



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Vijandbeelden : de veiligheidsdiensten en de democratie, 1912-1992

Hijzen, C.W.

Citation

Hijzen, C. W. (2016, November 16). *Vijandbeelden : de veiligheidsdiensten en de democratie, 1912-1992*. Boom, Amsterdam. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/44272>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Licence agreement concerning inclusion of doctoral thesis in the Institutional Repository of the University of Leiden](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/44272>

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

Cover Page



Universiteit Leiden



The handle <http://hdl.handle.net/1887/44272> holds various files of this Leiden University dissertation

Author: Hijzen, Constant

Title: Vijandbeelden : de veiligheidsdiensten en de democratie, 1912-1992

Issue Date: 2016-11-16

INLEIDING

De kast van Henk

In 1971 ging Frits Hoekstra (1946-2015)¹ bij de Binnenlandse Veiligheidsdienst (BVD) werken. Hij begon zoals iedere nieuwe medewerker met de zes weken durende basiscursus, die tot eind jaren zeventig in een statig herenhuis aan de Groot Hertoginnelaan in Den Haag werd verzorgd.² Nadat hij die succesvol had afgerond, verkaste Hoekstra naar het BVD-kantoor aan de President Kennedylaan. Daar begon hij aan zijn 'stage': een periode van ongeveer negen maanden waarin nieuwe werknemers op verschillende afdelingen binnen de veiligheidsdienst meedraaiden om zo grondig kennis te maken met verschillende aspecten van het BVD-werk.³ Op een van de afdelingen waar hij stage liep, maakte hij kennis met een oudere medewerker, 'Henk', die sinds de studentenonrust eind jaren zestig de leiders van de Nederlandse studentenbeweging 'op kaart' zette. Op basis van openbare almanakken, studententijdschriften en universitaire jaarboeken had Henk inmiddels een compleet kaartenbaksysteem opgebouwd met daarin gegevens over de leiders van de Nederlandse studentenbeweging.⁴

Maar was die aandacht wel te rechtvaardigen? Hoekstra vond van niet. De studenten brachten in zijn ogen de democratische rechtsorde op geen enkele manier in gevaar. Henk zei echter dat het 'om de toekomstige leiders van Nederland' ging, dus moest het gezag weten 'uit welk politiek hout dat volk gesneden was'. Hij bleef daarom tot aan zijn pensioen gegevens bijhouden over de studentenbeweging. Dat zijn leidinggevendenden dat toestonden, had meer te maken met mededogen dan met een onoorbare verzameldrift van de geheime dienst. De kaartenbakken werden niet meegenomen in de automatisering die op dat moment in gang was gezet. Na Henks pensionering verdwenen ze in de brandoven.⁵

Hoekstra vond het van verreгаande bureaucratisering getuigen dat iemand op deze manier 'jarenlang gesalarieerd zijn hobby' kon bedrijven. Toen hij zijn leidinggevendenden meedeelde dat dit in zijn ogen niets met de kerntaken van de veiligheidsdienst te maken had, kreeg hij te horen dat 'collega's elkaars brood niet roofden'.⁶ Dat mocht dan misschien voortkomen uit onderlinge sympathie, analyseerde Hoekstra, maar het betekende ook dat de organisatiecultuur

gekenmerkt werd door navelstaarderij en een gebrek aan kritisch vermogen. Daardoor was de dienst niet in staat 'tijdig en adequaat op veranderde maatschappelijke en politieke opvattingen te reageren'.⁷ Dick Engelen, een collega van Hoekstra die vijf jaar eerder bij de BVD was komen werken, vond dat Hoekstra hun voormalige collega hiermee tekortdeed. Henks 'weliswaar gortdroge, maar exacte rapportages' waren altijd van groot nut geweest. Ze lieten zien hoe sommige studentenorganisaties 'in communistisch vaarwater terecht waren gekomen'.⁸ Wel was Engelen het met Hoekstra eens dat de dienst gekenmerkt werd door 'een zekere binnenwaartse gerichtheid' en door de neiging om te lang vast te houden aan bestaande dreigingspercepties.⁹

De 'kast van Henk' roept interessante vragen op over de taakopvatting van een geheime dienst: wie bepaalt eigenlijk wat deze dienst precies moet doen? Naar welke dreigingen moet zo'n dienst kijken en naar welke dreigingen nadrukkelijk niet? Welke bevoegdheden zijn nodig en wie ziet erop toe dat die bevoegdheden juist worden ingezet? Tot op de dag van vandaag wordt over dit soort vragen gediscussieerd, niet alleen binnen de muren van een veiligheidsdienst, maar ook in kabinetten, kranten en parlementaire Kamers. Over die discussie gaat dit proefschrift.

DE WERELD VAN INLICHTINGEN- EN VEILIGHEIDSDIENSTEN

Discussies over taakopvatting, organisatie en prioriteiten van geheime diensten hebben zich echter voor het grootste deel aan het blote oog onttrokken. Inlichtingen- en veiligheidsdiensten werken in het geheim. Hoe ze te werk gaan, wat ze weten en welke operaties ze uitvoeren, blijft voor niet-ingewijden door de bank genomen in duisternis gehuld. Dat heeft de buitenwereld er niet van weerhouden zich een eigen voorstelling te maken van wat er in de wereld van geheime diensten omging. Al in de loop van de negentiende eeuw verschenen de eerste romans die spionage als onderwerp hadden. en in de twintigste eeuw, toen onder anderen William Le Queux, Erskine Childers, Edward Phillips Oppenheim en Joseph Conrad over spionage gingen schrijven, ontwikkelde het zich tot een zelfstandig genre.¹⁰ Voor de spannende romans, waarin romantiek en intriges centraal staan, was een groot lezerspubliek te vinden, vooral ten tijde van de Koude Oorlog.¹¹ Dat was hoofdzakelijk te danken aan het in 1953 in het boek *Casino Royal* tot leven geroepen personage James Bond, de creatie van de voormalige Britse marine-inlichtingenofficier Ian Fleming. Hoewel ook de spannende boeken van de Amerikanen Robert Ludlum en Tom Clancy later populair werden, groeide James Bond uit tot de archetypische spion. Wie aan inlichtingenwerk denkt, denkt aan James Bond.¹²

De dagelijkse praktijk van het inlichtingenbedrijf is echter lang niet zo spannend en romantisch als de avonturen van Bond suggereren. Er zijn wel operationele medewerkers die geheime operaties uitvoeren, overigens meestal zon-

der dat zij een *license to kill* hebben, maar de gemiddelde medewerker van een geheime dienst zit achter een bureau. Inlichtingen- en veiligheidsdiensten zijn ambtelijke apparaten die in hoofdzaak specifieke informatie inwinnen, bijvoorbeeld over studentenactivisme of terrorisme, die ze soms in ruwe vorm maar meestal na er een analyse over te hebben geschreven, doorspelen aan andere functionarissen en organisaties in het overheidsapparaat.¹³

Geheime diensten worden ook wel spionagediensten, opsporingsapparaten, inlichtingen- en veiligheidsdiensten genoemd. In het algemeen worden hieronder organisaties verstaan die zich met inlichtingenwerk bezighouden. Wat met inlichtingenwerk wordt bedoeld, hangt af van de definitie van 'inlichtingen'. Daarover woedt in de inlichtingenstudies, zoals in nagenoeg ieder vakgebied, een debat. Moet de definitie zich richten op het inlichtingenproduct, het inlichtingenproces of de inlichtingendienst zelf?¹⁴ Gaat het stevast om afgeschermd informatie of ook om gegevens uit 'open bronnen'? En kunnen alleen overheidsorganisaties inlichtingenwerk verrichten of private partijen ook?¹⁵

Hoewel de discussie daarover niet beslecht is, zijn er wel enkele aspecten te noemen die in het algemeen met inlichtingen worden geassocieerd. Bij inlichtingen draait het door de bank genomen om specifieke informatie, onder meer van politieke, economische, militaire, sociale of culturele aard, die beleidsmakers, gezagsdragers en politici moet helpen om hun beleid en beslissingen op het gebied van nationale veiligheid vorm te geven. Tot de kerntaken van de organisaties die inlichtingen 'produceren', behoort dan ook het met speciale methodes verzamelen, bewerken, analyseren en verspreiden van inlichtingen. Ook het met behulp van die inlichtingen beveiligen van het overheidsapparaat en bestrijden van spionage wordt doorgaans tot het inlichtingenwerk gerekend.¹⁶

Inlichtingenorganisaties worden onderverdeeld in inlichtingendiensten en veiligheidsdiensten. Beide typen organisaties produceren inlichtingen, maar volgens de gangbare terminologie is een inlichtingendienst in het buitenland actief en een veiligheidsdienst binnen de eigen landsgrenzen.¹⁷ Een inlichtingendienst is bovendien offensief ingesteld. Dat wil zeggen dat deze ook zonder dat de nationale veiligheid direct in het geding is, activiteiten uitvoert om de economische en politieke belangen van de staat gestand te doen. Een veiligheidsdienst daarentegen heeft primair een defensieve taak: het bestrijden van bedreigingen voor de nationale veiligheid op eigen bodem.¹⁸

Inlichtingen- en veiligheidsdiensten zijn er in alle soorten en maten. Er bestaan militaire inlichtingen- en veiligheidsdiensten die tot taak hebben strategische en tactische inlichtingen voor de krijgsmacht te verzamelen en door middel van beveiligings- en contra-inlichtingentaken de krijgsmacht te beschermen tegen sabotage en ondermijning.¹⁹ Civiele diensten richten zich daarentegen op niet-militaire, meestal politieke, economische of andersoortige gegevens.²⁰ Daarnaast is het ook niet ongewoon dat politiekorpsen inlichtingenwerk verrichten. Soms doen zij dat ter ondersteuning van hun taken op het gebied van orde- en gezagshandhaving; in andere gevallen richten zij zich meer op het in-

winnen van politieke inlichtingen over extremistische organisaties of terrorismebestrijding.²¹

In ieder land zijn in de loop van de geschiedenis uiteenlopende organisatorische en institutionele ordeningen van het inlichtingenwerk ontstaan. Daardoor bestaan er vandaag de dag allerlei combinaties van militaire, civiele en politieke inlichtingen- en veiligheidsdiensten.²² Sommige landen kennen bijvoorbeeld geen zelfstandige civiele inlichtingendienst of hebben de binnenlandse inlichtingenfunctie nooit gescheiden van opsporing en handhaving. Ook al hebben later opgerichte inlichtingen- en veiligheidsdiensten ook contra-inlichtingenfuncties ontwikkeld, de in 1907 opgerichte *Federal Bureau of Investigation* (FBI) is nog steeds een federale politieorganisatie én de grootste veiligheidsdienst van de Verenigde Staten.²³ Frankrijk scheidde weliswaar de politieke inlichtingendienst *Direction Centrale des Renseignements Généraux* (DCRG) van de civiele veiligheidsdienst *Direction de Surveillance du Territoire* (DST), maar bracht beide diensten wel onder verantwoordelijkheid van de nationale politie.²⁴

