



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

HOOFDSTUK 2

Voor democratie en vrijheid. Politici en ambtenaren op veiligheidsterrein, 1940-1952

INLEIDING

In de maanden voorafgaand aan mei 1940 kwamen bij de Centrale Inlichtingendienst allerlei onheilspellende berichten binnen. In anarchistische kringen nam de dienst een groeiende oorlogsangst waar.¹ Aan extreemrechtse kant schoten daarnaast nieuwe militante pro-Duitse organisaties als paddenstoelen uit de grond en werd de NSB steeds radicaler.² Ook werd er in Nederland al sinds enkele jaren in toenemende mate gespioneerd.³ Soms was dat volstrekt duidelijk, maar in andere gevallen bleef het bij verdachte meldingen van 'personen die niet kapitaalkrachtig waren', maar wel 'zeer dure fotografietoestellen met zogenaamde teletenzen bezaten', die 'in Fordjes Noord-Holland en Friesland afreisden' en nabij militaire objecten waren gesignaleerd.⁴ Op 26 april 1940, niet lang voor de Duitse inval, bemerkte de Centrale Inlichtingendienst bovendien dat het Duitse nationaalsocialistische regime de propagandavoering intensiverde onder de *Reichsdeutsche Gemeinschaft*, de buiten Duitsland – in dit geval in Nederland – wonende leden van de Nationaalsocialistische Arbeiderspartij (NSDAP).⁵

Terwijl de signalen van de Centrale Inlichtingendienst misschien nog een diffuus beeld opleverden, waren de waarschuwingen van de militaire inlichtingendienst glashelder. Tussen november 1939 en mei 1940 sloeg GS III A vier keer alarm over een aanstaande Duitse aanval.⁶ Terwijl de inlichtingensectie op basis van meerdere bronnen, waaronder de militaire attachés in Frankrijk, overste David van Voorst tot Evink en majoor Bert Sas in Duitsland, accurate inlichtingen over het aanstaande Duitse offensief produceerden,⁷ speelden deze een geringe rol in de militaire en politieke besluitvorming.⁸ Premier De Geer was sowieso terughoudend, omdat hij bang was voor onnodige maatschappelijke paniek en economische schade.⁹ Opperbevelhebber Reijnders, bij wie het Venloincident nog vers in het geheugen lag, vreesde dat Sas slachtoffer was geworden van een *Spiel*: mogelijk was Sas misleid door zijn bron bij de Generale Staf (Hans Oster). Het feit dat Hitler de militaire operatie *Fall Gelb* aan het Westfront drie keer op het laatste moment afgelastte, sterkte hem in dat (onjuist gebleken) vermoeden.¹⁰ Reijnders' opvolger, generaal Henri Winkelman, stond

minder sceptisch tegenover de inlichtingen van GS III A. Toen Sas op 9 mei aan GS III A doorgaf dat een militaire aanval 'nu echt' aanstaande was, trof hij (tevergeefs) extra maatregelen.¹¹

Tot op het laatste moment weigerden vele Nederlanders te geloven dat de dreiging van een Duitse inval reëel was. Daardoor was de ontzetting des te groter – zo groot zelfs dat allerlei spookverhalen over verraad en sabotage de ronde deden.¹² Op vrijdag 10 mei 1940, omstreeks vijf voor vier in de ochtend, bleek echter dat Nederland niet opnieuw afzijdig kon blijven van Europese oorlogshandelingen.¹³ Op dat uur bombardeerden Duitse vliegtuigen de vliegvelden Waalhaven en Bergen. Terwijl Den Haag werd bestookt vanuit de lucht, spoedden de ministers van het kabinet-De Geer zich naar de ambtswoning van de premier aan de Prins Mauritslaan 61. Om ongeveer kwart voor zes moest minister van Buitenlandse Zaken, Eelco Kleffens, het overleg verlaten om naar zijn departement te gaan, dat hij vanwege de beschietingen moeilijk kon bereiken. Daar overhandigde de Duitse gezant, Julius graaf von Zech-Burkerskoda, hem de Duitse oorlogsverklaring.¹⁴

Hoewel minister van Defensie Adriaan Dijxhoorn op hetzelfde moment de codetelegrammen naar Londen, Parijs en Brussel stuurde om Groot-Brittannië, Frankrijk en België om militaire bijstand te verzoeken, was het niet erg waarschijnlijk dat deze landen die zouden toezeggen, omdat daarover vanwege de Nederlandse neutraliteitspolitiek nooit duidelijke afspraken waren gemaakt. De Nederlandse krijgsmacht stond er dus alleen voor. Zij was niet opgewassen tegen de niet-aflatende luchtaanvallen. Duitse troepen braken op 12 mei door de Peellinie, waarna de Duitse tankdivisies via de Moerdijkbruggen doordrongen tot 'Vesting Holland'.¹⁵

Om niet in handen van de Duitsers te vallen, vluchtten koningin Wilhelmina, negen ministers van het kabinet-De Geer, verschillende topambtenaren en de top van het Nederlandse bedrijfsleven op 13 mei naar Londen.¹⁶ Daarmee bleef, staatsrechtelijk gezien, de soevereiniteit in handen van de Nederlandse regering. Zij had alleen 'voor zolang als onvermijdelijk' haar zetel naar Londen verplaatst om zo gauw de omstandigheden het toelieten terug te keren naar Den Haag.¹⁷ Ondertussen kwam het Nederlandse grondgebied onder Duits bestuur te staan: eerst onder een militair en vanaf eind mei onder een civiel bestuur, in het laatste geval onder leiding van Arthur Seyss-Inquart.¹⁸

Op 15 mei ondertekende generaal Winkelman de capitulatie.¹⁹ Het kabinet moest concluderen dat het vooroorlogse politieke en militaire veiligheidsbeleid had gefaald. Het kabinet-De Geer zat in Londen, afgesneden van het eigen grondgebied, zonder toegang tot de bevolking, die gebukt ging onder het civiele bestuur van de nationaalsocialistische bezetter. Hoe konden de Nederlandse democratie en vrijheid heroverd worden op de Duitse overheerser? Koningin Wilhelmina vond minister-president De Geer, die de mogelijkheid van een separate vrede met Duitsland openhield, 'defaitistisch' en verving hem door de pro-Engelse minister van Justitie Pieter Gerbrandy. Nadat Wilhelmina op 3

september 1940 het kabinet-Gerbrandy had beëdigd, verbond het kabinet on-dubbelzinnig het Nederlands lot met dat van de geallieerden.²⁰

In de twaalf jaren die volgden (1940-1952) veranderde het inlichtingenwerk in Nederland radicaal van karakter. In Londen werd de politieke relevantie van inlichtingen plotseling veel groter. Daardoor namen politici nu het initiatief op inlichtingengebied. Uit de ervaring met de Duitse bezetting groeide bij hen de overtuiging dat een veiligheidsdienst nodig was om vrijheid en democratie, die door het uitbreken van de Koude Oorlog opnieuw onder druk leken te komen, te verdedigen. Daardoor was het na de oorlog een min of meer politieke van-zelfsprekendheid dát er een veiligheidsdienst zou worden opgericht. Alleen de precieze vorm en inhoud van die dienst stond ter discussie, wat tussen 1945 en 1952 leidde tot een fel bureaucratisch gevecht. Het gevolg was dat het kleinschalige, onzichtbare verdeelstation van politiegegevens van vóór de oorlog in 1952 had plaatsgemaakt voor een relatief grote, financieel goed toegeruste én democratisch verankerde veiligheidsdienst. In een relatief korte periode werden de dreigingspercepties, organisatie en legitimiteit van de veiligheidsdienst volledig geherdefinieerd. Hoe dat gebeurde en waarom, is te lezen in dit hoofdstuk.

De politiek komt in actie: Londense diensten, 1940-1945

De derde sectie van de Generale Staf, en de daaronder werkende Centrale Inlichtingendienst, hieven zichzelf tijdens de Duitse inval de facto op. Nadat een Duitse interneringslijst was gevonden met hun namen erop, vluchtten de leidinggevende medewerkers van GS III A naar Londen. De inmiddels ontslagen Van Oorschot vluchtte om dezelfde reden.²¹ T.S. Rooseboom en M.P. Kokje van de Centrale Inlichtingendienst kwamen terecht in krijgsgevangenschap.²² Fabius liet de complete documentatie van de Centrale Inlichtingendienst verbranden om deze uit Duitse handen te houden. In 1940 was ruim twintig jaar inlichtingen- en veiligheidswerk dus letterlijk in rook op gegaan.²³

Dat zorgde in Londen van meet af aan voor problemen. Allereerst was er geen rechtstreeks contact met bezet Nederland. De Londense regering wist dus niet hoe bezetter en bevolking zich gedroegen. Er waren geen *stay behind*-voorzieningen getroffen, zoals andere landen dat wel hadden gedaan. GS III had bijvoorbeeld geen agenten opgeleid om tijdens een bezetting onder te duiken, er waren geen geheime zenders verborgen, geen contactadressen aangewezen en geen codes afgesproken.²⁴ Er was daardoor dringend behoefte om via betrouwbare agenten en telegrafeerlijnen in contact te komen met het bezette gebied.²⁵

Een bijkomend probleem was de Britse *fifth column neurosis*: iedere vreemdeling werd aangezien voor een potentiële Duitse spion of saboteur.²⁶ Daarom beval Winston Churchill iedere vreemdeling die op de Britse eilanden arriveerde, te arresteren en interneren totdat de politieke betrouwbaarheid van de immigrant vastgesteld. Alle overgekomen Nederlanders, de Engelandvaarders,

werden eerst in de aankomsthavens en later in de *Royal Victoria Patriotic School* in Wandsworth geïnterneerd, lopende de onderzoeken naar hun politieke betrouwbaarheid.²⁷ Die onderzoeken lieten vaak lang op zich wachten en werden niet altijd even nauwkeurig verricht. De Britten kenden de Nederlandse achtergrond niet en een enkel gerucht kon voldoende zijn om iemand gevangen te houden.²⁸ Bovendien spraken de Nederlanders weinig tot geen Engels en klonk hun tongval in Britse oren Duits, dus verdacht.²⁹ Om deze onderdanen bij te staan, had de Londense regering behoefte aan een veiligheidsdienst die de Britten kon ondersteunen bij hun onderzoeken naar eventuele pro-Duitse Nederlanders.³⁰

Ten slotte werd de Nederlandse regering geacht zich ook in te spannen voor de geallieerde oorlogvoering. Sir David Petrie, het hoofd van de Britse inlichtingendienst MI6, liet weten dat de *Dutch Section* van zijn dienst (voor ieder door de Duitsers bezet land was een aparte sectie opgezet) behoefte had aan politieke, maatschappelijke en militaire inlichtingen over bezet Nederland. Als de Nederlanders deze niet konden aanleveren, zag Petrie zich genooddaakt zelf inlichtingenoperaties op Nederlands grondgebied te gaan uitvoeren.³¹ Omdat hiernaast de Britse sabotageorganisatie *Special Operations Executive* (SOE) het ondergrondse anti-Duitse verzet zou gaan organiseren en bewapenen, liep de Nederlandse burgerbevolking een groot risico slachtoffer te worden van Duitse represailles.³²

Om deze acute problemen het hoofd te bieden, richtte de regering in ballingschap op 19 juli 1940 de Centrale Inlichtingendienst (CID) op. Deze inlichtingen- en veiligheidsdienst in één weerspiegelde in twee opzichten de veranderde omstandigheden. Allereerst had de Nederlandse regering aanvankelijk geen zeggenschap over vorm of inhoud van het inlichtingenwerk.³³ Aangezien niet kon worden beschikt over radioverbindingen, trainingsmogelijkheden, uitrusting of ander materieel, kon deze dienst niet veel meer doen dan onder de Engelandvaarders op zoek te gaan naar mogelijk geschikte kandidaten voor het inlichtingenwerk. Die doorliepen dan de selectieprocedure bij MI6 en SOE en werden, eenmaal aangenomen, opgeleid en ingezet in hun inlichtingenoperaties.³⁴

Daarnaast stond de Centrale Inlichtingendienst, in tegenstelling tot vóór de oorlog, nu in het centrum van de politieke belangstelling. In de Londense politieke context, ook wel omschreven als slangenkuil, werden de inlichtingen- en veiligheidsdiensten daardoor onderdeel van de machtsstrijd die op de achtergrond speelde.³⁵ Koningin Wilhelmina speelde hierin een belangrijke rol. Zij schoof met instemming van MI6-hoofd Petrie haar vertrouweling en particulier secretaris François van 't Sant naar voren om deze dienst te gaan leiden.³⁶ Petrie kende Van 't Sant nog uit de Eerste Wereldoorlog. De koningin, die geen inzagge had in de notulen van de ministerraad, wist haar greep op het kabinetsbeleid via het inlichtingenwerk te vergroten: Van 't Sant stuurde namelijk al zijn inlichtingen in afschrift aan Wilhelmina.³⁷ Van 't Sant en zijn notitieblok werden

daarom in regeringskringen, maar ook door het verzet, gewantrouwd.³⁸ Omdat hij onder zijn leiding bovendien slechts zes Nederlandse agenten door de Engelsen boven bezet gebied had laten droppen, verloor hij ook het vertrouwen van de Britten.³⁹

Gerbrandy bond de strijd aan met Wilhelmina en slaagde erin Van 't Sant per 14 augustus 1941 te laten terugtreden. Daarna werden de problemen op het inlichtingenfront alleen maar groter. Van 't Sant ging onder 'Contact Holland' dóór met het uitzenden van agenten, onder wie de befaamde Erik Hazelhoff Roelfzema, de 'soldaat van Oranje', en bleef ook voor m15 veiligheidsonderzoeken uitvoeren.⁴⁰ Onder Van 't Sants ongeschikte opvolger kapitein Robert Pieter Jan Derksema kwam geen enkele agentenoperatie tot stand en luitenant-kolonel der mariniers Mattheus Reinhart de Bruijne, hoofd-CID vanaf 5 februari 1942, liep volledig vast in de 'paleiskupperijen' van de Londense politiek.⁴¹ Dat beeld bevestigde minister Van Lidth de Jeude in zijn dagboeken, toen hij eind 1942 schreef: 'Wat een wereld van wantrouwen en intrigues rondom dien inlichtingendienst!'⁴²

Er waren namelijk nogal wat kapers op de inlichtingenkust. Terwijl Van 't Sant op de achtergrond een belangrijke rol bleef spelen, probeerden maar liefst drie ministers de zeggenschap over inlichtingen- en veiligheidswerk te verwerven. Dat waren respectievelijk per 21 februari 1942 mr. Johannes van Angeren als minister van Justitie, die in de laatste jaren vóór de oorlog als secretaris-generaal altijd aanwezig was geweest bij de vergaderingen van de Centrale Inlichtingendienst met de politieverbindingen, minister van Binnenlandse Zaken Hendrik van Boeijen en minister van Defensie Van Boeijen ad interim (tot 15 september 1942) en zijn opvolger jonkheer ir. Otto van Lidth de Jeude.⁴³

Hun pogingen om de geheime diensten naar zich toe te trekken, leidden tot versnippering van het inlichtingenwerk. Onder Van Boeijen werkten de bureaus Zuivering en Documentatie, die wel inlichtingen nodig hadden, maar deze niet zelf inwonen.⁴⁴ De onder Justitie vallende Politie Buitendienst (PBD) kreeg het veiligheids- en contra-inlichtingenwerk, dat hoofdzakelijk bestond uit het assisteren van m15 bij de veiligheidsonderzoeken naar Engelandvaarders.⁴⁵ De militaire inlichtingen en sabotage (de operaties van *Special Operations Executive*) vielen toe aan het Bureau Militaire Voorbereiding Terugkeer, geleid door De Bruijne, en de Militaire Inlichtingendienst, een bureau dat rapportages schreef op basis van berichten van de geallieerden en Engelandvaarders.⁴⁶ Het civiele inlichtingenwerk was na de opheffing van de Centrale Inlichtingendienst vastgelopen op 3 juli 1942.⁴⁷ m16 en *Special Operations Executive* trokken aan de bel: Nederland leverde te weinig bruikbare inlichtingen uit bezet gebied én te weinig geschikte kandidaten voor agentenoperaties. Daar moest direct iets aan worden gedaan.⁴⁸

Premier Gerbrandy vroeg zijn ministers van Justitie en Oorlog hem te adviseren hoe hij deze crisis in het inlichtingenwerk moest oplossen. Op 19 september 1942 analyseerden Van Lidth de Jeude en Van Angeren dat het schortte aan

het 'zo hoognodige onderlinge vertrouwen' en aan de broodnodige geheimhouding. Bovendien riep de scheiding tussen militaire en civiele inlichtingen allerlei competentievraagstukken op, met als risico dat de ministers zelf zich gingen 'bewegen op het glibberige pad, dat een inlichtingendienst zich soms genoopt gevoelt te bewandelen'. Deze 'gebreken der organisatie' konden tot een 'verlies van mensenlevens' leiden, schreven Van Lidth de Jeude en Van Angeren. Daarom adviseerden zij, onder het Oorlogsdepartement, maar voor hun beider rekening, één sterk diensthoofd aan te wijzen dat een instituut 'met grote zelfstandigheid' zou gaan leiden. De politieke invloed op het inlichtingenwerk moest daarom beperkt worden tot het aanstellen en eventueel ontslaan van het diensthoofd en een 'algemene controle op de geldmiddelen'.⁴⁹

Wilhelmina liet echter weten niet het nut van een nieuwe dienst in te zien. De Noren konden ook zonder een inlichtingendienst, wist ze.⁵⁰ Dat standpunt was haar vermoedelijk ingefluisterd door de nog altijd invloedrijke Van 't Sant, die door minister Van Lidth de Jeude eens gekarakteriseerd werd als 'een vreemd mengelmoes van plichtsbesef en geheimzinnig gedoe'.⁵¹ In een poging om de strijd met 'Mevrouw' te ontlopen, probeerde Gerbrandy de nieuwe dienst aanvankelijk op te zetten zonder Koninklijk Besluit, maar nadat Wilhelmina toch overstag was gegaan, regelde hij het formeel: op 28 november 1942 werd Bureau Inlichtingen opgericht.⁵² Op 26 juli 1943, enkele maanden nadat Wilhelmina's voorkeurskandidaat reserve-majoor H.G. Broekman terugtrad,⁵³ ging de kleurrijke kapitein der infanterie van het Koninklijk Nederlands-Indisch Leger Jan Marginus Somer Bureau Inlichtingen aansturen. Onder zijn leiding zonden Bureau Inlichtingen en MI6 met succes 43 agenten, marconisten, codisten en microfotografen uit. Omdat hij het vertrouwen van de Britten won, kreeg hij meer inspraak in de planning en instructies van de inlichtingenoperaties en mocht hij de vooropleiding van de agenten verzorgen.⁵⁴

Somer bewees de Nederlandse regering in Londen daarmee hoe profijtlijk goed functionerende inlichtingen- en veiligheidsdiensten waren. Nu voldaan werd aan de toenemende Britse vraag naar inlichtingen ontstond ruimte om tegemoet te komen aan de inlichtingenbehoefte van de Nederlandse regering, door gegevens over de eigen bevolking in te winnen. Met 'overzichten van de toestand in Nederland' voorzag Bureau Inlichtingen de minister van Oorlog van inlichtingen over de stemming onder de bevolking (in omschrijvingen als: 'rotsvast vertrouwen in de overwinning', 'toch een zekere apathie'),⁵⁵ over de illegale pers,⁵⁶ over het afvoeren van de Joodse bevolking,⁵⁷ over politieke ontwikkelingen (Nederlands-Indië, de NSB),⁵⁸ over ontwikkelingen in het Duitse bestuur, over het economisch leven, over de *Arbeitseinsatz*⁵⁹ en over wisselende onderwerpen als verkeer, intellectueel en artistiek leven en 'kerken'.⁶⁰

