleem van orde en veiligheid belicht. Dat doen we met het concept van *governmentalization* in ons achterhoofd. Met *governmentality* bedoelde Foucault de ‘rationalisatie van gouvernementele praktijken bij de uitoefening van politieke soevereiniteit’ (Foucault 2004, 4). Dus, met andere woorden, welke expliciete en impliciete overwegingen, waarden en normen spelen mee in het vormgeven en uitoefenen van overheidsmacht? Veiligheid is één van de belangrijke pijlers van ‘governmentalization’. Veiligheidsbeleid is bij uitstek de legitimatiegrond voor moderne natiestaten. De centralisering van veiligheidsbeleid, het denken over orde en veiligheid vanuit het perspectief van een centrale overheid ontstond aan het einde van de 18<sup>e</sup> eeuw in Nederland. Vanaf dat moment had veiligheid niet langer alleen betrekking op de vorst en zijn militaire en/of politieke ambities, maar ook op ‘de staat’, of zelfs op ‘de natie’. Veiligheid werd vastgelegd in een codex van rechten en plichten van de burger ten opzichte van de moderne natiestaat. Dit idee van nationale veiligheid als centraal ‘project’ van moderniteit kwam, net zoals in andere landen op het Europese continent, tot stand onder invloed van de Napoleontische bezetting.<sup>1</sup>

We zullen in dit artikel aan de hand van drie voorbeelden uitleggen dat het veel verhelderder is om religie als onderdeel van ‘governmentalization’ te bekijken – in deze bijdrage doen we dat door de lens van veiligheid – dan vast te blijven zitten in de dichotomieën van ‘de geschiedenis van kerk en staat’, of ‘godsdienst en politiek’. Een strikte scheiding tussen kerk en staat

heeft namelijk nooit bestaan, laat staan tussen godsdienst en politiek. In de discussies over de plaats van kerk of religie ten opzichte van de staat gaat het ook meestal niet om het bepleiten van zo'n strikte scheidslijn, maar om de uitbreiding of inperking van de macht van de één ten opzichte van de ander. Een politieke geschiedschrijving doet er dus goed aan, om niet in de schijnmetafoor van 'de scheidslijn' te blijven hangen, maar juist duidelijk te maken welke dynamiek er vanuit de kerk, vanuit de overheid, of vanuit groepen binnen de samenleving uitging om de verhouding van beide domeinen te regelen.

De keuze voor een veiligheidsperspectief maakt heel mooi duidelijk dat de domeinen kerk en staat altijd verweven waren en dat nog steeds zijn. Veiligheid raakt de kerntaak van de overheid. Wanneer iets als een centraal probleem van orde en veiligheid wordt opgevat, gaan daarachter opvattingen schuil over de kerntaken van de overheid. Dat maakt het interessant om stil te staan bij de momenten waarop kerk en religie voor de overheid zo'n nationaal probleem van orde en veiligheid werden. Welke dreiging of onveiligheid ging ermee gepaard, volgens de autoriteiten? Wat was er in het geding? Deelden de kerken en/of religieuze gemeenschappen het standpunt van de overheid?

We zullen zien dat kerk en religie niet alleen in het huidige tijdsgewricht, maar voor de overheid altijd al een probleem van orde en veiligheid zijn geweest, denk aan religieuze radicalen zoals (bepaalde groepen) wederdopers of beeldenstormers, of aan religieuze verdeeldheid met de bijbehorende ordeverstoringen zoals de Bestandstwisten, het antipapisme of het Psalmenoperoer. Hier staan we vooral stil bij de periodes van aandacht voor kerk en religie als veiligheidsprobleem *waarin sprake was van een drang tot centralisering van overheidsbeleid*, dus vanaf het ontstaan van de moderne natiestaten in de negentiende eeuw. We geven daarvan drie voorbeelden. We staan eerst stil bij de vervolging van katholieke bisschoppen door Willem I in 1815-1816 – een onderwerp dat nog relatief onbekend is, en waarover nieuwe archieven zijn opgedoken. Daarna nemen we de vervolging van afgescheiden protestanten in 1834 en volgende jaren onder de loep. Tot slot belanden we in het heden, bij de 'securitisering' van salafisme en orthodoxie als probleem van orde en veiligheid. Deze voorbeelden geven een mooi overzicht van de presentatie van drie verschillende religies als veiligheidsprobleem, waardoor de spanwijdte van de religieuze veiligheidsproblematiek duidelijk wordt.

## Willem I en de opstandige bisschoppen

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. 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 Willem V, Willem Frederik voor het eerst weer voet aan Nederlandse wal.

In het kabinet van de Koning ligt een schets, opgesteld op 30 november, voor een officiële verklaring van de Prins van Oranje, aan het Franse gouvernement. Het is niet duidelijk of die verklaring ook is opgestuurd, maar de woordkeuze is interessant. Daarin wordt verkondigd dat de ‘Staat der Verenigde Provincies’ zijn ‘rang te midden van de Europese naties’ heeft teruggevonden en zich heeft aangesloten bij de geallieerde mogendheden in de strijd tegen Frankrijk. Op 15 november waren de Franse autoriteiten in de Nederlandse steden immers op de vlucht geslagen. Nu was het tijd om de nationale autonomie weer te herstellen:

‘L’heure de la délivrance ayant sonné, cet État renaissant de ses cendres, met sa première confiance en Dieu et en son bon droit. Il n’a d’autre but que d’assurer son indépendance et sa *sureté nationale*; que de rétablir son existence politique et commerciale écrasé sous un sceptre de fer’.<sup>2</sup>

In deze eerste verklaring werden bevrijding, onafhankelijkheid en nationale veiligheid op één lijn gezet. Nationale veiligheid behelsde in eerste instantie territoriale aspecten. Herstel van de soevereiniteit van het Nederlandse volk en haar grondgebied, zoals uitgedrukt in duidelijke grenzen en onafhankelijkheid van Frankrijk, stond voorop.<sup>3</sup> Naast die territoriale veiligheid en de oprichting van een eigen leger, stond ook de handhaving van de binnenlandse orde en veiligheid hoog op de agenda. Al op zijn actielijstje van november gaf Willem aan ‘dat alles provisioneel blijven kan’, en dat alleen de namen ‘keizer’ of ‘keizerlijk’ in de titulatuur van de staatsdienaren geschrapt moesten worden. De prefecten konden op hun post blijven. De gewone politie, ‘Gemeene Police’ genoemd, bleef daarmee intact. Ook nam Willem veel informanten van Napoleon in Frankrijk over en gaf daarmee aan dat hij de ‘Hooige Police’,

vergelijkbaar met het huidige werk van inlichtingen- en veiligheidsdiensten, eveneens handhaafde. Dat had ook alles te maken met het aanblijven van de minister van Justitie, C.F. van Maanen, die zijn werk in de Franse tijd was begonnen en dat onder koning Willem I tot 1842 naadloos voortzette.

De mal waarin de moderne natie werd gegoten, was nogal dwingend. Jeroen van Zanten noemde het Koninkrijk onder Willem I een 'liberale politiestaat' (Van Zanten 2004, 104). 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 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 (Van Velzen 2005, 33-34). 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.<sup>4</sup> 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'.<sup>5</sup> Maar niet alleen Franse Bonapartisten (van wie nog aangenomen mocht worden dat zij 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 gaten.<sup>6</sup>

Die culturele inkleuring van het begrip 'veiligheid van de staat' kreeg ook een religieus tintje. Willem I en Van Maanen waren voorstanders van een centraal geleide kerkpolitiek. Dat betekende, dat ze vooral de katholieke kerk in de gaten hielden. In de Franse tijd waren weliswaar alle religies gelijkgeschakeld voor de wet, maar de vorst was protestants en zag de katholieken toch als een vreemde eend in de bijt. Zijn belangrijkste zorg was de rol die de

katholieke kerk, en in het bijzonder de katholieke geestelijken in het Zuiden, vervulden in de ontwikkeling en opbouw van 'zijn' nieuwe natie. Om zich een beter beeld van hun opvattingen en houding ten aanzien van het vorstelijk gezag en het nieuwe Nederland te vormen, gaf hij Van Maanen de opdracht inlichtingen te verzamelen ('renseignements') over 'verdachte' activiteiten van katholieke geestelijken uit de zuidelijke provinciën. Daarbij kon het om inlichtingen over 'de personen, de betrekkingen, de gezinningen, de reputatie enz.' gaan.