In Nederland heeft ten slotte tot aan de Tweede Wereldoorlog een civiele veiligheidsdienst geopereerd onder de vleugels van de Generale Staf, maar onder politieke verantwoordelijkheid van de minister van Binnenlandse Zaken, terwijl na de Tweede Wereldoorlog afzonderlijke militaire inlichtingendiensten onder Defensie, een civiele inlichtingendienst onder de premier en een civiele veiligheidsdienst onder Binnenlandse Zaken werden opgericht. De Buitenlandse Inlichtingendienst werd in 1994 opgeheven om in 2002, als integraal onderdeel van de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst, te worden heropgericht. De militaire inlichtingendiensten, voor elke staf één, waren in 1987 al samengevoegd tot de Militaire Inlichtingendienst, die in 2002 werd omgedoopt tot de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst. Parallel hebben sinds het einde van de Tweede Wereldoorlog tot 1994 bovendien de *stay behind*-organisaties Operatiën en Inlichtingen (O&I) bestaan, gericht op het organiseren en onderhouden van agentennetwerken ter voorbereiding op een mogelijke vijandelijke bezetting.²⁵

Hoewel spionage zo oud is als de mensheid zelf – nagenoeg ieder inlichtingenhistorisch boek begint met de vaststelling dat de spion het op één na oudste beroep ter wereld uitoefent – zijn zelfstandige inlichtingen- en veiligheidsdiensten in organisatorische zin een betrekkelijk recente uitvinding.²⁶ Spionage was geen zelfstandige discipline, maar behoorde eeuwenlang tot ‘de donkere kant’ van het diplomatieke bedrijf.²⁷ Vorsten die wilden weten wat andere machthebbers van plan waren en wat de sterkte van hun legers was, trachtten elkaars vertrouwelijke berichtenverkeer mee te lezen, waarvoor al sinds de zestiende eeuw ‘zwarte kamers’ werden ingericht die de in geheimtaal geschreven staatsgevoelige correspondentie ontcijferden.²⁸ Al even oud is bovendien de praktijk waarin koningen, ministers en generaals zelf informanten wierven om meer over tegenstrevers te weten te komen.²⁹ Omgekeerd trachtten diezelfde politieke en militaire leiders hun eigen vertrouwelijke informatie uit handen van onbevoegden

te houden.³⁰ Net als het opsporen van landlopers, anarchisten en andere binnenlandse vijanden behoorde dit tot de verantwoordelijkheden van de politiekorpsen.

Staten verrichtten dus al honderden jaren (contra-)inlichtingenwerk, maar de opvatting dat dit door zelfstandige organisaties moest gebeuren, ontstond pas in de negentiende eeuw. Vanaf toen, en op grotere schaal in de twintigste eeuw, gingen staten de buitenlandse en binnenlandse inlichtingenfunctie, en in haar kielzog ook de militaire, civiele en soms politionele inlichtingentaken, functioneel scheiden en afzonderlijk institutioneel vormgeven.³¹

De institutionalisering van het inlichtingenwerk begon nagenoeg in ieder land binnen de krijgsmacht, een proces dat na de Frans-Pruisische oorlog van 1870-1871 in een stroomversnelling kwam.³² Onder invloed van de industrialisatie en de professionalisering van de oorlogvoering was het militaire bedrijf in de loop van de negentiende eeuw van karakter veranderd.³³ Waar de militaire plannen tot die tijd in logistieke termen nog wel eens ruimte lieten voor onzekerheden, werden vanaf de late negentiende eeuw veel preciezere mobilisatie- en strijdplannen gesmeed, mede doordat troepen nu per spoor verplaatst konden worden.³⁴ In deze plannen moest heel gedetailleerd gerekend worden met de mogelijke verplaatsingen, sterkte, strategie, tactiek, het arsenaal en de aanvalsplannen van vreemde legers en eventuele opposenten.³⁵ De generale staven van de Pruisische en tsaristische krijgsmacht richtten daarom gespecialiseerde documentatiediensten op.³⁶ Ook binnen de Franse Generale Staf werd, na het pijnlijke verlies in de Frans-Pruisische Oorlog (1870-1871), een *Service de Renseignement* opgericht.³⁷

Parallel aan deze ontwikkelingen op het militaire inlichtingenvlak nam de bestrijding van spionage en mogelijke binnenlandse vijanden in vreedstijd een hoge vlucht. Al onder Joseph Fouché, die onder Napoleon de *haute police* opbouwde, ging de politie een belangrijke rol spelen in de bestrijding van politieke oppositie.³⁸ De reactionaire Europese machthebbers die na de val van Napoleon aan de macht kwamen in bijvoorbeeld de Duitse staten, Frankrijk en Zwitserland, namen die methodes in afgezwakte vorm over. Zo liet de Oostenrijkse kanselier Klemens von Metternich de politie in studentenkringen infiltreren om de opkomst van liberale, nationalistische en socialistische politieke oppositie in te dammen.³⁹

In de loop van de twintigste eeuw werden activiteiten op het gebied van de binnenlandse veiligheid uitgebreid en verzelfstandigd. In Groot-Brittannië werkte bijvoorbeeld een groeiende publieke angst voor Duitse spionnen in 1909 de oprichting van het *Secret Service Bureau* in de hand, de eerste Britse civiele inlichtingen- en veiligheidsdienst, die later opgesplitst zou worden in de *Security Service*, die vanaf de Eerste Wereldoorlog bekend zou staan als de vijfde afdeling van het militaire inlichtingenapparaat, *Military Intelligence 5* (kortweg MI5) en de *Secret Intelligence Service* (MI6).⁴⁰

DE NEDERLANDSE INLICHTINGEN- EN VEILIGHEIDSDIENSTEN

In Nederland liet de institutionalisering van het inlichtingen- en veiligheidswezen wat langer op zich wachten. De opeenvolgende kabinetten voerden sinds de Belgische afscheiding (1839) een beleid van afzijdigheid.⁴¹ In tegenstelling tot Duitsland, Frankrijk en Groot-Brittannië speelden landsverdediging en nationale veiligheid in politiek en maatschappelijk opzicht in Nederland geen voorname rol. Offensieve machtsmiddelen noch militaire defensiemaatregelen konden op veel politiek enthousiasme of geld rekenen. Een sluitende begroting was van oudsher belangrijker. Mede daardoor ontbrak het Nederland aan groots opgezette en offensief ingerichte veiligheidsinstrumenten.⁴²

De eerste schreden op inlichtingenterrein zette Nederland toen de internationale spanningen aan het begin van de twintigste eeuw toenamen. Onder invloed van de Tweede Marokkocrisis (1912), een koloniaal geschil tussen Frankrijk en Duitsland, besloot de Generale Staf van het Nederlandse leger de documentatiewerkzaamheden ten aanzien van vreemde legers te intensiveren. Omdat de regering ernaar streefde om afzijdig te blijven in de groeiende competitie tussen de Europese grootmachten, was het voor de krijgsmacht noodzakelijk om informatie te vergaren over andere legers.⁴³

Om die reden werd in 1912 het 'Studiebureau Vreemde Legers' opgericht. Zoals in hoofdstuk 1 zal blijken, groeide dit bureau, dat in 1913 werd omgedoopt tot de derde sectie van de Generale Staf (GS III), tijdens de Eerste Wereldoorlog (1914-1918) uit tot de eerste militaire inlichtingen- en veiligheidsdienst. De belangrijkste taak van GS III bestond uit het verzamelen van inlichtingen over de capaciteit en intenties van de legers van andere staten – niet alleen op basis van open bronnen, zoals kranten en tijdschriften, maar ook door agenten en informanten te runnen.⁴⁴ De inlichtingensectie ontplooipte tevens inlichtingenactiviteiten in het binnenland. Enerzijds stelde de Generale Staf zich op de hoogte van de stemming onder de eigen soldaten onder wie zich geen subversieve denkbeelden mochten verspreiden. En anderzijds moest GS III zich inspannen om de neutraliteit in de oorlog zeker te stellen. In dat kader hoopte GS III, samen met Rijks- en Gemeentepolitie en marechaussee, spionage op Nederlandse bodem te bestrijden, won zij inlichtingen in over de talloze vluchtelingen en geïnterneerde soldaten en – vanaf november 1918 – ook over de binnenlandse politieke situatie.⁴⁵

Na het einde van de Eerste Wereldoorlog zorgde de aanhoudende angst voor revolutionaire woelingen voor de oprichting van de eerste Nederlandse civiele veiligheidsdienst in januari 1919, die de Centrale Inlichtingendienst (CI) werd gedoopt.⁴⁶ Deze kleinschalige en in het geheim opgerichte veiligheidsdienst, die ook in het eerste hoofdstuk zal worden belicht, verrichtte het veiligheidswerk onder de vleugels van de derde sectie van de Generale Staf. Het was echter een civiele veiligheidsdienst die een inschatting moest maken van politieke gevaren. Voor een groot deel van het interbellum kwam dit neer op het waken voor revo-

lutie, maar vanaf de late jaren twintig rapporteerde de dienst ook over fascistische en nationaalsocialistische stromingen. Daartoe stelde de dienst, primair op basis van politiegegevens, lijsten van revolutionairen en overzichten inzake het extreemlinkse en -rechtse politieke leven samen.⁴⁷

Zowel de derde sectie van de Generale Staf als de Centrale Inlichtingendienst hield in mei 1940 op te bestaan toen de belangrijkste officieren die deze dienst bestierden naar Londen vluchtten (zie hoofdstuk 2). Tijdens de Tweede Wereldoorlog riep de regering in Londen verscheidene opvolgers van de Centrale Inlichtingendienst in het leven. Daaronder bevonden zich de (nu als CID afgekorte) Centrale Inlichtingendienst onder leiding van de particulier secretaris van koningin Wilhelmina, François van 't Sant, en de Politie Buitendienst onder het ministerie van Justitie. In bezet Nederland ontstonden uit diverse verzetsgroepen eveneens allerlei militaire en civiele inlichtingen- en veiligheidsclubs.⁴⁸

Ten dele als gevolg van deze oorlogservaringen besloten opeenvolgende kabinetten na de Tweede Wereldoorlog het inlichtingenwerk grootschaliger op te zetten. De eerste naoorlogse dienst was het op 23 mei 1945 opgerichte Bureau Nationale Veiligheid. Dit bureau, dat niet alleen de gevoelige dossiers die het verzet had opgesteld in handen moest krijgen om te voorkomen dat ze misbruikt zouden worden, maar ook het contra-inlichtingenwerk coördineerde en Duitse spionagenetwerken moest oprollen, werd op 9 april 1946 opgevolgd door de Centrale Veiligheidsdienst (CVD). Eerder in datzelfde jaar was ook de (civiele) Buitenlandse Inlichtingendienst (BID) opgericht. Met het confidentiële Koninklijk Besluit van 8 augustus 1949 werd de CVD omgedoopt tot Binnenlandse Veiligheidsdienst (BVD) – de dienst die in hoofdstukken 3 t/m 6 centraal zal staan. Daarnaast werd in hetzelfde Koninklijk Besluit het bestaan van de Buitenlandse Inlichtingendienst, de Landmacht Inlichtingendienst (LAMID) en Marine Inlichtingendienst (MARID) formeel bekrachtigd. Twee jaar later, toen de Luchtmacht een zelfstandig krijgsmachtonderdeel was geworden, werd daar de Luchtmacht Inlichtingendienst (LUID) aan toegevoegd.⁴⁹ Deze drie inlichtingendiensten werden in 1987 samengevoegd tot de Militaire Inlichtingendienst (MID). De Buitenlandse Inlichtingendienst, in 1972 omgedoopt tot Inlichtingendienst Buitenland (IDB), werd in 1994 opgeheven. In 2002 werd de Wet op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten van 1987 uitgebreid. Daarin kreeg de BVD er inlichtingentaken bij en werd navenant omgedoopt tot de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD); de MID werd omgevormd tot de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (MIVD). Beide diensten bestaan vandaag de dag nog steeds.⁵⁰

