



Universiteit
Leiden

The Netherlands

Geheim gewroet in het duister? Percepties en maatregelen ten aanzien van veiligheidsdiensten in Nederland 1918-1989

Hijzen, C.W.

Citation

Hijzen, C. W. (2012). Geheim gewroet in het duister? Percepties en maatregelen ten aanzien van veiligheidsdiensten in Nederland 1918-1989. *Tijdschrift Voor Geschiedenis*, 125(3), 332-349. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/20449>

Version: Not Applicable (or Unknown)

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

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/20449>

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



Het gebouw van de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst aan de Europaweg 4 in Zoetermeer.

Bron: Peter de Wit, (FaceMePls@Flickr.com)

Geheim gewroet in het duister?

Percepties en maatregelen ten aanzien van veiligheidsdiensten in Nederland, 1918-1989

Constant Hijzen

Inlichtingen- en veiligheidsdiensten zijn altijd omgeven door een zweem van geheimzinnigheid en onduidelijkheid. Over wat ze precies doen en mogen is door de tijd heen verschillend gedacht. In dit artikel onderzoek ik op welke manier percepties van veiligheid en onveiligheid leidden tot de inrichting en uitbouw van een Nederlandse veiligheidsdienst. Hoe zagen de betrokkenen nut en noodzaak?

Toen begin jaren vijftig de oprichting van de Binnenlandse Veiligheidsdienst in de Tweede Kamer ter sprake kwam, karakteriseerde één van de Kamerleden het veiligheidswerk als ‘geheim gewroet in het duister’.¹ Deze opmerking is kenmerkend voor het ongemakkelijke gevoel dat velen hadden bij het veiligheidswerk in naoorlogs Nederland. De veiligheidsdienst was zeker geen nieuw fenomeen. Machthebbers hadden zich in meer of minder georganiseerde mate al eeuwenlang verlaten op praktijken als het bespioneren van vreemdelingen en het observeren van de eigen bevolking.² Maar waartoe en op welke manier precies, is aan verandering onderhevig.

T.S. Rooseboom, het hoofd van de Nederlandse veiligheidsdienst in 1930 (toen de Centrale Inlichtingendienst geheten), achtte het de taak van zijn dienst ‘na te vorsen, wat er achter gesloten deuren worde verhandeld’.³ Enkele decennia later vond Louis Einthoven, die de Binnenlandse Veiligheidsdienst op dat moment leidde, het de plicht van de dienst ‘de

Regering en haar organen in staat te stellen binnen beschermde muren ongestoord aan de vooruitgang te kunnen werken’.⁴ Weer enkele decennia later, in november 1990, rekende toenmalig hoofd van de veiligheidsdienst Arthur Docters van Leeuwen het tot de taken van de veiligheidsdienst zicht te krijgen op het ‘groot terra incognita tussen het terrein van defensie en het politiewerk’.⁵ En de huidige Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD), nu onder leiding van Rob Bertholee, omschrijft zijn taak als het doen ‘van onderzoek om dreigingen tegen en risico’s voor de nationale veiligheid te onderkennen’.⁶

Waarom werd de missie door de tijd heen verschillend gedefinieerd? In dit artikel ga ik op zoek naar de factoren die dat bepaalden. In lijn met het VIDI-onderzoek ‘Enemies of the State. Historicizing security’, waar dit promotieonderzoek deel van uitmaakt, veronderstel ik dat de taakopvatting en –uitoefening van de veiligheidsdiensten een uitkomst was van een complexe wisselwerking tussen verschillende actoren. Ik bestudeer die processen evenwel door mij te richten op de wording en ontwikkeling van één organisatie: de veiligheidsdienst. Wat die dienst moest zijn en hoe deze zijn taken verrichtte, werd bepaald door allerlei factoren – van internationale conflicten en dreigend

1 *Handelingen der Tweede Kamer (HTK)*, 1951-1952, 1392.

2 B. de Graaff, ‘De “Intelligence Revolution” van de 20e eeuw en haar geschiedschrijving. Een historiografisch artikel’, *De Nieuwste Tijd. Contactblad van de Vereniging voor de Geschiedenis van de Twintigste Eeuw* 6 (1996), 5-16, aldaar 5.

3 Archiven Centrale Inlichtingendienst, Instituut voor Nederlandse Geschiedenis, Rapportage van de Centrale Inlichtingendienst, nr. 23939, d.d. 21 november 1930, 9.

4 L. Einthoven, *Tegen de stroom in. Levende vissen zwemmen tegen de stroom in, alleen de dooie drijven mee* (Apeldoorn 1974) 214.

5 *NRC Handelsblad*, 5 november 1990, 2.

6 Taakomschrijving op de website van de AIVD: <https://www.aivd.nl/organisatie/aivd/doet-aivd/geraadpleegd> 17 juni 2012.

binnenlands geweld tot begrotingsoverwegingen en politieke of ambtelijke ambities. Die factoren konden intern en autonoom van karakter zijn, zoals de effecten van bureaucrativering of het doorzettingsvermogen van een diensthoofd, maar ook extern, internationaal-politiek, maatschappelijk en sociaal-cultureel.⁷

Voor deze analytische benadering, die nieuw is in de Nederlandse historiografie, maak ik gebruik van bestuurskundige theorieën over beleids- en organisatievorming. Het veiligheidsbeleid was immers ook beleid en de veiligheidsdienst, net als alle andere overheidsorganisaties een ambtelijke dienst.⁸ Wel verschilde de dienst in een belangrijk opzicht van die reguliere bureaucratieën, omdat hij middelen en methoden mocht hanteren die andere organisaties niet mochten gebruiken, zoals de inzet van microfoons en telefoontaps. En daar paste geheimhouding bij.⁹ Geheimhouding betekende dat de dienst zich nooit publiekelijk kon verweren of spreken over behaalde successen. Geheimhouding kon echter ook uitgroeien tot een ambtelijke strategie, eenvoudigweg omdat het makkelijker is om gevoelige informatie geheim te houden dan om haar te openbaren. Ook de politieke gevoeligheid van veiligheidskwesaties heeft ertoe bijgedragen dat transparantie en *accountability* in het inlichtingenwerk niet vanzelfsprekend waren.¹⁰

In die bijzondere omgeving van geheimhouding zijn zowel interne, autonome factoren (zoals bureaucrativering en organisatieontwikkeling) als externe (politiek-maatschappelijke) factoren van invloed geweest. Het doel van dit onderzoek is meer vat te krijgen op de factoren die hebben bepaald hoe de veiligheidsdienst uiteindelijk

werd vormgegeven. Dat doe ik in dit artikel door te kijken naar twee mechanismen. Ten eerste bestudeer ik de gelaagde en complexe constructie van dreigingsbeelden. Dreigingspercepties zijn diffuus: meestal worden ze niet louter gebaseerd op oprechte vrees of objectieve en kwantificeerbare bedreigingen (zoals het aantal tanks of spionnen).¹¹ Gezagsdragers kunnen een dreigend moment ook interpreteren als een vehikel om andere doeleinden te realiseren of om reeds ingezet beleid extra urgentie of een nieuwe betekenis mee te geven.¹²

Ten tweede kijken we naar het ‘wordingsproces’ van een specifiek veiligheidsbesluit. Tussen een bepaalde veiligheidsvisie of een dreigingsperceptie, de wil om op dat vlak iets te ondernemen en het uiteindelijke resultaat spelen allerlei invloeden een rol. Tot deze ‘interveniërende variabelen’ behoren onder meer de politieke cultuur, eerdere beslissingen in hetzelfde domein, ‘institutionele resten’, de interne dynamiek van een organisatie, karaktereigenschappen van de betrokkenen en bureaucratistische mechanismen. Deze factoren verklaren de uiteindelijke vorm van het beleid, in dit geval ten aanzien van de veiligheidsdienst. In de keuzes die gemaakt worden, spelen behalve principiële keuzes ook praktische overwegingen een bepalende rol.¹³

De vraag die als rode draad door het artikel loopt is op welke manier nut en noodzaak van de veiligheidsdienst door de tijd heen werden omschreven door de verschillende betrokken actoren, zoals ministers, diensthoofden en parlementariërs. Deze opvattingen worden afgezet tegen hun handelingen en de uitkomsten van die handelingen in de veiligheidspraktijk. Het artikel is opgedeeld in een aantal periodes. Ik begin met de jaren voorafgaand aan 1919, toen de eerste veiligheidsdienst werd opgericht. Vervolgens bekijk ik de fase tussen die oprichting en de Duitse inval in mei 1940. Na deze inval veranderde het denken en het ondernemen op veiligheidsgebied ingrijpend. Deze verandering mondde uit in de oprichting van de Binnenlandse Veiligheidsdienst (BVD). Tot slot kijk ik naar de wijze waarop de veiligheidsdienst werd ingezet tegen de gepercipieerde gevaren van de Koude Oorlog.

7 Vgl. E. Jonker, ‘Antropologie van de moderne geschiedwetenschap?’, *Bijdragen en Mededelingen betreffende de Geschiedenis der Nederlanden*, 124.2 (2009) 241-252, aldaar 242-243.

8 U. Rosenthal e.a., *Openbaar bestuur. Beleid, organisatie en politiek* (Vijfde druk; Alphen aan de Rijn 1996) 80-82, 85-86, 168.

9 D. Engelen, *Frontdienst. De BVD in de Koude Oorlog* (Amsterdam 2007) 284. Zie over geheimhouding door overheden bijvoorbeeld D. Pozen, ‘Deep secrecy’, *Stanford Law Review* 62.2 (2010) 257-339.

10 D.N. Gibbs, ‘Secrecy and international relations’, *Journal of Peace Research* 32.3 (1995) 213-228.

11 L. Hansen, *Security as practice. Discourse analysis and the Bosnian war* (New York 2006) 26-28.

12 Zo kreeg de invoering van de Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag na de Praagse Coup van 1948 een anticommunistische lading. Zie bijvoorbeeld *HTK*, 1947-1948, 1727-1739.

13 Zie P.H.J. Davies, ‘Intelligence culture and intelligence failure in Britain and the United States’, *Cambridge Review of International Affairs* 17.3 (2003) 495-520.