Die spionagepraktijken werden niet alleen in Nederland uitgevoerd, maar ook in het buitenland. De koning en zijn veiligheidsdienaren hielden Belgische priesters die op eigen houtje 'bedenklichkeiten' met het Franse hof of het Vaticaan ondernamen, goed in de gaten.<sup>7</sup> Van Maanen stuurde spionnen achter bisschoppelijke delegaties aan om bij te houden wat zij zoal in het Vaticaan of aan het Franse Hof bespraken. En als de bisschoppen daarbij over de schreef gingen, schroomde de koning niet om zwaardere middelen in te zetten. Zo initieerde Van Maanen met goedkeuring van de koning de juridische vervolging van Belgische priesters, in het bijzonder van de bisschop van Gent, die weigerden 'het zacht en vaderlijk gouvernement' de juiste eer te bewijzen. De bisschop van Gent, die bovendien wel erg vaak in het Vaticaan op bezoek kwam, had het gewaagd om de voorbede voor de regering te schrappen. Ook weigerden hij en een aantal van zijn collega's huwelijken te sluiten van Nederlandse staatsdienaars. Volgens Van Maanen onderhielden ze voorts dubieuze contacten met 'andere mogendheden' en hielden ze hun parochianen voor dat de constitutie niet met de katholieke leer in overeenstemming was.<sup>8</sup> Op aandringen van Van Maanen vaardigde Willem I een besluit uit dat voorzag in de 'deportatie' van geestelijken die opriepen tot ongehoorzaamheid aan de wet.

Er is helaas niet genoeg ruimte meer om hier verder op in te gaan. Het belangrijkste punt dat we hier willen maken is dat de katholieke bisschoppen uit het Zuiden die weigerden het protestantse, vorstelijk gezag binnen de kerk te erkennen, bespioneerd, vervolgd en uiteindelijk zelfs als ordeprobleem verwijderd moesten worden. In de praktijk liep het allemaal zo'n vaart niet, want Willem I had plaatselijk en juridisch nog lang zo veel bevoegdheden niet als hij wenste. Maar dit eerste voorbeeld laat goed zien dat bij formele gelijkschakeling van religies, de katholieken het zwaar te verduren hadden omdat zij als probleem van orde en veiligheid werden beschouwd. Daarachter schuilden een aantal – vanuit Willems optiek – ideologische overwegingen, waarden en normen. Hij wenste ten eerste zijn natie territoriaal vorm te geven en te beschermen tegen inwerking van vreemde machten. Hij vreesde dat katholieke bisschoppen 'kwelijke betrekkingen' met het Franse hof en het Vaticaan

onderhielden. Ten tweede was Willem I ook een ‘social engineer’ avant la lettre. Samen met Van Maanen en Philipse had hij de ambitie de ‘publieke geest’ van het nieuwe Nederland naar binnen toe, maar ook als voorbeeld aan de internationale mogendheden van de Weense conferentie, vorm te geven als een toonbeeld van vlijt, ijver, én van protestantse trouw aan de vorst. Cultureel, religieus, en wellicht ook economisch, zag hij opstandige bisschoppen als een storende factor in zijn praktijk van ‘governmentalization’.

## Kerkelijke afscheiding als bedreiging voor de staat

In 1834 en volgende jaren deed zich op het terrein van de religie een nieuw probleem van orde voor. In die jaren scheidden zich een aantal orthodoxen in persoon of groepsgewijs af van de Nederlandse Hervormde Kerk. Deze zogenaamde Afscheidenen belegden zondags en doordeweeks erediensten, waarin rondreizende predikanten voorgingen. Deze orthodoxe gelovigen verweten de Hervormde Kerk te zijn afgeweken van de gereformeerde leer en kerkinrichting, zoals die ten tijde van de synode van Dordrecht in 1618/1619 was vastgesteld. Zij claimden terug te keren naar de leer en orde van Dordt en dus de voortzetting te vormen van de aloude Gereformeerde Kerk van de Republiek – inclusief de aanspraken op de oude rechten en goederen. Om deze reden ook weigerden zij als nieuw kerkgenootschap erkenning aan te vragen bij koning Willem I.

Voor de overheid was deze afscheiding een probleem. In de eerste plaats uit oogpunt van de nationale veiligheid. In 1830 waren de zuidelijke provincies afgescheiden van het koninkrijk der Nederlanden en hadden de Belgische staat in het leven geroepen. Deze scheuring van het rijk was een gevoelige slag voor de status van het koninkrijk, dat nu tot het niveau van de kleine naties in Europa daalde, en ook voor het gezag van Willem I. Internationale dreiging weerhield hem van grootscheeps militair ingrijpen, zodat het verlies van België als een aantasting van de soevereiniteit moest worden geslikt.

Hoe moest Nederland verder? Door de afscheiding van België vormde de katholieke bevolking binnen het koninkrijk niet langer de meerderheid. Beteurende dit dat het vroegere protestantse karakter van de Nederlandse republiek in ere kon worden hersteld? Welke toekomst had Nederland in Europa als kleine natie? Twee jaar later, in 1832, trof een cholera-epidemie het land en kwam de onzekerheid van de Nederlanders opnieuw aan de oppervlakte. Was dit een teken van God dat Nederland op een dwaalspoor geraakt was? Politieke onzekerheid mengde zich met religieuze commotie. Er werden veel pamfletten

gepubliceerd, met beschouwingen over het politieke en religieuze lot dat de Nederlanden te wachten stond (Dubois 1997, 142-150; Vree 1998, 22-24). Een van die pamfletten was een boodschap van de Hollandsche Gereformeerde Kerk van de Verenigde Staten van Noord-Amerika (*Dutch Reformed Church in America*). In deze in 1830 in het Nederlands vertaalde en te Amsterdam gedrukte brief werd de geschiedenis van de vervolgte kerk in Europa geplaatst tegenover het voorrecht van de *Reformed Church* te leven in het 'land van vrijheid en vrede', de Verenigde Staten:

Van derzelve stichting af tot op onze tijd, heeft zij, als kerk, hare vrijheden en voorregten genoten, zonder eenige kwelling, of eenigen dwang, van wege de wereldlijke magten te ondervinden. Dank zij der goddelijke bescherming, die op dezelve heeft gerust, nooit heeft zij eenige vervolging ondervonden, en nooit heeft zij eenen eenigen martelaar in dit land gehad!<sup>9</sup>

Deze en andere pamfletten werden gelezen in een Nederlandse context van onzekerheid. De Amerikanen schreven vol trots en zelfbewust over hun orthodoxie, ze prezen de synode van Dordrecht van 1618-1619 en rapporteerden over de opleving van de godsdienstigheid in hun land in de afgelopen 25 jaar.

Zij die in Nederland een terugkeer naar de kerkelijke orthodoxie bepleitten, voelden zich door de Amerikaanse brief geruggensteund. Een van de weinige Amerikanen die in orthodoxe kringen bekendheid genoot was de Amerikaanse methodistische prediker George Whitefield. Hij werd gewaardeerd om zijn orthodoxie, en vanwege deze waardering etiketteerden sommigen de Nederlandse beweging van de jaren twintig en dertig als *le Réveil methodiste* (Schram 1991).

Maar van deze Amerikaanse invloeden moest Willem I niets hebben. Terwijl de overheid zich in de Verenigde Staten niet met religie inliet, had Willem I de kerken onderworpen aan zijn Napoleontische ideaal van een eenheidsstaat. Dit ideaal betekende dat er geen genootschap of vereniging in het koninkrijk kon bestaan buiten de erkenning door de koning. Hij incorporeerde de staat en wie zich zonder zijn goedkeuring organiseerde was in principe een bedreiging voor de staat en zijn eenheid (Gerretson 1974, 54-56). Om deze reden was de kerkelijke afscheidingsbeweging een probleem voor de overheid. Er bestond bij de overheid geen bezwaar tegen de afscheiding van de Hervormde Kerk als zodanig (hoewel overheidsdienaren er over het algemeen negatief tegenover stonden), maar wel tegen het feit dat de afgescheidenen bijeenkomsten belegden en feitelijk als kerkgenootschap optraden. Zonder



dat hiervoor goedkeuring werd aangevraagd, waren deze bijeenkomsten een bedreiging van de staatseenheid en van de soevereiniteit van de vorst. Er was dus wel gewetensvrijheid in de zin van de Unie van Utrecht (1579), maar geen godsdienstvrijheid. Volgens J.R. Thorbecke en zijn leerling H. Box was een kerk die onafhankelijk van de staat bestond ondenkbaar: ‘Zonder het staatsgebouw gansch te ondermijnen, kan zoodanigen nieuwen leer niet in praktijk gebracht worden.’<sup>10</sup> Ook minister Van Pallandt koos dit standpunt. Erkenning van nieuwe godsdiensten kwam de regering toe, al was het maar omdat het haar, anders dan in de Verenigde Staten, niet ontzegd was (Bos 2009, 316).