Het belang van dit soort gegevens groeide gestaag vanaf 1943, toen de Russen aan hun voorjaarsoffensief tegen de Duitsers begonnen en een geallieerde overwinning naderbij leek te komen. Met de bevrijding in het achterhoofd begonnen de politici na te denken over de naoorlogse politieke situatie. Inlichtin-

gen speelden daarbij een belangrijke rol. Wilhelmina zelf ambieerde een 'Voorlopig Bewind' voor enige tijd, onder haar leiding, voordat het parlement weer in werking zou treden.⁶¹ Somer was daar duidelijk voor geporteerd en gebruikte zijn inlichtingenrapportages om de koningin in haar streven te steunen, om niet te zeggen dat hij de inlichtingen 'politiseerde'. Onder het kopje 'Algemeen', waar een samenvattende schets van de gesteldheid van de Nederlandse bevolking werd gegeven, onderstreepte Somer bijvoorbeeld eind 1943 dat de bevolking een 'sterk gezag' wenste, 'een regering verantwoordelijk tegenover de koningin en tegenover het volk, maar die niet de medewerking van de Kamers behoeft'.⁶²

Een van de factoren die Somer tot een goed diensthoofd maakten, was zijn focus op *security*: hij weigerde bijvoorbeeld Engelandvaarders in handen van MI6 te stellen zonder dat hij zelf kon zien welke veiligheidsmaatregelen de Britten troffen. Somer bekritiseerde in dit opzicht De Bruijne, die namens Bureau Militaire Voorbereiding Terugkeer ook agenten aan de Nederlandse sectie van *Special Operations Executive* leverde, maar daarbij in Somers optiek de Britten te veel de vrije hand liet.⁶³

In november 1943 bleek dat Somers kritiek terecht was en hoe catastrofaal het uit handen geven van die soevereiniteit kon zijn. *Special Operations Executive* en de Bruijne ontdekten toen dat H. Giskes, de aanvoerder van sectie III F van de *Abwehr* en J. Schreieder, hoofd van *Referat IV E* van de *Sicherheitsdienst* (SD), een geraffineerd *Englandspiel* of *Nordpolspiel* met de Britten en Nederlanders hadden gespeeld.⁶⁴ Alle Nederlandse agenten die de Nederlandse sectie van *Special Operations Executive* tussen november 1941 en zomer 1943 boven bezet gebied had gedropt, waren opgevangen en werden gedwongen aan 'Londen' terug te seinen dat alles in orde was: 57 van de 59 gevangengenomen agenten vonden de dood. De Duitsers hoopten met dit spel op de hoogte te komen van plaats en tijd van een eventueel te openen Westfront in de oorlog.⁶⁵ Dat kostte De Bruijne de ambtelijke kop. Per 15 maart 1944 werd een nieuwe organisatie voor het sabotagewerk opgericht: Bureau Bijzondere Opdrachten onder leiding van Van Oorschoot, die behalve de organisatie van het verzet ook propagandavoering en ondermijning tot taak kreeg. Dit bureau voerde tot aan de bevrijding enkele tientallen succesvolle operaties uit.⁶⁶

Dat de Londense diensten beter gingen functioneren, was voor een groot deel te danken aan de professionalisering van het verzet. Terwijl het anti-Duitse verzet in Nederland aanvankelijk betrekkelijk onschuldig en kleinschalig was, professionaliseerden lokale en landelijke verzetsgroepen – zoals de Ordedienst (OD), de Landelijke Organisatie voor hulp aan onderduikers (LO) en de Geheime Dienst Nederland (GDN) – zich in de loop van 1943.⁶⁷ Zij legden zich onder meer toe op sabotage, wapensmokkel, het aanleggen van illegale telefoonverbindingen en spionage. Sommige organisaties veranderden in de loop van de oorlog in ware inlichtingen- en veiligheidsdiensten, zoals sectie IV van de Stoottroepen, die zeer bedreven was op het terrein van contra-inlichtingen, *security*

(niet gepakt worden door de bezetter!) en opleiding – ervaring die na de oorlog van pas zou komen.⁶⁸ Ook De Geheime Dienst Nederland ontwikkelde zich met 34 bureaus, verspreid door heel Nederland, in september 1944 tot een landelijk opererende inlichtingen- en veiligheidsdienst.⁶⁹

Deze verzetsorganisaties op inlichtingen- en veiligheidsterrein leverden Bureau Inlichtingen (BI) belangrijke militaire, politieke en andere soorten gegevens. Ook zetten BI-agenten samen met verzetslieden succesvolle organisaties op, zoals de groep-Albrecht, die tegen het einde van de oorlog veel militaire gegevens doorgaf en een belangrijke rol speelde in *crossings* van bezet naar bevrijd gebied.⁷⁰

BUREAU NATIONALE VEILIGHEID EN DE HERWONNEN ZELFSTANDIGHEID, 1945-1946

Toen de bevrijding van Europa begon met de geallieerde landing in Normandië op 6 juni 1944, veranderde de inlichtingenbehoefte van politiek en bestuur van karakter. Britse en Amerikaanse legertroepen stootten onder leiding van veldmaarschalk Bernard Montgomery door naar het noorden, tot aan Arnhem. Daar stokte de opmars. Delen van Zeeland en Limburg en geheel Noord-Brabant waren bevrijd, alles wat daarboven lag nog niet. Tussen september 1944 en mei 1945 viel het bevrijde Nederlandse gebied onder de verantwoordelijkheid van *Civil affairs* van de *Supreme Headquarters Allied Expeditionary Forces* (SHAEF), dat ondersteund werd door het in Londen opgerichte Militair Gezag, onder chef-staf Hendrik Johan Kruls. Met de *Legal agreement* van 16 mei 1944 erkende SHAEF het Militair Gezag als het enige bevoegde Nederlandse gezag ter plaatse.⁷¹

Het Militair Gezag moest achter de linies openbare orde en veiligheid waarborgen, onder meer door achtergebleven Duitse spionage-, sabotage- en propagandanetwerken op te rollen, en het moest (om het vertrouwen van de bevolking terug te winnen) direct beginnen met de zuivering van bestuur en politie.⁷² De Britse diensten waarschuwden dat ook in het bevrijde zuiden netwerken van de *Gestapo* en de *Sicherheitsdienst* actief waren, die – net als hun Nederlandse agenten – ondergronds dreigden te gaan. Dat was niet alleen uit het oogpunt van toekomstige berechting, maar ook uit dat van toekomstige veiligheid zeer problematisch.⁷³

Voor dit werk had Kruls acuut behoefte aan een goed functionerend inlichtingen- en veiligheidsapparaat. Van een centraal aangestuurd 'apparaat' was echter op geen enkele manier sprake: de oorlog had een veelheid aan inlichtingen- en veiligheidsdiensten voortgebracht, die veelal naast of langs elkaar heen werkten, ja, elkaar soms zelfs tegenwerkten. Sectie III van het Militair Gezag onder leiding van Derksema moest daarom het inlichtingen- en veiligheidsterrein delen met de geallieerden, de Londense diensten en talloze verzetsorganisaties

en -clubjes. Maar omdat de inlichtingenafdeling van de *First Canadian Army* en de *Special Counter-Intelligence Unit* van de Britten hun gegevens niet met Derksema deelden, maar wel met prins Bernhard en de Stoottroepen, bokste Derksema weinig voor elkaar.⁷⁴

Toen ook de rest van Nederland op 5 mei 1945 werd bevrijd, brak de tijd aan om orde te scheppen in deze organisatorische chaos. Britse inlichtingenfunctionarissen trokken als eersten aan de bel. Zij verweten Derksema een gebrek aan coördinatie op het inlichtingenfront en weigerden daarom met hem samen te werken.⁷⁵ Hun bezorgdheid over de Nederlandse situatie was echter niet helemaal gespeend van eigenbelang: omdat zij niet samenwerkten met Derksema, vreesden de Britse diensten namelijk tegelijkertijd dat Derksema Nederland te snel te veel autonomie op inlichtingengebied zou bezorgen, met als gevolg dat zij belangrijke gegevens over agenten van de *Sicherheitsdienst* zouden mislopen.⁷⁶ In dezelfde periode oordeelde ook Somers plaatsvervanger Cees Fock dat de toestand op inlichtingengebied zorgelijk was. Bij Bureau Inlichtingen kwamen allerlei berichten binnen over achtergebleven Duitse zendapparatuur, codes en adressen van *stay behind*-agenten en over Russische infiltratie van Nederlandse organisaties. Met die berichten werd niets gedaan, terwijl dat wel nodig was.⁷⁷

Tegen deze achtergrond belegde premier Gerbrandy op 23 mei 1945 een bespreking in Hotel des Indes aan het Lange Voorhout in Den Haag met Kruls, Derksema, Somer en zijn plaatsvervanger Cees Fock, minister van Oorlog Jan de Quay en, namens de Binnenlandse Strijdkrachten, hoogleraar strafrecht Jacob Maarten van Bemmelen.⁷⁸ Dit gezelschap besloot haastig een nieuwe inlichtingenorganisatie op te zetten: Bureau Nationale Veiligheid (BNV). Dit kreeg op 29 mei 1945 volgens de instellingsbeschikking van het Militair Gezag de taak 'met uitsluiting van alle andere instanties, alle werkzaamheden te verrichten de in- en uitwendige veiligheid van den Staat betreffende en daar over contacten op te nemen en te onderhouden met de geallieerden'.⁷⁹ Aan de leiding van het bureau kwam de voormalige korpschef van de Rotterdamse politie, Louis Einthoven, te staan, een oude bekende van Jan de Quay.⁸⁰

Einthoven, op 30 maart 1896 geboren in Soerabaja, werkte tussen 1920 en 1933 als officier van justitie in Batavia, onderbroken door een verblijf van enkele jaren bij het Internationaal Arbeidsbureau in Genève. In 1933 keerde hij terug naar Nederland om in december hoofdcommissaris van de Rotterdamse Gemeentepolitie te worden. Daar maakte hij kennis met het politieke inlichtingenwerk en de Centrale Inlichtingendienst.⁸¹ Enkele maanden voor de oorlog ging Einthoven, die vaker politiek getinte voordrachten hield over verdraagzaamheid en nationale identiteit, voor het Bureau Ontspanning en Ontwikkeling van de Generale Staf bijeenkomsten houden waarin hij moest pogen de geest in het leger te verbeteren, waarvoor hij tijdelijk zijn werkzaamheden als korpschef neerlegde. Prins Bernhard, een van de vaste aanwezigen, leerde tijdens deze bijeenkomsten Einthoven kennen.⁸² In deze fase ontstond Einthovens fascinatie voor

‘morele’ of ‘geestelijke weerbaarheid’, die zich concreet uitte in het peilen en manipuleren van de stemming onder de bevolking.⁸³ Vlak voor het uitbreken van de oorlog pakte hij zijn werkzaamheden als korpschef weer op en op 6 augustus 1940 richtte hij samen met Jan de Quay en Hans Linthorst Homan de Nederlandse Unie op, die in december 1942 uiteindelijk verboden werd.⁸⁴

In mei 1942 werd Einthoven gearresteerd en geïnterneerd in kamp Beekvliet, Sint-Michielsgestel. Daar ontsnapte hij in september 1944. Hij dook onder en werkte in het geheim in Den Haag aan beleid voor de zuivering en ordehandhaving tijdens de te verwachten ‘overgangstijd’, om in februari te ‘crossen’ naar bevrijd Zuid-Nederland. Daar meldde hij zich bij prins Bernhard.⁸⁵ Omdat Einthoven zich, evenals Somer, een voorstander had getoond van een extraparlamenteair transitiebewind onder Wilhelmina (Einthoven had haar op 17 april 1942 een uitgewerkt voorstel toegestuurd voor een periode van ‘godsvrede tussen de partijen’: een ‘autoritair bewind’ onder leiding van Wilhelmina)⁸⁶ nodigde de koningin hem begin 1945 in Londen uit, vermoedelijk om over deelname aan het derde kabinet-Gerbrandy te spreken. Einthoven wilde zich echter inzetten voor het ordelijk verloop van de terugkeer. Hij kreeg een kantoor bij het Militair Gezag om allerlei maatregelen op dat gebied voor te bereiden. Op 28 mei 1945 begon hij als hoofd-BNV.⁸⁷

Het Bureau Nationale Veiligheid, dat zijn intrek nam in het Grand Hotel in Scheveningen, werd welbeschouwd opgezadeld met de missie om het Nederlandse gezag weer de zelfstandigheid terug te geven die het in Londen was kwijtgeraakt, en wel met handhaving van de goede betrekkingen met de Britse inlichtingen- en veiligheidsdiensten. In de zogenoemde ‘overgangstijd’, de periode tussen het vertrek van de Duitse bezetter en het weer in werking treden van de parlementaire democratie, moest het daartoe enkele problemen afwikkelen die de oorlog met zich had meegebracht.⁸⁸

Eerst en vooral moest Einthoven jacht maken op de *Werwolf-Gruppen*: door Himmler georganiseerde ondergrondse sabotage- en terreurnetwerken.⁸⁹ De vrees bestond dat ‘vertegenwoordigers van Duitse instituten’ en ‘handlangers, aanbrengers en vertrouwden’ van de Duitsers, die ofwel niet ontsnapt waren naar Duitsland ofwel ‘opzettelijk waren achtergelaten’, ‘aanknopingspunten zouden vormen voor een nieuwe Duitse spionageorganisatie’. Daarom moest ‘het gehele netwerk’ worden opgerold.⁹⁰ De wildste geruchten deden de ronde, zoals berichten van ‘uitgewekenen’ over een ‘pro-Duitse mevrouw in Wasse-naar’⁹¹ die SS’ers in haar huis zou herbergen, en een gevluchte commandant van de *Sicherheitsdienst* die ‘vermoedelijk het hoofd was van de Weerwolf-organisatie in Den Haag’. Een bezoek van Wilhelmina zou zelfs zijn uitgesteld vanwege de *Werwolf*-dreiging. In juni schatte het BNV dat de *Werwolf*-groepen tussen de duizend en tweeduizend mensen omvatten, al kon dat aantal ook lager liggen omdat de opbouw werd onderbroken door de plotselinge capitulatie.⁹²

Einthoven nam, ‘zodat ook op dit terrein Nederland langzamerhand weer op eigen benen kwam te staan’, bovendien de archieven en 1500 gevangenen,

die op 15 juli 1945 nog vastzaten, over van de Canadese *Field Security*, toen de *Legal agreement* tussen de Nederlandse autoriteiten en het geallieerde militaire gezag afliep.⁹³ Einthovens BNV ging hen, mede met het oog op de Duitse netwerken, verhoren en maakte daarvan processen-verbaal op.⁹⁴

Een tweede element van de missie van het Bureau Nationale Veiligheid bestond in het ondersteunen van het Militair Gezag bij de zuivering van politie en bestuur, en bij de handhaving van de openbare orde en veiligheid. Het Militair Gezag vreesde enerzijds voor een nationale 'bijltjesdag', in de vorm van grootschalig geweld tegen (vermoedelijke) collaborateurs, en anderzijds voor een mogelijke herhaling van 'november 18'.⁹⁵ Om dit te voorkomen moest het Bureau Nationale Veiligheid Kruls waarschuwen voor deze en andere gevaren voor de openbare orde en veiligheid.

Enerzijds was hiervoor een contra-inlichtingenbureau nodig, dat in de gaten hield of er niet door andere landen onrust werd gekweekt. Einthoven nam hiervoor een groepje medewerkers van Bureau Inlichtingen over, onder leiding van de voormalige verzetsman Leen Pot.⁹⁶ Anderzijds was er behoefte aan inlichtingen over binnenlandse politieke dreigingen. Om daar zicht op te krijgen, nam Einthoven de 'deftige'⁹⁷ Johan Gottlieb Crabbendam in dienst, die voor de oorlog politiek inlichtingenwerk had verricht bij de Haagse Gemeentepolitie.⁹⁸ In zijn boek *Vuile oorlog in Den Haag* betoogt Rudi Harthoorn dat Crabbendam niet vóór maar tijdens de oorlog inlichtingenwerk had verricht bij de Haagse gemeentepolitie. Hij zou daar als hoofd van de Documentatiedienst, waaronder ook de inlichtingendienst viel, van 25 november 1940 tot 3 april 1941 inlichtingenwerk hebben gedaan, dus ook onder de Duitse bezetter.⁹⁹

Hoewel de documentatie van de Centrale Inlichtingendienst in mei 1940 werd vernietigd en slechts een enkele BNV'er ook voor de oorlog bij de Centrale Inlichtingendienst had gewerkt,¹⁰⁰ kopieerde Bureau-Crabbendam, of Bureau B, wel de werkwijze van de Centrale Inlichtingendienst. Van organisatorische continuïteit was geen sprake, ook al omdat Einthoven vond dat zijn dienst wezenlijk anders moest zijn dan de Centrale Inlichtingendienst, maar het politieke inlichtingenwerk dat Crabbendam ging verrichten, was op zijn minst geïnspireerd op de vooroorlogse praktijk. Net als Rooseboom dat had gedaan, klopte Crabbendam aan bij de berichtendiensten van de politie, die inlichtingen hadden verzameld uit open en gesloten bronnen. Zijn dienst knipte en plakte die lokale inlichtingen aan elkaar en maakte een landelijke kaart van extremistische politieke stromingen, partijen en verwikkelingen, die hij weer doorstuurde naar de lokale korpsen.¹⁰¹

Crabbendam, die vanaf begin 1946 over een staf van twintig man beschikte en dus van meet af aan meer armslag had dan Rooseboom vóór de oorlog,¹⁰² rapporteerde over allerlei onderwerpen: over voormalige leden van de NSB in Nederland en Nederlands-Indië¹⁰³ en (communistiche) kritiek op het regeringsbeleid,¹⁰⁴ tot over het politieke leven in wel vijftig verschillende organisaties, waaronder de Communistische Partij Nederland, over Jehova's getuigen,

maar ook over rechts-extremistische clubjes en organisaties, antimilitaristen en sociaal en socialistisch georiënteerde reformisten, evenals over verenigingen als Vrijdenkersvereniging 'de Dageraad', het Logos-verband, de Nederlandse Bellamy Partij, de Nederlandse Vredestichters, de Groep voor de Nederlandse Herziene Democratie en Vereniging Vrij Spanje.¹⁰⁵

Deze overzichten waren bedoeld om het Militair Gezag een beeld te schetsen van de stemming in het hele land. In Apeldoorn was bijvoorbeeld in 1945 'de stemming onder de bevolking rustig; van agitatie op politiek terrein was niets te bespeuren'.¹⁰⁶ In Eindhoven werden in februari 1946 'met manshoge letters' politieke leuzen op de muren gekalkt, zoals 'Weg met de Haagsche bureaucratie' en 'Bevrijd ons van het Westen'. In Delft werd een handgranaat door de ruit van een vrijgelaten 'veronderstelde collaborateur' geworpen, terwijl het in Leiden en Rotterdam rustig was, en in Brunssum was 'de geest onder de arbeiders goed te noemen'.¹⁰⁷

Afgezien van het voortvarende werk van Bureau B, dat een eigen locatie had – eerst aan het Alexanderveld en later in de Javastraat 68 in Den Haag¹⁰⁸ – liep het Bureau Nationale Veiligheid vast in allerlei intriges en wantoestanden.¹⁰⁹ Ten dele was dit te wijten aan het geïmproviseerde karakter van de dienst. Exemplarisch hiervoor was de manier waarop een oud-medewerker schetste hoe hij vlak na de bevrijding, zittend op een stoeprand, door een oude bekende werd gevraagd of hij niet bij het Bureau Nationale Veiligheid wilde komen werken. Hij moest zich melden bij 'Hompië': 'En Hompië vroeg of ik niet zelf iets nuttigs kon verzinnen. Ik zei: "Jullie hebben toch dossiers nodig? Goed idee," zei hij, "dossiervorming, jij doet dossiervorming"'.¹¹⁰