INLICHTINGENSTUDIES: DE ONTWIKKELING VAN EEN DISCIPLINE

Het academische onderzoek naar inlichtingen- en veiligheidsdiensten is in de tweede helft van de twintigste eeuw tot wasdom gekomen. Door het groeiende belang van deze diensten ten tijde van de Koude Oorlog en de professionalisering van hun werkpraktijk, groeide de behoefte aan mogelijkheden om de inlichtingenanalyse en verzameltechnieken te kunnen verbeteren. Academische kennis kon daarbij van nut zijn.⁵¹ De Amerikaanse hoogleraar en inlichtingenanalist Sherman Kent, algemeen beschouwd als de grondlegger van de Amerikaanse inlichtingenstudies, maakte daar als een van de eerste onderzoekers werk van. Hij publiceerde in 1949 een nog altijd invloedrijk boek waarin hij voor het eerst aan de hand van academisch onderzoek probeerde de werkpraktijk van een inlichtingenanalist te beschrijven.⁵² Om het werk van de in 1947 opgerichte *Central Intelligence Agency* (de inlichtingendienst waar hij werkzaam was) te verwetenschappelijken, richtte hij in 1955 het academische maar geheime *in-house* tijdschrift *Studies in intelligence* op, dat nog steeds verschijnt.⁵³

Toen begin jaren zeventig publiek bekend werd dat tijdens de Tweede Wereldoorlog het inlichtingenprogramma *Ultra*, van de Britse *Government Code and Cypher School*, een belangrijke bijdrage had geleverd aan de geallieerde overwinning, kreeg de academische bestudering van het inlichtingenwerk een impuls.⁵⁴ Historici en politicologen wezen erop dat de rol van inlichtingen in politieke en militaire besluit- en beleidsvorming nooit goed was bestudeerd, in vredes- noch in oorlogstijd. Dat daar een noodzaak voor was, bleek wel toen in de loop van de jaren zeventig in de Verenigde Staten allerlei inlichtingensandalen aan het licht kwamen, van het Watergateschandaal tot en met de dubieuze *covert actions* en illegale spionagepraktijken van de CIA.⁵⁵ Dit zorgde voor meer en serieuzere aandacht voor bijvoorbeeld de rol van de CIA in de *proxy wars* in Azië.⁵⁶ Het waren echter vooral journalisten en activisten die hun pijlen richtten op de geheime diensten. Zodoende was het 'onderzoek' naar inlichtingen- en veiligheidsdiensten incidenteel en gepolitiseerd van karakter; wetenschappelijk politologisch en geschiedwetenschappelijk onderzoek vond op dit terrein nog nauwelijks plaats.⁵⁷

Dat vormde voor inlichtingenhistorici Christopher Andrew en David Dilks in 1984 de aanleiding om inlichtingen de ontbrekende dimensie van de geschiedschrijving te noemen.⁵⁸ Het gebrek aan academische aandacht voor inlichtingen was in hun ogen te wijten aan het overdreven romantische beeld dat spionagefilms en -lectuur van de inlichtingenpraktijk schetsten, met als gevolg dat geen enkele zichzelf respecterende academicus zich met dit onderwerp durfde in te laten. Dat had volgens Andrew en Dilks ook te maken met de onder historici en politicologen wijdverbreide veronderstelling dat op dit terrein geen of onvoldoende bronnen beschikbaar en toegankelijk waren.⁵⁹ Dat maakte onderzoek naar academische maatstaven niet alleen onverantwoord, maar het zette ook de deur open voor selectieve openbaarmaking en dus politisering van

wetenschappelijk onderzoek, een reëel gevaar ten tijde van de Koude Oorlog.⁶⁰ Dat gold ook voor bijvoorbeeld West-Duitsland, waar bovendien de verwevenheid met het nationaalsocialisme een reden vormde om de inlichtingengeschiedenis links te laten liggen.⁶¹

Toen in november 1989 de Berlijnse Muur viel, ontstond ruimte voor een meer waardevrije bestudering van inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Dat kwam omdat er nu andere vragen gesteld werden. In het Westen rees de vraag waarom de inlichtingendiensten de ineenstorting van de Sovjet-Unie niet hadden voorspeld.⁶² In Oost- en Midden-Europa ontstond na de omwenteling een behoefte om af te rekenen met het communistisch-autoritaire verleden. In dat kader werd een buitengewoon liberaal archiefbeleid gevoerd, onder meer in Tsjechië, Polen en het voormalige Oost-Duitsland.⁶³ Ook in het Westen gingen de archiefkasten open, zij het in mindere mate. In veel westerse landen kreeg het ideaal van een transparant openbaar bestuur in de jaren negentig vleugels. Dat zette overheden aan tot archiefontsluiting, ook waar het de inlichtingen- en veiligheidsdiensten betrof, onder meer in Verenigde Staten, Groot-Brittannië⁶⁴ en Nederland – zij het zeer selectief en beperkt.⁶⁵ Vanaf ongeveer hetzelfde moment gingen onder meer de Britse, Nederlandse, Duitse en Australische inlichtingen- en veiligheidsdiensten hun verleden boekstaven. Deze officiële geschiedschrijvingsprojecten, waarbij meestal een eminente historicus exclusieve toegang krijgt tot het archiefmateriaal, maar zijn of haar manuscript wel moet voorleggen aan de betreffende organisatie, vormen nog steeds een belangrijke pijler van de inlichtingenstudies.⁶⁶

Na de aanslagen van 11 september 2001 en de inval in Irak, twee jaar later, raakten de inlichtingenstudies opnieuw in een stroomversnelling.⁶⁷ Volgens Stephen Marrin ging het vakgebied nu over van een 'formatieve periode' naar een 'adolescentiefase'.⁶⁸ Dat ging gepaard met professionalisering van het vakgebied. Zo worden op steeds meer universiteiten *intelligence studies* onderwezen, zijn er verschillende academische tijdschriften opgericht en neemt het aantal academische publicaties op dit terrein hand over hand toe.⁶⁹ Ondanks die groei kent het vakgebied enkele mankementen. Zo ontstijgt niet veel onderzoek het niveau van een beschrijving van een spannende inlichtingenoperatie en is er over het geheel genomen sprake van temporele scheefgroei, in die zin dat het meeste onderzoek is gericht op de Koude Oorlog en de periode daarna.⁷⁰ In geografische zin is de meeste academische aandacht bovendien gevestigd op Groot-Brittannië en de Verenigde Staten.⁷¹ Naar de inlichtingen- en veiligheidsdiensten van landen als China, Pakistan, Indonesië en Japan, maar ook naar die van kleinere landen als Finland en België, is veel minder onderzoek gedaan.⁷²

Onderzoek naar de Nederlandse inlichtingengeschiedenis

Ook de Nederlandse inlichtingengeschiedenis is slechts in geringe mate onderzocht. Over het Nederlandse inlichtingenwezen tijdens de Tweede Wereldoor-

log verschenen de afzonderlijke delen van de verhoren van de Parlementaire Enquêtecommissie die het regeringsbeleid in de Tweede Wereldoorlog onderzocht. Loe de Jong baseerde daarop zijn hoofdstukken over het inlichtingenwerk in *Het Koninkrijk der Nederlanden in de Tweede Wereldoorlog*.⁷³ In 1974 publiceerde Louis Einthoven, die de veiligheidsdiensten tussen 1945 en 1961 leidde, zijn memoires onder de titel *Tegen de stroom in*.⁷⁴ In de jaren zeventig schreven daarnaast de journalisten Gijs Brandsma en Rudie van Meurs allebei een boek over de veiligheidsdienst.⁷⁵

Toen na het einde van de Koude Oorlog de ideologische mist optrok, ontstond ruimte voor meer beschouwelijke, academische studies. De archiefonderzoeker Frans Kluiters stelde in 1993 een feitelijk overzicht samen van alle inlichtingen- en veiligheidsdiensten die Nederland ooit gekend heeft.⁷⁶ In 1995 verscheen het proefschrift van BVD-medewerker en historicus Dick Engelen, dat de geschiedenis van de Binnenlandse Veiligheidsdienst boekstaafde tot in de jaren zestig.⁷⁷ Ruim een decennium later zou hij ook een tweede studie over de BVD uitbrengen onder de naam *Frontdienst*, waarin de dienst ten tijde van de tweede helft van de Koude Oorlog centraal stond.⁷⁸ Op maritiem terrein verscheen daarnaast in 1997 van twee voormalige medewerkers een boek over de geschiedenis van de Marine Inlichtingendienst (MARID). Een van de auteurs, Wies Platje, schreef in 2010 bovendien een boek over de rol van maritieme inlichtingendiensten tijdens de Koude Oorlog.⁷⁹

De Buitenlandse Inlichtingendienst, in 1972 omgedoopt tot de Inlichtingendienst Buitenland, vormde het onderzoeksobject van de historicus Bob de Graaff en de politicoloog Cees Wiebes. Zij publiceerden hierover in 1998 de monografie *Villa Maarheeze*.⁸⁰ Ook leidde Bob de Graaff een project waarbij de overgebleven archieven van de Centrale Inlichtingendienst werden gedigitaliseerd en beschreven. Van diens hand verscheen eveneens een inleiding bij dat archief.⁸¹ In 2015 wees De Graaff in een hoofdstuk over de Nederlandse inlichtingenstudies bovendien op het bestaan van een tamelijk onbekend 'inlichtingenorgaan' uit het interbellum: het Nationaal Bureau voor Documentatie.⁸²

De belangrijkste institutionele feiten over de Binnenlandse Veiligheidsdienst, de militaire inlichtingendiensten en de Buitenlandse Inlichtingendienst/Inlichtingendienst Buitenland en de *stay behind*-organisaties Operatiën en Inlichtingen (o&i) zijn verder door Dick Engelen in opdracht van het Nationaal Archief in rapporten vervat.⁸³ Engelens PIVOT-rapport over de militaire inlichtingendiensten werd in 2000 nog omgewerkt tot een publieksboek.⁸⁴ Een minder academisch, maar niet minder interessant boek verscheen in 2004 van de hand van documentairemaker Chris Vos, dat gebaseerd is op enkele zeer uitgebreide interviews met oud-BVD'ers.⁸⁵

Rond diezelfde tijd publiceerde voormalig BVD'er Frits Hoekstra zijn memoires, die hij in 2012 nog eens bewerkte en voorzag van geactualiseerd commentaar.⁸⁶ In tegenstelling tot Amerikaanse en Britse oud-medewerkers van inlichtingen- en veiligheidsdiensten, die geregeld memoires publiceren, was Frits

Hoekstra na Eindhoven de eerste BVD'er die zijn herinneringen over de dienst te boek stelde.⁸⁷ Een eerste Nederlands handboek waarin alle facetten van de inlichtingenpraktijk aan bod komen, verscheen in 2010 van de hand van Beatrice de Graaf, Erwin Muller en Joop van Reijn.⁸⁸ Ten slotte schreef Eleni Braat in 2012, toen huishistoricus van de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst, op basis van tientallen interviews een sociale geschiedenis van de Binnenlandse Veiligheidsdienst. Bovendien schreef zij in 2016, inmiddels als universitair docent, een artikel over de parlementaire omgang met veiligheidsdiensten.⁸⁹