De overheid kon de Afscheiding dus niet tolereren omdat deze in strijd was met haar staatsidee. Willem I gelastte daarom strafrechtelijke vervolging. De afgescheidenen vormden aanvankelijk maar een kleine groep protestanten, maar de koning en ook zijn ministers Van Maanen en Van Pallandt meenden dat indien deze afscheiding niet werd weerstaan direct vanaf het begin, de gevolgen voor de eenheid van de staat in principe groot konden zijn. Daarnaast werd gevreesd voor ongeregelde conflicten. Van Maanen koos daarom voor politieel en militair ingrijpen en beriep zich op de artikelen 291 en 292 van de *Code Pénal*: ‘Geenerlei genootschap (of gezelschap) van meer dan twintig personen (...) zal opgericht mogen worden, dan met toestemming van de Hooge Regering’. Dit beleid was op onderdrukking van de afscheidingsbeweging gericht en werd door de koning bijgevalen. De gouverneurs van de provincies Groningen en Drenthe – waar de afscheidingsbeweging zich aanvankelijk concentreerde – volgden dit beleid met meer of minder enthousiasme op (Veldman 2009, 390-391, 423-424). Het hoogste bestuursorgaan in de Hervormde Kerk, de synodale commissie, steunde deze koers krachtig (Bos 2009, 295). Veldman (2009, 422) spreekt van een ‘verstrengeling’ van kerkelijke en burgerlijke verantwoordelijkheden. De kerk achtte niet alleen dat de godsdienst, maar ook de rust van de burgerlijke maatschappij gevaar liep (Bos 2009, 298). Er waren echter ook ministers die de ingezette middelen veel te zwaar vonden in verhouding tot de nauwelijks tot onrust leidende godsdienstige bijeenkomsten en meenden dat deze bovendien de indruk wekten van godsdienstvervolging. Dit laatste wilde de regering inderdaad vermijden: zij wenste zich niet te mengen in geloofsverschillen en ook geen burgers te vervolgen vanwege hun opvattingen. De veiligheid van de staat werd beschermd met louter een beroep op wanordelijkheden. Maar het eenmaal ingezette beleid trof de afgescheidenen hard met inkwartieringen, beboetingen en gevangenschappen en de schijn van inmenging in godsdienstige opvattingen van burgers kon niet worden vermeden: niet alleen hun gedragingen, maar ook hun opvattingen werden door de regering afgewezen. Dit was de laatste

maal in de geschiedenis van het koninkrijk dat een religieuze groepering met het oog op de instandhouding van de staat stelselmatig werd vervolgd.

De historicus C. Gerretson wees de vrees voor opstand en wanordelijkheden aan als belangrijk argument voor de regering om tot de vervolgingen over te gaan: 'Zij vreesde in een periode dat de buitenlandse toestand gespannen was [het conflict over de Belgische afscheiding] (...) een ernstige nationale beroering, een nieuwe grote wanorde' (Gerretson 1974, 66). Emo Bos noemt het feit dat de Afscheiding werd beschouwd als een opstand tegen het bijna absolute vorstelijke gezag 'een zeer dominante factor' in de keuze voor vervolgingen (2009, 313). Het nationaal veiligheidsbelang vereiste naar het oordeel van de regering ingrijpen in de godsdienstige beroering. De eenheid van de natie woog in de overwegingen inzake de uitoefening van overheidsmacht op tegen de godsdienstvrijheid.

## De grondwet van 1848 en daarna

De verstrengeling van kerk en staat en de opvatting dat de kerk een onderdeel was van het organisch geheel van de staat speelden na 1848 geen rol meer in het veiligheidsbeleid van de staat. De nieuwe grondwet voerde een relatief strikte scheiding van kerk en staat in en verklaarde de godsdienst vrij. 'In alles wat tot het eigen gebied der kerk behoort zou deze, zonder van voorafgaande goedkeuring der regeering afhankelijk te zijn, vrij kunnen besluiten en handelen' (Aalders 1998, 91). Een inmenging in kerkelijke conflicten anders dan op grond van de bewaking van de openbare orde kwam niet meer voor, terwijl ook kerkgenootschappen en religieuze verenigingen zich bij onderlinge conflicten over de godsdienst niet meer konden verzekeren van steun van de staat. Godsdienstige conflicten deden zich ook na 1848 voor, maar werden door de overheid niet langer opgevat als een bedreiging voor de staatsveiligheid. In de parlementaire discussie over de Wet op de Kerkgenootschappen werd deze veiligheid door protestanten nog wel aangevoerd als argument voor toezicht van de staat op de kerkgenootschappen. Het was kort na de Aprilbeweging en Rome werd behalve als een geestelijke ook als een bedreigende politieke macht gezien. Met het oog hierop stond in het eerste ontwerp van de wet dat vanwege 'de veiligheid van het rijk' van geestelijken (lees: rooms-katholieke geestelijken) een 'eed van getrouwheid aan ons [de koning] en gehoorzaamheid aan de wetten van den staat' gevergd kon worden (Aalders 1998, 104). Maar deze redactie kreeg in het parlement onvoldoende steun (Aalders 1998, 99). Het preventieve karakter van de wetstekst werd verworpen als strijdig

met de vrijheid van godsdienst en het artikel over de eed verviel; de strafwet bood de overheid reeds een voldoende instrumentarium. De liberale idee van godsdienstvrijheid won het van het ideaal van de protestantse natie – voor-  
goed, naar zou blijken.

Ruim dertig jaar later was ten tijde van de Doleantie van 1886 – waarbij opnieuw een groep orthodoxen de Hervormde Kerk verliet, ditmaal onder leiding van Abraham Kuiper – incidenteel de inzet van politie nodig. Maar ditmaal was de reden niet een bedreiging van een door de overheid gesteld doel, maar ‘slechts’ de handhaving van de openbare orde. Die handhaving was nodig in verband met conflicten tussen hervormde gemeenten en dolerende kerken over het gebruik en de eigendom van de kerkgebouwen. Rechtszaken ten spijt behielden de hervormden de gebouwen en de bezittingen. Soms dreigden hierover echter wanordelijkheden. Toen een hervormde predikant op 19 juni 1887, de eerste zondag na zo’n voor dolerenden ongunstige uitspraak van de rechtbank, naar Bennekom kwam om te preken, kreeg hij als veiligheidsmaatregel een escorte van Infanteristen en Gele Rijders mee om eventuele ongeregelde heden de kop in te drukken. Maar meestal was een tussenkomst van de overheid in dit conflict niet nodig. De door de dolerenden bezette Nieuwe Kerk op de Dam te Amsterdam werd maandenlang alleen bewaakt door dolerende gemeenteleden zelf, tot de rechter het gebouw alsnog aan de Hervormde Gemeente toewees. Ook nieuwe godsdienstige verenigingen, zoals het zich ten tijde van de Doleantie in Nederland vestigende Leger des Heils, riepen wel godsdienstig commentaar op, maar noopten de overheid niet tot handelen uit veiligheidsoverwegingen (Ringelberg 2005, 91-96). Ten tijde van de landelijk geruchtmakende kwestie-Geelkerken in 1926 hield de Amsterdamse politie soms een oogje in het zeil bij erediensten waarin dr. J.G. Geelkerken voorging, maar ook hier betrof het alleen de bewaring van de openbare orde (Kaal 2008, 102). De kerkelijke verwickelingen vormden geen bedreiging voor enig nationaal doel.