Een andere factor die een grote rol speelde in het ontstaan van de wantoestanden, waren de grote aantallen 'wilde jongens'. Einthoven zelf schreef in zijn memoires dat Gerbrandy en De Quay hem de opdracht hadden gegeven om alle illegale groepen en groepjes die tijdens de bezetting spionnen en saboteurs hadden opgespoord, te 'coördineren'. Hij moest dus 'deze mensen in dienst nemen' om 'in ruil daarvoor de gegevens die zij in de oorlog verzameld hadden' in handen te krijgen.¹¹¹ Binnen het BNV hadden de voormalige verzetsstrijders volgens een oud-BNV'er 'macht, want die konden zeggen wie fout was' geweest.¹¹² Als gevolg van deze 'grootschalige opzet' kwamen er zoveel clubjes en eenlingen in dienst, dat het Bureau Nationale Veiligheid in november 1945 maar liefst 1356 medewerkers telde.¹¹³

Het praktische nadeel hiervan was dat Einthoven de wilde levensstijl van de verzetslieden en hun onderlinge ruzies importeerde. De oud-illegalen vertrouwden elkaar niet, net zo min zij Einthoven vertrouwden. Bovendien zetten velen hun 'levenstrant uit de illegaliteit rustig voort'. Zo stalen ze volgens Einthoven auto's van fatsoenlijke burgers onder het motto 'nsb-bezit'.¹¹⁴ Onder deze voormalige illegalen werden 'herhaaldelijk wapens aangetroffen, soms van Duitse, soms van geallieerde afkomst', waarvoor zij moeiteloos achtergelaten 'munitie en springstoffen' konden vinden.¹¹⁵ Het was 'wild west', karakteriseerde

een oud-medewerker; het Bureau Nationale Veiligheid was 'een soort almachtige dienst' geworden 'waar alles mocht en alles kon'.¹¹⁶ In een sfeer van bandeloosheid en intriges brak bovendien een persoonlijk conflict uit tussen Einthoven en een van zijn afdelingshoofden, Wim Sanders, met op de achtergrond een departementaal conflict met het ministerie van Justitie, dat in de pers breed zou worden uitgemeten.¹¹⁷

DE CENTRALE VEILIGHEIDSDIENST, 1946-1949

In januari 1946 besloot het door Wilhelmina aangewezen kabinet-Schermerhorn-Drees om het Bureau Nationale Veiligheid later dat jaar op te heffen. Dat kon ook, omdat het BNV in Einthovens woorden een 'opruimdienst' was geweest. Toen de 'Duitse spionagediensten waren opgeruimd en van sabotage door *stay behind*-organisaties van de Duitsers geen sprake was geweest', had het bureau volgens Einthoven zijn missie volbracht.¹¹⁸

Ondertussen had het kabinet eveneens besloten dat Nederland een internationalere politieke koers zou gaan varen. In dat kader zou in de toekomst ook een uitgebreider inlichtingen- en veiligheidsapparaat nodig zijn.¹¹⁹ Die noodzaak werd, zoals Engelen in zijn proefschrift opmerkte, op zichzelf niet ter discussie gesteld of toegelicht. Volgens Engelen zou de politieke elite de oprichting van zo'n 'permanente' veiligheidsdienst als opvolger van het tijdelijke BNV aanvaard hebben vanwege de bezetting en het nog altijd aanwezige, al dan niet latente anticommunisme.¹²⁰ Een aanvullende verklaring is dat het Venlo-incident uit 1939 hierin een belangrijke rol speelde; dit had immers aangetoond waartoe het ontbreken van een contra-inlichtingendienst kon leiden. Uit het in de vorige paragraaf gestelde volgt bovendien dat politici en bestuurders in Londen en verzetslieden in bezet Nederland tijdens de oorlog hadden ondervonden hoe profijtelijk een goed functionerend inlichtingenapparaat was.

Het is goed mogelijk dat het kabinet een 'zetje' kreeg toen het in november 1945 een zorgwekkend inlichtingenrapport ontving van de Canadese *Field Security Sections*, die tot de *Legal agreement* van juli 1945 het contra-inlichtingen- en veiligheidswerk op Nederlands grondgebied hadden verricht. Zij hadden tot de komst van het Militair Gezag talloze Duitsers en collaborateurs opgepakt en verhoord om zich een beeld te vormen van het Duitse inlichtingenwerk in Nederland, ook vóór 1940.¹²¹ In het rapport hierover dat zij de Nederlandse regering beschikbaar stelden, bleek dat er ook al voor 1940 op grote schaal werd gespioneerd¹²² – zelfs op zo'n grote schaal, dat een bij het contra-inlichtingenwerk betrokken rijksrechercheur het 'een voor een onafhankelijke staat beschamende toestand' had gevonden.¹²³

De *Field Security Sections* rapporteerden dat niet slechts vreemdelingen in Nederland spioneerden, maar ook 'landgenooten, van wie men op grond van hun politieke gezindheid kan vreezen, dat zij bereid zijn zich te laten gebruiken

door mogendheden met agressieve bedoelingen'. Wilde het kabinet 'soortgelijke machinaties van agenten van grote mogendheden' in de toekomst voorkomen, dan was 'een behoorlijk apparaat nodig', dat toezicht op zowel die landgenoten als op 'ongewenste vreemdelingen' moest houden.¹²⁴ Einthoven, die van de Britse *Civil Security Liaison Mission Holland* een eigen verontrustend inlichtingenrapport over hetzelfde onderwerp had ontvangen, was het daar geheel mee eens: een 'goede inlichtingendienst in het buitenland gepaard aan een goede contraspionagedienst in Nederland, was essentieel voor de beveiliging van ons vaderland'.¹²⁵

Dit rapport zal het kabinet-Schermerhorn-Drees gesterkt hebben in de overtuiging dat 'een apparaat' nodig was om vijanden buiten de poort te houden én vijanden die al binnen de poorten waren, in de gaten te houden. Op de achtergrond speelde ook de herinnering aan het Venlo-incident, dat immers had aangetoond dat het ontbreken van een goed contra-inlichtingenapparaat desastreuze gevolgen kon hebben. Het laatste zetje werd vermoedelijk gegeven door Igor Gouzenko, een klerk op de ambassade van de Sovjet-Unie in Ottawa, die in 1945 overliep naar het Westen. Uit de documenten die hij meebracht naar de *Royal Canadian Mounted Police* (RCMP) bleek hoe intensief de inlichtingenactiviteiten van de Sovjet-Unie tegen het Westen waren.¹²⁶

Hoe zou zo'n apparaat eruit moeten zien? Hierover spraken Louis Einthoven en Cees Fock op 30 oktober 1945 en 29 januari 1946 met de ministers van Algemene Oorlogvoering (Willem Schermerhorn), Oorlog (Jo Meijnen), Justitie (Hans Kolfsochten) en de chef-staf van het Militair Gezag, Hendrik Kruls.¹²⁷ Meijnen was van mening dat het kabinet naar Groot-Brittannië kon kijken: het Britse model moest leidend zijn voor het op te tuigen Nederlandse inlichtingen- en veiligheidsapparaat. Dit betekende dat er een centrale veiligheidsdienst zou worden opgericht zonder executieve bevoegdheden als arrestatie en detentie, waarmee het inlichtingenwerk werd gescheiden van opsporing en vervolging, onder de directe verantwoordelijkheid van de minister-president.¹²⁸

In andere landen bestond zo'n strikte juridische scheiding tussen opsporing en vervolging enerzijds en inlichtingen anderzijds niet. Een van de Franse diensten die naar politiek extremisme keek, was de *Renseignements Généraux*, een politiedienst.¹²⁹ Ook de Zweedse veiligheidsdienst *Säkerhetspolisen* is een politiele organisatie, die onder verantwoordelijkheid van het ministerie van Justitie valt.¹³⁰ Dat in Nederland wel gekozen werd voor een scheiding tussen politieke/justitiële en inlichtingenbevoegdheden, vloeide niet alleen voort uit het feit dat dit in Groot-Brittannië zo geregeld was, maar ook uit de ervaringen met een inlichtingen- en opsporingsapparaat van het totalitaire Duitsland tijdens de bezetting. In feite rekende de Nederlandse politieke elite op dezelfde manier af met het oorlogsverleden zoals West-Duitsland dat zou doen, alleen zou dit onderscheid in West-Duitsland constitutioneel verankerd worden. In de grondwet van de Bondsrepubliek Duitsland van 23 mei 1949 werd het onderscheid tussen executieve bevoegdheden en inlichtingenwerk opgenomen als *Trennungsgebot*.

Dit betekende dat de op 7 november 1950 opgerichte *Bundesamt für Verfassungsschutz* (BfV) net als de BVD 'slechts' een gegevens verzamelende en verwerkende dienst zou worden, zonder opsporingsbevoegdheden.¹³¹

Terwijl het op kabinetsniveau vooral ging over de inbedding van de veiligheidsdienst, toegespitst op de politieke verantwoordelijkheid en omvang van de dienst, boog Einthoven zich over de dreigingspercepties en organisatiestructuur. Hij nam plaats aan de tekentafel en ontwierp een veiligheidsdienst die steunde op twee pijlers: 'Taak A' omvatte het contra-inlichtingenwerk, beter omschreven als 'de beveiliging tegen sabotage, spionage en ongewenste propaganda door het buitenland'. Fock en Einthoven beloofden op dit vlak nauw samen te werken; buitenlandse inlichtingen konden het contra-inlichtingenwerk ondersteunen, en omgekeerd.¹³² De B-taak bestond uit het inwinnen van politieke inlichtingen en het waarschuwen van de regering voor extremistische dreigingen, in feite het politieke inlichtingenwerk dat Crabbendam verzette. 'Beveiliging tegen aanslagen tegen het wettig gezag en aanslagen op de democratische staatsvorm' behoorden daarom ook tot de tweede kerntaak van de op te zetten dienst, aldus Einthoven.¹³³

In Einthovens optiek zou de nieuwe veiligheidsdienst wezenlijk verschillen van de vooroorlogse Centrale Inlichtingendienst.¹³⁴ Volgens Einthoven hadden de broers Rooseboom, 'twee kundige en hardwerkende officieren', hun best gedaan, maar omdat zij hun werk vrijwel zonder bevoegdheden, personeel en geld hadden moeten doen, was 'van een behoorlijke waarborg van onze veiligheid' nauwelijks sprake geweest.¹³⁵ De grootste weffout in het vooroorlogse systeem vond Einthoven dat de Centrale Inlichtingendienst 'met de pet in de hand' bij de politie moest aankloppen om gegevens. Een eerste wezenlijk verschil met de Centrale Inlichtingendienst zou daarom volgens Einthoven moeten zijn dat de nieuwe, centraal werkende veiligheidsdienst 'landelijke bevoegdheden' kreeg, die 'de verbindingen' verplichtten om gevraagde gegevens door te geven. Dat zou een juridische verankering vergen.¹³⁶

Daarnaast zou de nieuwe dienst professioneler moeten werken, betoogde Einthoven op 29 januari 1946. Als er een dienst zou komen, dan zou het personeel daarvan uitvoerig geselecteerd, gescreend en opgeleid moeten worden.¹³⁷ Hij had zelf al een selectie gemaakt van een beperkt aantal van de 1356 medewerkers van het Bureau Nationale Veiligheid die hij wilde meenemen naar de Centrale Veiligheidsdienst.¹³⁸ Een oud-medewerker die tot de gelukkigen behoorde, herinnerde zich dat hij, net als de ontslagenen, bij Einthoven op kantoor moest komen. Dat kantoor bevond zich, omdat het Grand Hotel niet verwarmd kon worden, sinds oktober 1945 in een van de acht verschillende panden aan de Badhuisweg en Brusselse Laan in Scheveningen.¹³⁹ Einthoven vroeg hem ondanks het goede nieuws om net als de ontslagenen 'stampvoetend naar buiten te lopen'. Dat scheelde niet alleen scheve blikken, maar zo hield Einthoven ook geheim wie tot de personeelskern van zijn nieuwe dienst behoorde.¹⁴⁰

Een laatste verschil ten opzichte van de vooroorlogse situatie was administratief van aard. Eindhoven wilde dat, net als bij de Britse veiligheidsdienst, een centrale cartotheek zou worden opgebouwd. Die moest als papieren rug-gengraat van het binnenlandse veiligheidswerk gaan functioneren. Bijkomend voordeel was dat die gevoelige gegevens beter beveiligd konden worden. Daarom zou een afzonderlijke documentatieafdeling een uitvoerige kaartenbak gaan bijhouden met daarin dossiers over alle individuen die een gevaar vormden voor de democratische rechtsorde en de staatsveiligheid.¹⁴¹

Het kabinet-Schermerhorn-Drees omarmde deze voorstellen tot schaalvergroting en opwaardering van het inlichtingenbestel. Op 16 februari 1946 werd de Buitenlandse Inlichtingendienst opgericht, onder leiding van Fock.¹⁴² De inlichtingendienst nam haar intrek in 'villa Maarheeze', een prachtig pand aan de Rijksstraatweg 675 te Wassenaar.¹⁴³ Eindhoven werd hoofd van de 'Centrale Veiligheidsdienst der Nederlandse regering' (CVD), die net als M15 onder de directe verantwoordelijkheid van de premier viel. Het Koninklijk Besluit van 9 april 1946 belastte de dienst met de twee taken die Eindhoven had omschreven: het inwinnen van inlichtingen in het binnenland over 'spionage, sabotage en voor de binnenlandse orde en veiligheid ongewenste propaganda' en over 'elk streven gericht op de bestrijding van het wettig gezag met onwettige middelen, dan wel op aantasting van de grondslagen van een democratische regeringsvorm'.¹⁴⁴ Dit ging de CVD doen vanuit het pand aan de Javastraat 68, waar Crabbendam al enige tijd kantoor hield en dat uit veiligheidsoverwegingen geen huisnummer op de gevel droeg.¹⁴⁵ Toen de dienst in de jaren daarop groeide, verhuisde hij naar enkele panden aan de Eisenhowerlaan in Den Haag.¹⁴⁶

Het ambtelijke steekspel

In binnen- en buitenland moest men nog wennen aan deze nieuwe speler die, in tegenstelling tot vóór de oorlog, een centrale en actieve rol opeiste op contra-inlichtingen-, veiligheids- en beveiligingsgebied. Op het internationale vlak moest Eindhoven laveren tussen soevereiniteit en buitenlandse inmenging in het Nederlandse inlichtingenbedrijf. Buitenlandse diensten die nog enige tijd na afloop van de oorlog het recht hadden zelfstandig te opereren in en vanuit Nederland,¹⁴⁷ ook de bevriende zoals de Britse, waren voor de oorlog gewend geweest om zonder tussenkomst van een Nederlandse dienst inlichtingenwerk op Nederlands grondgebied te ontplooien. Bovendien beschikten deze diensten in het buitenland over de expertise waarvan Eindhoven voor de opbouw van zijn nieuwe dienst graag gebruik wilde maken.

De Nederlandse zelfstandigheid op inlichtingengebied moest daarom nog worden uitonderhandeld. Dat begon toen Eindhoven eind 1945 in gesprek trad met *colonel* Cordeau en *colonel* Denis¹⁴⁸ van de *Secret Intelligence Service*¹⁴⁹ en functionarissen van de *Special Operations Executive*. Eindhoven zei wel in te zien dat grote mogelijkheden altijd eigen inlichtingenmensen in het buitenland zou-

den stationeren,¹⁵⁰ maar deed het verzoek om zijn nieuwe dienst desondanks te beschouwen als volwaardige partnerdienst. Bovendien verzocht Einthoven om iets wat in de inlichtingenwereld volstrekt ongebruikelijk was: hij vroeg of een select clubje Nederlanders kon worden opgeleid aan de *British Army Field Security School* in Paderborn, onder meer in *security*, coderen, personeelsselectie en zelfs *silent killing*, een techniek die vermoedelijk alleen voor de *stay behind*-agenten bedoeld was. Zo'n kijkje in de keuken gunden diensten elkaar doorgaans niet, maar volgens Einthoven hadden de Britten de broodnodige expertise en was Nederland bovendien voor een inlichtingenopleiding 'te klein, overbevolkt en het volk te nieuwsgierig'.¹⁵¹

Dit was ook in het Britse belang, betoogde Einthoven, want de Britse inlichtingendienst hoefde in Nederland geen eigen agentennetwerken te bekostigen. Zijn dienst zou altijd 'tot de beschikking' van de Britse inlichtingen- en veiligheidsdiensten staan, ook om inlichtingenwerk tegen Groot-Brittannië op Nederlandse bodem te verstoren.¹⁵² En waar MI6 voor de oorlog, zonder tussenkomst van de Nederlandse overheid, op 'derderangs Nederlanders' had moeten vertrouwen – een verwijzing naar het Venlo-incident –, beloofde hij nu 'eersteklas agenten' aan te leveren.¹⁵³ Om de twijfelende Britten over de streep te trekken, kwam Einthoven nog met een ander voorstel op de proppen. Was het niet een idee om onder het voormalige verzet 'handige'¹⁵⁴ en betrouwbare Nederlanders aan te werven en hen naar Duitsland te sturen? Hij veronderstelde dat de 'naderende winter' ongetwijfeld 'ongewenste elementen onder de massa' zou voortbrengen, die een gevaar voor de zwaarbevochten vrede betekenden. De Nederlanders bewogen zich vanwege hun 'uitgebreide kennis over Duitsland, taalbeheersing en ras' gemakkelijker dan de Britten onder de Duitse bevolking en zouden daar *antisabotage squads* kunnen vormen. De Britten geloofden in Einthovens oprechtheid en toonden interesse, vooral voor het aanknopen van nauwe banden op langere termijn, op voorwaarde dat Einthoven alleen met hén zaken zou doen.¹⁵⁵

Dat beloofde Einthoven, maar hij ging niettemin ook in gesprek met de Amerikanen.¹⁵⁶ Hij sprak onder andere met de *Strategic Service Unit* en de *Central Intelligence Group*, beide opvolgers van de Amerikaanse oorlogsdienst *Office of Strategic Services*, over allerlei inlichtingenzaken.¹⁵⁷ De toekomst van de veiligheidsdienst besprak Einthoven met de Amerikaan *lieutenant colonel* Ides van der Gracht.¹⁵⁸ Hij schatte Einthoven in als 'eerlijk, oprecht, recht-door-zee en voor Nederlandse *politicos* soms te uitgesproken'. Begin 1946 vroeg Einthoven Van der Gracht om 'de hechtst mogelijke samenwerkingsrelatie' met de Amerikanen, wat hem betreft op gelijke voet met de Britten, of zoals Van der Gracht rapporteerde: 'the cousins', die volgens Van der Gracht hun 'neus iets dieper in zijn zaken staken' dan Einthoven lief was. Dat zou nog wel wat overredingskracht vergen jegens het kabinet-Schermerhorn, dat volledig 'in the British tent' zat, noteerde de Amerikaan.¹⁵⁹

Einthoven vroeg de Amerikanen in feite hetzelfde als wat hij de Britten had gevraagd. Hij wilde zó nauw samenwerken dat 'de geallieerde diensten' geen

‘noodzaak zouden zien om zelf omvangrijke agentennetwerken op te bouwen’, om op die manier de Nederlandse soevereiniteit op inlichtingengebied te waarborgen. Bovendien zou hij graag enkele Nederlanders in de Verenigde Staten in inlichtingenwerk laten opleiden.¹⁶⁰ Om zijn gesprekspartner te vleien, zei Einthoven dat een van zijn medewerkers, die tijdens de oorlog de training van de *Office of Strategic Services* (oss) had gevolgd, de Amerikaanse inlichtingopleiding ‘veel uitgebreider en gedetailleerder’ vond ‘dan die van de Britten’.¹⁶¹ Diezelfde medewerker, vermoedelijk de vermaarde latere BVD’er Bill Visser, die nog steeds contacten onderhield met de Amerikanen, was nu overigens welbeschouwd een Amerikaanse agent binnen de Nederlandse veiligheidsdienst.¹⁶²