Parallel aan deze studies waarin de inlichtingen- en veiligheidsdiensten centraal staan, verschenen ook verschillende studies waarin het Nederlandse geheime werk als deelonderwerp aan de orde wordt gesteld. Zo schreven twee onderzoekers, Coen Hilbrink en Gerard Aalders – van wie de laatste verbonden aan het Nederlands Instituut voor Oorlogsdocumentatie (NIOD) – in 1996 een boek over de 'affaire-Sanders', een schimmige kwestie die zich in 1945-1946 afspeelde en waarin Louis Eindhoven een belangrijke rol speelde.⁹⁰ Aalders stelde zeven jaar later ook het leven van Leonie Pütz te boek: een spionne die in voor- en naoorlogs Nederland een intrigerende rol speelde. In deze publicatie kwam onder meer het Bureau Nationale Veiligheid aan de orde.⁹¹

Zijdelingse aandacht voor de Nederlandse veiligheidsdienst was er tevens in Jacco Pekelders proefschrift over de betrekkingen van Nederland met de DDR.⁹² Ook Beatrice de Graaf schreef in haar proefschrift, waarin de kerkelijke contacten tussen Nederland en de DDR centraal staan, over de Binnenlandse Veiligheidsdienst.⁹³ Bovendien schreef zij een hoofdstuk over Stasi-operaties in Nederland en het gebrek aan BVD-aandacht daarvoor.⁹⁴ In een comparatieve studie over het contraterrorismebeleid in de jaren zeventig besteedde zij eveneens aandacht aan onder andere het Nederlandse inlichtingenwerk op dit vlak.⁹⁵ Giliam de Valk schreef een methodologisch proefschrift over inlichtingenanalyse en gebruikte een BVD-analyse als casus.⁹⁶ Giles Scott-Smith deed daarnaast onderzoek naar informele anticomunistische netwerken en keek ook naar de betrokkenheid van onder andere Nederlandse geheime diensten.⁹⁷ In 2014 schreven Peter Finn en Petra Couvée een boek over 'de zaak Zjivago', een gezamenlijke operatie van de CIA en BVD.⁹⁸ In het bredere onderzoek naar *intelligence liaison*, de samenwerking tussen geheime diensten, verschenen daarnaast enkele publicaties over de Amerikaans-Nederlandse inlichtingenbetrekkingen.⁹⁹

Van de verschillende diensten heeft de Binnenlandse Veiligheidsdienst in de historiografie de meeste aandacht gekregen, met name in de publicaties van Dick Engelen. Zowel bij zijn proefschrift als zijn tweede boek ging het om een ministeriële opdracht om de geschiedenis van de Binnenlandse Veiligheidsdienst 'op wetenschappelijk verantwoorde wijze vast te leggen'.¹⁰⁰ Voor beide boeken kreeg hij daarom onbelemmerde toegang tot de archieven van de veiligheidsdienst, een voorrecht dat geen onderzoeker van buiten de veiligheidsdienst is gegund.¹⁰¹ In zijn hoofdzakelijk descriptieve studies wisselt Engelen institutioneel-historische hoofdstukken af met de door de Binnenlandse Veiligheids-

dienst bestudeerde rechtse en linkse dreigingen en fascinerende *case histories*. De meeste aandacht in zijn boeken is uitgegaan naar de activiteiten van de Afdelingen B en C, die respectievelijk politiek extremisme en spionage bestreden. Dat heeft twee boeiende institutionele en operationele geschiedenissen van de BVD opgeleverd, die de lezer een blik op de binnenwereld gunnen, die vanwege de gesloten archieven nooit eerder is geboden.¹⁰²

Deze blik naar binnen zorgt er echter wel voor dat gebeurtenissen rondom die veiligheidsdienst minder aandacht hebben gekregen. Dat kan de indruk wekken dat de geschiedenis van de veiligheidsdienst uitsluitend of hoofdzakelijk werd bepaald door interne ontwikkelingen. De belangrijkste reden daarvoor was het 'relatieve isolement' van de dienst, schrijft Engelen.¹⁰³ De politieke en maatschappelijke omgeving hadden maar 'beperkte bemoeienis' met het reilen en zeilen van de Binnenlandse Veiligheidsdienst. Omgekeerd zonderde de veiligheidsdienst zichzelf af van die omgeving. Dat was ten dele onontkoombaar vanwege de 'noodzakelijke geheimhouding', die nu eenmaal een zekere geslotenheid over de dagelijkse gang van zaken met zich meebracht. Toch ging de BVD daar wellicht verder in dan strikt noodzakelijk was, stelt Engelen vast: het 'geheime-dienst-zijn' kon ook leiden tot 'geheimzinnigdoenerij' en 'vertoon van superioriteit' tegenover de omgeving.¹⁰⁴ Door de interne opleiding, die 'misschien onbedoeld een zekere indoctrinerende werking had door de nadruk op het gevaar van het communisme' en het gebrek aan personeel verloop, ontstond aan BVD-kant een 'eenzijdige blik' op de politieke en maatschappelijke omgeving. Die schiep 'een zekere mate van afsluiting tegenover de buitenwereld', aldus Engelen.¹⁰⁵

De buitenwereld in beeld

In aanvulling op dit beeld is het interessant om de relatie tussen de veiligheidsdienst en zijn omgeving verder te verkennen. Het isolement waarin de veiligheidsdienst verkeerde, was immers maar relatief, zoals Engelen stelt, want er waren wel degelijk politici, burgers, bestuurders en journalisten die zich met het geheime werk bemoeiden. De mate waarin zij zich met de veiligheidsdienst bezighielden en de aard van die bemoeienissen konden door de tijd heen sterk verschillen. In sommige periodes kwam de veiligheidsdienst nooit ter sprake in de openbaarheid, in andere fases iedere dag. Nu eens ontstond een gesprek over de vraag of de veiligheidsdienst een specifieke organisatie wel in de gaten moest houden, dan kon weer een meer overdrachtelijk thema als transparantie op de agenda te staan; de ene keer werd zo'n discussie aangezwengeld door de minister, dan weer door de Kamer en op andere momenten door een boze burger. Discussies over de veiligheidsdienst namen daardoor uiteenlopende vormen aan, waaronder die van een bureaucratisch moddergevecht, een kennismakingsgesprek tussen een nieuwe minister en het hoofd van de veiligheidsdienst, en een smeug krantenartikel. Op andere momenten werden de opvattingen over

de veiligheidsdienst expliciet gemaakt in Kamerdebatten, tijdens een vergadering in 'de puist', zoals het kantoor van de BVD-leiding aan de President Kennedylaan werd genoemd, of in de brief van een klagende burger.

Ook al was – afgaand op Hoekstra en Engelen – de *directe* invloed van politiek, bureaucratie en maatschappij op operationele en beleidsmatige beslissingen beperkt, hun *indirecte* invloed op de vorm en de inhoud van het binnenlandse veiligheidswerk kon groot zijn. Uiteindelijk moest de minister immers zijn fiat geven aan de activiteiten van de dienst, moest het parlement ieder jaar de begroting goedkeuren en was de veiligheidsdienst afhankelijk van de medewerking van burgers en andere ambtenaren. Een minimum aan steun en tevredenheid van ministers, Kamerleden, burgers en ambtenaren was dus onmisbaar. Als die spelers in de omgeving assertiever, bemoeizuchtiger of juist passiever werden ten opzichte van het inlichtingenwerk, dan was de veiligheidsdienst genoodzaakt om daar op een of andere manier op te reageren. Soms volstond het om stil te zitten en de storm te laten overwaaien, maar op andere momenten zag de dienst zich genoodzaakt om in te gaan op de gerezen bezwaren door de dreigingspercepties, interne organisatiestructuur of werkwijze aan te passen. En op weer andere momenten probeerde de dienst via public relations het beeld dat de gemiddelde burger van de veiligheidsdienst had, op te vijzelen.

Verschillende historici hebben er om deze redenen voor gepleit om niet de organisatie zelf, maar de interactie tussen de veiligheidsdiensten en hun omgeving tot onderzoeksobject te maken. Enkele recensenten van Engelen's boeken hebben er bijvoorbeeld op gewezen dat in de bestaande werken over de veiligheidsdienst het vertelperspectief dichtbij de Binnenlandse Veiligheidsdienst zelf wordt gehouden.¹⁰⁶ Andere gezichtspunten, zoals dat van buitenlandse inlichtingendiensten die in Nederland actief waren, maar ook van burgers die het object van onderzoek waren, zoals Nederlandse communisten of activisten, zijn daardoor niet aan de orde gekomen, merken zij op. Die zijn volgens hen minstens zo interessant.¹⁰⁷

Ook binnen de internationale inlichtingenstudies wint de opvatting terrein dat inlichtingen- en veiligheidsdiensten in een breder perspectief bestudeerd moeten worden. Vooraanstaande inlichtingenhistorici als Len Scott en Peter Jackson wijzen op het belang van onderzoek naar de manier waarop politieke regimes en samenlevingen hun inlichtingengemeenschappen hebben beïnvloed en vice versa.¹⁰⁸ Net als andere auteurs binnen dit vakgebied, onder wie Loch K. Johnson en Richard Aldrich, vinden zij dat het tijd is om los te komen van de anekdotiek en descriptieve geschiedschrijving. Het onderzoek op dit terrein zou niet langer in hoofdzaak gericht moeten zijn op het blootleggen van de concrete resultaten van het inlichtingenwerk, in termen van agentenoperaties en militaire verwickelingen. In plaats daarvan is een analytische en historiserende benadering van inlichtingen en veiligheid gewenst.¹⁰⁹

Meende Christopher Andrew in de jaren tachtig nog dat het blootleggen van de rol van inlichtingen in historische veranderingsprocessen de belangrijk-

ste taak van de inlichtingenhistoricus moest zijn, de historicus Peter Jackson beschouwt inlichtingen- en veiligheidsdiensten als het brandpunt van een bredere politieke cultuur en ideologie, en vindt dat zij daarom ook *zelf* het onderzoeken waard zijn. De inlichtingenhistoricus moet volgens hem daarom oog hebben voor de wisselwerking tussen deze diensten en hun *targets*, tussen nationale en internationale inlichtingen- en veiligheidsdiensten onderling en tussen medewerkers van deze diensten en beleidsmakers.¹¹⁰

Buiten de inlichtingenstudies, in het bijzonder binnen de politieke wetenschappen, de bestuurskunde en de organisatiesociologie, wordt al veel langer onderzoek gedaan naar institutionaliseringsprocessen, de genese en structuur van organisaties, en de (meest uiteenlopende) externe invloeden daarop.¹¹¹ Ook binnen de veiligheidsstudies wordt al enige jaren aandacht besteed aan de rol van normen, waarden, cultuur en percepties in de totstandkoming van veiligheidsbeleid, vooral sinds het sociaal-constructivisme aan invloed heeft gewonnen.¹¹² Sindsdien wordt met eenzelfde bril op meer onderzoek verricht naar het ontstaan van 'nationale veiligheidsstaten'.¹¹³