Met de opkomst van totalitaire ideologieën in het interbellum in Nederland, zoals het nationaalsocialisme en het communisme, lag dit anders. Er is een lange traditie waarin deze ideologieën als godsdienst dan wel als substituut voor godsdienst worden beschouwd. Aanhangers van deze levensbeschouwelijke overtuigingen betwistten het bestaande doel van de staat. Vanwege de discrepantie tussen het nationale doel en de idealen van deze ideologieën was wat de staat betreft de nationale veiligheid in het geding. In juli 1933 werd aan ambtenaren het lidmaatschap van een aantal links- en rechts-extremistische organisaties verboden; eind 1933 werd ook de NSB aan dit lijstje toegevoegd. Als reden werd aangegeven dat deze organisaties het

gezag van de staat ondermijnden. Nieuwe middelen ter bewaking van de veiligheid werden aangewend. Het in 1935 ingevoerde Rijkspolitiebesluit – naar aanleiding van het door de communisten ondersteunde Jordaanoproer van het jaar ervoor – maakte het de landelijke overheid mogelijk om, wanneer ‘de rust en veiligheid van de staat’ in het geding was, met voorbijgaan aan de burgemeester de gemeentepolitie in te schakelen (Kaal 2008, 193).

Ook na de Tweede Wereldoorlog liet de staat zich zelden in met godsdiensten, en dan alleen uit overwegingen van openbare orde. Een voorbeeld van dit laatste is de bemoeienis met een Amsterdamse Pinkstergemeente. In 1953 besloot een groot deel van deze gemeente te emigreren naar de Verenigde Staten. Toen de toestemming daarvoor van overheidswege lang op zich liet wachten en sommige aanvragen op grond van gezondheidsredenen werden afgewezen, liepen de gemoederen in deze gemeente hoog op. Tijdens hun kerkdiensten vonden heftige emotionele taferelen en lichamelijke uitingen daarvan plaats. Deze trokken de aandacht van de pers. *De Telegraaf* berichtte in 1955 over ‘stuitende tonelen bij godsdienstige seances’ en ‘geestelijke kwakzalverij’. Daarop stelden de politie en de gezondheidsdienst een onderzoek in. Een psychiater concludeerde dat de diensten schadelijk waren voor kinderen, waarop de bijeenkomsten verboden werden. De Pinkstergemeente beklagde zich tevergeefs over deze ‘geloofsvervolging’ (Van der Laan 2006, 137-138, 144).

## Salafisme en orthodoxie als veiligheidsprobleem

Het derde voorbeeld is heel recent. Na 2001 kwam immers een nieuwe religie als probleem van orde en veiligheid op de nationale agenda te staan: de islam, of beter gezegd, de orthodoxe, salafistische versie ervan (zie ook De Graaf 2011).

Al in 1998 waarschuwde de Binnenlandse Veiligheidsdienst (vanaf 2002 Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst geheten) in een rapport over ‘De politieke islam in Nederland’ tegen de ontwikkeling van een radicale onderstroom binnen de moslingemeenschap in Nederland, het politieke salafisme (BVD 1998). De ‘Fortuyn-beweging’ en de aanslagen van ‘9/11’ zorgden ervoor dat die angst het publieke en politieke debat begon te domineren. In deze gepolariseerde atmosfeer, waarin al een serie antiterrorismewetten was aangenomen, vermoordde Mohammed Bouyeri op 2 november 2004 de Amsterdamse publicist en filmer Theo van Gogh.<sup>11</sup> Na de aanslag werd al snel duidelijk dat hij zijn daad met religieuze argumenten had gelegitimeerd. Hij had een afscheidsbrief bij zich, ‘In bloed gedoopt’.<sup>12</sup> Bouyeri uitte

er bedreigingen in aan het adres van Ayaan Hirsi Ali en aan de Nederlandse politiek en bevolking als geheel.<sup>13</sup>

Tijdens het proces tegen Bouyeri en de Hofstadgroep werden de connecties tussen de aangeklaagden en salafistische geestelijken in Nederland en Londen bekend (De Koning 2008, 374; Peters 2005). In de media werden de eerdere tirades van de Haagse salafistische imam, Fawaz Jneid, tegen Theo van Gogh en Hirsi Ali breed uitgemeten.<sup>14</sup> In die berichten werd de salafistische beweging als geheel verantwoordelijk gehouden voor de radicalisering van de Hofstadgroep. Zij hadden immers in de jaren daarvoor de As-Soennah en El Tawheed moskeeën in respectievelijk Den Haag en Amsterdam bezocht. De Al Fourqaan moskee in Eindhoven werd ervan beschuldigd niets te doen tegen rekruteurs die ter plekke jongeren ronselden voor de jihad. Bovendien waren radicale salafisten al vaker van leer getrokken tegen het heidense Nederland, tegen homoseksuelen en seculiere intellectuelen (NCTb 2008, 39 ev.). In de perceptie van de Nederlandse burgers toonde Bouyeri's aanslag dat in elke orthodoxe moslim een potentiële terrorist school (Eyerman 2008, 11).<sup>15</sup> Opiniepeilingen toonden aan dat tachtig procent van de bevolking een 'harder beleid tegen immigranten' wenste (Sparks 2004). Jihadistisch terrorisme werd een publieke nachtmerrie. Na de aanslagen van juli 2005 in Londen kwam deze dreiging in de peilingen bovenaan het lijstje van publieke zorgen te staan.<sup>16</sup> Tussen september 2004 en augustus 2005 groeide de angst voor aanslagen met 14 procent: 50 procent van de bevolking was nu bang voor terrorisme, terwijl 55 procent een aanslag zeer waarschijnlijk achtte (een stijging van 25 procent ten opzichte van het voorgaande jaar (Frerichs & Schildmeijer 2005, 3).

De AIVD kwam in december 2004 met een rapport waarin hij de voorgaande terughoudendheid aangaande de omschrijving van de dreiging helemaal liet varen en allerlei soorten radicalisering benoemde. Nederland had te kampen met islamitische bekeerders, met rekruteurs, met 'zelfontbranders' en met *homegrown* netwerken van islamitische jongeren die niet vanuit het buitenland werden gerekruteerd of gestuurd, maar op eigen houtje achter hun computer radicaliseerden. Het rapport was nu ook uitdrukkelijk bedoeld om de publieke waakzaamheid voor de gevaren van 'dawa' (islamitische bekeerdrang) te verhogen. Er kwamen nog meer veiligheidsmaatregelen bij, overheidsgebouwen en politici kregen meer beveiliging.<sup>17</sup>

De dreiging van religieus geïnspireerd terrorisme werd op drie manieren verder 'gesecuritiseerd'. Allereerst werd onveiligheid door terrorisme verbreed naar het gevaar van radicalisering in zijn algemeenheid, zoals blijkt uit de rapporten van de AIVD die in 2004 en de jaren daaropvolgend verschenen.<sup>18</sup>

In 2007 werd aan dat gevaar door het Ministerie van Binnenlandse Zaken vervolgens het gevaar van ‘polarisatie’ gekoppeld: de angst voor toenemende spanningen die de sociale cohesie zouden ondermijnen. Het gevaar, zo werd gesteld in het AIVD-rapport *Radicale dawa in verandering*, schuilt reeds in een ‘verscherping van tegenstellingen tussen groepen in de samenleving die kan resulteren in spanningen tussen deze groepen en toename van de segregatie langs etnische en religieuze lijnen’ (2007, 5).

In lijn met deze verbreding van de dreigingsbeeld werden er in de tweede plaats steeds meer overheidsinstanties ingeschakeld. Niet alleen de diensten of de NCTb hielden zich ermee bezig. Binnen het ministerie van Binnenlandse Zaken werd een programmadirectie Polarisatie en Radicalisering in het leven geroepen dat grootschalige onderzoeksprogramma’s en interventies op lokaal niveau inzette om de grondoorzaken van radicalisering op te sporen en te neutraliseren – een veel verdergaande uitvergroting van de ‘brede benadering’ zoals die voor 2004 al door de diensten was ingezet. Het ging bovendien om allerlei soorten radicalisering: links-extremisme, rechts-extremisme, dierenrechtenactivisme en dan ook jihadisme.