Ook op binnenlands terrein moest Einthoven marchanderen om de veiligheidsdienst naar zijn eigen inzicht te kunnen vormgeven. Verschillende ambtelijke spelers keken anders tegen de dreigingspercepties, organisatie en legitimiteit van de veiligheidsdienst aan. Een eerste tegenspeler met wie Einthoven te maken kreeg, was minister van Financiën Piet Lief tinck. Bij de oprichting van de Centrale Veiligheidsdienst was rekening gehouden met het uitzonderlijke staatsrechtelijke en dus financieel-beheersmatige karakter van de dienst, ook in termen van ‘interne en externe financiële controlemaatregelen’. Volgens een accountantsrapport van november 1946 gold voor deze dienst immers ‘security first’. Daarom kon ‘niet worden voldaan aan de eisen die normaliter aan een administratie werden gesteld’.¹⁶³ Lief tinck vond die financiële autonomie echter onverstandig. Hij zei ongerust te zijn over de kosten van Einthovens dienst en vreesde ‘dat een apparaat van te grooten omvang in het leven zou worden geroepen’. Ondertussen stond het Lief tinck vermoedelijk ook niet aan dat Einthoven zich op allerlei manieren aan de greep van Financiën trachtte te onttrekken – in salariëring, maar zelfs in onderhandelingen met het bedrijf dat het pand aan de Javastraat moest schoonmaken.¹⁶⁴ Of Lief tinck daar de hand in had, is niet duidelijk, maar in de jaren daarop werd Einthovens begroting aanzienlijk beknot.¹⁶⁵

Een tweede ambtelijke speler die zich met de veiligheidsdienst bemoeide, was het ministerie van Justitie. Waar de politiek dat naliet, zwengelde secretaris-generaal van Justitie Jan Tenkink wél een debat aan over de bestaansnoodzakelijkheid van de veiligheidsdienst, al deed hij dat pas toen de oprichting van de Centrale Veiligheidsdienst een feit was. Hij kwam in het geweer tegen artikel 3 van het Koninklijk Besluit van 9 april 1946, waarin stond dat de BVD inlichtingen inwon ‘met uitsluiting van alle overheidsorganen, diensten en in overheidsdienst staande personen’.¹⁶⁶ Terwijl de procureurs-generaal als fungerend directeurs van de Rijkspolitie vóór de oorlog een belangrijke rol hadden gespeeld in de spionagebestrijding, werd Tenkinks departement door die formulering nu de facto buitenspel gezet.¹⁶⁷

Ten onrechte, oordeelde de secretaris-generaal. Om te beginnen had de Centrale Veiligheidsdienst überhaupt geen bestaansgrond, vond Tenkink, en daarom was de legitimiteit van de bestaande dienst discutabel. De militaire veiligheid van de staat was een zaak van de minister van Oorlog en strafrechtelijke

vergrijpen als spionage behoorden tot het domein van Justitie. Als er al een additionele dienst op dit terrein zou worden opgericht, dan zou die onontkoombaar nauw moeten samenwerken met ambtenaren van Justitie, aangezien alleen zij konden beoordelen of iets een strafbaar feit was, vond Tenkink. In plaats daarvan gedroeg de Centrale Veiligheidsdienst zich 'te veel als een onafhankelijke dienst tegenover het departement van Justitie' en zette daarmee de rechtsstaat op het spel, een nieuw argument in de discussie.¹⁶⁸ Doelend op het Politiebesluit van 1945 zei Tenkink dat hij de neiging om politiewerk los te koppelen van 'de magistratuur' sowieso riskant vond: de politie kon dan wel eens een 'machtsfactor in de Staat' en 'een bedreiging voor de Rechtsstaat' worden. Omdat Tenkink het binnenlandse inlichtingenwerk rekende tot 'preventief politiewerk' – de veiligheidsdienst bracht immers 'verstoringen der openbare orde en de bedreiging daarvan' die 'een gevaar voor de veiligheid van de Staat' vormden, in kaart – dan gold dit zijns inziens evengoed voor de Centrale Veiligheidsdienst. Wilde het kabinet zich 'op de bodem van het recht blijven bewegen' dan moest het contra-inlichtingen- en veiligheidswerk in handen van de procureurs-generaal komen.¹⁶⁹

Om deze rechtsstatelijke redenen, die rondom de oprichting van de eerdere veiligheidsdiensten niet zo specifiek en nadrukkelijk bij het debat werden betrokken, droeg Tenkink alle onder hem ressorterende organisaties en functionarissen op hun medewerking aan de veiligheidsdienst te staken. Hij voelde haarfijn aan dat hij Einthoven op die manier het leven zuur kon maken. De samenwerkingsverplichting was immers niet meer dan een papieren verplichting. Schermerhorn had al tijdens het opstellen van het Koninklijk Besluit voorzien dat 'deze materie' nu eenmaal 'niet streng juridisch te regelen viel': de 'wil om samen te werken' was belangrijker 'dan de verfijsdheid van de formulering'.¹⁷⁰ En helaas voor Einthoven ontbrak het Justitie aan die wil. In zijn memoires beschreef hij hoe hij in deze beginjaren 'moest ervaren dat de edele geblinddoekte vrouwe Justitia als een furie en in niets ontziende woede om zich heen sloeg, omdat haar een stuk 'macht' was ontnomen'.¹⁷¹

Einthoven beklagde zich hierover herhaaldelijk bij minister-president Beel, die uiteindelijk minister van Justitie Johannes van Maarseveen op de samenwerkingsverplichting in het Koninklijk Besluit wees.¹⁷² Maar de Justitieambtenaren vonden steeds weer een reden om zich daaraan te onttrekken. De procureurs-generaal beweerden bijvoorbeeld dat Einthovens mandaat en hun eventuele medewerkingsplicht in een 'geheim Koninklijk Besluit' waren vastgelegd, waarvan de inhoud hun onbekend was.¹⁷³ Die tegenwerking vertakte zich zelfs naar het buitenland. Ambassade-medewerker te Londen Henri Adolf Gustaaf baron Steengracht van Moyland¹⁷⁴ ondergroef Einthovens pogingen om internationale steun te verwerven door middel van – wat Einthoven noemde – een 'campagne' van 'stemmingmakerij' bij de Britse diensten. Daar wist hij 'een zekere huijvering in het leven te roepen, ten gevolge waarvan in de medewerking die de Centrale Veiligheidsdienst van de zijde van deze *security*-organisaties ontving,

zich een zekere terughouding begon te manifesteren,' klaagde Einthoven in januari 1947 tegenover Fock en Beel.¹⁷⁵

Tenkink schroomde niet om ook op de man te spelen. Niet alleen Einthovens Unieverleden maakte hem kwetsbaar, alhoewel enkele maanden eerder de met het onderzoek naar de Nederlandse Unie belaste commissie-Fockema Andreae had geconcludeerd dat het Driemanschap 'alles met de beste bedoelingen had gedaan',¹⁷⁶ maar ook de wantoestanden bij het Bureau Nationale Veiligheid. Die kwamen eind 1946 naar buiten nadat Wim Sanders, met wie Einthoven in het BNV zo'n hoogoplopend conflict had gehad,¹⁷⁷ met *Parool*-journalist Jan Willem Matthijsen had gesproken. Sanders vond namelijk dat de veiligheidsdienst thuishoorde onder Justitie en had voor dit departement een schaduwarechieff aangelegd.¹⁷⁸ Matthijsen maakte dankbaar gebruik van Sanders smeuge verhaal en stuurde zijn rapport in oktober 1946 naar enkele krantenredacties, die van de intriges en beschuldigingen smulden. Zij wreven Einthoven daarbij aan dat hij niet voldoende leiding had gegeven om de uitwassen ten tijde van het BNV te beteugelen.¹⁷⁹

Om zijn blazen te zuiveren, drong Einthoven er bij premier Louis Beel op aan om een onderzoek te laten instellen naar de publicitaire beschuldigingen aan zijn adres. Beel vroeg Jan Wijnveldt, lid van de Hoge Raad, om een onderzoekscommissie te leiden. Deze kreeg de opdracht om te onderzoeken in hoeverre de kritiek op Einthoven gerechtvaardigd was; daarnaast moest de commissie een uitspraak doen over de claims van Tenkink en de strijd om de departementale onderbrenging van de veiligheidsdienst. Op 14 januari 1947 begon de commissie-Wijnveldt haar onderzoek.¹⁸⁰

De Praagse coup: het communisme als manifeste dreiging, 1948-1949

Zolang deze internationale en binnenlands-bureaucratische strijd woedde, was niet alleen de aansluiting bij de internationale gemeenschap, maar ook de bureaucratische inbedding nog onbestemd. Daarmee lag ook de invulling van het binnenlandse inlichtingenwerk nog open. Die wankel basis werd iets steviger toen op 25 februari 1948 de machtsvername in Tjechoslowakije plaatsvond, die bekend werd als de 'Praagse coup'.¹⁸¹ Nadat eerder die maand twaalf ministers uit het kabinet waren gestapt, dreigde de leider van de Tjechoslowaakse communisten, Klement Gottwald, een burgeroorlog te ontketenen, als die vacante posten niet door communisten zouden worden opgevuld. Onder druk van welvaarts-, burger- en bedrijfscomités, in feite lokale knokploegen, willigde president Eduard Benesj de eis in. Niet veel later was de Tjechoslowaakse 'volksdemocratie' een feit.¹⁸² Westerse leiders namen (onterecht) aan dat Stalin de Praagse coup gesteund had. Zij analyseerden, in jargon, enerzijds dat Stalin agressieve, expansieve intenties had in Europa en anderzijds dat hij over de capaciteit beschikte om via heimelijke contacten met communisten een democratie om zeep te helpen.¹⁸³ De vrees bestond dat de communisten ook in andere landen, zoals Italië, de macht zouden grijpen.¹⁸⁴

In het licht hiervan veranderde het veiligheidsbeleid ingrijpend, overigens niet omdat de Praagse coup in kringen van het eerste kabinet-Beel tot alarmisme leidde.¹⁸⁵ Beel betreurde wel dat een land waarmee nauwe diplomatieke en commerciële relaties werden onderhouden, nu communistisch was geworden,¹⁸⁶ maar hij vreesde geen directe militaire inval van de Sovjet-Unie;¹⁸⁷ hij hield genoeg de gehele krijgsmacht in de Indonesische archipel.¹⁸⁸ Bovendien zag het kabinet na 'Praag' de binnenlandse dreiging geen onoverkomelijke vormen aannemen. *De Waarheid* stak weliswaar de vlag uit en partijleider Paul de Groot sprak voor een groot gehoor zijn hoop uit dat het Nederlandse volk deze 'stap naar een nieuwe maatschappij' zou navolgen. Bovendien gaf de CPN een brochure uit – 'Na Praag, Den Haag' – en riep zij op tot de vorming van 'stenguncomités'. Maar andere partijgangers benadrukten dat de CPN 'geen staatsgreep op het oog had'. De Nederlandse communisten leken noch van plan, noch bij machte de Tsjecho-Slowaakse gebeurtenissen in Nederland na te volgen.¹⁸⁹

In de ministerraad van 8 maart 1948 wees minister van Sociale Zaken Willem Drees erop dat 'zonder ingrijpen van buitenaf, in Nederland een machts-overname door de communisten practisch kansloos is'.¹⁹⁰ Zijn ambtsgeenoot van Justitie, Van Maarseveen, geloofde ook 'niet in een direct communistisch gevaar hier te lande', zei hij op 10 maart 1948 ten overstaan van de Eerste Kamer.¹⁹¹ Beel was van mening dat communisten de 'menselijke waardigheid' en zedelijke normen van het Nederlandse volk ontkenden en daarom nooit grote aanhang zouden kunnen verwerven.¹⁹² Na Praag moest het kabinet dan ook voortgaan op de ingeslagen weg van economische wederopbouw. Als er al een voedingsbodem voor het communisme was, dan zou een gunstig economisch tij deze weg-nemen.¹⁹³

In schril contrast met deze beheerste dreigingspercepties haalden de rooms-rode kabinetten in de jaren daarop allerlei maatregelen uit de kast ter beteugeling van het communistische gevaar. Zo werd de CPN op 15 maart 1948 door de publieke omroep uitgesloten van zendtijd voor politieke partijen; per 17 maart werden CPN-Kamerleden uit de 'uit landsbelang gevoelige commissies' gezet, namelijk de Defensiecommissie en de vaste commissies voor Indische zaken en handelspolitieke aangelegenheden; op 22 maart besloot de regering de communistische Eenheidsvakcentrale (EVC) rechtspersoonlijkheid te weigeren, zodat de communisten niet konden meepraten over de geleide loonpolitiek, en op 10 juni van datzelfde jaar paste de regering de Gemeentewet aan die tussentijds ontslag van communistische gedeputeerden en wethouders mogelijk maakte. Ook werd het wetgevingsproces voor de Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag (Wbbbg) in gang gezet, wat uiteindelijk in 1952 uitmondde in een door de Tweede Kamer aangenomen wet. Deze wet gaf het gezag meer bevoegdheden, mocht er een communistische machtsgreep op handen zijn. Ook het Ambtenarenverbod werd nieuw leven ingeblazen. Deze maatregel verbood ambtenaren lid te zijn van communistische organisaties. Beide maatregelen komen hierna nog ter sprake.¹⁹⁴

Wie beter kijkt, ziet echter dat deze maatregelen niet werden geïntroduceerd uit angst voor het communisme, maar uit politieke overwegingen. Sinds november 1918 was er, al dan niet sluimerend, een maatschappelijke onderstroom van anticommunisme onder de Nederlandse bevolking. Deze houding werd na de oorlog met behulp van leuzen, brochures en posters aangewakkerd door kerken en vakbonden, die vreesden hun achterban te verliezen.¹⁹⁵ Veel burgers zagen met 'Praag' de Russen naderen:¹⁹⁶ ongeveer driekwart van de Nederlanders beschouwde nu de Sovjet-Unie als 'groot gevaar' en vreesde voor een nieuwe wereldoorlog op korte termijn.¹⁹⁷

In de aanloop naar de tussentijdse Tweede Kamerverkiezingen van 7 juli 1948 probeerden zowel de coalitie als de niet-communistische oppositiepartijen het opgelaaide anticommunisme politiek uit te baten.¹⁹⁸ Hoewel het kabinet er achter de schermen op rekende dat de communisten 'verzwakt' uit de verkiezingen zouden komen (in verschillende gemeenten werd al gemeld dat CPN-wethouders na de Praagse coup voor hun functie bedankten),¹⁹⁹ richtten de confessionelen, liberalen en sociaaldemocraten in het parlementaire debat hun pijlen op de communisten. Daarmee hoopten zij hun achterban te behouden.²⁰⁰ Zij presenteerden zich als ware hoeders van vrijheid en democratie.²⁰¹ Communistische Kamerleden werden niet alleen uitgemaakt voor 'huurlingen' en 'achterlijke papegaaien van Moskou', maar ook voor 'erfgenamen van het naziterrorisme'.²⁰² PvdA-Tweede Kamerlid Frans van der Goes van Naters vergeleek op 18 maart 1948 in de Tweede Kamer zonder schroom de communisten met de nationaalsocialisten anno 1940: terwijl uit het Oosten 'een zelfde massale dreiging' naderde, was 'op bijna dezelfde banken een vijfde colonne gezeten'.²⁰³

In dit kader vroeg Carl Romme, fractievoorzitter van de KVP in de Tweede Kamer, zijn partijgenoot en minister-president Beel per brief om enkele zichtbare anticommunistische maatregelen te treffen.²⁰⁴ Beel vroeg daarom de ministers in zijn kabinet op 8 maart 'of en zo ja welke maatregelen' het kabinet moest treffen, variërend van een grondwetswijziging, strenger toezicht op vreemdelingen en 'het stimuleren van gemeenschappelijke actie van kerken, jeugdorganisaties, universiteiten tot bestrijding van het communisme'.²⁰⁵ De ministers waren niet bereid rigoureuze of politiek kostbare maatregelen, zoals een partijverbod of grondwetswijziging, door te voeren. Bestaande voorzieningen en maatregelen werden voorzien van een anticommunistische deklaag. Daarbij ging het er vooral om dat het publiek zag dat de rooms-rode coalitie waakzaam en strijdbaar was tegenover het rode gevaar.²⁰⁶

Een voorbeeld van zo'n maatregel was de oprichting van het propaganda-orgaan Nationaal Instituut Steun Wettig Gezag. Was dit bedoeld om oud-verzetssrijders die in het licht van het communistische gevaar het gezag gewaapenderhand wilden bijstaan (zoals de gezagsgetrouwe elementen na november 1918 dat deden), binnen de rechtsstaat te houden, in de Kamer werd hij gelegitimeerd als maatregel om te verhinderen dat een 'kleine minderheid een greep naar de macht' zou doen.²⁰⁷ Het kabinet gaf er graag ruchtbaarheid aan,

bijvoorbeeld op 10 maart 1948 toen Van Maarseveen namens de regering aankondigde 'op korte termijn haar machtsapparaat zo krachtig te maken, dat het tegen extremistische uitpattingen, uit welke richting dan ook, een meer dan afdoende bescherming zou vormen'.²⁰⁸

De maatschappelijke en politieke omgeving van de Centrale Veiligheidsdienst was door deze gebeurtenissen veranderd. De geheime dienst leende zich in tegenstelling tot de zichtbare anticommunistische maatregelen niet om in de openbaarheid goede sier te maken, maar de Nederlandse burgers hadden de communistische dreiging nu scherper op het netvlies staan en het kabinet was bereid om maatregelen te treffen die tenminste de indruk wekten dat het waakzaam en strijdbaar was. Het Praagse scenario verschaftte de Centrale Veiligheidsdienst een zonneklare missie: namelijk te weten komen of in Nederland een communistische machtsgreep mogelijk was. Einthoven greep zijn kans om de positie van zijn dienst in financieel en bureaucratisch opzicht te verstevigen.