Binnen de inlichtingenstudies komen externe invloeden op het inlichtingenwerk vooral aan bod in de bestudering van *intelligence failures*, zoals de onvoorziene Japanse aanval op de Amerikaanse marinebasis Pearl Harbor in december 1941 en de aanslagen van 11 september 2001.¹¹⁴ Het wordt geheime diensten verweten dat dergelijke ernstige inbreuken op de nationale veiligheid zich kunnen voordoen, en wel omdat het als hun kerntaak wordt gezien om tijdig te waarschuwen voor dit soort dreigingen.¹¹⁵ In de zoektocht naar de vraag hoe en waarom zij die kerntaak niet hebben vervuld, wordt onder meer naar (organisatie)cultuur gekeken. Aan de hand daarvan kan verklaard worden waarom cruciale informatie niet is verzameld of foutief werd geanalyseerd.¹¹⁶

Volgens de politicologe Isabelle Duijvestein zou de rol van cultuur in het inlichtingendomein in bredere zin bestudeerd moeten worden. Door de literatuur op het gebied van *strategic culture* bij de inlichtingenstudies te betrekken, kan men volgens Duijvestein meer inzicht verkrijgen in de 'invloeden, oriëntaties en verwachtingen' die, naast de inherente logica van het werk zelf, bepalen hoe inlichtingenactiviteiten en -organisaties gestalte krijgen.¹¹⁷ De politicoloog Philip Davies is de eerste onderzoeker die dit systematisch doet. Hij heeft het concept 'inlichtingencultuur' geïntroduceerd, waarmee hij het geheel van organisaties, verantwoordingsmechanismen, wetten, institutionele kaders en werkpraktijken van inlichtingen- en veiligheidsdiensten bedoelt.¹¹⁸

Davies meent dat nationale inlichtingenculturen aanzienlijk van elkaar kunnen verschillen, ondanks het feit dat inlichtingen- en veiligheidsdiensten overal ter wereld min of meer dezelfde functie hebben, namelijk het verzamelen van specifieke informatie voor bestuurders, politici of andere ambtenaren. Als gevolg van de specifieke historische, politieke en maatschappelijke ontwikkelingen in bepaalde landen zijn daar ook specifieke instituties, wetten en gebruiken in het inlichtingendomein tot stand gekomen. Uiteindelijk wordt daarom per

land in essentie een andere betekenis gegeven aan het woord 'inlichtingen', beredeneert Davies.¹¹⁹

In een vergelijking van de Amerikaanse en Britse inlichtingenculturen brengt Davies de Amerikaanse politieke en maatschappelijke cultuur, waarin concurrentie wordt beschouwd als een deugd, in verband met het over bijna twintig diensten versnipperde Amerikaanse inlichtingen- en veiligheidsbestel. Het contrast met de Britse politieke cultuur, die wordt getypeerd door consensus, kan volgens Davies bijna niet groter zijn. Dat verklaart volgens hem ook waarom in beide landen de rol van beleidsmakers en politici in het inlichtingenproces wezenlijk verschilt. In Groot-Brittannië wordt in de *Joint Intelligence Committee* een compromis gesmeed, dat op politiek niveau niet opnieuw wordt opgebroken. Amerikaanse politici en beleidsmakers mengen zich daarentegen doorgaans wél in het debat over de interpretatie en analyse van inlichtingen. Met hetzelfde woord, 'intelligence', doelen zij als puntje bij paaltje komt dus op verschillende dingen, concludeert Davies.¹²⁰

Behalve de inlichtingencultuur is ook het door Kevin O'Connell gemunte concept 'intelligence system' of inlichtingensysteem bezig aan een opmars binnen de inlichtingenstudies. Net als Davies kijkt O'Connell naar de factoren die van invloed zijn op de wijze waarop organisaties, aansturing, bekostiging en taakverdeling op inlichtingengebied in een bepaald land gestalte krijgen. Hij pleit ervoor om zaken als de nationale veiligheidscontext, de politieke omgang met inlichtingen en de specifieke inlichtingencultuur binnen diensten in temporeel en geografisch comparatief perspectief te onderzoeken.¹²¹

Michael Warner borduurt voort op die gedachte en komt met een eigen taxonomie van de factoren die in zijn optiek van invloed zijn op de institutionaliseringsprocessen van inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Warner maakt onderscheid tussen strategische, regimegerelateerde en technologische variabelen. Strategische variabelen zijn de 'basale oriëntatie' van een land in het internationale statensysteem, de geopolitieke ligging, de (economische, imperialistische, religieuze) belangen en doelstellingen op het wereldtoneel, de relaties met andere staten, oorlogs- of vredesomstandigheden en de strategische cultuur van het betreffende land. Regimegerelateerde variabelen hebben voorts te maken met de vraag in wat voor soort statelijke context de inlichtingenfunctie wordt geïnstitutionaliseerd. Gaat het om een stadstaat, een natiestaat, een wereldrijk, een niet-statelijke 'actor' of een internationale organisatie? En welke regeringsvorm kent het betreffende land? Parlementaire, republikeinse en dictatoriale regeringen zullen elk uiteenlopende keuzes maken in het institutionaliseringsproces, veronderstelt Warner. Ook toezicht, ministeriële en departementale structuren en interne machtsstrijd behoren tot de regimegerelateerde variabelen. Onder technologische variabelen schaaft Warner ten slotte de beschikbare informatie-technologie, de productieverhoudingen, de aan- of afwezigheid van (natuurlijke) hulpbronnen, de sociale en institutionele structuren en de inrichting van het leger. Als één van deze variabelen verandert, kan dat volgens Warner gevol-

gen hebben voor allerlei aspecten van het inlichtingensysteem, van de structuur, de inbedding en de begroting van de verschillende diensten tot en met de internationale samenwerking en de relatie met de politieke en maatschappelijke buitenwacht.¹²²

BENADERING EN AFBAKENING VAN HET ONDERZOEK

In aansluiting op deze historiografische trends zal in dit proefschrift vanuit een omgevingsperspectief naar de wordingsgeschiedenis van de Nederlandse veiligheidsdiensten in de twintigste eeuw gekeken worden. Niet de organisatie en operationele bezigheden van de veiligheidsdiensten staan centraal, maar de interactie tussen die diensten en hun politieke, ambtelijke en maatschappelijke omgeving. Die perspectiefverschuiving is in lijn met de recente stroming binnen de inlichtingenstudies die pleit voor meer aandacht voor omgevingsinvloeden van politieke en culturele aard op het inlichtingenwerk, zoals dit tot uitdrukking komt in het werk van onder anderen Scott, Johnson, Davies en Warner. Het sluit in dat opzicht nauw aan bij het onderzoek naar inlichtingenculturen en inlichtingensystemen. Maar het verschilt ook op een aantal belangrijke punten van de aanpak die Davies en O'Connell voor ogen staat.

Het belangrijkste verschil schuilt hierin dat dit een geschiedwetenschappelijk en geen sociaalwetenschappelijk onderzoek is. Dat lijkt misschien een open deur, maar het disciplinaire verschil heeft grote gevolgen voor de doelstelling van het onderzoek. Alhoewel voor de ordening en afperking hiervan dankbaar gebruikgemaakt wordt van de sociaalwetenschappelijke inzichten in organisaties en hun omgevingen, Davies 'inlichtingencultuur' en de door O'Connell opgesomde variabelen, is dit *geen* theorietoetsend of -vormend proefschrift. En hoewel de inzichten in de Nederlandse inlichtingengeschiedenis wel iets zeggen over het verschijnsel 'veiligheidsdiensten in democratische rechtsstaten', is het in eerste instantie niet het streven om aan de hand van een theorietoetsing tot algemeen geldende uitspraken over dat fenomeen te komen. Of de theoretische kaders van Davies en O'Connell, getoetst aan de Nederlandse 'casus', overeind blijven, verworpen moeten worden of bijgesteld dienen te worden, zal de lezer aan het eind van dit boek dus niet te weten zijn gekomen.

Het is anders gezegd niet de bedoeling om te onderzoeken hoe de ideaaltypische veiligheidsdienst er precies uitziet, noch om een compleet overzicht samen te stellen van de factoren die van invloed zijn op de institutionalisering en werkpraktijk van inlichtingen- en veiligheidsdiensten – als dat al mogelijk zou zijn op basis van het fragmentarische bronnenmateriaal. Dit is een geschiedwetenschappelijk onderzoek in de zin dat het geen generaliserende maar een individualiserende en kwalitatieve benadering hanteert. Niet het *fenomeen* veiligheidsdienst, maar de specifieke *Nederlandse* veiligheidsdiensten en hun omgeving staan centraal.¹²³

Vervolgonderzoek kan zich richten op een vergelijking met andere landen, maar dit onderzoek bepaalt zich tot die Nederlandse context, al zijn hier en daar comparatieve accenten aangebracht om de Nederlandse casus in perspectief te kunnen zetten. Voor deze aanpak is in historiografisch opzicht voldoende ruimte. De wijze waarop politici, ambtenaren en burgers in Nederland aangekeken tegen en invloed uitoefenden op de veiligheidsdiensten – laat staan op de militaire en civiele inlichtingendiensten – is tot op heden nog niet het object van grondig historisch onderzoek geweest. Binnen de geschiedwetenschap in den brede geldt daarenboven dat veiligheid en veiligheidsbeleid nog nauwelijks met een historiserende blik zijn bestudeerd. Ook in dit opzicht is er voor dit onderzoek, dat oog heeft voor de contestatie, sociale processen, politieke onderhandelingen en persoonlijke keuzes die binnen en rondom de veiligheidsdiensten speelden, voldoende ruimte.¹²⁴

Toch overstijgt de zeggingskracht van dit onderzoek de Nederlandse context. Om te beginnen legt de geschiedwetenschappelijke benadering de specifieke dynamiek van het wordings- en veranderingsproces van de Nederlandse veiligheidsdiensten bloot – een dynamiek die niet goed te vangen is met een theoretiserende blik. Mogelijk duiken daardoor voor inlichtingenculturen en -systemen onvermoed relevante ‘variabelen’ op, specifieke eigenaardigheden die toch interessant zijn. Ten tweede kunnen de inzichten in de manier waarop Nederlandse politici, ambtenaren, burgers en journalisten door de tijd heen van invloed zijn geweest op de taakopvatting en organisatie van de veiligheidsdiensten door andere historici benut worden als achtergrond en vergelijkingsmateriaal. Bevindingen voor andere landen kunnen gecontrasteerd worden met de inzichten die in dit boek worden gepresenteerd. Ten slotte zou kunnen blijken dat de discussies rondom de Nederlandse veiligheidsdiensten wel enige indicatie geven van de dilemma’s, vragen en spanningen die in het algemeen verbonden zijn aan het bestaan van geheime diensten in democratische rechtsstaten, al zij opnieuw benadrukt dat dit onderzoek zich daar niet in eerste plaats op richt en die algemene claims ook niet hard kan maken.

Dit onderzoek beoogt evenmin te claimen dat het het *complete* omgevingsperspectief op de *volledige* wordingsgeschiedenis van de Nederlandse veiligheidsdiensten in de twintigste eeuw presenteert. Er zijn enkele keuzes gemaakt. Naast de geografische beperking tot Nederland is er om te beginnen een institutionele keuze gemaakt om naar de civiele veiligheidsdiensten te kijken. Concreet staan de Centrale Inlichtingendienst (1919-1940), de geheime diensten in Londen en van het verzet (1940-1945), het Bureau Nationale Veiligheid (1945-1946), de Centrale Veiligheidsdienst (1946-1949) en, vooral, de Binnenlandse Veiligheidsdienst (1949-2002) centraal.