Ten derde werd immigratie- en integratiebeleid functioneel ondergeschikt gemaakt aan veiligheidsbeleid.<sup>19</sup> CDA-Kamerlid Mirjam Sterk had al eerder in 2003 en 2004 de dubbele nationaliteit van immigranten in de Kamer ter discussie gesteld.<sup>20</sup> Na november 2004 werd vooral de dubbele nationaliteit van moslims onderwerp van debat, waardoor religieuze identiteit aan falende integratie en veiligheid werd gekoppeld. Bouyeri had immers twee paspoorten. Kamerleden van de VVD en LPF hadden eerder al voorgesteld om radicale imams het Nederlandse staatsburgerschap te ontnemen.<sup>21</sup> Minister P.H. Donner van Justitie verdedigde de beperking van de dubbele nationaliteit voor immigranten met het argument dat die de integratie zou bevorderen en een voedingsbodem voor radicalisering weg zou nemen.<sup>22</sup> Antiterrorismemaatregelen, integratie en orthodoxe identiteit werden zo steeds meer met elkaar vermengd in het debat. Het CDA bepleitte intrekking van de Nederlandse nationaliteit indien iemand met twee paspoorten liet blijken op ‘geen enkele wijze binding te hebben met onze waarden’.<sup>23</sup>

In februari 2005 bestempelde minister van Immigratie en Integratie, Rita Verdonk, drie imams van de Al Fourqaan moskee in Eindhoven tot ongewenste vreemdelingen en startte een procedure om hen het land uit te zetten.<sup>24</sup> Die maatregelen werden geflankeerd door allerlei nieuwe centrale en lokale deradicaliseringprogramma’s, gericht op ‘het vroegtijdig signaleren van verschijnselen of haarden van radicalisme, het met het oog daarop verkennen van ontwikkelingen binnen bevolkingsgroepen, het effectief combineren en

analyseren van beschikbare informatie en het verzekeren dat de bevindingen tijdig in beleid en optreden kunnen worden vertaald' (Nota 2005, 3).<sup>25</sup>

In al die programma's speelde orthodoxie, in de zin van afwijkend, radicaal religieus geïnspireerd gedrag (zoals het weigeren vrouwen de hand te schudden, het willen dragen van gezichtsbedekkende sluiers of het veroordelen van homosexualiteit) een belangrijke rol. Die omslag in het denken drukte zich uit in het nauwer aanhalen van de banden met de moslimgemeenschap, *vanuit veiligheidsperspectief*:

'Belangrijkste opgave in de Nederlandse steden betreft het opbouwen van een goede relatie met de gemeenschappen van moslims en niet-moslims om gezamenlijk opvallende en minder opvallende veranderingen te kunnen signaleren. Het gaat daarbij om veranderingen ten opzichte van wat in die stad of die wijk of die moskee gewoon is. Daarom zal bepaald gedrag in de ene gemeente aanleiding zijn om in actie te komen, terwijl dat in een andere gemeente wellicht niet nodig is.' (Nota 2005, 6).

Religieus orthodoxe uitingsvormen werden zodoende indicatoren van een politiek veiligheidsprobleem. Overigens waren het niet alleen de veiligheidsdiensten die het debat verder aanzwengelden. Zo diende het SP-Kamerlid Ronald van Raak, voor wie de AIVD-nota *Radicale dawa in verandering* niet ver genoeg ging, in november 2007 een motie in waarin hij de regering opriep het salafisme te ontmaskeren:

'De Kamer, gehoord de beraadslaging, van mening, dat lokale overheden en maatschappelijke organisaties goed op de hoogte moeten zijn van de gevoelens en de opvattingen die leven in de verschillende moslimgemeenschappen in Nederland; constaterende, dat salafistische moslims zich volgens de AIVD opwerpen als vertegenwoordigers van gematigde moslims; verzoekt de regering in de uitwerking van het Actieplan polarisatie en radicalisering aan te geven hoe overheden en maatschappelijke organisaties deze facadepolitiek van salafistische moslims kunnen herkennen en voorkomen.'<sup>26</sup>

Aldus aangespoord verscheen in maart 2009 vanuit het ministerie van Binnenlandse Zaken een *Wegwijzer Façadepolitiek. Brochure voor (lokale) overheid en maatschappelijke instanties om façadepolitiek door salafistische organisaties te kunnen onderkennen*. Daarin waarschuwde het ministerie (of de AIVD, dat wordt niet duidelijk) tegen *window dressing* van 'ultraorthodoxe' organisaties: naar buiten toe belijden ze hun bijdrage aan integratie, maar eigenlijk

zijn ze bezig met islamitische bekeringspogingen. In feite was het een officiële oproep, door de SP geïnitieerd, door de Kamer aangenomen en door de AIVD uitgewerkt, om alle orthodoxe salafistische organisaties per definitie te wantrouwen. Ook andere vormen van orthodoxie werden in de veiligheidskolk meegezogen.

In 2009 werd een studie gepubliceerd, geïnitieerd en gefinancierd door het ministerie van Binnenlandse Zaken en de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (NCTb), waarin naast islamitisch radicalisme ook radicalisering op het Edese platteland, binnen de reformatorische zuil, was onderzocht (Moors e.a. 2009). In december 2009 kondigde het ministerie van Binnenlandse Zaken voor 2010 een 'Versterkte focus op polarisatie [...] aan', omdat 'meer gemeenten problemen melden met inter-etnische en inter-religieuze spanningen dan met radicalisering'.<sup>27</sup> In de *Voortgangsrapportage 2009 en Operationeel Actieplan 2010 Polarisation en Radicalisering* onderstreepte het ministerie die omvangrijke rol van de overheid in het bevorderen van veiligheid:

'Het is niet aan de overheid te bepalen wie echte salafisten zijn, of welke religieuze standpunten wel of niet juist zijn. De overheid dient neutraal te zijn in godsdienstzaken en volstaat met het erkennen dat er een ultraorthodox islamitisch spectrum is dat als salafisme bekend staat. *Dit Kabinet ziet wel voor zichzelf een rol om zich uit te spreken tegen gedragingen die haaks staan op de door dit Kabinet uitgedragen kernwaarden (denk aan vrijheid, gelijkheid, pluriformiteit en tolerantie). Daarnaast bestrijdt de overheid in woord en daad gedrag dat anti-integratief is [cursivering BdG/GH]. Tegen gedrag dat de grenzen van de democratische rechtsstaat overschrijdt, wordt zonder pardon opgetreden.*'<sup>28</sup>

Sinds 2004 is het antiterrorisme- en veiligheidsbeleid sterk uitgebreid. Er zijn meer actoren bijgekomen, er zijn grote programma's gelanceerd, centrale en decentrale interventies op touw gezet. Wat vooral opvalt is dat het zogeheten 'subject' van de dreiging, dus de veroorzaker, steeds verder is opgerekt. Aanvankelijk ging het om terroristen, toen om radicale moslims en uiteindelijk om salafistische of orthodoxe moslims als zodanig. Ook de culturalisering van het veiligheidsbeleid valt op: van bescherming van de nationale veiligheid is de overheid zich als beschermheer van een nationale identiteit gaan gedragen. Door die ontwikkeling is religieuze orthodoxie als zodanig op de veiligheidsagenda komen te staan.