Einthoven luidt de noodklok

Vlak na de machtsomwenteling in Tsjechoslowakije vroeg Beel aan Einthoven of de Centrale Veiligheidsdienst wel voldoende op de hoogte was 'van hetgeen zich achter de schermen van de Communistische Partij afspeelde en of een eventuele groep buitenlandse agitatoren in Nederland kans van slagen zou hebben bij een poging om onrust te verwekken'. Einthoven luidde de noodklok: zijn dienst was 'zeker niet in staat om op deze punten een antwoord te geven waaraan men houvast heeft'. Op 10 maart 1948 zette hij uiteen waarom niet.²⁰⁹

In de eerste plaats kampte hij met een schrijnend gebrek aan ongeveer alles, schetste Einthoven, zeker nu de begroting verder was ingeklonken. Daardoor was het voor hem onmogelijk om, zoals hem was gevraagd, uit het niets, zonder vooroorlogse documentatie of betrokkenen, een veiligheidsdienst uit de grond te stampen. Zo werkte hij met 'slechts zeven rechercheurs voor alle belangrijke onderzoeken' over het gehele land, 'waarbij zeer in het geheim personen gevolgd moesten worden, hetgeen een enorme massa tijd' kostte. Daarnaast had Einthoven een gebrek aan 'behoorlijke secretaresses', als gevolg waarvan de 'voor het *counter-intelligence*werk zeer begaafde mannen' verdronken in administratief werk.²¹⁰ Daar had de veiligheid onder te lijden, schreef Einthoven:

De kosten voor personeel, materieel, zomede de geheime uitgaven zijn zò beknot, dat thans slechts een zeer kleine groep mensen, te enenmale onvoldoende toegerust, moeizaam bezig is de strijd aan te binden tegen een gigantische, voor niets terugdeinzende vijand, die over onbeperkte middelen beschikt.²¹¹

Al even hinderlijk vond Einthoven het dat hij niet de vrije hand had in de salariering van zijn personeel. Hij moest zich aan de schalen van het departement

houden, terwijl het 'overal ter wereld onmogelijk [was] gebleken om een geheime dienst te laten functioneren met ambtenaren die precies hetzelfde verdienen als alle andere ambtenaren en daarom in het algemeen tot precies diezelfde middelmaat behoorden als alle andere ambtenaren'. Om 'kwaliteitspersoneel' te kunnen aantrekken, hanteerde Einthoven een bovengemiddeld streng selectiebeleid. Daarom vond hij het 'logisch dat de kleine groep overblijvenden dusdanig bezoldigd wordt, dat men op deze Gideonsbende ook volkomen rekenen kan'. Bovendien stonden zijn medewerkers bloot aan 'grote verleidingen', omdat een laag loon iemand vatbaar maakte voor rekrutering door de tegenstander, en tot slot was enig gevarengeld wel op zijn plaats: 'ingeval van een Russische agressie' stonden hun levens namelijk op het spel. Wees dus niet 'pennywise en poundfoolish', verzocht Einthoven Beel.²¹²

Boven dit alles hing 'bovendien nog als zwaard van Damocles de mogelijkheid dat de gehele CVD werd opgeheven of overgebracht naar Justitie'. Beide scenario's kwamen voor vele medewerkers 'op hetzelfde neer, omdat zij zeker niet in Justitie-verband verder zouden werken'. Einthoven vroeg Beel dus om politieke ruggensteun in zijn strijd tegen Justitie. De ambtelijke loopgravenoorlog en de sluimerende onzekerheid over het voortbestaan van de dienst moesten nu eindelijk eens over zijn.²¹³

Beel wilde wel, maar kon Einthoven niet uit de brand helpen. Aan de begroting kon pas weer na de verkiezingen van 7 juli 1948 worden gesleuteld, waarna hij mogelijk geen premier meer was, en het vraagstuk van de onderbrenging van de civiele veiligheidsdienst was geparkeerd in de commissie-Wijnveldt. Toen Jan Wijnveldt hem op 12 mei 1948 een rapport overhandigde dat Einthovens problemen met Justitie niet wegnam, was het aanstellen van een nieuwe commissie het enige wat Beel nog kon doen.²¹⁴

Wijnveldt had in anderhalf jaar vijftig betrokkenen gehoord en kwam na 200 pagina's (exclusief bijlagen) tot de slotsom dat de kritiek op Einthoven volslagen terecht was. Einthoven was niet 'de krachtige figuur' geweest die het Bureau Nationale Veiligheid nodig had en hij had ernstige 'beleidsfouten' gemaakt. Op de vraag onder welke minister (Justitie of Binnenlandse Zaken) de dienst moest ressorteren, kwam Wijnveldt met een alternatief: na onttaking van de Centrale Veiligheidsdienst moest een nieuwe veiligheidsdienst worden opgebouwd die, net als voor de oorlog, zou ressorteren onder de Generale Staf.²¹⁵

In zijn begeleidende brief aan premier Beel van 12 mei 1948 onderstreepte Wijnveldt dat de bezem er bij de veiligheidsdienst grondig doorheen moest – ook door de dienstleiding, want Einthoven was in zijn optiek geheel ongeschikt als diensthoofd, een oordeel dat de commissie deels op 'eigen ervaring' met Einthoven baseerde. Wijnveldts irritatie spatte van het papier af. Hij schreef aan Beel hoe onmogelijk Einthoven zichzelf had gemaakt, alhoewel de commissie toch 'op zijn verzoek was ingesteld', ter 'eerherstel van hem in het bijzonder'. Hij ontweek vragen, verwees steevast naar meerderen en ondergeschikten in het Bureau Nationale Veiligheid en verspreidde al na een van zijn eerste verho-

ren een geschrift dat begon met de woorden 'Barbertje moet hangen', om daarmee zijn ongenoegen over het werk van Wijnveldt kenbaar te maken. Bovendien bestookte hij de commissie met 'ongepaste' brieven, waarvan Wijnveldt er één in de bijlagen deed, 'opdat de minister een duidelijk inzicht in zijn karakter kreeg'.²¹⁶ Ook nadat het toch tamelijk genuanceerde rapport hem in conceptversie was voorgelegd, schreef Einthoven in drie brieven een verweerschrift waarin hij het werk van Wijnveldt met de grond gelijkmaakte.²¹⁷

Hier speelde meer dan Einthovens persoonlijke gekrenktheid. Het rapport leidde niet tot Einthovens eerherstel en kon evenmin gebruikt worden tegen Justitie in de slag om het binnenlandse inlichtingenwerk. Beel schoot Einthoven te hulp. Hij hield Wijnveldts rapport, waarvan 'in de avonduren' slechts vijf exemplaren waren getypt, die steeds werden opgeborgen,²¹⁸ en begeleidende brief voor zichzelf en stuurde de de minister van Justitie Johannes van Maarseveen, minister van Binnenlandse Zaken Piet Witteman en minister van Oorlog Alexander Fiévez, op 16 juni 1948 alleen de samenvatting van twaalf pagina's. In zijn brief vatte Beel samen wat in zijn ogen de belangrijkste bevindingen waren, om op basis daarvan te concluderen dat het nodig was nóg een commissie in te stellen.²¹⁹ Die moest Wijnveldts werk overdoen.²²⁰

De ministers gingen hiermee akkoord, maar stuurden ieder hun hoogste ambtenaren om een vinger aan de pols te houden. De commissie bestond uit chef-marinestaf Edzard van Holthe, de chef van de Generale Staf Hendrik Kruls en de secretaris-generaal van Justitie Jan Tenkink; de voorzittershamer was voor de secretaris-generaal van Binnenlandse Zaken, Max Prinsen. Ten slotte vaardigde ook Beel zijn hoogste ambtenaar af: raadsadviseur in Algemene Dienst Cees Fock.²²¹ Einthovens klaagzang over de dreigende opheffing van zijn dienst had dus gewerkt. Met Beels hulp had hij nu de wind in de zeilen.²²²

Op 7 augustus 1948 maakte Beel echter plaats voor PvdA-kopstuk Willem Drees. De KVP had de verkiezingen met 32 zetels gewonnen en zou met de sociaaldemocraten (27 zetels) een kabinet gaan vormen. Deze rooms-rode kabinetten onder leiding van premier Drees regeerden tot 22 december 1958.²²³ Drees beschouwde de Centrale Veiligheidsdienst, waarvoor hij als premier verantwoordelijk was, in tijden van de communistische dreiging wel als 'onmisbaar', maar was niet van plan deze uit te rusten met buitengewone bevoegdheden: hij wilde strijden 'met de middelen der democratie' en niet met 'dictatoriale methodes'.²²⁴ Bovendien vond de premier dat het inlichtingenwerk niet te veel mocht kosten.²²⁵ Voor zover Drees dus invloed uitoefende, was die temperend. Ondanks de toegenomen maatschappelijke en politieke bereidheid om op te treden tegen het communisme, viel voor Einthoven van de regering weinig hulp te verwachten.²²⁶

POLITICI GEVEN DE VEILIGHEIDSDIENST EEN ZEKERE BASIS, 1949-1952

Opmerkelijk genoeg gunde juist premier Drees Einthovens veiligheidsdienst een jaar later een ruimere begroting en een zekere plaats in het politiek-bestuurlijke veld. Daar waren twee redenen voor: het lidmaatschap van de NAVO en het rapport-Prinsen. Onder invloed van de Marshallhulp, die Nederland verplichtte tot blokvorming, en het Indiëbeleid dat Nederland in een geïsoleerde internationale positie had gebracht, voegde Nederland zich in maart 1948 bij het militaire bondgenootschap met Frankrijk, Groot-Brittannië, België en Luxemburg. Dit was de West-Europese Unie. Dat ging per 4 april 1949 op in de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie (NAVO).²²⁷ In de woorden van minister van Buitenlandse Zaken Dirk Stikker verplichtte Nederland zich daarmee 'agressie te keren, gelijk wij ook schouder aan schouder staan in ons vast besluit anderen niet aan te vallen'.²²⁸

Dat lidmaatschap bracht 'eisen van hogere interne beveiliging van het Staatsapparaat' met zich mee.²²⁹ Zoals in ieder land moest een *national security authority* worden aangewezen die verantwoordelijk was voor de beveiliging van geheime militaire informatie van het bondgenootschap. Een goed beveiligingsregime verhinderde dat het overheids- en defensieapparaat geïnfiltréerd zou worden door spionnen van de tegenstander.²³⁰ Omdat de Centrale Veiligheidsdienst toch verantwoordelijk was voor de 'beveiliging van de aan de overheid toevertrouwde geheimen', lag het voor de hand om deze ook te belasten met de beveiliging van NAVO-geheimen.²³¹ De veiligheidsdienst moest nu 'niet alleen onze eigen geheimen bewaren maar ook die van bondgenoten', aldus Einthoven; een 'uiterst geheim NATO-stuk' kon een spion nu immers in vijftien of zestien verschillende landen van Europa stelen'.²³² Middels screening, contra-inlichtingenwerk, advisering over veiligheidsfuncties en materiële beveiliging, rubricering van staatsgevoelig materiaal en politieke antecedentenonderzoeken probeerde de veiligheidsdienst dat te voorkomen.²³³

Met de toenmalige bezetting van de voor beveiliging verantwoordelijke 'Afdeling D' kon Einthoven daar onmogelijk serieus werk van maken.²³⁴ 'De noodzakelijke uitbreiding van de Centrale Veiligheidsdienst' kon daarom volgens Drees niet uitblijven. Om 'in het huidige tijdsbestel' aan deze beveiligings-eisen te kunnen voldoen, vroeg Drees op 4 juni 1949 aan de Tweede Kamer Einthoven toe te staan de personele en algemene uitgaven tussentijds te verhogen met 200.000 gulden.²³⁵ Een nieuwe trend was geboren, want vanaf dat moment groeide de begroting van de dienst jaarlijks aanzienlijk, tot zo'n 3,4 miljoen gulden begin jaren vijftig.²³⁶ Daarmee kon Einthoven ongeveer zeshonderd mensen aanstellen.²³⁷

Drees' nadruk op 'beveiliging' droeg een interessante accentverschuiving in zich. Impliciet plaatste de premier de beveiligingstaak boven de meer tot de verbeelding sprekende contra-inlichtingenwerkzaamheden die de oprich-

ters van de Centrale Veiligheidsdienst voor ogen hadden gestaan. Natuurlijk waren de beveiligingsmaatregelen bedoeld om te verhinderen dat buitenlandse inlichtingenofficiërs in Nederland schade konden aanrichten, maar de nadruk op het beveiligingswerk had iets ontvullerends en zakelijks. Terwijl de missie nu in feite opgerekt was tot de verdediging van het NAVO-bondgenootschap, waarmee Eindhoven bevestigd zag dat zijn veiligheidsdienst een geopolitieke strijd tegen het communisme voerde, beschouwde Drees de ophoging van de begroting als organisatorische maatregel waartoe het NAVO-lidmaatschap verplichtte.

Vanuit diezelfde zakelijkheid zou Drees op 8 augustus 1949 bovendien Eindhovens zorgen over het voortbestaan van zijn dienst wegnemen. Met de instelling van Koninklijk Besluit nummer 51, 'houdende nadere regelen met betrekking tot de organisatie, de werkwijze, de taak en de samenwerking van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten', besliste het kabinet de veiligheidsdienst definitief onder te brengen bij de minister van Binnenlandse Zaken.²³⁸

Drie omstandigheden verklaren deze beslissing over de positionering van de veiligheidsdienst. Eerst en vooral was dit het rapport-Prinsen. Het telde slechts 28 pagina's en liet aan duidelijkheid niets te wensen over. Prinsen meende dat de taak van de veiligheidsdienst gelegen was in het informeren van de regering over 'elk streven, elke propaganda, alle toestanden en alle handelingen met de daarbij aangewende beschikbare middelen' die 'openbare orde, rust en veiligheid in het Koninkrijk' in gevaar brachten.²³⁹ Opvallend genoeg werd de democratie hierbij niet met name genoemd. Bij de 'onderhavige materie' ging het in de kern om 'waarnemen en registreren', dus 'strafrechtelijke belangen speelden een secundaire rol'. Sterker nog, overgaan tot vervolging maakte het onmogelijk 'nieuwe vertakkingen en verhoudingen' op het spoor te komen, waarmee Prinsen een essentieel onderscheid aanbracht tussen politiek inlichtingen- en politiek opsporingswerk. Qua positionering sprak Prinsen daarom de voorkeur uit voor Binnenlandse Zaken.²⁴⁰

Deze kraakheldere aanbeveling was niet zonder politiek-ambtelijke manipulatie in het rapport terechtgekomen. De justitiële claims op het binnenlandse inlichtingenwerk gingen nu immers van tafel, Tenkinks verzet ten spijt. Tenkink had op basis van de eerdergenoemde argumenten vurig betoogd dat de rechtsstaat ten onder zou gaan als Binnenlandse Zaken de veiligheidsdienst onder zich zou krijgen.²⁴¹ Maar Tenkink vond Fock tegenover zich, die slechte ervaringen met de procureurs-generaal had en een veiligheidsdienst onder Binnenlandse Zaken prefereerde.²⁴² Het lijkt erop dat Fock Tenkinks claims omzeilde door 'inlichtingen' een andere betekenis te geven: bij inlichtingen draaide het om het in een vroeg stadium waarschuwen van de regering, betoogde Fock, en dat was niet het exclusieve domein van Justitie. In het conceptrapport van 1 september 1948 werd dan ook benadrukt dat 'er bijna nimmer strafbaarheid aanwezig was in het inlichtingenwerk'.²⁴³ Omdat Kruls en Holthe zich afzijdig hielden én omdat Fock als hoge ambtenaar op Algemene Zaken – per 1 november

1949 zou hij secretaris-generaal worden – Drees' zegen kreeg, wist Fock het advies van de commissie-Prinsen die kant op te duwen.²⁴⁴

Een tweede verklarende factor was Drees' acceptatie van deze keuze. Het wekt verbazing dat Drees überhaupt zo gemakkelijk het bestaan van een veiligheidsdienst in de democratische rechtsstaat aanvaardde. Terwijl Einthoven Beel volgens Engelen 'in zijn zak had',²⁴⁵ had Drees zijn reserves tegenover Einthoven. Net als veel partijgenoten had Drees er weinig vertrouwen in dat Einthoven met zijn autoritaire en rechts-conservatieve opvattingen en Unieverleden over voldoende politiek onderscheidingsvermogen beschikte om zo'n staatsgevoelig apparaat als een veiligheidsdienst te leiden. Door de affaire-Sanders had Einthoven bovendien de verdenking van machtsmisbruik op zich geladen.²⁴⁶ Misschien werd de partij bovendien geplaagd door de herinnering aan het interbellum, waarin de sociaaldemocratie een object van aandacht van de veiligheidsdienst was geweest. Volgens PvdA-Kamerlid Frans Goedhart herhaalde de geschiedenis zich, want Einthoven weerde – uit wantrouwen – sociaaldemocraten uit de gelederen van zijn dienst, wist hij.²⁴⁷

Naast deze partijpolitieke bedenkingen tegen de veiligheidsdienst, koesterde Drees persoonlijke bedenkingen tegen Einthoven. Het diensthoofd en de premier konden niet goed met elkaar overweg. Drees, die veel zakelijker was dan de weinig politiek gevoelige 'doordouwer' Einthoven, had nauwelijks interesse in het inlichtingenwerk,²⁴⁸ waar Einthoven op zijn beurt weer niets van snapte.²⁴⁹ Op zeker moment weigerde Drees Einthoven nog langer persoonlijk te ontvangen.²⁵⁰

Dat Drees het bestaan van de veiligheidsdienst aanvaardde én Einthoven ter wille was met een overbrenging van zijn dienst naar Binnenlandse Zaken, kan verklaard worden uit het feit dat binnen de PvdA een anticommunistische stroming ontstond, die meende dat de democratie vastberaden beschermd diende te worden, zij het met wettelijke middelen. Deze PvdA'ers steunden ook de anticommunistische maatregelen die tussen 1948 en 1952 zouden worden geïntroduceerd, zoals het uitsluiten van CPN-afgevaardigden van sommige Kamercommissies. Deze sociaaldemocraten meenden ook dat de democratie bedreigd werd door communistische samenzweringen en dat daarom een goed werkende veiligheidsdienst noodzakelijk was.²⁵¹ Het lijkt er niet op dat Drees werkelijk vreesde voor een militaire opmars van de Sovjet-Unie, al dan niet gepaard gaand met communistische agitatie, maar in de Eerste en Tweede Kamer heeft hij het bestaan van de veiligheidsdienst wel steeds in dat verband verdedigd. In het licht van het communisme vond Drees dat de democratie toch op zijn minst moest trachten zich op de hoogte te houden van wat voor staat en samenleving gevaarlijk was.²⁵²

Een andere reden voor Drees' aanvaarding van de veiligheidsdienst was mogelijk het rapport-Wijnveldt, dat Einthoven in ieder geval vrijpleitte van machtsmisbruik bij het Bureau Nationale Veiligheid. Einthoven had beleidsfouten gemaakt, maar de verdenking dat hij inlichtingen had ingewonnen

over zijn tegenstanders bij het BNV, werd ongegrond verklaard. Drees had met Einthoven daarover doorgesproken en vond dat zijn naam gezuiverd was. Dat Einthoven zijn positie als diensthoofd zou misbruiken, geloofde hij dus niet langer.²⁵³

De belangrijkste verklaring voor Drees' acceptatie van de veiligheidsdienst was misschien wel gelegen in zijn geringschatting van het werk van de dienst. In ieder Kamerdebat relativeerde hij over de taak en omvang van de veiligheidsdienst. Hij noemde de inspanningen op binnenlands veiligheidsterrein 'bescheiden' en nuanceerde stevast het belang ervan.²⁵⁴ Dat die bescheiden dienst nu onder Binnenlandse Zaken kwam te werken, kon Drees alleen maar toejuichen. Dit betekende dat hij als premier niet langer verantwoordelijk was voor de veiligheidsdienst en daarom niet langer met die, in zijn ogen, moeilijke Einthoven hoefde samen te werken.²⁵⁵ Bovendien, verklaarde hij jaren later in een interview, vond hij dat het overhevelen van de veiligheidsdienst naar Binnenlandse Zaken voor de hand lag. De dienst werkte immers 'voor een groot deel op basis van politierapporten'. En de gemeentepolitie viel al onder Binnenlandse Zaken.²⁵⁶ Op 28 februari 1949 stelde Drees, zeer waarschijnlijk daartoe aangezet door Fock, dan ook graag voor om de adviezen van de commissie-Prinsen in een Koninklijk Besluit om te zetten.²⁵⁷

Dat behalve Drees ook de overige ministers van het kabinet deze oplossing aanvaardden, valt te verklaren vanuit de Nederlandse politieke cultuur – een derde factor. De meeste minister-presidenten hebben in Nederland naar binnen en buiten toe een rol vervuld van *primus inter pares*; zij traden vooral coördinerend op, zo ook Drees.²⁵⁸ Op de verschillende departementen, van Justitie tot Onderwijs, waren de betreffende ministers heer en meester.²⁵⁹ Prinsen beklemtoonde daarom in het rapport dat ieder departement eigen inlichtingenbelangen had. Om daaraan tegemoet te komen, stond het hun vrij om eigen inlichtingen- en veiligheidsdiensten op te richten. Drees kon dat geen van de ministers verbieden.²⁶⁰ Ook de Justitiële 'inlichtingendienst' die parallel aan de Centrale Veiligheidsdienst was opgezet, werd niet verboden.²⁶¹ Dat de veiligheidsdienst nu onder Binnenlandse Zaken kwam te vallen, betekende niet dat andere diensten nu ophielden te bestaan. Naast de Centrale Veiligheidsdienst waren er de Militaire Inlichtingendienst Binnenland (GS3B), de Militaire Inlichtingendienst Buitenland (GS3A), de Marine Inlichtingendienst, de Buitenlandse Inlichtingendienst en de Justitiële Inlichtingendienst. Zolang deze ministeriële autonomie in tact bleef, was het voor de ministers gemakkelijker om deze regeling te accepteren.²⁶²

Toen de knoop was doorgehakt en Tenkink zijn verlies tegenover Van Maarseveen had toegegeven,²⁶³ droeg deze departementale gelijkheid bij aan de acceptatie van het besluit om de veiligheidsdienst bij Binnenlandse Zaken onder te brengen. In de ministerraad van 11 april 1949 rezen nog wel enkele justitiële bezwaren, onder meer over de omgang met strafbare feiten binnen de veiligheidsdienst, maar Prinsens voorstel om de veiligheidsdienst bij Binnenlandse

Zaken onder te brengen stond niet ter discussie.²⁶⁴ In de ambtelijke afstemming over de precieze formuleringen van het Koninklijk Besluit maakte Justitie het Eindhoven nog moeilijk, bijvoorbeeld door voor te stellen de veiligheidsdienst een ‘beveiligingsdienst’ te noemen om zo de beperkte taakopvatting beter weer te geven.²⁶⁵