Dat niet ook de militaire inlichtingendiensten in de twintigste eeuw en de Buitenlandse Inlichtingendienst/Inlichtingendienst Buitenland deel uitmaken van dit onderzoek, heeft pragmatische en inhoudelijke redenen. De omvang van het bronnenonderzoek dat vereist zou zijn om zicht te krijgen op de dis-

cussies binnen en buiten de militaire en civiele inlichtingendiensten zou binnen het bestek van dit onderzoek te omvangrijk zijn geworden. De focus op de veiligheidsdiensten is inhoudelijk bovendien goed te verdedigen, omdat juist de civiele veiligheidsdiensten in de loop van de twintigste eeuw tot de meeste politieke en publieke beroering hebben geleid. Terwijl de Inlichtingendienst Buitenland en de militaire stafdiensten geacht werden actief te zijn in verre, vreemde landen, deden de veiligheidsdiensten hun werk in Nederland, met medewerking van en doorgaans heimelijk onder de burgerbevolking. Getalsmatig bleef de inlichtingendienst eveneens achter bij de binnenlandse veiligheidsdienst en zijn voorlopers. De inlichtingendiensten waren bepaald geen populaire overheidsorganen: pers en parlement brachten de diensten nauwelijks onder de aandacht. Alle 'in het verborgen werkende inlichtingendiensten' wekten in Nederland algemeen 'aversie' op, zei het hoofd van de Binnenlandse Veiligheidsdienst, Jacobus Smede Sinninghe Damsté (1961-1967), eens. Maar de gemiddelde burger had toch vooral het gevoel dat het de *veiligheidsdienst* was die ingreep 'in de Nederlandse samenleving'. Vooral die dienst werd daarom met argusogen bekeken, met regelmatig politiek-bestuurlijke en maatschappelijke reuring tot gevolg.¹²⁵

In temporele zin wordt het onderzoek beperkt tot een periode van tachtig jaar, van 1912 tot 1992. Het boek begint in 1912, omdat toen een belangrijke stap werd gezet in het institutionaliseringsproces van de Nederlandse inlichtingengemeenschap. In dit jaar richtte de Generale Staf van het Nederlandse leger het Studiebureau Vreemde Legers op, wat onder meer in 1919 uitmondde in de oprichting van de Centrale Inlichtingendienst.¹²⁶ Om ook het einde van de Koude Oorlog een plaats in dit onderzoek te kunnen geven, is het jaar 1992 gekozen. In dat jaar presenteerde Arthur Docters van Leeuwen, het toenmalige hoofd van de Binnenlandse Veiligheidsdienst, zijn 'nieuwe BVD' aan de buitenwereld nadat hij enkele jaren daarvoor een politieke opdracht had meegekregen om de BVD 'bij de tijd te brengen'. Door te reorganiseren en 'een systematische relatie met de buitenwacht' te ontwikkelen, gaf hij een geheel nieuwe invulling aan de dreigingspercepties, organisatiestructuur en legitimiteit. Dit markeerde hij in 1992 met de presentatie van een visiedocument en het eerste openbare jaarverslag uit de Nederlandse inlichtingen- en veiligheidsgeschiedenis.¹²⁷

Als eindpunt voor dit onderzoek had ook het jaar 2002 gekozen kunnen worden. Toen werd de Binnenlandse Veiligheidsdienst – met toevoeging van een inlichtingentaak in het buitenland – omgevormd tot de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst. Dat is bewust niet gedaan. In de periode 1992-2002 veranderde de relatie tussen de veiligheidsdienst en zijn omgeving namelijk opnieuw ingrijpend. In die periode zijn dan ook verschillende onderwerpen aan te wijzen die de moeite van het bestuderen waard zijn, waaronder de mate waarin de reorganisatie onder Docters van Leeuwen slaagde, het aantreden van twee nieuwe diensthoofden, de opmars naar de omvorming tot een inlichtingen- en veiligheidsdienst en – door de opkomst van het islamistisch fundamen-

talisme – een rigoureuus veranderend dreigingslandschap.¹²⁸ Die zouden op zijn minst een eigen hoofdstuk vergen, bij een toch al omvangrijk proefschrift. Dit braakliggende terrein nodigt uiteraard uit tot vervolgonderzoek.

Binnen deze geografische, institutionele en temporele kaders zullen de discussies over de aard en waarde van de veiligheidsdiensten centraal staan. Om te begrijpen hoe het binnenlandse inlichtingenwerk vorm kreeg in instituties, regels en praktijken, wordt gekeken naar de opvattingen van de hoofden van de veiligheidsdiensten, de betrokken ministers, Kamerleden, andere ambtenaren, journalisten en burgers *over* de veiligheidsdienst, én naar de manier waarop zij hun opvattingen probeerden op te leggen aan die dienst. De veiligheidsdienst wordt op die manier niet beschouwd als een vaststaand, maar als veranderlijk gegeven, beter gezegd als een politiek, ambtelijk en maatschappelijk begrip dat onder veranderende omstandigheden steeds van een nieuwe betekenis is voorzien. In feite gaat het in dit onderzoek niet om de diensten zelf, maar om de opvattingen *over* die diensten.

Die gerichtheid op opvattingen vindt haar oorsprong in de ideeëngeschiedenis. Hoewel er verschillende filosofische stromingen bestaan, richt de ideeëngeschiedenis (of conceptuele of begripsgeschiedenis) zich in de kern op de manier waarop begrippen zoals 'vrijheid', 'democratie' en 'politiek' door de tijd heen hun betekenis hebben gekregen.¹²⁹ In de jaren zestig ontstond binnen de *Begriffsgeschichte* en *conceptual history* een stroming die niet langer trachtte de essentiële politicologische of filosofische betekenis van deze begrippen vast te stellen, maar die betekenis juist probeerde af te leiden van de praktijken, regels, gebruiken en discussies waarin dat begrip in een bepaalde periode gestalte kreeg. Deze begripshistorici besteedden in het bijzonder aandacht aan de wijze waarop een begrip zijn betekenis kreeg in een specifieke sociaal-politieke context, maar ook aan de manier waarop diezelfde context weer door het begrip zelf werd beïnvloed.¹³⁰ Door die begripshistorische benadering toe te passen op de politieke geschiedenis, heeft de historicus Henk te Velde laten zien hoe begrippen als 'politiek', 'parlement' en 'partij' in historische praktijken, gebruiken en discussies steeds opnieuw betekenis hebben gekregen.¹³¹

Dit onderzoek richt zich, analoog aan die benadering, op het begrip 'veiligheidsdienst'. Door in de loop der tijd zowel te kijken naar de juridische, organisatorische en operationele kaders van het binnenlandse veiligheidswerk, alsook naar de opvattingen, discussies, klachten en ideeën over de veiligheidsdienst van verschillende spelers in en rondom die dienst, kan worden vastgesteld welke invulling het begrip veiligheidsdienst in veranderende sociale en politieke omstandigheden kreeg.¹³² Vanuit die benadering wordt het mogelijk om te zien hoe er in de omgeving van de veiligheidsdienst gedacht werd over de aard van zo'n dienst en de waarde ervan, en tot welke nieuwe invulling van het begrip veiligheidsdienst dat leidde. Waartoe bestonden er volgens de betrokkenen veiligheidsdiensten, welke taken moesten ze uitvoeren en op welke wijze?

Methode van dit onderzoek

De aanname die aan deze benadering ten grondslag ligt, is dat de antwoorden op die vragen door de tijd heen veranderden en dat dit consequenties had voor de veiligheidsdiensten. Die aanname komt niet uit de lucht vallen. Binnen de organisatiesociologie wordt een zekere contingentie verondersteld tussen organisaties en hun omgevingen.¹³³ Hetzelfde geldt voor het historisch institutionanisme. Instituties als de rechtspraak of het huwelijk en, in hun kielzog, de tot die instituties behorende organisaties, worden beschouwd als een reflectie van maatschappelijke en politieke normen en waarden. Rechters gaan bijvoorbeeld strenger straffen als er een publiek discours is waarin daarop wordt aangedrongen.¹³⁴ Vanuit deze optiek is het niet ondenkbaar dat eenzelfde samenhang heeft bestaan tussen de Nederlandse veiligheidsdiensten en hun omgeving.

Om te kunnen onderzoeken of dit inderdaad zo was, dienen twee zaken te worden gepreciseerd: enerzijds wat bedoeld wordt met 'de omgeving' van de veiligheidsdiensten, anderzijds welke 'opvattingen' en discussies over de veiligheidsdiensten voor dit onderzoek relevant worden geacht en op basis van welke criteria die relevantie wordt bepaald. Organisatieomgevingen kunnen, om te beginnen, op allerlei manieren worden omschreven en bepaald. Michael Warner verdisconteert in zijn 'taxonomie' van de variabelen van een inlichtingensysteem verschillende omgevingsfactoren, zoals de geopolitiek, het regimetype en de regeringsvorm.

Er zijn ook andere ordeningen van de organisatieomgeving mogelijk. De systeemtheoretici Fred Emery en Eric Trist onderscheiden bijvoorbeeld een 'taakomgeving', waarmee ze eenieder bedoelen die van belang is voor 'doelverwezenlijking of voortbestaan' van de organisatie, van een 'waardeomgeving' van normen en waarden die voor iedereen in het systeem betekenis hebben. Dit kunnen algemene politieke en maatschappelijke opvattingen zijn, maar ook meer specifieke denkbeelden over hoe organisaties zouden moeten functioneren.¹³⁵ De bestuurskundige Christopher Hood meent daarnaast dat organisatieomgevingen uiteenlopende 'waarden' aan een specifieke organisatie opleggen, van proportionaliteit tot effectiviteit en transparantie.¹³⁶ Die waarden worden door allerlei spelers in de organisatieomgeving opgelegd, zoals politiek bestuur, andere overheden en publieke organisaties, individuele burgers, belangengroepen, media, regelgeving van allerlei aard en formele controleurs zoals rekenkamers en ombudsmannen.¹³⁷

Op basis van deze theorieën, die niet worden getoetst, wordt voorgesteld om de context van de veiligheidsdiensten tussen 1912 en 1992 op te splitsen in een politieke, ambtelijke en maatschappelijke omgeving. Het doel van dit onderzoek is om de opvattingen en bemoeienissen van specifieke spelers in de omgeving van de veiligheidsdiensten te bestuderen. Die spelers – politici, burgers, ambtenaren, journalisten, geïnteresseerden, krantenlezers, klagers – worden ingedeeld bij één van die omgevingen. Hoewel de scheidslijnen soms dun zijn,

bijvoorbeeld in het geval van activistische Kamerleden in de jaren zestig (behoorden die tot de politieke of maatschappelijke omgeving?), is zo'n grove opdeling desondanks functioneel. Het maakt het namelijk mogelijk om grofweg te kunnen zien welke spelers in de omgeving van de veiligheidsdienst de grootste invloed uitoefenden.