Noch de overheid in het algemeen noch de veiligheidsdiensten in het bijzonder zijn bezig met het *criminaliseren* van religieuze orthodoxie,



integendeel – dat moet nadrukkelijk gesteld worden. Maar de overheidsmaatregelen en programma's bedoeld voor radicaliserende allochtonen hebben religieuze orthodoxie wel *gesecuritiseerd*. Pogingen vanuit de overheid zelf om religieuze orthodoxie weer te de-securitiseren, te beschermen en aanvallen op religie zelf als gevaar af te schilderen, zoals Donner en Hirsch Ballin in 2004 en 2008 deden, hadden in dit klimaat eerder een tegenovergesteld effect. De pogingen vanuit de salafistische gemeenschap zelf om de eigen weerbaarheid voor jihadisme te vergroten en zo het salafisme als zodanig uit het veiligheidsvizier te krijgen waren succesvoller. Een recente studie over salafisme onderstreepte de conclusie dat de salafistische gemeenschap zelf een groot zelfreinigend vermogen blijkt te hebben.<sup>29</sup>

Is dat proces van securitisering onomkeerbaar? Voor een deel wel. De nieuwe actoren, programma's en *taskforces* zullen niet snel van het toneel verdwijnen. En al die actieprogramma's houden vast aan een breed dreigingsbeeld waarin interreligieuze spanningen en religieuze orthodoxie nog steeds als bron van polarisatie worden gezien. Tegelijkertijd is de toekomst open. In 2010 traden de veiligheidsactoren in enge zin (de AIVD, NCTb) juist weer matigender op. De veiligheidsdiensten en NCTb zullen niet snel meer over ultraorthodoxe moslims als gevaar voor de sociale cohesie spreken, een geluid dat met name de AIVD eerder nog wel uitte.<sup>30</sup> De centrale overheid is evenmin aanjager van het 'religie-als-bedreiging'-debat. In januari 2010 waarschuwden de gezamenlijke ministers van Binnenlandse Zaken, Justitie en van Wonen, Wijken en Integratie zelfs expliciet tegen een uitbreiding van het vijandbeeld en een negatieve beeldvorming rond de islam:

Tegelijkertijd bepaalt op dit moment de onverdraagzame houding van een klein aantal salafisten (samen met het extreme geweld gepleegd uit naam van de islam) ten onrechte voor een belangrijk deel het beeld dat media, politiek en samenleving hebben van de (orthodoxe) islam. In deze beeldvorming staat "salafisme" gelijk aan extremisme en zou de salafistische leer de "echte" islam zijn, die alle moslims in beginsel volgen. Deze beelden leiden tot stereotyperingen van en onverdraagzaamheid richting (orthodoxe) moslims. Ook tegen deze vorm van onverdraagzaamheid spreekt het kabinet zich uit.<sup>31</sup>

Ook is er met het aantreden van het kabinet-Rutte in oktober 2010 een nieuwe wind gaan waaien. Bezuiniging en directe handhaving voeren de boventoon. Dat biedt weinig ruimte voor ideologische of financiële uitbreiding van veiligheidsbeleid. Bovendien heeft het huidige kabinet weinig op met het pedagogische discours en de sociaal-democratische emancipatiegedachte

achter het *Actieprogramma radicalisering en polarisatie* – dat bij alle mogelijk goede resultaten desalniettemin tot verbreding van het onveiligheidsdiscours en uitbreiding van het onveiligheidsdomein leidde.<sup>32</sup>

In het lokale bestuur en in het debat blijft de tendens om religie te securitiseren echter wel bestaan. Onder invloed van preventiedenken (veiligheidsrisico's moeten al in een ver voorstadium in kaart gebracht en geneutraliseerd worden) en managementgeloof (de overheid gaat er vanuit dat zij die risico's ook efficiënt en transparant in kaart *kan* en *moet* brengen) blijft de aanzuigende werking van veiligheidsbeleid op alle verschijnselen die afwijken van de maatschappelijke norm bestaan. En religieuze orthodoxie wijkt nu eenmaal zeer zichtbaar af van die norm.

Bovendien is de wereld van veiligheidsbeleid en -praktijk niet los te zien van het publieke debat over religie, dwang en geweld en daar is ten opzichte van 2004-2007 wel iets veranderd. Van een terroristische dreiging is de radicale of ultraorthodoxe islam tot een bedreiging van de vrijheid als zodanig gemaakt. Inmiddels is religieuze orthodoxie (en de scheiding kerk-staat) onderwerp van een democratie-in-bedreiging-debat geworden. In januari 2009 maakte een meerderheid van de Tweede Kamer duidelijk dat ze er niets voor voelt om religie in bescherming te nemen en dat ze religie eerder als veroorzaker van de problemen dan als lijdend voorwerp beschouwt. Begin februari 2011 verkondigde PVV-leider Wilders dat hij ten strijde trok tegen de 'totalitaire ideologie' van de islam die erop uit was om 'een Europa zonder vrijheid' te creëren.<sup>33</sup> Het veiligheidsdebat is dus verbreed naar een identiteitsdebat, waarin religie als ondermijning van de geseculariseerde, egalitaire en geëmancipeerde samenleving wordt (Vellenga 2012). Dat debat is momenteel, begin 2011, weliswaar losgekoppeld van het terrorismedebat in enge zin, onder druk van nieuwe incidenten kan de link echter zo weer worden gelegd.

## Conclusie

De drie voorbeelden hierboven laten zien dat kerk en religie een cruciale rol innemen in het proces van 'governmentalization'. Op momenten dat er een drang bestaat tot centralisering van overheidsbeleid, zij het door acute veiligheidsdreigingen of door pogingen de natie vorm te geven, is er een grote kans dat kerk en religie als probleem van orde en veiligheid worden beschouwd. En wel op nationaal niveau. Dat gebeurt vooral als 'governmentalization' niet alleen met territoriale, economische of financiële centralisatie, maar ook met culturele of religieuze/morele centralisatie gepaard gaat. In de

bovengenoemde voorbeelden botsten bepaalde religieuze personen of stromingen met het beoogde gezamenlijke 'doel' van de natie, met de 'imagined community'.

Vellenga postuleert dat de toenemende kritiek en druk op religieuze orthodoxie om zich aan te passen 'niet alleen toegeschreven kan worden aan een (groeïende) onbekendheid met religie – een factor die onmiskenbaar van groot belang is – maar ook aan een daarmee samenhangende overschatting van de maatschappelijke macht van orthodox-religieuze verbanden, waarbij gevreesd wordt dat deze groeperingen op termijn belangrijke verworvenheden van de huidige seculiere en libertaire samenleving ongedaan zullen gaan maken' (2012, 122). Vanuit dit korte historische overzicht kan die stelling worden bevestigd en aangevuld. Orthodoxie of een andere religieuze ligging die afwijkt van het gestelde nationale doel, komt ook onder druk te staan wanneer de bereiking van dat doel een extra inspanning vergt – van de vorming van de eenheidsstaat van de vroege negentiende eeuw tot de huidige ingroei in het Europese project. Daarbij draaien we het perspectief om: het gaat niet zozeer om de activiteiten van religieus orthodoxe personen of groepen, maar om de manier waarop deze als bedreigend voor het geconstrueerde 'doel' van de natie – zoals dat in het heersende politieke en publieke debat wordt geformuleerd – worden ervaren. Op het moment dat dat 'doel', of het nu eenwording, emancipatie of democratisering is, sterk cultureel wordt ingekleurd en niet zonder meer bereikt kan worden, staan groeperingen die daar in hun uitingsvormen en optreden expliciet van afwijken onder druk om zich aan te passen. Juist het veiligheidsdiscours en -domein versterkt die druk. Het geeft de overheid meer bevoegdheden (inlichtingenverzameling, vervolging, uitsluiting of zelfs deportatie/uitwijzing), het veiligheidsdebat duwt religieuze orthodoxie bovendien in het frame van orde- en veiligheidsprobleem en drukt allerlei andere mogelijkheden van 'framen' (zoals integratie, emancipatie in eigen kring) aan de kant. Dat is problematisch, omdat 'de ervaring van bedreiging een belangrijke factor [is] in het opgang komen van sociale identiteitsprocessen die kunnen leiden tot radicalisering of segregatie', aldus Vellenga (2012, 122).

De geschiedenis biedt echter ook de mogelijkheid tot relativering. Er is namelijk nooit, ook niet in het recente verleden, sprake geweest van een strikte scheiding van kerk en staat. De overheid heeft kerk en religie met regelmaat van de klok als problemen van orde en veiligheid beschouwd, en dienovereenkomstig gehandeld. De huidige kritiek op een gebrekkige 'scheiding' of op mogelijke schadelijke effecten op de democratische rechtsorde die er van geloofsgemeenschappen uitgaan, is dus geen nieuw fenomeen.