Maar als Drees het predicaat ‘Centrale’, dat een eventuele leidende rol van Binnenlandse Zaken in het inlichtingenwezen veronderstelde, zou vervangen door het woord ‘Binnenlandse’, zou de oplossing politiek aanvaard worden. De Binnenlandse Veiligheidsdienst werd een van de diensten in het Nederlandse bestel, naast de Buitenlandse Inlichtingendienst, de Marine Inlichtingendienst en de Militaire Inlichtingendienst.²⁶⁶ Twee jaar later voegde de Luchtmacht daar zijn eigen stafdienst aan toe.²⁶⁷

Justitie had nog één troef in handen. Na de ambtelijke strijd om de komma’s en punten moest de Raad van State zich over het advies uitspreken. Daarin zetelde sinds 1945 de voormalige secretaris-generaal van Justitie Johannes van Angeren, pleitbezorger van een veiligheidsdienst bij Justitie van het eerste uur. Teruggrijpend op het rapport-Wijnveldt schreef hij op 21 juni een vernietigend advies.²⁶⁸ Fock sloeg terug in een 21 pagina’s tellende brief, die op 30 juli namens Drees naar koningin Juliana ging. Daarin weerlegde hij stuk voor stuk en heel uitvoerig ieder bezwaar.²⁶⁹ Die brief overtuigde het kabinet en de vorstin. Juliana ondertekende het Koninklijk Besluit op 8 augustus 1949.²⁷⁰

Hiermee had Eindhoven, ondanks zijn slechte verstandhouding met de premier, van Drees gekregen waar hij Beel om had gevraagd: een ruimere begroting en politieke rugdekking, bekrachtigd door een Koninklijk Besluit. Dit besluit bepaalde niet alleen dat de veiligheidsdienst nu onder Binnenlandse Zaken werd gepositioneerd, maar omschreef ook zeer globaal wat de missie van de veiligheidsdienst zou moeten zijn, te weten: het inwinnen van gegevens ‘omtrent personen die staatsgevaarlijke activiteiten verrichten, en over extremistische stromingen’, het bevorderen van veiligheidsmaatregelen, het verrichten van ‘al hetgeen noodzakelijk is voor een goed functioneren van de dienst’ (een juridische restcategorie), het bevorderen van veiligheidsmaatregelen en het onderhouden van verbindingen met buitenlandse inlichtingen- en veiligheidsorganisaties.²⁷¹ Hoewel Drees de veiligheidsdienst in de Kamer had afgeschilderd als een zakelijke en administratieve ‘beveiligingsdienst’, boden de elastische formuleringen in het Koninklijk Besluit Eindhoven alle ruimte om naar eigen inzicht de dreigingspercepties, organisatiestructuur en werkwijze van de veiligheidsdienst verder vorm te geven.²⁷²

Eindhoven vindt zijn weg in zijn ambtelijke omgeving

Daar kwam Eindhoven voorlopig niet aan toe. Het Koninklijk Besluit verplichtte het Openbaar Ministerie, de procureurs-generaal, Gemeente- en Rijks-politie en de Koninklijke Marechaussee ‘onverwijld mededeling te doen’ aan

de BVD van relevante 'te hunner kennis komende feiten en gegevens'.²⁷³ Dat liet op papier niets aan duidelijkheid te wensen over, maar in de praktijk moest Einthoven dat afdwingen. Om deze spelers überhaupt van die verplichting op de hoogte te stellen, zond Prinsen een gedrukt exemplaar van het Koninklijk Besluit aan de commissarissen van de Koningin in de twaalf provincies, die deze vervolgens konden doorsturen aan de korpschefs van de Gemeentepolitie, burgemeesters en procureurs-generaal.²⁷⁴ Dat was een gevoelige aangelegenheid. Alleen al de circulaire die Prinsen bij het Koninklijk Besluit voegde, waarin hij de werkwijze en taakopdracht van de Binnenlandse Veiligheidsdienst beschreef, wakkerde onder meer bij de commissarissen van de Koningin de angst aan dat hun 'positie op het terrein van openbare orde en rust' in gevaar kwam.²⁷⁵ Minister van Binnenlandse Zaken Frans Teulings, die sinds 20 september 1949 verantwoordelijk was voor de Binnenlandse Veiligheidsdienst, probeerde het binnenlands bestuur gerust te stellen. Eind 1950 schreef hij de commissarissen dat de Binnenlandse Veiligheidsdienst niet meer was dan een aanvulling op de bestaande autoriteiten: een 'ambtelijk apparaat van beperkte opzet en omvang' dat slechts 'adviezen' kon uitbrengen.²⁷⁶

Daarna was Einthoven aan zet. Hij trachtte met actief relatiebeheer de betrekkingen binnen het binnenlands veiligheidsterrein te stroomlijnen. Vanaf 1950 schoof hij iedere maand bij de vergaderingen van de procureurs-generaal aan, meestal samen met een andere hoge BVD-ambtenaar.²⁷⁷ Om de justitiële zorgen om de omgang met strafbare feiten weg te nemen, nam Einthoven bovendien W.J.T. Serraris in dienst, iemand die voorheen bij het Openbaar Ministerie had gewerkt.²⁷⁸ En ten slotte, om de samenwerking met de gemeentelijke en rijkspolitiekorpsen te verbeteren – immers, de Binnenlandse Veiligheidsdienst stelde zich met instructies en circulaires nu imperatiever op dan voor de oorlog²⁷⁹ – organiseerde Einthoven bijeenkomsten met de politieverbindingen, zoals Van Oorschot en Rooseboom dat vóór de oorlog hadden gedaan.²⁸⁰

Dit leidde op langere termijn tot goede samenwerkingsrelaties, maar op korte termijn raakte Einthoven hierdoor geregeld verweekt in bureaucratische worstelingen. De introductie van het Koninklijk Besluit formaliseerde immers, geheel in lijn met de gelijkwaardige politiek-bestuurlijke verhoudingen, een zeer versnipperd inlichtingen- en veiligheidsbestel. Geen van de diensten had een centrale of hiërarchische positie. Dat was een recept voor eindeloze competentiegeschillen. De opstellers van het Koninklijk Besluit zagen dat wel aankomen en daarom richtten zij de 'Commissie van coördinatie voor de inlichtingen- en veiligheidsdiensten' op. Hierin hadden de diensthoofden en enkele hoge ambtenaren zitting. Drees was voorzitter, maar droeg na de eerste bijeenkomst op 11 oktober 1949 de voorzittersrol over aan staatssecretaris van Oorlog Wim Fockema Andreae.²⁸¹

Drees hoopte dat de bijeenkomsten van de coördinatiecommissie zouden leiden tot betere 'contactmethoden' en een betere coördinatie van 'bestaande werkzaamheden' om zo 'een doelmatige werkwijze' te bevorderen. Hij druk-

te de diensten op het hart 'deviezen en mensen' te besparen en zich te hoeden voor 'perfectionisme': iedereen moest zich steeds afvragen of 'de informatie die hij verzamelde werkelijk van nut was voor Nederland of de Westerse Unie'. 'Doublures' moesten voorkomen worden: zouden de Buitenlandse Inlichtingendienst en de militaire inlichtingendiensten in dat kader hun activiteiten in het buitenland kunnen samenvoegen?²⁸²

Drees' door kostenbesparing ingegeven oproep tot nauwe samenwerking was niet besteed aan de hoofden van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. De commissie veranderde in een arena voor het uitvechten van competentiegeschillen.²⁸³ Voor Eindhoven werd de coördinatiecommissie de plaats om offensief en defensief zijn greep op het binnenlandse veiligheidsterrein te verstevigen. Er viel nogal wat te steggelen. Niet alleen werd de commissie de plaats bij uitstek om competentiegeschillen met de Buitenlandse Inlichtingendienst en de militaire inlichtingendiensten uit te vechten, maar ook persoonlijke ambities waren dikwijls aanleiding voor verhitte discussies in de commissie. Fock en Eindhoven stonden bijvoorbeeld op slechte voet met elkaar. Hoewel zij vlak na de oorlog nog eendrachtig het Nederlandse inlichtingenbestel hadden uitgetekend, botsten hun persoonlijke ambities en autoritaire karakters in de jaren daarop zeer geregeld.²⁸⁴

Einhovens eerste gevecht in de commissie was dat tegen het 'gewroet van particuliere inlichtingendiensten'.²⁸⁵ Hij doelde op particulieren, meestal oud-verzetssrijders, die het gezag in tijden van communistische dreiging wilden bijstaan met inlichtingenwerk en propagandawerk, met als bekendste voorbeeld de Stichting Opleiding Arbeidskrachten Nederland van Aard Hacke.²⁸⁶ Het kabinet was daar niet principieel op tegen.²⁸⁷ Hacke, die in 1948 zijn positie als directeur-generaal van de Arbeid had ingeruild voor het voorzitterschap van de Ziekenfondsraad, onderhield nauwe banden met politici.²⁸⁸ Eindhoven vond Hacke en zijn medewerkers daarentegen 'oplichters' die tegen forse betaling werk deden dat zijn dienst zou moeten doen en pleitte voor een einde aan deze 'beunhazerij op het stuk van de bestrijding van het communisme'.²⁸⁹ Terwijl Fockema Andreae op 27 januari 1950 zei dat de particulieren konden helpen de 'waakzaamheid tegenover het communisme te verhogen', vond Eindhoven dat een taak van de overheid. Hij pleitte voor zichtbare regeringsmaatregelen tegen het communisme, zoals het kabinet die na de Praagse Coup invoerde. Fockema Andreae verzocht Eindhoven, als hij daar zo'n uitgesproken opvatting over had, zijn ideeën op papier te zetten.²⁹⁰

Eindhoven, die grote interesse had in het vraagstuk van 'geestelijke weerbaarheid',²⁹¹ greep die kans met beide handen aan. In aansluiting op een nota van Buitenlandse Zaken over de inschakeling van het paspoorten- en visuminstrument in de strijd tegen het communisme, stelde hij voor om over te gaan tot 'positieve, deskundig verzorgde contrapropaganda'.²⁹² Het was nodig om de Nederlandse bevolking te 'immuniseren' tegen 'hetgeen straks wellicht door de communistische belagers aan propaganda zal worden losgelaten'.²⁹³ Met cursus-

sen burgerschapskunde, radio-uitzendingen, perspublicaties en aanplakbiljetten moest het kabinet daarom, 'door op juiste wijze de frappante gebeurtenissen in de communistische wereld af te beelden', de 'gedachte aan de boven de westerse samenleving hangende bedreiging levendig houden'.²⁹⁴

'Geslepen tegenstanders' zouden die maatregelen heus weten te omzeilen, wist Einthoven, maar het ging erom 'het loyale deel der bevolking' te laten zien dat de regering tegenover 'de belagers' van de democratie een 'principeel en vastberaden standpunt' innam.²⁹⁵ Daar waren de overige leden van de coördinatiecommissie niet zo van overtuigd. In een lauwe ontvangst wierpen zij alerhande praktische en inhoudelijke bezwaren op tegen Einthovens voorstel. Voorzitter Fockema Andreae geloofde zelfs dat 'zoveel opzienbarende maatregelen' onnodig waren, aangezien de burger 'de communistische affaire in de grond' toch wel 'griezelig' vond.²⁹⁶ Omdat Drees' rechterhand Fock wist dat de premier tegen dit soort 'hersenspoeling' gekant was, legde hij de nota niet eens op zijn bureau.²⁹⁷

In defensief opzicht was Einthoven in de arena van de coördinatiecommissie succesvoller. Begin jaren vijftig merkte Einthoven bijvoorbeeld dat de Grensveiligheidsdienst – ook wel 'Sectie 2-2' genoemd, die als dienst van de Koninklijke Marechaussee aan de grenzen, in havens en op vliegvelden reisgegevens verzamelde in het kader van de grensbewaking – 'geheel zelfstandige inlichtingenoperaties uitvoerde, zonder enige aanwijsbare connexiteit met de politiaire grensbewaking'.²⁹⁸ Hoewel Einthoven met het hoofd van deze dienst, majoor R.A. baron Heeckeren van Brandsenburg, op goede voet stond, kwamen hiermee BVD-operaties in gevaar.²⁹⁹ Wat de Grensveiligheidsdienst deed, was 'in regelrechte strijd' met het Koninklijk Besluit, zei Einthoven op 20 april 1951 tegen de coördinatiecommissie. In dat besluit was immers vastgelegd dat de geheime diensten 'generlei executieve bevoegdheden' bezaten.³⁰⁰ De Marechaussee had die wel en daarmee betrad het kabinet 'glibberig terrein', aldus Einthoven. Insinuerend dat hiermee een politieke politie kon ontstaan, stelde hij een 'strikte interpretatie' van het besluit voor.³⁰¹ De coördinatiecommissie ging akkoord. Als Heeckeren van Brandsenburg nog een operatie buiten de grensgebieden, op vliegvelden en bij havens wilde runnen, moest hij voortaan Einthoven om toestemming vragen.³⁰²

Dat Einthoven op binnenlands veiligheidsterrein, in tegenstelling tot enkele jaren daarvoor, steeds daadkrachtiger ging optreden, had nog een andere oorzaak: twee maatregelen waartoe het eerste kabinet-Drees in het kielzog van de Praagse machtsgreep had besloten, werden nu van kracht. De eerste daarvan was het Ambtenarenverbod, dat in november 1950 door de ministerraad principeel werd aanvaard, maar pas in 1952 in praktijk werd gebracht. Feitelijk ging het hierbij om het hernieuwen van een maatregel uit begin jaren dertig (zie vorig hoofdstuk), namelijk lid 2 van artikel 97B van het Algemeen Rijksambtenarenreglement, waarin een lijst met verboden verenigingen voor rijksambtenaren en één voor defensiepersoneel waren opgenomen. In het interbellum had daar een keur

aan extreemlinkse organisaties op gestaan (waartoe tot de oorlog ook de sociaal-democratische organisaties werden gerekend) en vanaf 1933 ook extreemrechtse. Nu was het idee om daar louter communistische organisaties op te zetten.³⁰³

Eindhoven gaf in juni 1950 aan dat hij dit geen gek plan vond, want immers ook de militaire bondgenoten adviseerden om 'bepaalde staatsgevaarlijke personen uit ambtelijke posities te weren'.³⁰⁴ Drees vond echter dat er grote bezwaren aan het voorstel kleefden, met name ten aanzien van de rechtsgrond. Burgers konden een baan verliezen of mislopen op basis van geheime informatie, zonder beroepsmogelijkheid. Daarom liet hij het een tijd in zijn bureaula liggen.³⁰⁵ In het jaar daarop spoorde Fock Drees aan om een nieuwe lijst van organisaties op te stellen, wat hij uiteindelijk in 1952 deed. Ook hier was de maatregel, gezien Drees' toelichting in de Kamer, er vooral op gericht aan te tonen dat het kabinet waakzaam was tegenover 'het communistische gevaar en de intriges'. De maatregel was bedoeld om 'ondermijnende invloeden in het staatsbestel, zeker in het korps ambtenaren, te weren'.³⁰⁶

De andere maatregel die voor de veiligheidsdienst van belang zou worden, was het in 1952 aangenomen wetsvoorstel Buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag (de uiteindelijke Wbbbg, die later in dit hoofdstuk nog aan bod komt). De wet, die voortvloeide uit onvrede over het functioneren van het Militair Gezag in de overgangstijd, was gericht op de verbetering van de grondwettelijke voorzieningen tijdens de staat van oorlog en de staat van beleg. Daartoe werd een burgerlijke uitzonderingstoestand ingelast.³⁰⁷ Na Praag kreeg echter ook deze maatregel een anticommunistische deklaag: hij werd aan het parlement verkocht als een maatregel die de overheid in staat zou stellen om snel en adequaat te kunnen reageren als de communisten hun revolutie zouden beginnen.³⁰⁸

Ondanks het feit dat beide maatregelen net als de andere voornoemde initiatieven vooral bedoeld waren om het publiek te laten zien dat het kabinet waakzaam was tegenover de communistische dreiging, moesten ze wel worden geïmplementeerd, en dat gaf de Binnenlandse Veiligheidsdienst een additionele bestaansgrond. Voor beide regelingen waren namelijk betrouwbare inlichtingen nodig. Het Ambtenarenverbod kon alleen worden geëffectueerd als ergens uit bleek dat iemand lid was van een van de voor ambtenaren verboden organisaties; alleen op basis van dat soort gegevens, die de veiligheidsdienst moest aanleveren, kon de betrokken minister ambtenaren ontslaan of sollicitanten een betrekking in Rijksdienst weigeren.³⁰⁹ In artikel 24 van de Wet buitengewone bevoegdheden stond bovendien dat de minister van Binnenlandse Zaken tijdens de burgerlijke uitzonderingstoestand personen kon interneren 'van wie het ernstig vermoeden bestond' dat zij de 'openbare orde, rust of veiligheid in gevaar zouden brengen'. De informatie op basis waarvan de minister dat vermoeden kon koesteren, werd hem aangeleverd door de BVD.³¹⁰ De dienst stelde hiervoor zogenoemde 'diepvrieslijsten', later 'porseleinlijsten' op.³¹¹

Beide maatregelen verschaften de Binnenlandse Veiligheidsdienst enerzijds een meer solide grond onder de voeten, omdat nu ook buiten het Koninklijk

Besluit om een wettelijke taak voor de dienst was bedacht. Anderzijds rechtvaardigden zij Einthovens ambitie om volledige grip te krijgen op het communisme in Nederland. Voor een correcte implementatie van het Ambtenarenverbod en de diepvrieslijsten moest de veiligheidsdienst immers in feite alle leden van communistische organisaties bij naam kennen. Pas als die administratie compleet was, kon de dienst met zekerheid zeggen dat er geen communisten op gevoelige plekken in het overheidsapparaat terecht konden komen. Bovendien kon hij dan beschikken over een volledig overzicht van alle staatsgevaarlijke personen, zodat die bij een eventuele revolutie van hun bed gelicht konden worden.³¹²

Na de introductie van het Koninklijk Besluit kon Eindhoven dus de medewerking van alle spelers op binnenlands veiligheidsterrein afdwingen. Dat deed hij ook als hij dat nodig achtte. Op ambtelijk niveau haalde hij de banden met de procureurs-generaal en de politiekorpsen aan, terwijl hij de coördinatiecommissie gebruikte om zijn grip op het veiligheidsterrein te versterken. Het lukte hem niet om Drees tot contrapropaganda te bewegen, maar wel om indringers, zoals de particuliere diensten en de Grensveiligheidsdienst, van zijn terrein te verjagen. Doordat begin jaren vijftig bovendien het Ambtenarenverbod en de Wet buitengewone bevoegdheden van kracht werden, werd Einthovens dienst binnen de beschutting van bestuur en bureaucratie steeds sterker.