Tegenover revolutionaire propaganda en revolutionaire woelingen: veiligheid tussen 1914-1919

Nederland voerde sinds de formalisering van de Belgische afscheiding in 1839 een strikt neutraliteitsbeleid. Door zich te onthouden van het machtspolitieke spel op het Europese toneel hoopte de regering niet betrokken te raken bij politieke en diplomatieke conflicten tussen de Europese machten. Geen allianties, geen blokvorming, geen bondgenootschappen en dus ook geen oorlog, was de gedachte. Daarbij pasten geen omvangrijk defensieapparaat en groots opgezette inlichtingen- en veiligheidsdiensten.¹⁴ Hoogstens was sprake van enige inlichtingen- en veiligheidsactiviteiten die ad hoc werden ver-richt.¹⁵

De gedachte om tot een meer gesystematiseerde inlichtingenwinning te komen, ontstond naar aanleiding van de tweede Marokkocrisis, die in 1911 uitbrak. Deze crisis was het gevolg van de Duitse poging om het bondgenootschap tussen Frankrijk en Groot-Brittannië te ondermijnen. De spanningen liepen hoog op en oorlog leek aanstaande. In dat licht richtte de Generale Staf van de Nederlandse krijgsmacht in 1912 het 'studiebureau Vreemde Legers' op, aanvankelijk meer een documentatiecentrum dan een inlichtingendienst. Dit veranderde onder invloed van de Eerste Wereldoorlog.¹⁶ In 1914 ontstond de zogeheten derde sectie onder de Generale Staf (kortweg GS III) die onder leiding werd gesteld van luitenant-generaal H.A.C. Fabius. De militaire inlichtingentaak van deze nieuwbakken inlichtingendienst was evident: het 'ressort Inlichtingen' van GS III moest de Generale Staf informeren over de legerorganisatie en de militaire capaciteit van de strijdende legers en over het verloop van de strijd.¹⁷ Daarnaast peilde het 'ressort Veiligheid' de stemming onder soldaten en mariniers en hield het de activiteiten van vreemde inlichtingendiensten hier te lande in de gaten. Dit ressort was ook verantwoordelijk voor de handhaving van de binnenlandse orde en rust gedurende de staat van beleg die in het land was afgeroepen.¹⁸

Deze handhaving kwam in 1918 onder druk te staan. De eerste tekenen van binnenlandse onrust deden zich voor in oktober 1917, toen de Bolsjewisten in het ernstig verzwakte Rusland

een greep naar de macht deden. Omdat ook in Nederland de winter voor de deur stond en de economische situatie verslechterde (de regering was tot voedselrantsoenering overgegaan), werd extra gelet op 'verschijnselen die wezen op revolutionaire bewegingen'.¹⁹ Toen ook in het najaar van 1918 in Duitsland revolutionaire woelingen ontstonden, sloeg de schrik de Nederlandse autoriteiten om het hart.²⁰ Gevreesd werd dat de revolutionaire stoomwals de grens over zou rollen.²¹ Geruchten over het overwaaien van revolutie uit Duitsland werden versterkt door andere (ongecontroleerde) geruchten en zo werd de dreiging flink opgeklopt. Lokaal liep de spanning dan ook hoog op.²²

In Rotterdam en Amsterdam braken voedselrelletjes uit, die geflankeerd werden door politieke manifestaties van de arbeidersbeweging en de Sociaal-Democratische Arbeiderspartij (SDAP).²³ Sommige lokale gezagsdragers raakten ervan overtuigd dat de revolutie uit Duitsland daadwerkelijk was overgewaaid. Zo nodigde de Rotterdamse burgemeester A.R. Zimmerman twee vooraanstaande Rotterdamse SDAP'ers uit voor een gesprek, vermoedelijk over een orderlijke machtsoverdracht.²⁴ Toen in de legerplaats bij Harskamp soldaten enkele brandjes hadden gesticht uit onvrede over de ingetrokken verloven en voedsel- en kledingschaarste, raakte SDAP-Kamerlid Pieter Jelles Troelstra ervan overtuigd dat het moment van de revolutie was aangebroken. Op 12 november 1918 stak hij in

14 R. Schuurmsma, *Vergeefs onzijdig. Nederlands neutraliteit 1919-1940* (Utrecht 2005) 21.

15 C. Fijnaut, 'Inlichtingendiensten in Europa en Amerika. De heroriëntatie sinds de val van de Muur en 11 september 2001', *Justitiële Verkenningen* 30. 3 (2004) 10-42, aldaar 12.

16 F. Kluiters, *De Nederlandse inlichtingen- en veiligheidsdiensten* (Den Haag 1993) 190.

17 D. Engelen, *De Militaire Inlichtingendienst 1914-2000* (Den Haag 2000) 23.

18 D. Engelen, *De geschiedenis van de BVD* (Den Haag 1996) 11-12.

19 B. de Graaff, 'De Centrale Inlichtingendienst en de CPH/CPN (1919-1940)', in: M. Schrevel en G. Voerman ed., *De communistische erfenis. Bibliografie en bronnen betreffende de CPN* (Amsterdam 1997) 97-112, aldaar 98; Engelen, *De Militaire Inlichtingendienst*, 33.

20 F. Wielenga, *Nederland in de twintigste eeuw* (Amsterdam 2009) 77.

21 Nationaal Archief, Den Haag (NL-HaNA), Archief Ministerie van Financiën: Dossierarchief (1814) 1831-1940 (1946), nummer toegang 2.08.41, inventarisnummer 1390. Deels geciteerd in: R. Rowaan, 'Naast de grote machten. Nederlands-Duitse politieke en handelspolitieke betrekkingen 1918-1933', in: F. Boterman en M. Vogel ed., *Nederland en Duitsland in het Interbellum* (Hilversum 2003) 207-220, aldaar 211.

22 J.S. Wijne, *De vergissing van Troelstra* (Amsterdam 1999) 16-19.

23 P. Moeyes, *Buiten schot. Nederland tijdens de Eerste Wereldoorlog 1914-1918* (Amsterdam 2001) 283-289.

24 Tien jaar na dato verdedigde Zimmerman zich door te zeggen dat hij in gesprek was gegaan met iedereen die zijns inziens invloed had 'op de stemming der talrijkste bevolkingsgroepen': *Het vaderland*, 18 november 1928.



Op Lange Voorhout 7 in Den Haag was sinds de Eerste Wereldoorlog GS III gevestigd.

Bron: Collectie Constant Hijzen

de Tweede Kamer een urenlange rede af waarin hij arbeiders en soldaten opriep de revolutie te ontketenen.²⁵

De revolutionaire dreiging zette de regering aan tot drie maatregelen. Op instigatie van opperbevelhebber W.F. Pop, die onlusten

in meerdere steden tegelijk verwachtte, stuurde het kabinet troepen naar de grote steden om daar regeringsgebouwen en 'vitale objecten' als gas- en energiecentrales te bewaken.²⁶ Daarnaast moest de krijgstuicht worden veiliggesteld.

Het ressort Veiligheid van GS III bestreed de verspreiding van revolutionaire pamfletten, om te voorkomen dat bolsjewieken, socialisten en anarchisten steun zouden vergaren onder soldaten.²⁷ In de derde plaats moesten de militaire en civiele autoriteiten weten wat er om ging in (radicale) socialistische kringen. Smeedden de socialisten werkelijk revolutionaire plannen? De Gemeentepolitie in de grote steden woonde heimelijk bijeenkomsten bij van alle suspecte organisaties en schreef verslagen van het besprokene, die werden doorgestuurd aan GS III. Bovendien onderhield het hoofd van GS III, luitenant-generaal Fabius, intensief contact met de hoofdcommissarissen van de politie in de grote steden. De door GS III op deze wijze verzamelde inlichtingen wezen op 13 november al uit dat de revolutie in Nederland niet veel kans maakte.²⁸

De revolutionaire dreiging was geweken, maar de veiligheidsopvattingen waren blijvend veranderd. Er moest in de ogen van de regering iets gebeuren, niet zozeer omdat sprake was van directe revolutionaire dreiging, maar omdat in de toekomst de ogenschijnlijke of werkelijke toegeeflijkheid van lokale gezagsdragers diende te worden voorkomen. Troelstra had zich namelijk gesterkt gevoeld toen in zijn ogen 'ook een groot deel der bourgeoisie en der machthebbers een revolutie onvermijdelijk achtte'.²⁹ 'Overtrokken' reacties zoals die van Zimmermann vond het kabinet uiterst zorgelijk: 'regeerders die begonnen met toegeven' konden weleens succesvolle revoluties ontketenen.³⁰

Zimmermans toegeeflijkheid was volgens het kabinet-Ruijs de Beerenbrouck vooral het gevolg van een gebrek aan kennis over de gebeurtenissen elders in het land. De berichten over revolutie werden opgeklopt in plaats van genuanceerd of op hun waarheidsgehalte getoetst. Dat was een gevaar voor het gezag. Daarom achtte het kabinet het nodig een apparaat of instrument in te richten dat gezagsdragers met nuchterheid kon informeren over de omvang en aard van dreigende ontwikkelingen.³¹ GS III was zo'n apparaat, maar het kabinet wenste ook in vredes-tijd geïnformeerd te worden over belangrijke

25 B. de Graaff, 'Van Abraham Kuyper tot Mohammed B.', in: S. Roels en M. de Keizer ed., *Staat van veiligheid. De Nederlandse samenleving sinds 1900* (Zutphen 2007) 50-75, aldaar 52.

26 H.J. Scheffer, *November 1918. Journaal van een revolutie die niet doorging* (Amsterdam 1968) 125, 194-195.

27 Archieven Centrale Inlichtingendienst, Instituut voor Nederlandse Geschiedenis, Rapportage van de Centrale Inlichtingendienst, 00554, 20 maart 1919; Engelen, *De Militaire Inlichtingendienst*, 33-34.