Het hier voorgestelde concept van ‘governmentalization’ biedt een goed aanknopingspunt om te ontdekken en te verklaren *waarom* en *wanneer* dat gebeurt: in tijden van gevoelde crisis, van een streven naar meer eenheid en centralisatie – vooral wanneer dat geconstrueerde nationale ‘doel’ nadrukkelijk in culturele, ethische of morele termen wordt beschreven. De uitkomsten van eerdere conflicten op veiligheidsgebied laten zien dat stigmatisering, bespionering, uitsluiting of vervolging van bisschoppen, gereformeerden of salafisten tot nog toe een opmaat vormden naar accommodatie of gematigde segregatie. Het ging vooral om een discours en debat van gevoelde eenheid en onderschikking aan zo’n gepostuleerd nationaal ‘doel’. Op het moment dat religieus orthodoxen of ‘anderen’ (denk aan de bisschoppen) dat doel maar niet al te openlijk aanvielen of misschien zelfs ten dele onderschreven, viel de praktijk van veiligheidsmaatregelen meestal wel mee en liet zij nog genoeg ruimte en vrijheid over voor religieus orthodoxen om hun eigen weg te kunnen gaan. Zo bezien is de *framing* van kerk en religie als nationaal probleem van orde en veiligheid ook een seismograaf voor de gevoelde noodzaak van publieke en politieke elites om een nieuw, nationaal ‘eenheidsdoel’ te formuleren in tijden van crisis. De vraag is of dat streven niet meer orde- en veiligheidsproblemen creëert dan nodig is.

## Noten

- 1 Zie voor een nadere toelichting op deze ‘historisering van veiligheid’ onder meer: Beatrice de Graaf, ‘De historisering van veiligheid. Nieuwe aanzetten tot een geschiedschrijving van veiligheid’, in: *Tijdschrift voor Geschiedenis*, jrg. 125 (2012) nr. 3, verschijnt binnenkort.
- 2 Eigen vertaling: ‘Het uur van de bevrijding heeft geluid, deze Staat is herboren uit zijn as, stelt zijn eerste vertrouwen op God en op zijn goede recht. Het heeft geen ander doel dan zijn onafhankelijkheid en zijn nationale veiligheid zeker te stellen; dan zijn politieke en economische bestaan te herstellen dat werd neergedrukt onder een ijzeren roede’. Geciteerd uit: ‘Déclaration de Guillaume Frederic Prince d’Orange au Gouvernement Francais’, waarschijnlijk opgesteld door Frans Beelaerts de Blokland, substituut procureur-generaal aan het Keizerlijk Hof te Den Haag (1812-1815) en daarna raadsheer aan het Hooggerechtshof, verstuurd 4 december 1813, opgesteld 30 november 1813, Den Haag. Toegnr. 2.02.01, inv.nr. 5654. NA, Den Haag.
- 3 Vgl. de diverse brieven en Koninklijke besluiten uit 1813-1816, bijvoorbeeld het ‘Rapport van den Inspecteur-Generaal der Fortificaties betreffende de ontworpen grondslagen tot een algemeen systema van Defensie van het Rijk’, 15 maart 1816. In: toegangs-

- nummer 2.02.01 (Algemene Staatssecretarie en Kabinet des Konings met daarbij gedeponeerde archieven), inventarisnummer 5654. Nationaal Archief, Den Haag.
- 4 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.
  - 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. NA, Den Haag.
  - 6 Circulaires over het bestrijden van landloperij; berichten over misdragingen van officieren, etc. Zie Archief MinJus 1813-1876, toegangsnr. 2.09.01, invnr 454.
  - 7 Brief van Van Maanen aan de koning; Besluit van de koning, beide 21 januari 1816. Toegnr. 2.02.01, inv.nr. 5654. NA, Den Haag.
  - 8 Brief van Van Maanen aan de koning, 29 april 1816. Toegangsnr. 2.21.114.03, inv.nr 80. NA, Den Haag.
  - 9 *Brief van het algemeen synode der Hollandsche Gereformeerde Kerk van de Verenigde Staten van Noord-Amerika aan de leeraren, kerkenraden en leden der Gereformeerde Kerk in Frankrijk* (Amsterdam 1830) 13-14.
  - 10 H. Box aan J.R. Thorbecke, 22 september 1837. J.R. Thorbecke, *Briefwisseling*, III, 85.
  - 11 Zie Albert Benschop, 'Kroniek van een Aangekondigde Politieke Moord. Jihad in Nederland', [www.sociosite.org/jihad\\_nl.php](http://www.sociosite.org/jihad_nl.php).
  - 12 Openbaar Ministerie (6 februari 2005), 'Replik van de officier van justitie in de strafzaken tegen Nadir A. etc.', Amsterdam, p. 4-5.
  - 13 Openbaar Ministerie, 'Requisitoir van de officier van justitie', deel I & II, 23 & 25 januari 2006.
  - 14 'Imam beticht van opruiing tegen Van Gogh', *NRC Handelsblad*, 31 October 2006.
  - 15 Onderzoek toonde aan dat in werkelijkheid slechts 2 procent van de moslimbevolking in Amsterdam ontvankelijk zou zijn voor radicalisering (zie Slotman & Tillie 2006).
  - 16 Veertig procent van de respondenten gaf spontaan aan bang voor terrorisme te zijn, 25 procent maakte zich zorgen over de economie (Intomart GfK (2009), p. 5 *Kwantitatief onderzoek risicobeleving terrorisme onder Burgers, in opdracht van de NCTb*).
  - 17 Nieuwe wetsvoorstellen ten behoeve van de bevordering van veiligheid werden bij de Tweede Kamer ingediend in 2005. HTK 2002/03, 28974, nr 2. Deze maatregelen waren overigens al in 2002 bedacht; AIVD-jaarverslag 2004, p. 15, 21.
  - 18 Zie jaarverslagen AIVD 2003, 2005, 2006.
  - 19 Zie bijvoorbeeld al 'Terroristen met dubbele nationaliteit raken Nederlands paspoort kwijt. Kabinet verklaart de oorlog aan terreur', *Het Parool*, 6 november 2004;
  - 20 'Streep door tweede pas', *De Telegraaf*, 29 januari 2004. Zie ook: Debat over rapport Commissie Blok, Handelingen Tweede Kamer, 6 april 2004, p. 63-4114.
  - 21 HTK, 28 april 2004, p. 72-4714 e.v. Zie vooral: De Hart 2005.
  - 22 HTK 2004-2005, 11 november 2005, nr. 29854, p. 22-1329.
  - 23 HTK 2004-2005, 11 november 2005, p. 22-1281. Zie ook B. de Hart (2005), p. 224-238.

- 24 NCTb, *Salafisme in Nederland*, 2008, p. 43; ANP, 'Ook tweede Eindhovense imam terecht uitgezet', 10 oktober 2007.
- 25 Zie nota 'Lokale en justitiële aanpak van radicalisme en radicalisering', citaat op p. 3. HTK 2004-2006, 29754, nr. 30, te vinden op: <http://www.nuansa.nl/uploads/24/d4/24d495128ab68fb145b8e5135e64e842/Uitwerking-mbt-lokale-en-justitieel-aanpak-radicalisme-en-radicalisering.pdf>; Zie ook Ministerie van Binnenlandse Zaken, *Actieplan polarisatie en radicalisering 2007-2011* (Den Haag: MinBZK, augustus 2007).
- 26 HTK 2007-2008, 27954, nr. 113, 1 november 2007.
- 27 Brief van de minister van Binnenlandse Zaken aan de Tweede Kamer, 18 december 2009, HTK 2009-2010, 29754, nr. 175, p. 2. Te raadplegen op: <http://www.vng.nl/Documenten/Extranet/Actuele%20berichten/Brief%20minbzk%20radicalisering%20en%20polarisatie.pdf>.
- 28 Idem, zie bijgesloten *Voortgangsrapportage*, p. 6.
- 29 'Studie: salafisten geen gevaar voor democratie', *NRC Handelsblad*, 24 september 2010; Roex, Ineke, Sjef van Stiphout & Jean Tillie, *Salafisme in Nederland. Aard, omvang en dreiging*, Amsterdam 2010.
- 30 Zie bijvoorbeeld: AIVD, *Radicale dawa in verandering* (Den Haag 2007), waarin 'radicale' of 'ultraorthodoxe dawa' als gedeeltelijke bedreiging voor de democratische rechtsorde wordt beschouwd, p. 12, 71.
- 31 Zie min BZK, Justitie, WWI, 'Grondrechten in een pluriforme samenleving', 22 januari 2010, p. 4.
- 32 De aanpak van terrorisme en radicalisering werd vanaf 2001 gedomineerd door een 'pedagogisch discours', waarbinnen radicalisering als sociaal-economisch en/of educatief probleem werd omschreven, zie Sunier 2006; Brief van de ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken aan de Tweede Kamer, 24 januari 2006. HTK 2004-2005, 29754, nr. 5, p. 2-3. Zie ook Buijs e.a. 2006; Van Gemert 1998; Kleijwegt 2005; Werdmolder 2005.
- 33 'Wilders: Ik heb de plicht mij te verzetten tegen islam', *Elsevier*, 7 februari 2011. <http://www.elsevier.nl/web/Nieuws/Politiek/288719/Wilders-ik-heb-de-plicht-mij-te-verzetten-tegen-islam.htm> [geraadpleegd op 8 februari 2011].