Een geheim Koninklijk Besluit

In het publieke domein stond de veiligheidsdienst daarentegen veel minder sterk. Het publieke gezicht van de veiligheidsdienst speelde in de overwegingen van de bij het inlichtingenwerk betrokken politici helemaal geen rol. Naoorlogse kabinetten regelden de instelling van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, zoals die van de Centrale Veiligheidsdienst in april 1946, per confidencieel Koninklijk Besluit: de Kamer werd van tevoren niet geraadpleegd, maar achteraf wel geïnformeerd over de strekking ervan. Herhaalde verzoeken om het geheime Koninklijk Besluit van de Cvd te openbaren – deze pasten ‘immers niet in een rechtsstaat’, vond CHU-Tweede Kamerlid Beernink –, werden ter zijde geschoven.³¹³

Toen het confidencieel Koninklijk Besluit nummer 51 al dan niet opzettelijk in de memorie van antwoord op de rijksbegroting voor 1950 aan de Eerste Kamer werd genoemd, voerde het parlement de druk op. De Eerste Kamer vroeg zich op 10 augustus af of er nog meer geheimen waren waar zij niet van wist: de oprichting van de veiligheidsdienst deed ‘niet prettig aan’ en had ‘bij wet moeten gebeuren’, niet ‘in volslagen geheimzinnigheid’.³¹⁴

Drees rechtvaardigde de geheimhouding door te wijzen op de zeer beperkte taakopvatting van de veiligheidsdienst. Op 27 september 1949 zei hij de Tweede Kamer, die al even kritisch was, dat zij zich een te grote voorstelling maakte van het werk van de veiligheidsdienst. Deze beoogde ‘slechts inlichtingen te

verzamelen' die van belang waren voor 'de algemene landspolitiek of de veiligheid van de Staat'.³¹⁵ De veiligheidsdienst had uitdrukkelijk geen 'executieve bevoegdheden'.³¹⁶ Het besluit was daarom 'geenszins een de burger bindende regeling', maar een 'administratief-organisatorische regeling'. Dat zouden ook Drees' opvolgers benadrukken.³¹⁷ De burger kwam in de hele vergelijking dus niet voor; de oprichting van de Binnenlandse Veiligheidsdienst was een maatregel door de regering, voor de regering.³¹⁸

Drees vond om dezelfde reden 'de vraag van een al of niet geheim besluit' van 'geringe betekenis'. Op 27 september 1949 zei hij tegen de Tweede Kamer dat het besluit weinig bevatte 'dat niet gepubliceerd kon worden'.³¹⁹ Zijn rechterhand Fock was echter tegenstander van publicatie, omdat daarmee het bestaan van de Buitenlandse Inlichtingendienst publiek werd. Bij publicatie van het Koninklijk Besluit zou Nederland dus toegeven in het buitenland te spioneren. Dat deed geen enkel land, zelfs 'Amerika niet, waar vrijwel alles aan de grote klok werd gehangen', schreef Fock.³²⁰

Eindhoven betoogde daarentegen dat het besluit al niet meer echt geheim was: enkele exemplaren waren naar verluidt bij de Landsdrukkerij gestolen. Bovendien had de minister van Binnenlandse Zaken, sinds 20 september 1949 Frans Teulings, via de commissarissen van de Koningin aan 125 burgemeesters een exemplaar toegestuurd. Eindhoven hoopte daarnaast met de openbaring van het besluit de kritiek in het parlement te verstommen, die in zijn optiek ook oplaaide binnen partijen 'wier aanhangers vertrouwen dienden te hebben in de BVD'.³²¹

Fock was het daar wel mee eens. Hij vond het zeer bezwaarlijk dat 'ook andere dan de communistische fracties zouden doorgaan, telkens wanneer de gelegenheid zich hiertoe opende, stekelige opmerkingen te lanceren aan het adres van de Binnenlandse Veiligheidsdienst'.³²² Maar in volledige openbaarmaking zag hij geen oplossing. Op 17 oktober 1949 had hij een alternatief voorgesteld:

Men snoert naar mijn mening de mond der Kamers veel effectiever door vertrouwelijke voorlichting van de fractie-voorzitters en desnoods neerlegging van het Besluit ter Griffie ter vertrouwelijke inlichting van alle leden.³²³

Focks voorstel werd omarmd, maar het beoogde effect – een parlement dat zweeg over de veiligheidsdienst – bleef uit.³²⁴ Sterker nog, de kritiek werd feller dan ooit. Voorheen was de aandacht beperkt tot incidenten zoals de affaire-Sanders³²⁵ en was vooral de Communistische Partij Nederland uitgesproken kritisch.³²⁶ Nu werd de kritiek luider, breder en fundamenteeler. Kamerfracties van links tot rechts weigerden te aanvaarden dat de vrije democratische samenleving van na de oorlog een dienst als de BVD nodig had. De veiligheidsdienst was koud opgericht of het bestaansrecht werd al in twijfel getrokken.³²⁷

EEN SFEER VAN HOCUS POCUS: HET PARLEMENTAIRE ONGEMAK MET DE BVD TUSSEN 1949 EN 1952

De parlementaire aanval op de veiligheidsdienst begon eind 1949. Tijdens de begrotingsbehandelingen voor 1950 zetten de communisten met veel verbaal geweld het offensief in.³²⁸ Volgens CPN-Tweede Kamerlid Henk Gortzak was de veiligheidsdienst een instrument in de klassenstrijd; hij pleitte daarom voor directe afschaffing.³²⁹ Gortzak kreeg bijval van de uiterste rechterflank: Charles Welter, voorman van de Katholieke Nationale Partij (KNP), een rechtse splinter van de KVP, pleitte eveneens voor opheffing van de nieuwbakken veiligheidsdienst. Dat oordeel werd vermoedelijk deels gestut door zijn persoonlijke grieven jegens de veiligheidsdienst. Behalve Kamerlid was Welter namelijk ook lid van het Katholieke Comité van Actie voor Rijkseenheid, dat tegen het Indië-beleid opponeerde.³³⁰ De BVD verzamelde inlichtingen over deze organisatie en Welter was daarvan op de hoogte. Dit feit kleurde zijn vrees voor de veiligheidsdienst, die hij afschilderde als bureaucratische en geldverslindende moloch; diensten als deze hadden de neiging tot 'paddenstoelgroei', profeteerde hij.³³¹ Dat bracht 'het grote gevaar met zich mee' dat de Binnenlandse Veiligheidsdienst zich ging 'bemoeien met zaken' die deze 'niet aangingen', zei Welter met het Comité Handhaving Rijkseenheid indachtig:

Het is zo verleidelijk voor een dergelijke dienst, allerlei onderzoeken ter hand te nemen (...), ook over personen die aan de aan het bewind zijnde Regering niet welgevallig zijn. Dit gebeurt dan niet met kwade bedoelingen, maar om ze bij de hand te hebben 'just in case'.³³²

Ook de Partij van de Arbeid, de partij van premier Drees nota bene, was in de Tweede Kamer ongemeen en consequent fel. Goedhart, die vermoedelijk ook persoonlijke motieven had voor zijn kritiek op de veiligheidsdienst en zijn leiding,³³³ verweet Einthoven een 'gebrek aan democratische betrouwbaarheid' en drong daarom in nagenoeg ieder debat aan op zijn vervanging.³³⁴ In één moeite door kon volgens Goedhart die hele geheimzinnige praktijk wel worden afgeschaft. Goedhart wist dat de dienst in een pand zat 'waarvan men het nummerbord verwijderd had'³³⁵ en zelfs zijn personeel had verboden zich 'voor de ramen van het gebouw te vertonen'. Daar hing volgens Goedhart een sfeer 'niet alleen van geheimzinnigheid, maar van hocus pocus'.³³⁶ Zelfs de typistes moesten verzwijgen waar zij werkten, zodat er 'in Den Haag een aantal onschuldige meisjes rondliep' dat desgevraagd zou 'blozen en de ogen neerslaan en zeggen: dat mag ik niet vertellen', scherpte Goedhart op 18 november 1949.³³⁷

Goedhart, die behalve Tweede Kamerlid ook journalist was voor *Het Parool*, schimpte hoe amateuristisch het eraan toeging bij de dienst; 'een zeer hooggeplaatste functionaris' van de BVD zou zich als 'Mr. X' hebben laten boeken op een KLM-vlucht naar Indonesië.³³⁸ Dat was overigens Einthoven zelf, die aan

Beel, nu Hoge Vertegenwoordiger van de Kroon in Batavia, werd 'uitgeleend'.³³⁹ Einthoven kwam daar naar eigen zeggen in contact met een vertegenwoordiger van de in 1947 opgerichte Amerikaanse inlichtingendienst (*Central Intelligence Agency*) die hem vroeg zijn terugvlucht via Washington te boeken. Daar sprak hij, bij wijze van *back channel*, met de eerste directeur van de CIA Roscoe H. Hillenkoetter. Einthovens doel daarbij was de Amerikanen 'uit eerste hand' voor te lichten 'over de achtergronden' van het Nederlandse beleid en hen bovendien te wijzen op 'het oplaaiende communisme ginds'. Hoewel Hillenkoetter de politionele acties te rechtvaardigen vond, waren de ambtenaren van het *State Department* niet te vermurwen. De poging om diplomatie te bedrijven via een inlichtingenkanaal liep daardoor op niets uit. De Verenigde Staten veroordeelde de politionele acties.³⁴⁰

Tegelijkertijd vond Goedhart de veiligheidsdienst een serieuze bedreiging voor de rechtsstaat. In verkeerde handen werd een veiligheidsdienst gemakkelijk een 'Fouché-instrument', en daaraan bestond in de 'democratische samenleving en in de rechtsstaat allerm minst behoefte'.³⁴¹ Dat die neiging bestond, bleek bijvoorbeeld uit het feit dat de BVD 'fatsoenlijke' journalisten en tijdschriften in opspraak bracht door 'hier en daar een woord te laten vallen'. Die laster verkreeg de dienst louter door zijn 'licht op te steken bij ex-verloofden, gescheiden echtgenoten, buurvrouwen, ontslagen employés en kroegbazen'.³⁴² Natuurlijk, zei Goedhart, waren de sociaaldemocraten niet tegen 'een verstandige, intelligente en deskundige veiligheidsdienst'. Die was 'in deze tijd van communistische conspiratie zelfs hoognodig'. Maar de PvdA was bij monde van Goedhart wel tegen dit 'mallotige gedoe': 'Wij zijn er tegen om op Rijkskosten bepaalde mensen Indiaantje te laten spelen'.³⁴³

Henk Beernink, Tweede Kamerlid voor de Christelijk-Historische Unie (CHU), vervatte zijn bedenkingen tegen de BVD in ernstiger bewoordingen. Hij vroeg zich af of de dienst niet in feite een politieke politie was. Het ging hier immers over de vraag wat 'de overheid zich tegenover de burgers mocht permitteren onder normale omstandigheden' en 'welke maatregelen in bijzondere rechtstoestanden' geoorloofd waren. Dit raakte aan 'onze Staatsinrichting in haar diepste grondslagen'. Was het daarom niet verstandiger de Binnenlandse Veiligheidsdienst te 'liquideren' in plaats van deze met meer geld toe te rusten? Hij deed toch 'eigenlijk Russisch aan', besloot Beernink.³⁴⁴ Zijn partijgenoot in de Eerste Kamer J. Reijers verwees op 23 februari 1950 naar de *Gestapo* om het beeld van de politieke politie kracht bij te zetten:

Weliswaar heeft deze dienst geen uitvoeringsbevoegdheden, maar het op geheime wijze doorgeven van geheime gegevens, waartegen zich niemand verdedigen en verantwoorden kan, kan een kwaad stichten, dat het democratisch bestel, dat wij wensen te verdedigen, in onze eigen geheime prikkeldraadversperringen doet vastlopen. Himmler begon vrij onschuldig, maar zijn geheime dienst werd de vreselijkste terreur in Europa.³⁴⁵

Namens het eerste en tweede kabinet-Drees was het vooral minister van Bin-

nenlandse Zaken Frans Teulings, minister tussen september 1949 en december 1951, die de *frames* van paddenstoelgroei, amateurisme, mallotigheid en *Gestapo* bestreed. Hij zei op 28 februari 1950 tegen de Eerste Kamer zich te realiseren dat een instituut als de Binnenlandse Veiligheidsdienst 'geen populariteit zou verwerven', maar het ging de minister te ver 'dat men welhaast systematisch die dienst op allerlei manieren – het meest doeltreffend door geroddel – in de meest snode impopulariteit joeg'.³⁴⁶

Teulings streed op verschillende manieren, zowel binnen als buiten het parlement tegen de 'horribele verhalen over het drijven van communisten' en 'roddelpraatjes' die werden rondgebazuind.³⁴⁷ Hij lichtte, heel beknopt, ieder jaar toe waarom de begroting moest worden verruimd en ging uitvoerig in op de concrete klachten die de Kamer naar voren bracht. Naar aanleiding van de kritische debatten eind 1949 nodigde Teulings de fractievoorzitters uit om op het departement naar een presentatie van Eindhoven te komen luisteren. Daar konden zij ook vragen stellen.³⁴⁸ Verder herhaalde de minister dat de Kamerleden hem altijd konden aanspreken over klachten.³⁴⁹

In de Kamer koos Teulings een verdedigingsstrategie langs twee sporen. Hij trachtte 'schrikbeelden van de BVD, die niet op concrete feiten steunden', te ontmaskeren.³⁵⁰ Daartoe presenteerde Teulings meestal 'de feiten': hij herhaalde in ieder debat en Kamerstuk welke taken en bevoegdheden de veiligheidsdienst wél had en welke beslist níet. 'De Veiligheidsdienst is niets anders dan een inlichtingendienst voor de Regering, die de Regering op het ogenblik meent bepaald nodig te hebben,' benadrukte Teulings tijdens de begrotingsdebatten voor 1950.³⁵¹ De dienst kon niemand arresteren of detineren,³⁵² en daarom was deze 'geen politieke politie, die enige executieve bevoegdheid had of op justitieel terrein optrad',³⁵³ 'nu niet, en nooit'.³⁵⁴ Aan '*Gestapo*-methoden' maakte hij zich niet schuldig.³⁵⁵

Parallel aan deze strategie van de uitleg sprak Teulings steeds nadrukkelijk zijn begrip uit voor het parlementaire onbehagen over de schaduwzijde van de veiligheidsdienst. Teulings bedoelde 'de rechtsonzekerheid, ten aanzien van hen, omtrent wie inlichtingen werden ingewonnen' en die zich daartegen niet konden verweren. Teulings zei daarom altijd open te staan voor klachten ('moeilijke en tere kwesties', dus bij voorkeur mondeling en niet schriftelijk medegedeeld) en beloofde die klachten persoonlijk '*to the bottom*' na te gaan. Bovendien zou hij 'doorlopend contact' hebben met de dienstleiding.³⁵⁶ Alle 'gevaren en bezwaren' die het parlement hem onder de aandacht bracht, zou hij zich kortom 'goed voor ogen stellen'.³⁵⁷

Maar meer dan dat kon hij niet doen: het parlement moest begrijpen dat 'de zaken die de BVD aangingen, niet alle in detail en in het openbaar konden worden besproken'. Het parlement moest de minister daarom vertrouwen 'met hetgeen hij met betrekking tot deze dienst te doen had'.³⁵⁸ – een vertrouwen dat het kabinet ook vroeg ten aanzien van de Buitenlandse Inlichtingendienst en de militaire diensten.³⁵⁹ Dit vertrouwen gunden Eerste en Tweede Kamer het kabi-

net curieus genoeg wel in daad, maar niet in woord. Alleen de CPN en de Katholieke Nationale Partij (KNP) van Welter verbonden namelijk consequenties aan hun kritiek op de veiligheidsdienst, door steevast te stemmen tegen de begrotingen van Binnenlandse Zaken waarop een post voor de Binnenlandse Veiligheidsdienst was opgenomen. Alle overige partijen, zelfs Goedharts Partij van de Arbeid, stemden ondanks hun kritiek ieder jaar met de begroting in.³⁶⁰ Het retorische verzet tijdens de begrotingsdebatten werd er echter niet minder om.³⁶¹

Een 'slecht verteld Wild Westverhaaltje'

Louis Einthoven zag de parlementaire aanvallen op zijn dienst met lede ogen aan. Linkse scepsis was één ding, maar Einthoven zag uit legitimiteitsoogpunt wel graag dat de confessionelen en liberalen de bestaansnoodzakelijkheid van zijn dienst zouden onderschrijven.³⁶² In een poging de parlementaire bezwaren weg te nemen en nut en noodzaak van de veiligheidsdienst aan te tonen, bedachten Einthoven en Teulings, die vanwege zijn eerdere bestuursfuncties bij de katholieke dagbladpers en radio-omroep en zijn arbeidsverleden in de uitgeverij wel ervaring had met voorlichting, een plan.³⁶³ Zij stelden in oktober 1951 met de Rijksvoorlichtingsdienst een communiqué op waarin werd beschreven hoe de Binnenlandse Veiligheidsdienst op 29 oktober 1951 middels een succesvolle contra-inlichtingenoperatie een bron van de Tsjechoslowaakse inlichtingendienst had ontmaskerd, en boden dit het ANP aan.³⁶⁴ Het stuk was ontegenzeggelijk bedoeld om aan te tonen dat er wel degelijk een dreiging was en dat de Binnenlandse Veiligheidsdienst nodig was om die te bestrijden. Terloops kwamen daarbij details uit de (contra-)inlichtingenpraktijk aan bod, zoals 'het systeem van de dode brievenbussen' – de spionnen communiceerden via een leeg sigarettendoosje dat zij met kauwgom vastmaakten in een Haags tramhuisje. *Algemeen Dagblad* drukte het stuk op 30 oktober 1951 af.³⁶⁵

Pers en parlement doorzagen het opzetje.³⁶⁶ *Algemeen Dagblad* vroeg zich bij de publicatie af 'welke bedoeling de regering had met de publicatie van deze sensationele gegevens', om twee dagen later tot de slotsom te komen dat het een 'ambtelijke reclamestunt' betrof.³⁶⁷ *De Linie* noemde het 'een slecht verteld Wild West-verhaaltje', 'een misgreep' en 'een verward stramien van serieuze bedreiging en belachelijke romantiek'.³⁶⁸ De Tweede Kamer, die het communiqué op 23 en 28 november 1951 besprak, oordeelde dat de Binnenlandse Veiligheidsdienst zich met deze 'stuiverromanachtige publicaties belachelijk maakte'.³⁶⁹ De kritiek kwam van alle kanten.³⁷⁰ Gerben Wagenaar van de Communistische Partij Nederland maakte – het was inmiddels een gewoonte geworden – de felle verwijten. Hij beschouwde het communiqué als 'poging tot intimidatie van de werkende bevolking en een smerige rel tegen de communisten' en vroeg zich af 'of de BVD soms geheel uit fascistten' bestond.³⁷¹

De meeste Tweede Kamerleden waren milder en namen het stuk 'niet geheel *au sérieux*'. Ze wezen daarbij op de knullige indruk die het communiqué gaf

van het contra-inlichtingenwerk.³⁷² ‘Het vak inlichtingen verkrijgen was niet ons sterkste punt’, concludeerde jonkvrouw Christine Wittewaal van Stoetwegen, die haar oordeel deels baseerde op de verhoren van de betrokkenen bij het Londense inlichtingenwerk, waaraan zij als lid van de Enquêtecommissie Regeeringsbeleid 1940-1945 deelnam. Het ‘genre mensen’ dat hier werkelijk geschikt voor was – zij dienden ‘intelligent en fatsoenlijk’ te zijn, ‘kennis van zaken en intuïtie’ te hebben en te beschikken over ‘een zesde zintuig’ –, was nu eenmaal ‘schaars in getal’.³⁷³ KVP-Tweede Kamerlid J.J. de Haas had ook zijn twijfels over de professionaliteit van de veiligheidsdienst. Hij hield er de indruk aan over ‘dat het werk in handen van een stelletje dilettanten was dat het werk niet aankon’.³⁷⁴

Ten slotte onderstreepte ook CHU-Kamerlid Beernink dat ‘de stunt’ slechts ‘de lachspieren in beweging had gebracht en het vertrouwen in de BVD nu niet bepaald had versterkt’. Dat de dienstleiding hiertoe was overgegaan, vond hij daarentegen allesbehalve grappig. ‘Men heeft blijkbaar bij de BVD gedacht’, zei Beernink,

och die naïeve Kamerleden begrijpen toch niet, dat er in Nederland wordt gespionneerd en dat de B.V.D. nodig is; laten wij ons daarom rechtstreeks tot het Nederlandse volk richten; dat volk zal wel beter dan zijn vertegenwoordigers begrijpen, wat er aan de hand is; laten wij dat nu vlak vóór de behandeling van de begroting van Binnenlandse Zaken doen, dan zullen de Kamerleden het wel uit hun naïeve hoofden houden iets ten nadele van de B.V.D. te zeggen.³⁷⁵

Het verhaal sorteerde, helaas voor de BVD, een averechts effect. In plaats van een verbreding van het parlementaire draagvlak, leidde het ertoe dat het vertrouwen in de dienst ‘ernstig geschokt’ was.³⁷⁶