28 Zie: Rapportage van de CI, 00256, 13 februari 1919; Engelen, *De Militaire Inlichtingendienst*, 14, 36-37.

29 P.J. Troelstra, *Gedenkschriften*, deel IV, *Storm* (Amsterdam 1950) 232-233.

30 J.P. de Valk en A.C.M. Kappelhof, *Dagboeken van P.J.M. Aalberse* (Den Haag 2006) 204.

31 De Graaff, 'Van Abraham Kuyper tot Mohammed B.', 59.

veiligheidsdreigingen. Zij droeg het hoofd van GS III op om de plannen voor zo'n dienst uit te tekenen. Fabius meende dat de veiligheidsdienst actief moest zijn 'in de belangrijkste plaatsen en nijverheidscentra' (lees: daar waar de georganiseerde socialisten zich bevonden).³²

De plannen voor de dienst werden gebaseerd op de bestaande praktijk. In die praktijk stonden de Rijks- en Gemeentepolitie aan de basis van het inlichtingenbestel. Zoals elders in Europa hing de ontwikkeling van een veiligheidsdienst samen met de professionalisering van het politieapparaat. De toenemende aanwezigheid van politieagenten en -eenheden, zowel in de stad als op het platteland, zorgde ervoor dat de staat zijn greep op het binnenland kon vergroten, bijvoorbeeld door de politieke activiteiten van de eigen bevolking en die van vreemdelingen in kaart te brengen.³³

Dit was in november 1918 goed van pas gekomen. De Gemeente- en Rijkspolitie kenden de lokale situatie het best en konden de autoriteiten informeren over politieke activiteiten. In reactie op de spanningen hadden de grootstedelijke korpsen bovendien politie-inlichtingendiensten ingericht: per korps besteedden een inspecteur en enkele agenten een gedeelte van hun tijd aan inlichtingenactiviteiten, die vooral bestonden uit het opstellen van rapportages over wat omging in organisaties die onder verdenking stonden. Net als GS III moest de op te richten dienst fungeren als een verzamelpunt waar de politiekorpsen (en andere betrokken partijen zoals de Marechaussee en de procureurs-generaal) hun inlichtingen naartoe stuurden. Op dit centrale punt werden de rapportages en meldingen verzameld en samengevoegd tot een landelijk beeld van dreigende politieke activiteiten.³⁴ Deze samengevoegde rapportages werden vervolgens weer teruggestuurd aan alle politieverbindingen, zodat die geïnformeerd werden over eventuele dreigende ontwikkelingen elders in het land. Indien nodig werd ook de regering geïnformeerd.³⁵

De hoofdcommissarissen van politie waren niet enthousiast over Fabius' plannen. Zij vonden het inlichtingenwerk 'glad terrein' en wilden het bij de korpsen zelf houden; zij keurden bovendien ten stelligste af dat het leger in vredestand onder de eigen burgerbevolking zou gaan spioneren.³⁶ Deze kritiek vond weerklank in het

kabinet. De minister van Binnenlandse Zaken (en premier) C.J.M. Ruijs de Beerenbrouck, die verantwoordelijk was voor de Gemeentepolitie, weigerde voor de oprichting van de dienst geld beschikbaar te stellen. Na veel gesteggel werd toen gekozen voor een enigszins gekunstelde oplossing: de politieke verantwoordelijkheid voor het optreden van de dienst zou berusten bij de minister van Binnenlandse Zaken, maar de kosten voor de op te richten veiligheidsdienst zouden als 'geheime militaire middelen' worden opgevoerd op de begroting van het ministerie van Oorlog.³⁷ De dienst kwam als geheime afdeling te ressorteren onder afdeling B van GS III, die revolutionaire elementen in de krijgsmacht in de gaten moest houden. Het parlement werd over dit alles niet geïnformeerd, zodat de Centrale Inlichtingendienst met recht een 'geheime dienst' kon worden genoemd.³⁸

De oprichting van de Centrale Inlichtingendienst (CI) in 1919, was het gevolg van een complexe dreigingsperceptie. Niet de directe vrees voor een revolutie vormde de aanleiding om voortaan binnenlandse politieke stromingen in de gaten te gaan houden, maar de overtrokken reactie van het lokale gezag. De uiteindelijke vorm die de dienst kreeg werd bepaald door de reeds bestaande praktijk waarin de politiekorpsen (en andere actoren) inlichtingen inwonen en die aan het 'berichtencentrum' CI verstuurd. De verzamelde inlichtingen waren in wezen bijvangst, omdat de politie in het kader van de ordehandhaving aanwezig was bij menige georganiseerde bijeenkomst. Dit zorgde er wel voor dat inlichtingen hoofdzakelijk gericht waren op de handhaving van orde en gezag. Omdat dat een zaak van de politie was, bemoeide de regering zich daar nauwelijks mee.

32 Kluiters, *De Nederlandse inlichtingen- en veiligheidsdiensten*, 182.

33 Fijnaut, 'Inlichtingendiensten in Europa en Amerika', 11-12.

34 Kluiters, *De Nederlandse inlichtingen- en veiligheidsdiensten*, 100.

35 Engelen, *De militaire inlichtingendienst*, 386; De Graaff, 'Van Abraham Kuyper tot Mohammed B.', 58; B.G.J. de Graaff e.a., 'Reconstructie van de rapportage van de Centrale Inlichtingendienst (C.I.), 1919-1940' (Instituut voor Nederlandse Geschiedenis: Den Haag 2002): <http://www.inghist.nl/Onderzoek/Projecten/RapportenCentraleInlichtingendienst1919-1940>. Geraadpleegd 17 juni 2012.

36 Kluiters, *De Nederlandse inlichtingen- en veiligheidsdiensten*, 182.

37 De Graaff e.a., 'Reconstructie'.

38 Kluiters, *De Nederlandse inlichtingen- en veiligheidsdiensten*, 184-185; De Graaff, 'De Centrale Inlichtingendienst en de CPH/CPN', 99-100; Engelen, *De militaire inlichtingendienst*, 40, 60.

Anderhalve man en een paardenkop: de CI tussen 1919 en 1940

De Centrale Inlichtingendienst leek in weinig op wat we tegenwoordig verstaan onder een inlichtingendienst. De dienst kon beschikken over een beperkt budget en was, zoals geschetst, zeer decentraal ingericht.³⁹ Het personeelsbestand was daarom noodgedwongen klein. Gedurende het grootste deel van zijn bestaan werd de CI slechts bemand door het hoofd, T.S. Rooseboom, en zijn secretaris W.J. Rozenberg. Het diensthoofd trok zijn broer A.J. Rooseboom aan om (onbezoldigd!) de rapportages van de dienst te verzorgen. Daarnaast werkten er door de tijd heen zo'n veertien verschillende medewerkers.⁴⁰

Waar tegen de dienst in het geweer moest komen werd niet bepaald door de regering maar door de dienst zelf. In de praktijk werden de bakens uitgezet door kapitein (later majoor en luitenant-kolonel) der artillerie T.S. Rooseboom, die tussen 1920 en 1940 de Centrale Inlichtingendienst leidde, en majoor J.W. van Oorschot, die tussen 1919 en 1939 aan het hoofd stond van GS III.⁴¹ Zij richtten hun pijlen op het revolutionaire gevaar, vooral omdat de belangrijkste inlichtingenleveranciers van de dienst – de politie inlichtingendiensten bij de Gemeenten en Rijkspolitie – gericht waren op het bijwonen van vergaderingen van allerhande linkse politieke organisaties, van sociaaldemocraten en anarchisten tot Vrijdenkers en Esperantisten. Op die vergaderingen kwam de politie van alles aan de weet over hun voorgenomen activiteiten, bijeenkomsten en andere publieke manifestaties.⁴² Van Oorschot en Rooseboom onderschreven zonder voorbehoud het vijandbeeld dat leefde bij de politie. De 'communistische leer' die er een 'wetenschap van had gemaakt met alle denkbare

middelen het gezag te ondermijnen' vormde een wezenlijke bedreiging. De inlichtingenaandacht voor dergelijke organisaties was daarom gerechtvaardigd.⁴³

De diensten vergaarden inlichtingen over pogingen tot ordeverstoring of handelingen tegen het wettig gezag, de (mogelijk revolutionaire) stemming onder de bevolking of binnen bedrijven, aanwijzingen voor pogingen tot werkstaking, berichten over gehouden of te houden bijeenkomsten, sabotagepogingen, handel in en bezit van wapens en de verschijning van pamfletten en 'ophefmakende artikelen' in de provinciale pers.⁴⁴ De Centrale Inlichtingendienst stelde uit deze gegevens – zonder ze verder op betrouwbaarheid te toetsen of van een analyse te voorzien – uiteenlopende inlichtingenproducten samen. De belangrijkste daarvan waren de 'zwarte lijsten' en de periodieke overzichtsrapportages.⁴⁵ Op de zwarte lijsten stonden dienstweigerders en revolutionairen uit binnen- en buitenland. Hoewel de politiekorpsen klaagden dat de lijsten vaak snel verouderden en onvolledig waren (en bovendien erg veel werk opleverden), bleef Rooseboom door de jaren heen aandringen op het netjes bijhouden van de zwarte lijsten. De lijsten vormden namelijk een instrument in tijden van oorlog of 'revolutionaire woelingen': de mensen die erop stonden, konden 'op het geëigende moment' worden opgepakt.⁴⁶

Wie als gevaarlijke revolutionair moest worden gezien, werd wederom niet op centraal-politiek niveau besloten, maar in de praktijk. Omdat de inlichtingen zozeer aan de handhaving van orde en gezag verwant waren, werden de aangelegde ledenlijsten van revolutionaire organisaties als ijkpunt genomen. Het lidmaatschap van deze linkse organisaties was dus voldoende reden om op de zwarte lijst terecht te komen. Toen opperbevelhebber H.G. Winkelman de lijsten na de mobilisatie van 19 april 1940 in handen kreeg, verklaarde hij de lijsten waardeloos: het lidmaatschap van een revolutionair-gezinde organisatie alleen was niet voldoende reden om opgepakt te worden. De persoon in kwestie moest ook daden hebben verricht waaruit staatsgevaarlijkheid bleek.⁴⁷

In de overzichtsrapportages, die in spannende tijden soms (twee)wekelijks verschenen, werd verslag gedaan van allerlei zorgelijke ontwikkelingen.⁴⁸ De belangrijkste dreiging aan

39 De Graaff e.a., 'Reconstructie'.

40 Engelen, *De militaire inlichtingendienst*, 59; De Graaff, 'De Centrale Inlichtingendienst en de CPH/CPN', 101; De Graaff e.a., 'Reconstructie'.

41 De Graaff, 'Van Abraham Kuyper tot Mohammed B.', 58.

42 De Graaff, 'De Centrale Inlichtingendienst en de CPH/CPN', 102.

43 Rapportage van de CI, 23939, 21 november 1930, 14.

44 De Graaff, 'De Centrale Inlichtingendienst en de CPH/CPN', 100; De Graaff e.a., 'Reconstructie'.

45 De Graaff e.a., 'Reconstructie'.

46 Archieven Centrale Inlichtingendienst, Instituut voor Nederlandse Geschiedenis, Rapportage van de CI, 17651, 27 maart 1928, bijlage 'De algemene werkwijze van de Centrale Inlichtingendienst', 3.