Behalve de omgeving van de veiligheidsdiensten dient in deze paragraaf ook gespecificeerd te worden welke opvattingen en discussies over de veiligheidsdienst wel worden bestudeerd en welke niet. Welbeschouwd hebben politici, ambtenaren, journalisten en burgers *continu* opvattingen geuit en daarmee nieuwe invulling gegeven aan de vorm en inhoud van de veiligheidsdiensten: ieder maandoverzicht van de veiligheidsdienst en iedere letter in de pers kan worden opgevat als een herdefiniëring van het begrip 'veiligheidsdienst'. Daarom waren in feite *alle* opvattingen van *iedereen* van belang en dienen ten slotte *alle* omstandigheden onderzocht te worden die van invloed waren op de betekenis die politiek, ambtenarij en maatschappij aan de veiligheidsdiensten hebben toegekend.¹³⁸

Zo'n exacte weergave van de historische werkelijkheid is niet wenselijk. Het gaat erom meer inzicht te krijgen in de relatie tussen de Nederlandse veiligheidsdiensten en hun politieke, ambtelijke en maatschappelijke omgeving. Daartoe hoeven niet alle interacties tussen de diensten en de spelers in hun omgeving te worden onderzocht. De criteria voor het selecteren van de te bestuderen interacties stoelen op pragmatische en historisch-inhoudelijke argumenten.

Pragmatisch is de keus om alleen naar discussies te kijken die veel stof deden opwaaien. Er is in de Nederlandse inlichtingengeschiedenis veel geruzied en gediscussieerd; gesprekken over de veiligheidsdienst gingen stevast gepaard met conflicten, confrontaties en alliantievorming.¹³⁹ De spelers in de omgeving van de veiligheidsdienst hadden namelijk ieder hun eigen opvattingen, belangen, waarnemingen, kennis, informatiebronnen en specifieke percepties van de oplossingen en problemen. Naast de intrinsieke betekenis van de opvattingen waren de manier waarop onderhandelingen verliepen, eventuele compromissen en normatieve meningsverschillen dus ook van invloed op vorm en inhoud van de veiligheidsdienst.¹⁴⁰ In het historisch onderzoek zal kortom gekeken worden of bepaalde opvattingen resoneerden in meerdere omgevingen en binnen de veiligheidsdienst zelf werden besproken. Pas als de opvatting of discussie dus tot enige reuring leidde en door meerdere mensen werd besproken, is deze betrokken bij dit onderzoek.

Van historisch-inhoudelijke aard is de keuze om te categoriseren. De denkbeelden van de omgeving over de veiligheidsdienst zijn opgedeeld in opvattingen over dreigingspercepties, organisatiewijze en veronderstelde legitimiteit van de veiligheidsdienst. Alle drie de onderwerpen raken aan het wezen van een veiligheidsdienst; ze bepalen de vorm en inhoud van de diensten. Om te beginnen zeggen dreigingspercepties veel over de veronderstelde aard of waarde van de veiligheidsdienst. Het gaat hier om de vraag welk individu, welke organisatie

of welke ontwikkeling precies als bedreigend wordt ervaren. Dreigingen worden in het algemeen niet geacht louter objectieve gegevens te zijn, maar intersubjectieve constructies. Daarin speelt identiteitsvorming een belangrijke rol.¹⁴¹ Dit geldt voor het individu, alsook op organisationeel niveau, en in die zin ook voor veiligheidsdiensten. Het zelfbeeld, de opvattingen over de nationale identiteit bepalen voor een belangrijk gedeelte welke gevaren in binnen- en buitenland worden gepercipieerd.¹⁴²

Het ging in de Nederlandse inlichtingengeschiedenis dan ook vaak over de vraag of de veiligheidsdienst zijn oog wel richtte op de juiste ontwikkelingen, individuen en organisaties. Die vraag werd veelal gesteld in het licht van de komst van nieuwe fenomenen, zoals het pacifisme in de jaren twintig, het rechts-extremisme in de jaren dertig en het politiek geweld en terrorisme in de jaren zeventig van de twintigste eeuw. Naar aanleiding van de komst van die nieuwe fenomenen, die in zekere mate als dreigend werden ervaren, ontstond discussie over de vraag of de veiligheidsdienst het gezag moest helpen zich tegen die dreiging te verdedigen. Niet iedere keer dat over een dreiging gediscussieerd werd, leidde dat tot een fundamentele herbezinning van de taakopvatting van de veiligheidsdienst en daarom hoeft ook niet iedere discussie over mogelijke dreigingen in dit onderzoek besproken te worden. Het zijn vooral de discussies die raakten aan de taakopvatting, missie en identiteit van de veiligheidsdienst die in het licht van dit onderzoek relevant zijn, anders gezegd: als in het licht van een bepaalde dreiging de suggestie werd gedaan dat de veiligheidsdienst toch bij uitstek bestond om die dreiging te bestrijden.¹⁴³

Een tweede categorie opvattingen richtte zich op de organisatiestructuur of werkwijze van de veiligheidsdienst. Dan werd de vraag gesteld hoe de veiligheidsdienst in de praktijk ingericht zou worden en welke concrete operaties moesten worden opgezet om iets tegen die dreigingen te kunnen ondernemen. Soms ging het daarbij om organisatorische of praktische details, zoals de omvang van een afdeling, het personeelsbeleid of een bepaalde agentenoperatie, maar het kon ook om grotere vraagstukken gaan binnen de organisatiestructuur en -dynamiek. In de jaren zeventig ging het bijvoorbeeld over de vraag of in het licht van het terrorisme een aparte afdeling moest worden opgericht die zich volledig op deze dreiging zou focussen. Op dit gebied ging het dus om de opvattingen over de inrichting van de organisatie en de werkpraktijk.

Een derde groep opvattingen die in dit proefschrift onderzocht worden, had te maken met de legitimiteit van de dienst, oftewel de manier waarop de veiligheidsdienst zich verhiel tot de rechtsstaat. Waar Coreline Boot in haar proefschrift de percepties van de legitimiteit van de krijgsmacht bestudeert,¹⁴⁴ daar zal in dit onderzoek – zonder dieper in te gaan op de precieze betekenis van het begrip ‘politieke legitimiteit’ – de *gepercipieerde* legitimiteit van de veiligheidsdienst onder de loep genomen worden. Het gaat er niet om vast te stellen of de betreffende politicus of burger een descriptieve of normatieve benadering van politieke legitimiteit hanteerde. Het gaat om de *veronderstelling* dat de veilig-

heidsdienst zich niet goed verdroeg met de democratische rechtsstaat waarvan hij deel uitmaakte – een veronderstelling die vaak expliciet werd gemaakt – en de argumenten die daarbij werden aangevoerd.

Ook de omkering van dat vraagstuk – welke feiten en omstandigheden maken het bestaan van de veiligheidsdienst precies noodzakelijk? – leidde meer dan eens tot discussie. In sommige gevallen ging het in deze context over politiek-bestuurlijke legitimiteit, bijvoorbeeld als ter discussie stond welk ministerie de zeggenschap zou krijgen over het binnenlandse veiligheidswerk, in andere gevallen draaide het om legitimiteit in rechtsstatelijke en maatschappelijke zin. Dan ging het over vraag, *als* een veiligheidsdienst al mocht bestaan, hoe deze dan moest worden ingebed zonder dat de rechtsstaat daarvan het slachtoffer werd.

Bronnenonderzoek

De interacties tussen de veiligheidsdiensten en hun omgeving zullen worden onderzocht in de volgende bronnen. Het perspectief van de veiligheidsdiensten zelf is bestudeerd in het gedigitaliseerde archief van de Centrale Inlichtingendienst. Daarin zijn met name de verslagen van de bijeenkomsten met de politieverbindingen gebruikt.¹⁴⁵ In de archieven van de ministeries van Justitie, Binnenlandse Zaken, Algemene Zaken en Oorlog te Londen en het ministerie van Algemene Oorlogvoering van het Koninkrijk zijn de perspectieven van de Londense inlichtingen- en veiligheidsdiensten onderzocht.¹⁴⁶ Ook het archief van het Bureau Nationale Veiligheid, dat sinds de jaren negentig is ondergebracht bij het Nationaal Archief, is bekeken.¹⁴⁷ De perspectieven van de Centrale Veiligheidsdienst en de Binnenlandse Veiligheidsdienst zijn bestudeerd op basis van uiteenlopende documenten, zoals regeringsbrieven, maandoverzichten en beleidsstukken. Vanaf de jaren vijftig tot en met 1992 is het BVD-perspectief op dreigingen, organisatie en legitimiteit hoofdzakelijk gereconstrueerd op basis van de zogenoemde Auroraverslagen, verslagen van de bijeenkomsten van de BVD-leiding. Deze vonden twee tot drie keer per week 's ochtends plaats en vanaf de vroege jaren zestig werden de besproken onderwerpen goed genotuleerd – een mooie ruggengraatbron dus.¹⁴⁸ In een andere ruggengraatbron, de besprekingsverslagen van de gesprekken tussen de minister van Binnenlandse Zaken en het hoofd van de Binnenlandse Veiligheidsdienst die voor de jaren 1966-1991 zijn doorgenomen, is de interactie tussen de minister van Binnenlandse Zaken en het hoofd van de Binnenlandse Veiligheidsdienst terug te vinden.

Overige politieke en ambtelijke opvattingen over de veiligheidsdiensten zijn onderzocht in de notulen van de ministerraad en verschillende ambtelijke gremia, waarvan de archieven van het Kabinet van de Minister-President zijn opgenomen. Voorbeelden van dergelijke gremia zijn de commissie van Coördinatie van de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten en haar opvolger: de coördinator, de commissie Inwendige Veiligheid, het Comité Verenigde Inlichtin-

gendiensten Nederland en andere ambtelijke organisaties zoals de Bijzondere Voorlichtingscommissie.¹⁴⁹ Daarnaast is ook materiaal bestudeerd in de archieven van commissarissen van de Koningin en de notulen van de vergaderingen van de procureurs-generaal, waarbij ook het hoofd van de BVD regelmatig aanschoof.¹⁵⁰

Parlementaire perspectieven zijn gebaseerd op de Handelingen van de Eerste en Tweede Kamer en de bijbehorende Kamerstukken. Een eveneens belangrijke bron vormen de archieven van de in 1952 opgerichte Vaste Kamercommissie voor de controle op de Binnenlandse Veiligheidsdienst, vanaf 1967 de Vaste Kamercommissie voor de controle op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, nu beter bekend als de Commissie Stiekem.¹⁵¹

De maatschappelijke en journalistieke opvattingen over de veiligheidsdienst zijn op diverse manieren onderzocht. In verscheidene departementale archieven zijn knipselmappen teruggevonden die een aardige ingang bieden. De pers is breder bestudeerd als in een van de ruggengraatbronnen sprake was van journalistieke aandacht voor de veiligheidsdienst. Omdat het Auroragezelschap nauwgezet de pers besprak wanneer deze over de dienst berichtte, geven de Auro-raverslagen een goede indicatie van momenten waarop de BVD in de pers ter sprake kwam. Als dat tot politieke aandacht leidde, dan is dat terug te zien in de Handelingen en de verslagen van de Vaste Kamercommissie voor de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Via verwijzingen naar andere kranten- en tijdschriftartikelen werd vervolgens weer verder gezocht. Op die manier zijn ook drie televisie-uitzendingen waarin de Binnenlandse Veiligheidsdienst centraal stond, aan het licht gekomen en bij dit onderzoek betrokken.¹⁵² De archieven van maatschappelijke spelers die zich met het werk van de veiligheidsdiensten hebben bemoeid, zoals het Verbond van Wetenschappelijk Onderzoekers, zijn bestudeerd in het Internationaal Instituut voor Sociale Geschiedenis.¹⁵³

Tot slot zijn interviews gehouden met verschillende oud-medewerkers van de Binnenlandse Veiligheidsdienst, met de journalisten Igor Cornelissen en Rудie van Meurs, met oud-minister van Binnenlandse Zaken Ed van Thijn, met verschillende fractievoorzitters in de Tweede Kamer die lid zijn geweest van de Vaste Kamercommissie voor de controle op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, met het voormalige hoofd van de Binnenlandse Veiligheidsdienst Arthur Docters van Leeuwen en met een van zijn leidinggevendenden, Theo Bot, en met de voormalige secretaris-generaal van Binnenlandse Zaken, Jozias van Aartsen.