## Literatuur

- Aalders, M.J. (1998),  
De Wet op de Kerkgenootschappen van 10 september 1853, in: Vree J. & G.J. Schutte,  
*Om de toekomst van het protestantse vaderland*, Zoetermeer: Meinema.
- AIVD (2004),  
*Van dawa tot jihad. De diverse dreigingen van de radicale islam tegen de democratische rechtsorde*, Den Haag : Ministerie van BZK.
- Bos, Emo (2009),  
*Soevereiniteit en religie. Godsdienstvrijheid onder de eerste Oranjevorsten*, Hilversum: Verloren.
- Buijs, F.J., F. Demant & A. Hamdy (2006),  
*Strijders van eigen bodem. Radicale en democratische moslims in Nederland*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- BVD (1998),  
*De politieke islam in Nederland*, Den Haag: MinBZK.
- Conze, Werner (1984),  
Sicherheit, Schutz, in: Brunner, Otto, Werner Conze & Reinhart Koselleck (red.),  
*Geschichtliche Grundbegriffe: historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland*, deel 5, Stuttgart: Klett-Cotta, 831-862.
- Dubois, O.W. (1997),  
*Een vriendschap in Réveilkring. De omgang tussen Isaïc da Costa en Willem de Clercq (1820-1844)*, Heerenveen: Groen.
- Eyerman, Ron (2008),  
*The Assassination of Theo van Gogh. From Social Drama to Cultural Trauma*, Durham/ Londen: Duke University Press.
- Gemert, F. van (1998),  
*Ieder voor zich. Kansen, cultuur en criminaliteit van Marokkaanse jongens*, Amsterdam: Het Spinhuis.
- Graaf, Beatrice de ( 2011),  
'Religion bites': Religieuze orthodoxie op de nationale veiligheidsagenda, in: *Tijdschrift voor Religie, Recht en Beleid*, jrg. 2, nr. 2, 62-80.
- Graaf, Beatrice de (2012),  
De historisering van veiligheid. Nieuwe aanzetten tot een geschiedschrijving van veiligheid, in: *Tijdschrift voor Geschiedenis*, jrg. 125, nr. 3, (te verschijnen).
- Gerretson, C. (1974), *Verzamelde werken*, III, Baarn: Bosch en Keuning.
- Foucault, Michel (2004),  
*Naissance de la biopolitique. Cours au Collège de France. 1978-1979*, Parijs: Gallimard/ Seuil.

- Frerichs, R. & R. Schildmeijer (2005),  
*Verkenkend onderzoek terrorisme*, (Bestemd voor NCTb, TNS/NIPO-report, ISO 9001),  
 Amsterdam: TNS/NIPO.
- Hart, B. de, (2005),  
 Het probleem van dubbele nationaliteit. Politieke en mediadebatten na de moord op  
 Theo van Gogh, in: *Migrantenstudies*, jrg. 21, nr. 4, 224-238.
- Intomart GfK (2009),  
*Terrorismemonitor 2009. Kwantitatief onderzoek risicobeleving terrorisme onder Burgers,*  
*in opdracht van de NCTb*, (rapport Intomart GfK).
- Kaal, Harm (2008),  
*Het hoofd van de stad. Amsterdam en zijn burgemeester tijdens het interbellum*,  
 Amsterdam: Aksant.
- Kleijwegt, M. (2005),  
*Onzichtbare ouders. De buurt van Mohammed B.*, Zutphen: Atlas/Plataan.
- Koning, M. de (2008),  
*Zoeken naar een 'zuivere' islam. Geloofsbeleving en identiteitsvorming van jonge*  
*Marokkaans-Nederlandse moslims*, Amsterdam: Bakker.
- Laan, Cees van der (2006),  
 When Perfection Comes: Dutch Pentecostal Immigrants in America, in: Harinck,  
 George & Hans Krabbendam (red.), *Morsels in the Melting Pot. The Persistence of Dutch*  
*Immigrant Communities in North America*, Amsterdam: VU-uitgeverij, 131-46.
- Liang, H.-H (1982),  
*The rise of the modern police and the european state system from Metternich to the Second*  
*World War*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Ministerie BZK (2007),  
*Actieplan polarisatie en radicalisering 2007-2011*, Den Haag: Ministerie BZK.
- Moors, H. e.a. (2009),  
*Eigenheid of eigenzinnigheid. Analyse van cultuur- en geloofsgerelateerde denkbeelden en*  
*gedragsuitingen in de gemeente Ede*, Tilburg: IVA.
- NCTb (2008),  
*Salafism in the Netherlands. A passing phenomenon or a persistent factor of significance?*,  
 Den Haag: NCTb.
- Nota Lokale en justitiële aanpak van radicalisme en radicalisering, HTK 2004-2006,  
 29754, nr. 30, <http://www.nuansa.nl/uploads/24/d4/24d495128ab68fb145b8e5135e64e842/Uitwerking-mbt-lokale-en-justitieel-aanpak-radicalisme-en-radicalisering.pdf>).
- Peters, R. (2005),  
*De ideologische en religieuze ontwikkeling van Mohammed B.*, (Rapport van het  
 deskundigen onderzoek in de strafzaak tegen Mohammed B. & Overzicht teksten  
 geschreven of vertaald door Mohammed B.), Amsterdam.



- Ringelberg, Johan (2005),  
*Met de vlag in top. De geschiedenis van het Leger des Heils in Nederland (1886-1946)*,  
 Amsterdam: Buijten & Schipperheijn.
- Schram, P.L (1991),  
 Methodistica in Nederland, in: *Documentatieblad voor de Nederlandse Kerkgeschiedenis na 1800*, jrg. 33, november, 25-32.
- Siemann, W. (1985),  
 „Deutschlands Ruhe, Sicherheit und Ordnung“. *Die Anfänge der politischen Polizei 1806-1866*, Tübingen: Max Niemeyer Verlag.
- Slootman, Marieke & Jean Tillie (2006),  
*Processen van radicalisering. Waarom sommige Amsterdamse moslims radicaal worden*,  
 Amsterdam: IMES.
- Sparks, Justin (2004),  
 Muslim mole panics Dutch secret service, in: *The Times*, 14 november 2004.
- Sunier, T. (2006),  
 Radicalisme als politieke stijl, in: Harchaoui, Sadik (red.), *Hedendaags radicalisme. Verklaringen en aanpak*, Apeldoorn/Antwerpen: Het Spinhuis, 61-80.
- Veldman, Harm (2009),  
*Hendrik de Cock, 1801-1842. Biografie en theologie*, Kampen: Kok.
- Velzen, Peter van (2005),  
*De ongekende ministeriële verantwoordelijkheid. Theorie en praktijk, 1813-1840*, Nijmegen: WLP.
- Vree, J. (1998),  
 J.H. den Ouden (1786-1864). Uitgever van het vroege Réveil en de eerste hervormd-gereformeerden, in: Berg, A.J. van den, G.J. Johannes, P. Visser & J. Vree (red.), *Aspecten van het Réveil in druk*, Zoetermeer: Meinema.
- Werdmölder, H. (2005),  
*Marokkaanse lieverdjes. Crimineel en hinderlijk gedrag onder Marokkaanse jongeren*,  
 Amsterdam: Balans.
- Zanten, Jeroen van (2004),  
*Schielijk, Winzucht, Zwaarhoofd en Bedaard: politieke discussie en oppositievorming 1813-1840*, Amsterdam: Wereldbibliotheek.
- Zuijlen, R.W. van (2008),  
*Veiligheid als opdracht. Een onderzoek naar veiligheid als fundamenteel recht en als positieve verplichting van de staat in het licht van de politietaak tot strafrechtelijke rechtshandhaving*,  
 Nijmegen: WLP.