47 Engelen, *De militaire inlichtingendienst*, 55-56.

48 Archieven Centrale Inlichtingendienst, Instituut voor Nederlandse Geschiedenis, Rapportage van de CI, bericht 1920/16, 16 oktober 1920.

het begin van de jaren twintig was te vinden onder het kopje 'buitenland'. Aanhoudende onrust in Duitsland vormde aanleiding om de berichtgeving aan de regering over de Duitse situatie te intensiveren. Dit gebeurde ten tijde van de Spartakistenopstand in januari 1919 en tijdens de Franse bezetting van het Roergebied in 1923. Omdat de Franse bezettingstroepen nauwelijks optraden tegen revolutionaire opstanden, was 'op de grensstrook tussen Zevenaar en Winterswijk' veel gevaar te duchten, schreef de dienst.⁴⁹ Hoewel onder Nederlandse revolutionaire organisaties enige activiteit viel te bespeuren, waren zij niet geïnspireerd door het succes van hun Duitse broeders. De stemming bij de meeste linkse politieke organisaties was vanaf het begin van de jaren twintig bedaard. 'Gelukkig zijn de tijden rustig', constateerde Van Oorschot in 1928 op een bijeenkomst met de hoofdcommissarissen van de Gemeentepolitie, bedoeld om het werk van de politie-inlichtingendiensten te coördineren.⁵⁰

Een andere taak die geheel buiten de politieke arena om werd vormgegeven, was de contra-inlichtingentaak. Hoewel het afzijdigheidsbeleid leidend was, was Van Oorschot vrij om te kiezen op welke manier hij spionage op Nederlandse bodem bestreed, of eigenlijk niet bestreed. Van Oorschot vond spionage een overschat en vooral duur gevaar. Gezien de karige middelen voor zijn dienst gaf hij er geen geld aan uit, maar voerde hij een 'laissez-passer-beleid': alle vreemde diensten mochten in dezelfde mate hun gang gaan, als zij Van Oorschot maar over hun activiteiten informeerden. Dit leverde bovendien 'gratis' inlichtingen op.⁵¹

Zo ontwikkelde zich een dienst die de regering sinds 'de woelige dagen van 1918' steeds 'volledige en juiste inlichtingen had verstrekt omtrent de inwendige veiligheid van het eigen land en de omringende staten', aldus Van Oorschot.⁵² De Centrale Inlichtingendienst bepaalde geheel zelfstandig in welke hoeken de gevaren scholen en op welke manier de dienst daartegen in het geweer kwam. Politieke bemoeienis kwam er pas in de jaren dertig, toen de economische crisis toesloeg en er een rechtser politiek klimaat ontstond.⁵³

De algemene vrees was dat de economische verslechtering zou zorgen voor een radicalisering van de arbeidersklasse. De Centrale

Inlichtingendienst constateerde evenwel dat de lagere klassen een houding aannamen van 'berusting en aanvaarding', terwijl de hogere klassen 'de neiging hadden tot verzet en de uiting van felle kritiek op de regering'.⁵⁴ Die hogere klassen, die zich politiek traditioneel aangetrokken hadden gevoeld tot het liberale en confessionele midden, gingen 'radicaler stemmen'. Zij zochten hun toevlucht echter niet bij extreemlinks, maar bij de opkomende nationaalsocialistische en fascistische groeperingen.⁵⁵ Vooral de jeugd voelde zich tot deze nieuwe partijen aangetrokken. Jongeren meenden 'overigens zonder de fascistische beginselen goed te kennen voordeel te kunnen behalen indien volgens de fascistische beginselen zou worden geregeerd'.⁵⁶ De regering stelde zich begripvol op. Nu zo'n groot deel in barre sociale en economische omstandigheden was terechtgekomen, was de 'begeerte naar revolutionaire experimenten' begrijpelijk. Maar er waren grenzen. Wie deze 'geestelijke dwalingen' misbruikte om opzettelijk 'een geest van opstandigheid' onder het volk te zaaien, vond de regering op zijn pad.⁵⁷

Het in 1933 aangetreden centrumrechtse kabinet-Colijn zou 'onverbiddelijk optreden tegen alle uitwassen'. Deze apolitieke krachtige gezagshandhaving leidde niet tot een intensivering, schaalvergroting of directere politieke aansturing van de veiligheidsdienst. Wel namen Van Oorschot en Rooseboom het veranderde veiligheidsdenken over: zij waren blij dat de 'lankmoedigheid' der regering had plaatsgemaakt voor een ferme hand. In van Oorschots optiek wenste de burger al langer dat het klaar was 'met de ongebreidelheid van de rode kant'. 'Niet alleen echter moet de overheid zich met alle kracht verzetten tegen de uitwassen van links – ook het ongebreideld optreden van de tegenovergestelde

49 Archieven Centrale Inlichtingendienst, Instituut voor Nederlandse Geschiedenis, Rapportage van de CI, 09761, 28 april 1923.

50 Archieven Centrale Inlichtingendienst, Instituut voor Nederlandse Geschiedenis, Rapportage van de CI, 10751, 17 december 1923, 3.

51 Engelen, *De militaire inlichtingendienst*, 51; Rapportage van de CI, 'Geheim overzicht nummer 6', 1937, 9, 13.

52 Archieven Centrale Inlichtingendienst, Instituut voor Nederlandse Geschiedenis, Rapportage van de CI, 20144, 3 juli 1929, 3-4.

53 Archieven Centrale Inlichtingendienst, Instituut voor Nederlandse Geschiedenis, Rapportage van de CI, 06632, 24 november 1933, 3.

54 Rapportage van de CI, 15900a, 1 februari 1935, 2, 4.

55 S.Y.A. Vellenga, *Katholiek Zuid-Limburg en het fascisme. Een onderzoek naar het kiesgedrag van de Limburger in de jaren dertig* (Assen 1975) 50, 140-148.

56 Rapportage van de CI, 15900a, 1 februari 1935, 4.

57 Eerste Kamer, Rijksbegroting voor het dienstjaar 1934, 2.I, 15.

zijde – ik noem het nu maar in het algemeen het “fascisme” moet worden tegengegaan.”⁵⁸

De politiecommissarissen vonden rechts echter lang niet zo gevaarlijk als links. In tegenstelling tot hun communistische tegenstrevers hielden de fascistische en nationaalsocialistische clubs zich bij openbare manifestaties netjes aan de regels.⁵⁹ Hoewel Van Oorschot en Rooseboom hun verbindingen vroegen over alle extremistische clubs verslag te doen, verklaart deze grondhouding wel waarom de aandacht voor extreemrechtse politieke activiteiten gering was. Overigens was ook het neutraliteitsbeleid hier voor een deel van invloed op. Om geen Duitse agressie uit te lokken, kregen Van Oorschot en Rooseboom te verstaan dat de rapportages van de Centrale Inlichtingendienst in lijn gebracht moesten worden met het afzijdigheidsbeleid van het kabinet. Daarom mocht over de nationaalsocialistische machtsgreep in Duitsland en de gevolgen daarvan voor de Nederlandse veiligheid niet uitgebreid gerapporteerd worden.⁶⁰

Hoewel de CI in de ‘krachtige gezagshandhaving’ een rol te vervullen had, bestond de dienst gedurende het hele Interbellum uit niet meer dan anderhalve man en een paardenkop. Daar regering en opperbevelhebber zich er niet mee bemoeiden, waren zij in de gelegenheid ‘om zich op ieder ogenblik te distantiëren van personen en feiten in deze dienst, zodra zij een bepaald gevaar opleverden voor de goede betrekkingen met een bevriende mogendheid’.⁶¹ Wie als een gevaar beschouwd moesten worden, werd zonder politieke inmenging bepaald. De inlichtingen gingen vooral over linkse politieke activiteiten, hadden een politiek karakter en waren nauwelijks van invloed op het regeringsbeleid.

Die grote afstand tot de politiek van alledag kon ook problematische effecten hebben. Zo bracht het laissez-passer-beleid van Van Oorschot de Nederlandse neutraliteit in gevaar. GS III in de loop van 1939 betrokken raakte bij een ingrijpende *intelligence failure* van de Britten. Dit wordt het Venlo-incident genoemd. De Britten waren in Nederland in contact gekomen met enkele Duitse generaals die zeiden van plan te zijn een aanslag te plegen op Adolf Hitler. De Duitse *Sicherheitsdienst* kreeg hier lucht van en infiltreerde de groep. De volgende afspraken, die op Nederlands grondgebied plaatsvonden, werden zodoende geïnitieerd door de Duitse geheime dienst. Zo ontwikkelde zich een *Spiel*, een offensieve contra-inlichtingenoperatie, waarbij de Britse inlichtingenofficieren Richard Henry Stevens en Sigismund Payne Best dachten met Duitse oppositie zaken te doen, terwijl zij in werkelijkheid met onder anderen Walter Schellenberg te maken hadden, een operateur van een speciale eenheid van de *Sicherheitsdienst*. Tijdens een laatste afspraak in Venlo stormden de Duitsers de grens over en kidnapten de Britse inlichtingenofficieren. ‘s Lands neutraliteit kwam in gevaar en er dreigde zelfs een Duitse oorlogsverklaring.⁶² Het incident leidde tot het eerste politieke ingrijpen in het inlichtingenwerk in twee decennia. Van Oorschot moest het veld ruimen en werd opgevolgd door Fabius, de voorman van GS III tijdens de Eerste Wereldoorlog.⁶³

Een grotere inlichtingenbehoefte: veiligheidsdiensten tussen 1940 en 1949

Hoewel er onmiskenbaar signalen waren die wezen op een Duitse inval, bleven regering en krijgsmacht zich op de neutraliteitspolitiek concentreren.⁶⁴ De klap van de Duitse inval van 10 mei 1940 kwam hard aan en zou nog jaren nadreunen. De veiligheidspercepties transformeerden radicaal. De regering werd gedwongen zich vanaf nu serieus met veiligheid bezig te gaan houden. Nadat de koningin en het kabinet op 13 mei 1940 de oversteek naar Engeland hadden gemaakt, definieerde koningin Wilhelmina het Nederlandse veiligheidsbelang hoogstpersoonlijk: zij oordeelde dat de regering zich bij de Britten en dus de Geallieerden moest aansluiten. Zij verving daarom de ‘defaitistische’ premier

58 Rapportage van de CI, 06632, 24 november 1933, 3.

59 Rapportage van de CI, 06632, 24 november 1933, 27.

60 Rapportage van de CI, 06632, 24 november 1933, 23; vergelijk D. Engelen, ‘De stille kracht van sectie stiekem. De rapportage van de Centrale Inlichtingendienst’, in: S.C. Derks ed., *Nederland in de wereld. Opstellen bij honderd jaar Rijks Geschiedkundige Publicatiën* (Den Haag/Amsterdam 2002) 381-393 aldaar 384.