In dit bronnenmateriaal zitten geen operationele stukken. De bijsluiters van dit boek vermeldt dan ook dat er geen wereldschokkende geheimen worden onthuld. Het onderzoek richt zich namelijk niet op de primaire processen en de operationele beslissingen van de veiligheidsdiensten: dat zijn zaken die voor de buitenwacht verborgen bleven en blijven, en in hoofdzaak werden afgedaan binnen inlichtingen- en veiligheidsdiensten zelf, soms in overleg met hoge ambtenaren of een minister. Hierdoor blijven de perspectieven van bijvoorbeeld de volgploegen, de 'runners' in de buitendienst of in de werkkamers

van de analisten op het kantoor van de Binnenlandse Veiligheidsdienst, gedeels buiten beeld.

Vraagstelling en hoofdstukindeling

In plaats daarvan laat dit proefschrift zien hoe verschillende spelers in de politieke, ambtelijke en maatschappelijke omgeving van de veiligheidsdienst uiteenlopende opvattingen hadden over de aard en de waarde van de veiligheidsdienst. De vijandbeelden die zowel de veiligheidsdienst als de democratie tussen 1912 en 1992 voor ogen stonden, vormen daarmee het brandpunt van dit onderzoek.

Per hoofdstuk wordt daartoe bekeken welke spelers van invloed waren op de vorm en inhoud van de veiligheidsdienst, welke opvattingen zij hadden over de dreigingspercepties, organisatie en legitimiteit van de veiligheidsdienst, hoe zij interacteerden en welke gevolgen dat had voor de vorm en inhoud van de veiligheidsdienst. De onderzoeksvraag die daarbij moet helpen, luidt:

Welke vorm en inhoud kregen de veiligheidsdiensten tussen 1912 en 1992 als gevolg van de interactie met de politieke, ambtelijke en maatschappelijke omgeving? Onder welke omstandigheden veranderden de diensten van karakter?

Om deze vragen te beantwoorden is dit boek opgedeeld in chronologisch-thematische hoofdstukken. Ieder hoofdstuk wordt gevormd door een periode waarin een andere speler dominant werd in het bepalen van de vorm en inhoud van de veiligheidsdienst. Binnen die hoofdstukken worden de opvattingen van verschillende spelers binnen en rondom de veiligheidsdiensten aan de orde gesteld, met specifieke aandacht voor het verloop en de uitkomst van de interactie voor de veiligheidsdienst in termen van dreigingspercepties, organisatiewijze en veronderstelde legitimiteit.

Dat roept de vraag op hoe de 'sleutelmomenten', die het begin en einde van zo'n periode markeren, zijn gekozen. Aan de basis voor die keuze staat het historisch onderzoek zelf. Tijdens het onderzoek zelf bleek dat de veiligheidsdiensten in een periode van enkele jaren in het licht van nieuwe of andere waarden kwamen te staan. De vorm en inhoud veranderden dan van invulling. In ieder geval ging het op deze momenten niet over een instrumenteel of beleidsinhoudelijk detail, maar gaven politiek, ambtenarij en maatschappij een nieuw antwoord op de vraag wat de centrale belangen waren, wat als urgente dreiging moest worden gezien, waar de grenzen van de uitvoeringspraktijk binnen de democratische rechtsorde lagen.

Het aanwijzen van een begin- en eindpunt van zo'n ontwikkeling is tot op zekere hoogte arbitrair. Over het belang van een bepaald moment valt te twisten. Desondanks zijn in dit proefschrift uiteenlopende factoren aangewezen die een voorafschaduwung of apotheose van transformerende opvattingen

over de veiligheidsdiensten vormden. Categorisch geordend waren de formatieve momenten in 1912 en 1952 institutioneel van karakter; respectievelijk betrof het hier de oprichting van het Studiebureau Vreemde Legers en de Vaste Kamercommissie voor de controle op de Binnenlandse Veiligheidsdienst. In 1961 (pensionering diensthoofd Louis Einthoven) en 1982 (aantreden Ed van Thijn als minister van Binnenlandse Zaken) markeerden personele wisselingen een nieuwe opvatting van het begrip 'veiligheidsdienst'. Het formatieve moment van 1940 was de Duitse inval; dat van 1972 vond zijn beslag in een gewijzigd Koninklijk Besluit waarin de taakopvatting en bevoegdheden van de veiligheidsdienst waren geformaliseerd en in 1992 waren dit de eerdergenoemde rapportages van de Binnenlandse Veiligheidsdienst. Nu eens kon dus een gebeurtenis een nieuwe periode inluiden, dan weer een personele wisseling of institutionele verandering.

Die momenten, van welke aard dan ook, luidden een periode in waarin een andere speler in de omgeving van de veiligheidsdiensten van invloed werd, met doorgaans een andere vorm en inhoud van de veiligheidsdienst tot gevolg. Op welke wijze dat gebeurde, wordt in de opeenvolgende hoofdstukken geanalyseerd. Daarom worden in die hoofdstukken de politieke, ambtelijke en maatschappelijke spelers die, in termen van de vraagstelling, van invloed waren op het 'invullingsproces' aangewezen. Ook de consequenties van deze discussies voor de invulling van het begrip veiligheidsdienst komen aan bod.

Dat heeft geresulteerd in de volgende hoofdstukopzet. In hoofdstuk 1 komt de periode 1912-1940 aan bod. Dit hoofdstuk begint met het organisatorisch-institutionele besluit om het Studiebureau Vreemde Legers op te richten. Dit werd uitgebreid tot een militaire inlichtingendienst, waaruit na de Eerste Wereldoorlog een kleinschalige, zeer geheime veiligheidsdienst ontstond. Deze moest een bescheiden bijdrage leveren aan de bestrijding van revolutionaire woelingen. Dit was een binnenlandse, decentrale en ambtelijke aangelegenheid.

Op het tweede sleutelmoment, in mei 1940, veranderden de dreigingspercepties doordat Duitsland Nederland binnenviel. De bezetting maakte een einde aan het bestaan van de Centrale Inlichtingendienst en onder invloed van de Duitse bezetting en de geallieerde oorlogvoering werden alle bakens op inlichtingen- en veiligheidsterrein verzet. De bestaande veiligheidsopvattingen werden geheel herzien. Na de oorlog leidde dat tot de overtuiging in politieke en ambtelijke kringen dat een relatief groot inlichtingen- en veiligheidsapparaat nodig was om de nationale veiligheid in de toekomst te waarborgen. Na politieke, ambtelijke en parlementaire strijd om dat nieuwe, veel grootschaliger opgezette instrument in de tweede helft van de jaren veertig werd de plaats van de veiligheidsdienst in de democratische rechtsstaat in 1952 bestendigd met de oprichting van een parlementaire controlecommissie.

In het derde hoofdstuk, over de periode 1952-1961, wordt duidelijk hoe de dreigingspercepties van de veiligheidsdienst totaal gefixeerd werden op het internationale communisme en zijn tentakels in Nederland. In het licht van die

collectief gevoelde dreiging wist Eindhoven van de Binnenlandse Veiligheidsdienst een zeer autonome en offensief optredende dienst te maken. Ondertussen waren er ambtelijke spelers die probeerden om een graantje van Eindhoven's succes mee te pikken. Verschillende ambtenaren en politici trachtten hun zeggenschap aan de veiligheidsdienst op te leggen, maar Eindhoven wist die externe invloeden vakkundig onklaar te maken. Deze periode werd afgesloten toen Eindhoven in 1961 met pensioen ging.

In hoofdstuk 4 wordt onderzocht hoe in de periode 1961-1968 de maatschappij de veiligheidsdienst onder druk zette. Waar de veiligheidsdienst tot begin jaren zestig nauwelijks maatschappelijke, journalistieke en – op enkele felle debatten eind jaren veertig, begin jaren vijftig na – parlementaire aandacht kreeg, kwam de veiligheidsdienst vanaf 1962 in de publieke belangstelling te staan. Het aantal spelers dat zich met de veiligheidsdienst bemoeide, werd in korte tijd groter. Behalve door kritische krantenartikelen en harde verwijten in de Tweede Kamer, kwam de dienst ook onder vuur te liggen vanuit studenten- en protestbewegingen. Die nieuwe belangstelling werd binnen de veiligheidsdienst niet zelden ervaren als een bedreiging: kon de dienst zijn werk nog wel goed doen met die agressieve belangstelling van pers en parlement?

Het jaar 1968 is als sleutelmoment aangewezen en markeert het begin van hoofdstuk 5, dat over de periode 1968-1980 gaat. Vanaf 1968 werd namelijk de invloed van politieke spelers op de veiligheidsdienst veel groter, iets wat mede het gevolg was van de aanhoudende maatschappelijke kritiek van de jaren zestig. De veiligheidsdienst wilde in reactie op de opvattingen van politiek en maatschappij responsiever optreden en zich welwillender opstellen tegenover de buitenwereld, wat noodzakelijkerwijs een grotere kwetsbaarheid van de dienst tot gevolg had. In politieke kringen werd het studenten- en jongerenactivisme in toenemende mate als bedreiging ervaren, en politici dwongen de veiligheidsdienst dit fenomeen voor zijn rekening te nemen. Indirect gebeurde hetzelfde met het terrorisme in de jaren zeventig: de dienst ging er, door veranderingen in de dreigingspercepties van politiek en maatschappij, allerlei zaken bij doen. Dat had consequenties voor de dreigingspercepties, interne organisatie en de legitimiteit van de dienst.

Het laatste hoofdstuk begint in 1980, toen opnieuw de dreigingspercepties van de veiligheidsdienst ter discussie stonden. Nu ging het om de vraag of de dienst in de vredesbeweging actief mocht zijn. In het debat bleek echter hoe verdeeld pers en parlement over die vraag waren, hoezeer hun verwachtingen van de veiligheidsdienst zelfs met elkaar in tegenspraak konden zijn. De discussie luidde een decennium in van algehele verwarring over de aard en toegevoegde waarde van de veiligheidsdienst, zowel bij de veiligheidsdienst zelf, als bij de politieke, ambtelijke en maatschappelijke spelers om de dienst heen. Die zoektocht naar duidelijkheid en stabiliteit kreeg een ingrijpend vervolg toen in 1989 Arthur Docters van Leeuwen hoofd van de BVD werd. Hij herschiep de

dreigingspercepties, organisatiestructuur en dynamiek, en de legitimiteit van de veiligheidsdienst volkomen, in samenwerking met spelers rondom de veiligheidsdienst. In 1992 werden die veranderingen beklonken.