Frans Goedhart bediende zich van een veel breder palet aan verwijten. Net als Beernink vond hij de timing van het communiqué merkwaardig. De BVD-begroting zou worden verhoogd van grofweg 2 naar 3 miljoen gulden en door zo kort voor het Kamerdebat hierover met dit stuk te komen, laadde de leiding van de dienst volgens Goedhart de verdenking op zich ‘de Kamer te willen beïnvloeden.’ Dat was ‘niet bijzonder elegant’.³⁷⁷ Uit inlichtingenoogpunt vond hij het bovendien ‘niet bijster intelligent’ dat de veiligheidsdienst zichzelf publiekelijk ter sprake bracht.³⁷⁸ Dit getuigde van ‘een onverstandige neiging om te veel de openbaarheid te zoeken en bewijzen te leveren ter zelfrechtvaardiging en voor eigen bestaansrecht’. Maar het ‘allerergste’ vond Goedhart wel dat het stuk ‘zo onhandig was opgesteld’ dat het de ernst van de spionagedreiging relativeerde. Het beeld drong zich op dat de ‘Sovjet-spionage hier te lande een soort ongevaarlijke operette zou zijn, waar niemand zich eigenlijk ongerust over behoefte te maken’ – volgens Goedhart een ‘zeer ernstige fout’.³⁷⁹

Teulings hield vol dat het ‘een zo vreselijk dwaas verhaal’ nog niet was, te-

meer omdat tegelijkertijd in Zweden een vergelijkbaar spionagegeval in de publiciteit was gekomen.³⁸⁰ Teulings doelde op de Zweed Ernst Hilding Andersson, een machinist op de marinewerf in Stockholm, die voor de Sovjet-Unie militaire gegevens had verzameld. Tegen hem was in oktober 1951 een proces begonnen.³⁸¹ Het speet Teulings daarom dat de sprekers, die het stuk bespottelijk en stompzinnig hadden genoemd, de kwestie 'uitsluitend in een sfeer van kritiek' hadden behandeld; 'in het wezen van de zaak was er bittere ernst in het spel'.³⁸²

De 'kwalijke suggestie' dat hij 'de stunt' nodig had om de begroting van de BVD makkelijker te kunnen verdedigen, wierp Teulings bovendien verre van zich.³⁸³ Uiteraard had de publicatie ook later kunnen plaatsvinden, wist de minister, maar dan 'trof de regering' vast weer het verwijt nodeloos terughoudend te zijn 'met mededelingen aan de pers'.³⁸⁴ Over de 'wijze van mededeling' maakte Teulings zich evenwel een 'zelfverwijt'. Hij moest eerlijk bekennen daar onvoldoende aandacht aan te hebben besteed; 'een teveel aan details' leidde de aandacht af van 'de wezenlijke kernpunten'. Daardoor was de publicatie uit 'publicistisch-psychologisch gezichtspunt bepaald minder gelukkig en niet geslaagd' te noemen. Het opzetje, waarvan minister Teulings ontkende dat het een opzetje was, had het parlementaire wantrouwen jegens de veiligheidsdienst alleen maar versterkt.³⁸⁵

Oprichting van de Vaste Kamercommissie voor de BVD, 1952

Zes jaar na oprichting van de Centrale Veiligheidsdienst kampte diens opvolger dus met een legitimiteitsprobleem. Dát de dienst bestond, aanvaardden met uitzondering van de CPN en de KNP alle partijen wel als 'noodzakelijk kwaad', maar zij konden 'nog niet het vertrouwen in deze dienst stellen' dat 'een dergelijke dienst juist nodig' had.³⁸⁶

De staatsrechtelijke inbedding van de dienst vormde de spil van de parlementaire ongerustheid. Hoewel de Kamerleden wel begrepen dat gedetailleerde tekst en uitleg in een openbare zitting niet gegeven konden worden, vreesden zij desondanks voor ondermijning van de staatsrechtelijke rol van de Tweede Kamer. Beernink vond tijdens de begrotingsbespreking voor 1951 dat 'althans enige controle van de zijde van de volksvertegenwoordiging' onontbeerlijk was.³⁸⁷ In het licht van de stijgende uitgaven aan de BVD vreesde Charles Welter bovendien voor uitholling van het budgetrecht van de Tweede Kamer. Hij vond het ondenkbaar dat de Kamer 'een bedrag van drie miljoen gulden zou vooteren zonder ook maar enig besef te hebben' waaraan dit geld werd besteed.³⁸⁸

Wilde het tweede kabinet-Drees de verbale uithalen naar de dienst doen verstommen, dan moest het de Eerste en Tweede Kamerleden dus op een of andere manier tegemoetkomen. De prangende vraag was hoe. Al ruim een jaar eerder had Beernink een schot voor de boeg gedaan: wilde de minister geen 'commissie voor de BVD' in overweging nemen?³⁸⁹ Als de Kamer daarmee een 'commissie van toezicht' of van 'vertrouwensmannen' bedoelde waarmee hij zijn minis-

teriële verantwoordelijkheid zou moeten delen, dan moest Teulings dat 'stellig ontraden'.³⁹⁰ Het 'inlichtingenwerk lag geheel op het terrein van de uitvoerende macht' en 'leende zich bepaald niet voor een controle door een niet-ambtelijk apparaat'. Bovendien was hem geen voorbeeld bekend in 'landen met even democratische instellingen als Nederland'.³⁹¹

Dat waren de meeste sprekers in de Kamer wel met Teulings eens,³⁹² onder wie CHU-Tweede Kamerlid Tjeerd Krol. Hij vroeg Teulings, toen hij zich over de begroting van 1952 boog, of de minister zich realiseerde welke bezwaren, om nog te zwijgen over 'de gevaren', verbonden waren aan 'de inschakeling van een politiek college als de Tweede Kamer in de arbeid van de BVD'; wat Krol betreft hield Teulings 'zijn been tamelijk stijf'.³⁹³

Wel wilde Teulings meewerken aan de oprichting van een commissie 'in de trant van de Defensiecommissie', die 'met de Regering een rechtstreeks contact onderhield op het gebied van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten'.³⁹⁴ De BVD was niet 'onfeilbaar', noch wilde Teulings 'de moeilijkheden die aan de veiligheidsdienst waren verbonden verbloemen'.³⁹⁵ Dit moest hij echter eerst bespreken met zijn 'andere ambtgenoten', alvorens hij kon overleggen met de voorzitters van beide parlementaire Kamers over de 'geëigende vorm'; het ging immers ook om de Buitenlandse Inlichtingendienst en de militaire stafdiensten.³⁹⁶

Het steekspel verdween daarmee achter de coulissen. Op 20 april 1951 besprak Teulings een door hem opgestelde nota 'met zijn andere ambtgenoten' in de coördinatiecommissie, die vaststelden dat 'op grond van allerlei politieke en persoonlijke motieven een zekere ongerustheid' was ontstaan. Dat resulteerde in de wens voor het oprichten van een Kamercommissie in de geest van de Defensiecommissie.³⁹⁷ Teulings lichtte toe dat hij de 'beduchtheid voor een werkzaamheid die zich principieel aan elke openbaarheid moet onttrekken' begreep, maar vond dat die beduchtheid álle in het Koninklijk Besluit genoemde diensten betrof. De op te richten Kamercommissie moest dus ook de inlichtingendiensten includeren, niet in de laatste plaats omdat Teulings vreesde verantwoordelijk te zullen worden gehouden voor het werk van een van de inlichtingendiensten.³⁹⁸

Eindhoven wees op het risico dat die andere diensten daardoor 'het slachtoffer zouden worden van de vrees van de Kamer, dat de rechtszekerheid door werkzaamheden van de BVD werd aangetast' – een argument dat koren op de molen was van de ministers die verantwoordelijk waren voor de inlichtingendiensten en liever geen moeilijke debatten met de Kamer wilden. De departementen van Buitenlandse Zaken, Marine en Leger maanden Teulings dan ook om geen slapende honden wakker te maken. Het leek hen 'weinig opportuun om de gelegenheid te scheppen vragen te doen stellen over de andere Inlichtingendiensten die tot nu toe niet of nauwelijks de aandacht hebben getrokken'.³⁹⁹ Merkwaardig genoeg zei ook de Tweede Kamer zelf daar niet om gevraagd te hebben. Een uitbreiding van het parlementaire toezicht moest de veiligheidsdienst betreffen en niet de inlichtingendiensten. De legitimiteit van de Inlich-

tingendienst Buitenland en de militaire inlichtingendiensten stond kennelijk niet ter discussie.⁴⁰⁰

Teulings begon daarop de oprichting van een BVD-commissie te traineren. Hij bracht een nieuw bezwaar te berde: zo'n Kamercommissie voor de BVD à la de Defensiecommissie zou weleens 'te inquisitieve vragen' kunnen stellen. Was het daarom niet beter om de Begrotingscommissie van Binnenlandse Zaken vertrouwelijke voorlichting te geven? Einthoven vond dat een goed idee, op voorwaarde dat hierin uitsluitend 'bona fide parlementsleden' zitting hadden. Een seintje aan de voorzitter van de Tweede Kamer zou genoeg zijn om ook in de toekomst communisten uit de Begrotingscommissie te weren.⁴⁰¹

De Tweede Kamer vond de toezeggingen echter te vaag en werd ongedurig. Jaap Burger, Kamerlid voor de Partij van de Arbeid, zei op 20 maart 1952 dat 'de zaak nu toch wel erg urgent werd' en vroeg minister van Binnenlandse Zaken Louis Beel, die Teulings per 6 december 1951 was opgevolgd, om 'een zeer specifieke toezegging op dit punt'. Hij wilde 'de zaak niet op deze wijze stellen', maar dreigde niettemin onomwonden dat de sociaaldemocratische Kamerfractie niet zou instemmen met het wetsvoorstel Buitengewone Bevoegdheden Burgerlijk Gezag, dat het tweede kabinet-Drees nu door de Kamer wilde loodsen, 'tenzij vooraf deze commissie is ingesteld'.⁴⁰² Een dag later had Beel 'het overleg' met de Kamervoorzitters geopend; hij verwachtte hun voorstel aan de rest van het parlement 'op zeer korte termijn'.⁴⁰³ En jawel: op 26 maart 1952 kondigde de Tweede Kamervoorzitter aan dat de 'de Vaste Commissie voor de Binnenlandse Veiligheidsdienst' de kvp'er Carl Romme tot haar voorzitter had gekozen.⁴⁰⁴ De voorzitters van de vijf grootste Kamerfracties werden tot lid benoemd. Mocht de CPN ooit in dat rijtje belanden, dan zou de Kamervoorzitter de communistische fractievoorzitter verhinderen tot de commissie toe te treden.⁴⁰⁵ De CPN'er Jan Hoogcarspel noemde de commissie een 'doekje voor het bloeden', maar de Kamer kon tevreden zijn: zij had nu meer controlemogelijkheden.⁴⁰⁶

Ook al keek de Vaste Kamercommissie alleen naar de veiligheidsdienst en dus niet naar de Buitenlandse Inlichtingendienst en de militaire inlichtingendiensten, de Kamercommissie was in 1952 een unicum in de wereld. In de meeste landen werd het inlichtingen- en veiligheidswerk zo geheim geacht dat het, net als in Nederland, niet in een wet werd vastgelegd, maar via decreten geregeld werd, met de nadrukkelijke bedoeling om het parlement buiten de deur te houden. In West-Duitsland kwam, onder invloed van de oprichting van de *Bundesnachrichtendienst* (BND) in 1956, een soortgelijke commissie van de grond in de vorm van een vertrouwelijk overleg tussen de partijleiders en de bondskanselier, maar elders zou het nog decennia duren voordat het parlement zich met het geheime werk kon bemoeien. In de Verenigde Staten werden de Senaat en het Congres naar aanleiding van verschillende schandalen halverwege de jaren zeventig betrokken bij de externe controle op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten en in Frankrijk en Groot-Brittannië zou dat pas in de late jaren negentig gebeuren.⁴⁰⁷

CONCLUSIE

Toen Duitsland in mei 1940 Nederland bezette en de regering vluchtte, werd het inlichtingenbedrijf op slag van het grootste politieke belang. Het vooroorlogse, door een paar militairen bestierd bureautje zonder veel politiek-bestuurlijke relevantie, zou in de twaalf jaren daarop veranderen in een door politici en hoge ambtenaren begeerde en parlementair bediscussieerde en gecontroleerde dienst. De katalysator achter deze ingrijpende karakterverandering van het binnenlandse inlichtingenwerk was de Tweede Wereldoorlog. Politiek en bestuur leerden een harde les in geopolitiek: er was geen *stay behind*-voorziening, dus geen contact met bezet Nederland, Nederlandse onderdanen brachten maandenlang door in Britse ondervragingskampen en de Londense regering kon geen inlichtingen aanleveren uit bezet Nederland om de geallieerde oorlogsinspanning te ondersteunen. Ook was het kabinet verstoken van gegevens over bijvoorbeeld de houding van de bevolking en de ambtenaren, het gedrag van de bezetter en de naoorlogse plannen van achtergebleven politici. In geografisch opzicht namen de dreigingspercepties en inlichtingenbehoeften andere geografische dimensies aan: van een behoefte aan inlichtingen over radicale politieke organisaties, met name in de grote steden, ontstond voor het eerst een politieke behoefte aan inlichtingen over het gehele land.

Doordat nu politici en ambtenaren in Londen zich met het inlichtingenwerk gingen bemoeien, veranderde de strijd om de vorm en inhoud van de veiligheidsdienst van karakter. Net als veel andere politieke dossiers werden de geheime diensten daar onderdeel van machtsstrijd en intriges. Na enkele mislukkingen wezen Van Lidth de Jeude en Van Angeren erop dat de politiek zich misschien wel te veel met het geheime werk bemoeide. Zij stelden voor om de geheime diensten een grote mate van zelfstandigheid te verlenen en de ministeriële verantwoordelijkheid te beperken tot een algemene controle op de financiën en de benoeming van het diensthoofd. Die formule was succesvol, met name toen Somer Bureau Inlichtingen ging leiden en ondertussen het *bottom up*-inlichtingenwerk van het verzet professionaliseerde.

In organisatorisch opzicht was de Nederlandse ballingschap in het inlichtingendomein afhankelijk van de Britse voorzieningen, expertise en mensen. Van soevereiniteit was geen sprake en dat wreekte zich tijdens het *Englandspiel*. Dit noodlottige *Spiel* zorgde ervoor dat de politieke spelers in toenemende mate naar soevereiniteit op inlichtingengebied streefden, wat zich na de oorlog vertaalde in de politieke bereidheid om een groter inlichtingen- en veiligheidsapparaat op te zetten dan er voor de oorlog had bestaan. Het Bureau Nationale Veiligheid, dat onder meer *Werwolf*-groepen moest oprollen, was een product van de 'Overgangsperiode' en dus tijdelijk van aard, maar het kabinet-Schermerhorn-Drees twijfelde er niet aan dat daarna een blijvende veiligheidsdienst moest worden opgericht, primair om te voorkomen dat Nederland, zoals voor de oorlog, zou worden overspoeld door spionnen.

Tussen 1945 en 1949 lagen de vorm en de inhoud van de op te richten veiligheidsdienst nog geheel open. De internationale spelers die gewend waren hun eigen inlichtingenactiviteiten te ontplooiën op Nederlands grondgebied, moesten ervan overtuigd worden dat het in hun belang was zaken te doen met de nieuwe veiligheidsdienst, zozeer zelfs dat zij de eerste naoorlogse generatie Nederlandse inlichtingenofficiëren zouden gaan opleiden. Op binnenlands terrein ontketenden hoge ambtenaren een machtsstrijd over de veiligheidsdienst. Het ministerie van Financiën was vooral gekant tegen al te veel financiële autonomie van zo'n geheime dienst, het ministerie van Justitie was echter van nog veel grotere invloed. Met name secretaris-generaal Tenkink haalde alles uit de kast om de in april 1946 opgerichte Centrale Veiligheidsdienst het werk onmogelijk te maken. Hij voerde aan dat de rechtsstaat in het geding zou komen als de veiligheidsdienst niet zou worden ondergebracht bij zijn departement, waarmee hij een nieuw type argument in de discussies over de veiligheidsdiensten introduceerde: legitimiteit. Om zijn opvattingen kracht bij te zetten, verbood Tenkink zijn ambtenaren medewerking te verlenen aan de veiligheidsdienst en gebruikte Eindhoven's Unieverleden om hem zwart te maken. Er moest een zware ambtelijke commissie aan te pas komen om de kwestie te beslechten.

Vanaf de Praagse coup van februari 1948 stonden de politieke en maatschappelijke dreigingspercepties in het licht van het internationale communisme. Dat kwam Eindhoven goed uit, want zo kon hij politieke hulp inschakelen om de positie van zijn dienst in de ambtelijke wereld te verstevigen. Hij beklagde zich bij Beel over de obstructies van Justitie en over de slechte financiële en personele toestand van zijn dienst. Onheilspellend zei hij naar aanleiding van de communistische machtsgreep in Tsjechoslowakije, dat hij niet kon inschatten of een dergelijk scenario zich ook in Nederland zou kunnen ontrollen. Beel schoot Eindhoven te hulp in de bureaucratische arena door de commissie-Prinsen in te stellen, maar de meeste hulp kwam van zijn opvolger Drees. Na de verschijning van het rapport-Prinsen, dat de onderbrengingskwestie in Eindhoven's voordeel uitlegde en dus pleitte voor een veiligheidsdienst bij Binnenlandse Zaken, bezorgde Drees Eindhoven een stevige staatsrechtelijke positie in de vorm van het Koninklijk Besluit én een fikse begrotingsverruiming. Dat deed Drees in weerwil van de bezwaren die zijn partij koesterde tegen het geheime werk, vooral met het oog op de hogere beveiligingseisen die het NAVO-lidmaatschap met zich meebracht. In de daaropvolgende jaren werd die basis nog steviger, toen Drees' kabinetten anticommunistische maatregelen als het Ambtenarenverbod (1950) en de Wet buitengewone bevoegdheden (1952) introduceerden. Deze verplichtten de veiligheidsdienst in feite het complete communistische ledenbestand in Nederland in kaart te brengen. Met die politieke wind in de rug wist Eindhoven concurrerende opvattingen over het binnenlandse veiligheidswerk, zoals van particuliere inlichtingendiensten en van de Grensveiligheidsdienst, gemakkelijker te neutraliseren.

Tussen 1949 en 1952 veranderden vorm en inhoud van de veiligheidsdienst

opnieuw. Nu waren de politici en hoge ambtenaren er wel over uit, maar trok het parlement de dreigingspercepties, de organisatiewijze en – vooral – de legitimiteit van de in augustus 1949 opgerichte Binnenlandse Veiligheidsdienst in twijfel. Welbeschouwd lag in de Tweede Kamer de vraag op tafel of de juist herwonnen democratie en vrijheid met zo'n geheime dienst niet weer verloren dreigden te gaan. Minister van Binnenlandse Zaken Teulings ontmaskerde de schrikbeelden, beloofde Kamerleden hen desgevraagd in vertrouwen (dus buiten de plenaire zittingen om) voor te lichten en was niet bang om de schaduwszijden van het bestaan van de dienst te bespreken. Een poging om met het Tsjechoslowaakse spionageverhaal meer steun en begrip te kweken, zette juist kwaad bloed. Pas toen de parlementaire controle werd uitgebreid, luwde de wezenlijke parlementaire kritiek.

Hoe omstreden de veiligheidsdienst in sommige kringen ook bleef, de bemoeienissen van de uitvoerende macht, de ambtenarij en het parlement resulteerden in een geheel nieuwe veiligheidsdienst. De BVD was ambtelijk, juridisch, financieel en staatsrechtelijk stevig verankerd. Of die dienst nu een beperkte, zakelijke taakopvatting moest hanteren of juist veel speelruimte moest krijgen, viel nog te bezien, maar over de dreiging bestond voorlopig weinig discussie: de BVD zou strijd leveren tegen het communistische gevaar. Hoe Eindhoven vanuit deze basis de veiligheidsdienst uitbouwde, komt in hoofdstuk 3 aan bod.