61 Parlementaire Enquêtecommissie van het Regeringsbeleid in de oorlogsjaren (vz. H.C. Posthumus Meyes), *De enquêtecommissie is van oordeel* (Arnhem 1958) 31.

62 B.G.J. de Graaff, ‘From seduction to abduction. How the Venlo Incident occurred’, in: B. de Graaff, B. de Jong en W. Platje ed., *Battleground Western Europe: intelligence operations in Germany and the Netherlands in the twentieth century* (Apeldoorn 2007) 49-70, aldaar 49; B.G.J. de Graaff, ‘The Venlo Incident’, *World War Investigator* 13 (1990), 2-13, aldaar 12-13.

63 Engelen, *De Militaire Inlichtingendienst*, 47-48.

64 Rapportage van de CI, ‘Geheim overzicht nummers 4 en 5’, 83844, 19 september 1939.

De Geer, die de deur naar een afzonderlijke vrede met Duitsland open wilde laten, door Gerbrandy. Nederland verliet de neutraliteit en lieerde zich aan Groot-Brittannië.⁶⁵ Juist nu de Nederlandse inlichtingen- en veiligheidsdiensten waren opgedoekt, had de regering meer dan ooit behoefte aan inlichtingen. Er was echter geen dienst om ze te verzamelen. GS III en de Centrale Inlichtingendienst waren na de Duitse inval opgehouden te bestaan en er waren geen agentennetwerken achtergebleven die informatie over de situatie in bezet gebied konden doorbrieven.⁶⁶

De inlichtingenbehoefte was drieledig. Ten eerste werden alle buitenlanders bij aankomst in Engeland opgevangen en vastgehouden om op hun politieke betrouwbaarheid te worden onderzocht; dit om te voorkomen dat Duitse spionnen de Engelse oorlogvoering zouden ondergraven. De Britse veiligheidsdienst MI5 moest dit onderzoeken, maar had het vaak te druk. Daardoor zaten Nederlanders die lijf en leden hadden gewaagd voor de overtocht naar Engeland soms wekenlang vast; een onverkwikkelijke zaak. Daarom sprak de regering met de Engelsen af een eigen, Nederlandse organisatie aan de Britse veiligheidsdienst MI5 toe te voegen, om de veiligheidsonderzoeken te verrichten.⁶⁷

Een tweede inlichtingenverzoek was afkomstig van het hoofd van de Britse inlichtingendienst MI6, David Petrie, die om inlichtingen uit bezet Nederland verzocht. Daarbij ging het om inlichtingen van politieke aard (hoe zag de politieke constellatie eruit, wie collaboreerde, wie zat in het verzet?) maar vooral ook om militaire inlichtingen, om toekomstige operaties mogelijk te maken.⁶⁸ De regering kon niet beschikken over een eigen organisatie, dus werd afgesproken dat zij Nederlandse rekruten zou aanleveren aan de Engelse diensten; nadat zij daar waren opgeleid, zouden ze deelnemen aan Engelse inlichtingen- en sabotageoperaties.⁶⁹

Mettertijd ontstond op het vlak van de terugkeerproblematiek een derde inlichtingenbehoefte. In Londen diende zich de vraag aan wat de regering zou doen als er vrede was. De overgangperiode tussen de vertrekkende bezetter en de terugkeer van de regering en het parlement zou ordentelijk moeten verlopen. Concreet vreesde de regering een nationale 'bijltsjesdag' tegen de collaborateurs en een herhaling van

'november 18', zoals de vrees voor een revolutionaire machtsgreep was gaan heten. Om hierop zicht te kunnen houden, waren ook boven- en ondergrondse inlichtingen over de politieke verhoudingen nodig.⁷⁰

Er moest nu dus een inlichtingen- en veiligheidsapparaat uit de grond worden gestampt, zonder dan men kon terugvallen op een bestaande organisatie. Het kwam daarom aan op individuen met wie de Engelsen goed konden werken en die in de omringende chaos toch dingen voor elkaar konden krijgen. Het inlichtingenwerk in Londen kreeg hierdoor een samenzweerderig karakter. Machtige individuen probeerden met behulp van het inlichtingenwerk hun eigen positie te versterken. Zij richtten tal van organisaties op die zich maar moeilijk lieten opheffen. De eerste organisatie was de Centrale Inlichtingendienst, nu afgekort als CID, die per 19 juli 1940 onder leiding stond van François van 't Sant, de partikulier secretaris van Wilhelmina.⁷¹

Toen de Centrale Inlichtingendienst er niet in slaagde de Engelsen voldoende inlichtingen uit bezet gebied te leveren, besloot de regering een nieuwe man aan te wijzen die een nieuwe organisatie moest opzetten. Dit werd de excentrieke en rechts-conservatieve J.M. Somer, die het op 28 november 1942 opgerichte Bureau Inlichtingen moest gaan leiden.⁷² Maar het werd nog drukker op het inlichtingenfront. Behalve het Bureau (Militaire) Voorbereiding Terugkeer was er 'Contact Holland', een bureau waarmee Van 't Sant buiten de regering om zelfstandige verbindingen met bezet gebied onderhield. Daarnaast had de minister van Binnenlandse Zaken H. van Boeijen de bureaus Documentatie en Zuivering opgericht, die ook bedoeld waren om inlichtingen over bezet Nederland bijeen te brengen.⁷³ De veiligheidsonderzoeken naar

65 *De Enquêtecommissie is van oordeel*, 88; De Jong, *Koninkrijk der Nederlanden*, 75-76.

66 De Jong, *Koninkrijk der Nederlanden*, 848; Engelen, *De Militaire Inlichtingendienst*, 64.

67 Engelen, *De geschiedenis van de BVD*, 50; Christopher Andrew, *The defence of the realm. The authorized history of MI5* (Londen 2009) 229-239, aldaar 238-239.

68 Engelen, *De geschiedenis van de BVD*, 50.

69 De Jong, *Koninkrijk der Nederlanden*, 799.

70 Engelen, *De geschiedenis van de BVD*, 55; De Jong, *Koninkrijk der Nederlanden*, 1352-1353.

71 Engelen, *De geschiedenis van de BVD*, 48; Engelen, *De militaire inlichtingendienst*, 63-64; H. van der Zee, *In ballingschap. De Nederlandse kolonie in Engeland, 1940-1945* (Amsterdam 2005) 32-33.

72 De Jong, *Koninkrijk der Nederlanden*, 917-918.

73 De Jong, *Koninkrijk der Nederlanden*, 871-872; Engelen, *De geschiedenis van de BVD*, 54.

Engelandvaarders werden ondergebracht bij de Politie Buitendienst, die viel onder de minister van Justitie. Na het zogenoemde *Englandspiel*, waarbij de Engelse sabotagedienst *Special Operations Executive* Nederlandse agenten uitzond naar bezet gebied en daarbij jarenlang door de Duitse geheime diensten was misleid – wat had geleid tot de dood van vele tientallen agenten – werd op 15 maart 1944 ook nog het Bureau Bijzondere Opdrachten (BBO) opgericht. Dit Bureau werd geleid door J.W. van Oorschot, het voormalige hoofd van GS III.⁷⁴

Deze overvloed aan organisaties kan enerzijds worden verklaard door de onervarenheid van de betrokken bestuurders op dit gebied. Anderzijds ontstond er in de Londense gemeenschap een politieke strijd om de zeggenschap over de dienst. Inlichtingenmannen in bezet gebied konden de wensen van de bevolking peilen, overleggen met achtergebleven politici en heimelijk afspraken maken met ‘goede’ achterblijvers over de naoorlogse arrangementen.⁷⁵ Het inlichtingeninstrument was in dit kader een begeerlijk machtsmiddel, want de minister kon hiermee vorm geven aan de naoorlogse (politieke) situatie en trachten zichzelf daarin een gunstige positie te verschaffen.⁷⁶

Na de bevrijding op 5 mei 1945 was het veiligheidsdenken in eerste instantie gericht op het herstellen van orde, rust en gezag tijdens de overgangstijd en het afwikkelen van de gevolgen van de bezetting. Opnieuw stond het tevredenstellen van de Engelsen daarbij voorop. Nadat de Engelsen zich hadden beklaagd over de talloze organisaties waarmee zij te maken hadden (naast de regeringsorganisaties waren in bezet gebied in het verzet ook nog eens talloze inlichtingen- en veiligheidsclubs ontstaan), ging de regering op zoek naar een capabele persoon die orde in deze situatie zou kunnen brengen.⁷⁷ Op 23 mei 1945 werd Louis Einthoven aan het hoofd gesteld van de eerste naoorlogse veiligheidsdienst: het Bureau Nationale Veiligheid (BNV). Dit bureau moest de institutionele overblijfselen van de verzetsorganisaties op het terrein van de veiligheidsdienst incorporeren, kanaliseren en ontmantelen.⁷⁸ Terwijl het BNV de institutionele resten van de inlichtingenactiviteiten van het verzet opveegde, deed de regering hetzelfde met haar eigen inlichtingen- en veiligheidsorganisaties.⁷⁹

Toen de gevolgen van de bezetting gedeels waren afgewikkeld, ontstond ruimte om aan de lange termijn te denken. De vooroorlogse neutraliteitspolitiek had gefaald, zoveel was duidelijk. Wanneer men een verrassing als de Duitse inval in de toekomst wilde voorkomen, zou een ander veiligheidsbeleid moeten worden gevoerd. Alles waarover vóór de Duitse inval niet was nagedacht, werd in de loop van de naoorlogse decennia besloten via talloze ambtelijke commissies en vastgelegd in nota's en contingentieplannen.⁸⁰ In internationaal verband werd vanaf 1948 een actieve alliantiepolitiek gevoerd. Die actievere rol op het wereldtoneel leverde een grotere inlichtingenbehoefte op.⁸¹ Het belang van betrouwbare informatie over de verhoudingen in de wereld en andere landen op politiek, militair én economisch vlak was immers groot – en dus was er een betrouwbare organisatie nodig voor de inwinning van deze inlichtingen. Een actievere rol op het wereldtoneel hield bovendien in dat er buitenlandse inlichtingenactiviteiten op Nederlandse bodem te verwachten waren en daarom was ook een goede *security-* en *contra-inlichtingendienst* onontbeerlijk.⁸²

Op 9 april 1946 richtte de regering onder verantwoordelijkheid van de premier de

74 NL-HaNA, Archieven van de Ministeries voor Algemene Oorlogvoering van het Koninkrijk (AOK) en van Algemene Zaken (AZ): Kabinet van de Minister-President (KMP), (1924) 1942-1979 (1989), 2.03.01, inv.nr. 1801, Brief van H.G. Broekman en C.H.J.F. van Houten aan minister Lidht de Jeude, 3 augustus 1944.

75 De Jong, *Koninkrijk der Nederlanden*, 1351.

76 Zie bijvoorbeeld de zeer gekleurde 'analyses' van de hand van Somer, fervent voorstander van een extraparlamenteair transitiebewind onder Wilhelmina: NL-HaNA, Archief van de ministeries van Binnenlandse Zaken en Algemene Zaken te Londen 1940-1945 (1946), 2.04.76, inv.nr. 16, Rapporten van het Bureau Inlichtingen over de toestand in Nederland, 1943-1944, 'Overzicht van den toestand in bezet Nederland, samengesteld door Bureau Inlichtingen, eind juli 1943', 2; De Jong, *Koninkrijk der Nederlanden*, 914.

77 Kluiters, *De Nederlandse inlichtingen- en veiligheidsdiensten*, 284-285; C.M. Schulten, *En verpletterd wordt het juk. Verzet in Nederland 1940-1945* (Den Haag 1995) 14-15.

78 NL-HaNA, Archief van het Ministerie van Binnenlandse Zaken: Bureau voor Nationale Veiligheid (BNV), (1930) 1945-1946 (1980) 2.04.80, inv.nr. 2347, Nota voor den Ministerraad van begin aug. 1945, Louis Einthoven, 1.

79 NL-HaNA, AOK/AZ/KMP, 2.03.01, inv.nr. 306, 'Verweerschrift Einthoven na lezing van het rapport-Wijnveldt' d.d. 28 juli 1948, 6.

80 Zie M. Traa, *De Russen komen* (Amsterdam 2009).

81 NL-HaNA, AOK/AZ/KMP, 2.03.01, inv.nr. 6342, 'Stukken betreffende instelling, organisatie en werking BID'; B. de Graaff en C. Wiebes, *Villa Maarheeze. De geschiedenis van de Inlichtingendienst Buitenland* (Den Haag 1998) 29; Kluiters, *De Nederlandse inlichtingen- en veiligheidsdiensten*, 40.

82 NL-HaNA, AOK/AZ/KMP, 2.03.01, inv.nr. 6342, 'Stukken betreffende instelling, organisatie en werking BID', Concept Koninklijk Besluiten voor de opheffing van Bureau Inlichtingen en oprichting van de BID, januari 1946; Kluiters, *De Nederlandse inlichtingen- en veiligheidsdiensten*, 40-41; De Graaff en Wiebes, *Villa Maarheeze*, 32.



Portretfoto van Louis Einthoven uit 1936, op dat moment hoofdcommissaris van de Rotterdamse gemeentepolitie. In het naoorlogse veiligheidswerk zou Louis Einthoven tot in de jaren zestig een hoofdrol vervullen.

Bron: Gemeentearchief Rotterdam/cat.nr. P -004442

Centrale Veiligheidsdienst op.⁸³ Deze dienst kreeg een veel actievere taak dan zijn vooroorlogse voorganger: de CV moest beveiligen en beschermen tegen 'spionage, sabotage en ongewenste propaganda uit het buitenland' en tegen 'aanslagen tegen het wettig gezag en op de democratische staatsvorm'.⁸⁴ Doordat zoveel politici en bestuurders tijdens de oorlog zowel in bezet gebied als in Londen met het inlichtingenwerk in aanraking waren gekomen, wilden meer departementen een eigen inlichtingen- of veiligheidsdienst.⁸⁵ Vooral het ministerie van Justitie meende aanspraak te kunnen maken op de leiding over de veiligheidsdienst. Na een bureaucratische loopgravenoorlog van bijna drie jaar en de lijvige rapporten van twee ambtelijke commissies werd besloten de nieuwe veilig-

heidsdienst in te richten bij het ministerie van Binnenlandse Zaken.⁸⁶

Dit besluit was tot stand gekomen via ambtelijke machinaties en persoonlijke voorkeuren. Louis Einthoven en de inmiddels aangetreden Willem Drees konden moeilijk door één deur. Bovendien had Drees weinig op met de veiligheidsdienst. Mede daarom werd gekozen de veiligheidsdienst weg te halen bij Algemene Zaken en bij het moederdepartement onder te brengen.

83 NL-HaNA, Bureau Nationale Veiligheid, 2.04.80, inv.nr. 3534, Einthoven in een brief aan de minister van Buitenlandse Zaken, 1945, datum onbekend.

84 NL-HaNA, AOK/AZ/KMP, 2.03.01, inv.nr. 305, Koninklijk Besluit 9 april 1946; NL-HaNA, AOK/AZ/KMP, 2.03.01, inv.nr. 305, 'Vergadering gehouden op 29 januari 1946 inzake coördinatie centrale inlichtingen- en veiligheidsdiensten', 1.

85 Kluiters, *De Nederlandse inlichtingen- en veiligheidsdiensten*, 44, 46.

86 NL-HaNA, AOK/AZ/KMP, 2.03.01, inv.nr. 1817, Rapport-Prinsen, 22 januari 1949.

De Praagse coup van februari 1948 bracht de oprichting van de dienst in een stroomversnelling. Evenals bij de revolutionaire dreiging van 1918 waren gezagsdragers niet zozeer overtuigd van een direct communistisch gevaar. Om uiteenlopende redenen nam de regering toch allerlei veiligheidsmaatregelen tegen het communisme in binnen- en buitenland.⁸⁷ Voor Eindhoven vormde de coup een uitgelezen kans om voor een omvangrijkere begroting te pleiten bij premier Beel. De minister-president vroeg Eindhoven begin maart 1948 of hij in voldoende mate op de hoogte was van wat zich achter de schermen afspeelde bij de Communistische Partij Nederland. Eindhoven antwoordde ontkenkend: zijn dienst had veel te weinig geld om dit ‘wereldomvattende probleem’ te kunnen bestrijden.⁸⁸

Op 8 augustus 1949 werd met een Koninklijk Besluit de Binnenlandse Veiligheidsdienst (BVD) opgericht.⁸⁹ De budgetten stegen vanaf dat jaar tot ongekende hoogten: 1,2 miljoen gulden in 1950, 2,4 miljoen gulden in 1951 en 3,4 miljoen gulden in 1953.⁹⁰ Met deze budgetten groeide de dienst vanaf medio midden jaren vijftig uit tot een ambtelijke dienst waar meer dan zeshonderd man werkten.⁹¹

Zo had de Duitse inval negen jaar eerder een revolutionaire verandering teweeggebracht. De regering die voordien volstrekt afzijdig was, werd in Londen gedwongen tot allerlei inlichtingen- en veiligheidsactiviteiten. Veiligheid bestond nu uit het zorgen voor Nederlandse onderdanen in Engeland, het leveren van inspanningen voor de oorlogvoering en het voorbereiden van de terugkeer van de regering. Gezagsdragers gingen de baten van een veiligheidsdienst inzien: in het broeierige Londen waren inlichtingen van groot belang. Ook in

bezet gebied, waar meer Nederlanders dan ooit tevoren aan den lijve ondervonden wat onveiligheid was, ontstonden allerlei inlichtingenclubs. Deze organisaties werden na de oorlog weer opgedoekt, maar de oorlog had de regering wel tot andere veiligheidsgedachten gebracht: een centraal georganiseerde, met voldoende financiële middelen uitgeruste veiligheidsdienst werd nu noodzakelijk geacht. De precieze vorm waarin die dienst gegoten moest worden, was nog onbeslist. Omdat vele politici en hoge ambtenaren tijdens de oorlog het nut van het inlichtingeninstrument waren gaan inzien, wilden zij – om uiteenlopende redenen – graag de zeggenschap over dit instrument verwerven. Met name tussen ambtenaren van het ministerie van Justitie en Binnenlandse Zaken woedde een felle strijd. Met de budgetverruiming van die dienst en de introductie van een nieuw Koninklijk Besluit op 8 augustus 1949 vond, tien jaar na het grootste veiligheidstrauma uit de twintigste eeuw, de grootste politieke ingreep plaats in de geschiedenis van de veiligheidsdiensten. De Binnenlandse Veiligheidsdienst (BVD) was geboren.

Tegen het sluipend en verborgen gevaar: de veiligheidsdienst tussen 1949 en 1989

De veiligheidspercepties en voorgenomen maatregelen werden niet bediscussieerd met het parlement. De regering achtte publicatie van het Koninklijk Besluit waarmee de dienst werd opgericht onnodig, want het ging in haar optiek om een ambtelijk apparaat voor de staat, door de staat; er werd hier geen verplichting opgelegd aan burgers, dus hoefden zij er ook niet over geïnformeerd te worden.⁹² Toch kwam het parlement het te weten.⁹³ Wat volgde was een storm van kritiek, zowel over de manier waarop de regering zo’n ingrijpend besluit nam als over de maatregel zelf: wat moest die veiligheidsdienst dan doen, wie gingen er over het beleid, wie controleerden de dienst?⁹⁴ Om de ‘mond der Kamers’ te snoeren werd besloten om het Koninklijk Besluit ter inzage te leggen bij de griffie van beide parlementaire Kamers.⁹⁵

De oprichting van de dienst stuitte bij parlementariërs van alle politieke gezindten op bezwaren. Desondanks was dit alleen voor de Katholieke Nationale Partij (KNP) en de Communistische Partij Nederland (CPN)

87 *Handelingen der Eerste Kamer (HEK)*, 10 maart 1948, 281.

88 NL-HaNA, AOK/AZ/KMP, 2.03.01, inv.nr. 305, Aantekening voor de Minister President, van Eindhoven, 10 maart 1948.

89 Naast de Buitenlandse Inlichtingendienst en drie militaire diensten: NL-HaNA, AOK/AZ/KMP, 2.03.01, inv.nr. 1826, Koninklijk Besluit nummer 51, 8 augustus 1948.

90 P.P.T. Bovend'Eert, 'De Binnenlandse Veiligheidsdienst in opspraak. Regering en parlement over de eerste jaren van een inlichtingendienst met kinderziektes', *Politieke opstellen* 6 (1986) 19-32, aldaar 21.

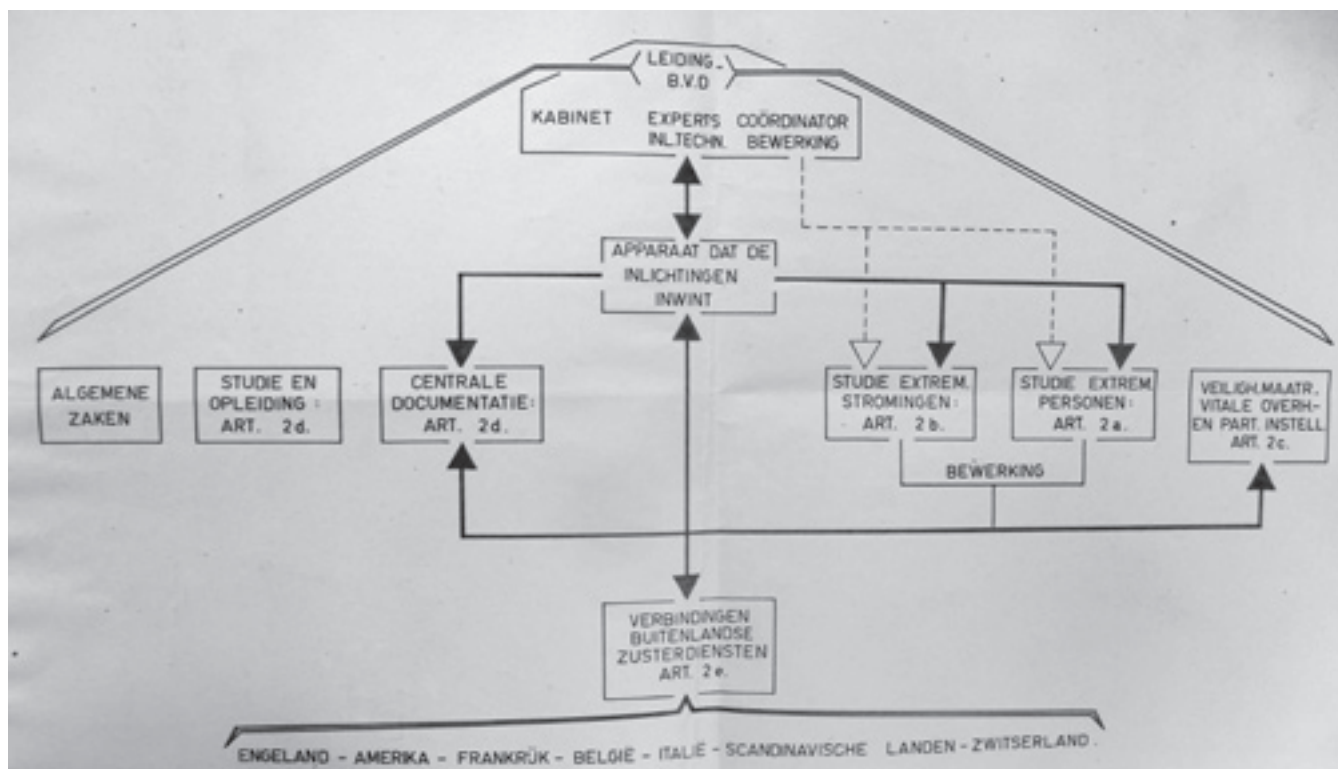
91 NL-HaNA, AOK/AZ/KMP, 2.03.01, inv.nr. 6911, Brief van minister van Binnenlandse Zaken aan de minister-president, 21 januari 1957.

92 *HEK*, 1948-1949, 10 augustus 1949, 787-789; Engelen, *De geschiedenis van de BVD*, 102.

93 *HEK*, 1948-1949, 10 augustus 1949, 786.

94 *HTK*, 1949-1950, 593; *HTK*, 1950-1951, 722, 737; *HTK*, 1951-1952, 601.

95 NL-HaNA, AOK/AZ/KMP, 2.03.01, inv.nr. 6909, brief van Fock aan de MP, 'Gedachten als leidraad voor het publicatievraagstuk', 4 oktober 1949.



Met dit organogram, dat gebaseerd was op de organisatieinrichting die Eindhoven had uitgetekend, werd halverwege de jaren vijftig de Vaste Kamercommissie voor de BVD geïnformeerd.

Bron: Nationaal Archief Den Haag, toeg.nr. 2.02.28, inv.nr. 4735.

reden om niet in te stemmen met de begrotingen waarin een post was opgenomen voor de veiligheidsdienst;⁹⁶ de communisten maanden de regering tevergeefs om direct een einde te maken aan dit 'geheim gewroet in het duister'.⁹⁷ De kritiek kwam ook uit confessionele, liberale en sociaaldemocratische hoek. Ieder jaar stooft de Kamer op als de dienst bij de begrotingsbehandelingen voor het komende jaar ter sprake kwam. De oplossing werd aangereikt door de Partij van de Arbeid, die overigens sinds de oprichting uitgesproken kritisch was over de veiligheidsdienst. Bij de behandeling van het wetsontwerp van de Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag (waarin de veiligheidsdienst omvangrijke taken kreeg toegewezen) liet PvdA-Kamerlid J.A.W. Burger optekenen dat zijn fractie alleen kon instemmen met deze wet als de parlementaire controle op de Binnenlandse Veiligheidsdienst geformaliseerd zou worden.⁹⁸ Deze eis werd ingewilligd: in 1952 werd een Vaste Kamercommissie voor de Binnenlandse

Veiligheidsdienst ingesteld. Dat het Koninklijk Besluit van 1949 ook een Buitenlandse en drie militaire inlichtingendiensten formaliseerde, was aan de aandacht van de Kamer ontsnapt. Hoewel de minister van Binnenlandse Zaken bang was dat zijn dienst een stootblok zou worden voor fouten van de inlichtingendiensten, wilde het kabinet de overige diensten uit de storm van kritiek houden. Daarom werd besloten de parlementaire controle te beperken tot de BVD.⁹⁹

De taak en het mandaat van de veiligheidsdienst waren vastgelegd in het Koninklijk Besluit van 8 augustus 1949. Het takenpakket bestond

⁹⁶ *HTK*, 1951-1952, 5 februari 1952, 1392.

⁹⁷ Zie Engelen, *De geschiedenis van de BVD*, 103; Bovend'Eert, 'De BVD in opspraak', 29.

⁹⁸ Nota voor de Tweede Kamer, 1539 (5), 13-20, 25 oktober 1950; *HTK*, 1951-1952, 1980.

⁹⁹ NL-HaNA, AOK/AZ/KMP, 2.03.01, inv.nr. 11707, Verslag van de zevende vergadering van de Commissie van Coördinatie, 20 april 1951, 1-2. Vergelijk ibidem, brief van hoofd van de BVD Sinninghe Damsté aan de minister van Binnenlandse Zaken, 10 augustus 1964.

uit het inwinnen van gegevens omtrent personen die staatsgevaarlijke activiteiten verrichtten en extremistische stromingen, het bevorderen van veiligheidsmaatregelen, het verrichten van ‘al hetgeen noodzakelijk is’ voor een goed functioneren van de dienst en ten slotte het onderhouden van verbindingen met buitenlandse inlichtingen- en veiligheidsorganisaties.¹⁰⁰

Wat Eindhoven daaronder verstond, kon hij in meer of minder intensief overleg met zijn verantwoordelijke minister zelf bepalen. De BVD was verplicht als *national security authority* geclassificeerde NAVO-documentatie te beschermen; in die zin internationaliseerde het veiligheidsbeleid.¹⁰¹ Toch was de politieke bemoeienis niet navenant. In deze zo bepalende beginfase kon Eindhoven zijn eigen opvattingen de ruimte geven. Omdat het voor Eindhoven als een paal boven water stond dat zijn dienst een instrument was ter bestrijding van ‘de wereldproblematiek van het communisme’, richtte hij die dienst ook zo in.¹⁰² Zo trok het diensthoofd mannen en vrouwen aan die hij kende en vertrouwde, maar die bovenal zijn opvattingen deelden.¹⁰³ Zij waren onder meer afkomstig uit het verzet en van de politie en gemotiveerd om iets te doen tegen wat zij zagen als het naderende communistische gevaar. Hun grote gemene deler was de oorlog: ze hadden aan den lijve ondervonden wat onderdrukking was en wilden zich nu inzetten voor het behoud van de vrijheid. Zo gematigd als er binnen het kabinet-Drees gedacht werd over de communistische dreiging, zo vanzelfsprekend was het binnen de BVD dat de hoofdtaak de bestrijding van het communisme moest zijn.¹⁰⁴

De dienst ontwaarde ook wel andere gevaren,

zoals niet-communistische, linkse organisaties en rechts-extremisme, maar deze werden als minder bedreigend ingeschat. De rapportages over rechts-extremistische organisaties waren opgesteld met een politiek-strategisch oogmerk: men trachtte zo de politiek tevreden te houden. Het hoofd van de BVD van 1961 tot 1967, Jacobus Smede Sinninghe Damsté, merkte in 1966 over de Boerenpartij bijvoorbeeld op: ‘Men kan ons van regeringszijde nu niet aanwrijven dat wij op dit aspect niet de aandacht gevestigd hebben en dat wij geen aandacht zouden schenken aan rechts-extremistische invloeden in ons politieke leven.’¹⁰⁵

Hoewel de dienstleiding zelf in grote mate de aard, activiteiten en grenzen van het inlichtingenwerk van de veiligheidsdienst konden vormgeven, moest zij wel rekening houden met andere actoren. Er moest een zekere mate van politieke tevredenheid over het functioneren van de dienst zijn. De BVD hield zich dus niet met rechts bezig omdat zij de dreiging van die kant groot achtten, maar om de politiek tevreden te stellen; de eigen minister moest immers de begroting accepteren en gedaan krijgen dat deze werd goedgekeurd. Begrotingsbesprekingen waren voor de BVD soms net zo gevaarlijk als andere veiligheidsdreigingen, vooral als er bezuinigingen werden aangekondigd. De dienst streed dan ook fel voor behoud of verhoging van het budget. Wie ingreep in de BVD-begroting, ‘miskende het karakter van de dienst’.¹⁰⁶ Daarnaast vocht Eindhoven in de loop van de jaren vijftig als een leeuw om eventuele andere organisaties van zijn werkterrein te jagen en zijn dienst in de ogen van de gezagsdragers onmisbaar te maken.¹⁰⁷ Zwaaiend met het Koninklijk Besluit en de goedkeuring van zijn minister, trok Eindhoven de muren van zijn dienst hoog op.¹⁰⁸

Dat kon ook zolang de maatschappelijke en politieke buitenwacht die autonomie van de veiligheidsdienst accepteerde. In de loop van de jaren zestig begonnen bestaande én nieuwe actoren zich echter in toenemende mate met het reilen en zeilen van de veiligheidsdienst te bemoeien. Toen de ontspanning in de Koude Oorlog optrad, accepteerden pers, parlement en politiek Eindhoven's muren niet langer. Parallel aan de mildere houding ten opzichte van het communisme begonnen jongeren de bestaande verhoudingen en het politieke bestel te bekritisieren.¹⁰⁹ Hun kritiek op

100 NL-HaNA, AOK/AZ/KMP, 2.03.01, inv.nr. 4735, Stukken van de Kamercommissie.

101 Engelen, *Frontdienst*, 207.

102 Eindhoven, ‘Levende vissen zwemmen tegen de stroom in’, 176, 223.

103 Engelen, *Frontdienst*, 26-27.

104 C. Vos, *De geheime dienst. Verhalen over de BVD* (Amsterdam 2005) 13-15.

105 Semistisch Archief Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst, Auroraverslagen, 28 september 1966.

106 NL-HaNA, AOK/AZ/KMP, 2.03.01, inv.nr. 6911, Brief van minister van Binnenlandse Zaken J.G. Suurhoff aan minister-president Drees, 21 januari 1957.

107 NL-HaNA, AOK/AZ/KMP, 2.03.01, inv.nr. 11707, Verslag van de achtste vergadering van de Commissie van Coördinatie, 3 augustus 1951, 7.

108 NL-HaNA, AOK/AZ/KMP, 2.03.01, inv.nr. 6427, Fock aan minister-president Drees, 24 augustus 1955; NL-HaNA, AOK/AZ/KMP, 2.03.01, inv.nr. 6911, Brief van Kist aan minister-president Drees, 21 januari 1957.

109 Zie P.C.M. Koedijk, ‘Van “Vrede en Vrijheid” tot “Volk en Verdediging”. Veranderingen in anticommunistische psychologische oorlogvoering in Nederland 1950-1965’, in: B. Schoenmaker en J.A.M.M. Janssen ed., *In de schaduw van de muur. Maatschappij en krijgsmacht rond 1960* (Den Haag 1997) 57-81, aldaar 68-70.

met de bestrijding van nieuwe fenomenen zoals het terrorisme. Zelf zag de BVD niet altijd wat de eigen rol hierin moest zijn. Hoewel de dienst wel nieuwe taken ging vervullen, bleef de anticommunistische dreigingsperceptie leidend.¹¹⁵

Totdat in 1981 minister Van Thijn een communistische burgemeester in Beerta benoemde. De dienst maakte met alle mogelijke argumenten bezwaar, maar de minister boog niet. Voor het eerst werden dreigingsoriëntatie en functioneren van de BVD niet door de verantwoordelijke minister gedekt. De perceptie van de minister stond lijnrecht tegenover dat van de BVD.¹¹⁶ Dit conflict luidde in Nederland het einde van de Koude Oorlog in. In 1987 werd uiteindelijk de Communistische Partij Nederland van de objectenlijst van de veiligheidsdienst afgehaald.¹¹⁷ Nog niet eerder was sinds de oprichting van de BVD op een dergelijke wijze politiek ingegrepen naar aanleiding van veranderde dreigingspercepties. Het was het begin van een 'Grote Ommezwaai' die onder Docters van Leeuwen zijn beslag kreeg. De dienst ging grondig op de schop.¹¹⁸

Conclusie

Na de val van de muur vroeg men zich af of de veiligheidsdienst nog nut had. De dienst werd grondig gereorganiseerd en afgeslankt, maar wist toch te overleven.¹¹⁹ Door de aanslagen van 11 september 2001 leken nut en noodzaak weer evident. Sinds 2002 is de veiligheidsdienst opgegaan in de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst, die veel dichter bij het regeringsbeleid staat dan zijn voorgangers. Zo worden dreigingsbeelden en prioriteringen op regeringsniveau vastgesteld.¹²⁰

De politieke keuze om na 2001 budgetten te verhogen en de AIVD op te richten, staan in een lange traditie van maatregelen ten aanzien

van de veiligheidsdienst. In dit artikel heb ik die traditie op twee manieren geanalyseerd. In de eerste plaats heb ik gekeken naar de wijze waarop dreigingspercepties gevormd werden en tot welke denkbeelden over de rol van de veiligheidsdienst deze hebben geleid. In de tweede plaats ging mijn aandacht uit naar de interveniërende variabelen die van invloed waren op de uiteindelijke besluitvorming ten aanzien van de veiligheidsdienst. Ik heb de veiligheidsdienst zeer concreet benaderd vanuit een historiserend perspectief en gekeken naar de wording van deze belangrijke component van het Nederlandse veiligheidsregime.

Het dreigingsbeeld dat de grondslag vormde voor de oprichting van de Centrale Inlichtingendienst, was gelaagd: niet de revolutionaire dreiging an sich maar de desinformatie van het binnenlands bestuur was het werkelijke probleem. De structuur van de dienst werd gevormd door de bestaande praktijk. De politiekorpsen werd hierbij een centrale rol toegedicht. Het inlichtingenbestel was decentraal en gericht op orde en gezag. Het bleef kleinschalig en speelde geen rol in het regeringsbeleid. Het parlement mocht er niets van weten en het kabinet hield zich er verre van.

In de jaren twintig keek de CI vooral naar links en in de jaren dertig vooral naar rechts, zij het minder intensief. De 'krachtige gezagshandhaving' van Colijn en consorten leidde niet tot een veranderde aansturing van de veiligheidsdienst. Wel werden de inlichtingenactiviteiten in een betekenisvolle context geplaatst: ook de politiek verklaarde nu dat de handhaving van orde en gezag van het hoogste belang waren. Dit verkleinde echter niet de afstand tot de politiek. De CI bleef een geheimzinnige club op grote afstand van de politiek van alledag. De diensthoofden Van Oorschoot en Rooseboom waren vrij om zelfstandig vorm te geven aan de inlichtingenpraktijk. Eén van de kwalijke gevolgen van dit gebrek aan politiek of parlementair toezicht was het Venlo-incident. Het is denkbaar dat politici die met Van Oorschoot hadden meegekeken, een groter gevaar hadden gezien in de buitenlandse inlichtingenactiviteiten op Nederlandse bodem. Doordat dit toezicht niet bestond, kon Nederland betrokken raken bij deze *intelligence failure* met alle gevolgen van dien. Van Oorschoot werd ontslagen, maar structureel veranderde er

115 Zie Engelen, *De geschiedenis van de BVD*, 103.

116 Engelen, *Frontdienst*, 230.

117 Ibidem, 236.

118 P.H.A.M. Abels en R. Willemsse, 'Veiligheidsdienst in verandering. De BVD/AIVD sinds het einde van de Koude Oorlog, *Justitiële Verkenningen* 30.3 (2004), 83-98, aldaar 89.

119 Bureau Jansen en Janssen, *De snuffelstaat. Nederland en de BVD* (Amsterdam 2000) 200.

120 Zie E.J. Frinking en J.G.M. Rademaker, 'Nationale veiligheid en inlichtingen', in: B.A. de Graaf, J.A. van Reijn en E.R. Muller ed., *Inlichtingen- en veiligheidsdiensten* (Hoofddorp 2010) 189-204, aldaar 191.

niets totdat het grootste veiligheidstrauma van de twintigste eeuw zich in mei 1940 aandiende: de Duitse inval.

De dreigingsperceptie transformeerde nu radicaal. Veiligheid eiste alle aandacht op en het inlichtingeninstrument kon zich dan ook in toenemende aandacht verheugen. Het aantal mensen dat zich met veiligheid ging bezighouden, groeide zowel in politiek-bestuurlijke kringen als in het binnenlandse verzet; het aantal actoren nam in enkele jaren enorm toe.¹²¹ Velen van hen wilden zich ook na de oorlog inzetten voor de verdediging van het land. De veiligheidsdienst moest deze wil kanaliseren. Na de eerste opruimactiviteiten, die de hoofdtak vormden van het Bureau Nationale Veiligheid, werd besloten een 'permanente' veiligheidsdienst op te richten. Die was noodzakelijk geworden nu Nederland na de oorlog een andere rol in de wereld zou spelen. Over de aard en de bezetting van de nieuwe dienst werd flink strijd geleverd; niet zelden werden de uiteindelijke institutionele inbedding en politieke verantwoordelijkheden bepaald door pragmatische en persoonlijke motieven. De op 8 augustus 1949 opgerichte Binnenlandse Veiligheidsdienst werd ondergebracht bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en kon in de jaren vijftig uitgroeien tot een ambtelijke organisatie met ongeveer zeshonderd medewerkers.

De geheimhouding werd ook aan banden gelegd: in 1952 kreeg de BVD een parlementaire controlecommissie. In de praktijk bleek deze commissie echter vooral een klachtencommissie. De dienst bleef zelf beslissen over veiligheidsdreigingen en het eigen optreden. Dit veranderde in de jaren zestig, toen de roep om meer transparantie toenam en de maatschappelijke kritiek op het functioneren van de veiligheidsdienst aanzwol. Dit leidde tot een mindere mate van geheimhouding, maar niet tot een wijziging van de koers: het communisme bleef aartsvijand nummer één. Pas toen in de jaren tachtig de dienst in conflict raakte met minister Van Thijn, kwam het debat over de rol van de veiligheidsdienst los. Met het einde van de Koude Oorlog in 1989 waren in de hele Westerse wereld de dreigingsbeelden en veiligheidspolitiek aan herijking toe; hiermee kwamen ook de bestaansredenen en de missie van de BVD fundamenteel ter discussie te staan. Aan de betekenis van nationale veiligheid en de nut en noodzaak van het 'geheime gewroet

in het duister' zou wederom opnieuw invulling worden gegeven.

Drs. C.W. (Constant) Hijzen is als promovendus verbonden aan het Centrum voor Terrorisme en Contraterro-risme en het Instituut Geschiedenis van de Universiteit Leiden. Hij doet onderzoek naar veiligheidsdiensten in het project 'Enemies of the State: the making of the national security state'. Eerder publiceerde hij 'Draaien, opbouwen, runnen en afbouwen. Human intelligence in de Nederlandse context', in: B.A. de Graaf, E.R. Muller en J.A. van Reijn ed., *De Nederlandse Inlichtingen- en veiligheidsdiensten* (Alphen a/d Rijn 2010).

¹²¹ Dit kan worden geïnterpreteerd als een manifestatie van het proces van *securitization*: T. Balzacq ed., *Securitization theory. How security problems emerge and dissolve* (Londen en New York 2011).