



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

Slotconclusie

‘BVD mag blijven, controle moet beter’, kopte het *Nederlands Dagblad* op 26 maart 1992. In het artikel vatte de krant het Kamerdebat van twee dagen eerder samen, waarin het parlement de Binnenlandse Veiligheidsdienst in nieuwe vorm min of meer had aanvaard. Dat was op voorhand nog lang niet zeker. Op ‘opheffen’ had het ‘de afgelopen weken wel even geleken’, beschouwde de krant. ‘Het ene incident was nog niet voorbij of het volgende diende zich alweer aan.’ Het *Overzicht van de ontwikkelingen op het gebied van de binnenlandse veiligheid*, wat Docters betreft het geestelijke sluitstuk van de herijking van de veiligheidsdienst, leidde bij sommige Kamerleden tot de vraag of de BVD ‘eigenlijk nog wel wat te doen’ had. Dales wist de Kamer daarvan wel te overtuigen, al werd uit het debat volgens het *Nederlands Dagblad* ‘één ding duidelijk’: ‘De BVD mag blijven, maar een meerderheid in de Kamer wil op de één of andere manier meer in de melk te brokkelen krijgen.’¹

Peter Klerks, onderzoeker van Buro Jansen en Janssen, vond die ferme houding van de Kamer maar schone schijn. De geheime diensten stonden bij Kamerleden ‘laag op de prioriteitenlijst’, schreef Klerks in een kritische reflectie op de staat van de parlementaire controle. Er was ‘electoraal niet mee te scoren’, want het ging om ‘gevoelige, gecompliceerde en bovendien riskante materie’. De controle op de geheime diensten mocht ‘niet meer dan enkele dagen per jaar kosten voor één of twee fractieleden’, schetste hij. Als gevolg hiervan kwam van ‘inhoudelijke controle of fundamentele bezinning’ weinig terecht. Het parlementaire debat beperkte zich ‘jaar in jaar uit tot geneuzel over formaliteiten en nuances wat betreft de organisatie van parlementaire controle’.

Dit zag hij terug in de discussie over het functioneren van de Vaste Kamercommissie, nu Commissie voor de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (crv) geheten. Nu de Binnenlandse Veiligheidsdienst geheel vernieuwd was, stond in het parlement de gedachte dat ook het toezicht op die dienst onder handen genomen moest worden. De bestaande commissie was ‘een doofpotcommissie’, zelfs ‘een staatje in de staat’ geworden, tekende *NRC Handelsblad* op.² Daarom werd er geopperd om de commissie af te schaffen en te vervangen door een openbare commissie. PvdA-Kamerlid Stoffelen wilde daarnaast ook een onafhankelijke ‘commissie van toezicht’ oprichten.³

Volgens Klerks ging dit allemaal niet ver genoeg. De mogelijkheid van realtimetoezicht op gevoelige inlichtingenoperaties of toestemmingsverlening vooraf, in tegenstelling tot controle achteraf, bleef onbesproken, stelde hij vast. Het gevoelige feit dat de fractievoorzitters, die 'nadrukkelijk werden betrokken in beslissingen over gevoelige kwesties', in feite '(mede)beleidsmakers' waren en dus zichzelf controleerden, werd eveneens verzwegen. Op 27 oktober 1992 kon Elco Brinkman, fractievoorzitter van het CDA en voorzitter van de Commissie voor de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten, 'zonder noemenswaardige inhoudelijke argumentatie' mededelen dat hij de voorkeur gaf aan de bestaande vorm van de commissie. De Kamer liet het daarbij en alles bleef dus bij het oude. Klerks concludeerde:

In feite gaat het er (...) niet zozeer over hoe de inlichtingen- en veiligheidsdiensten het meest effectief en democratisch gecontroleerd kunnen worden, maar hoe dat in de bestaande parlementaire machtsverhoudingen en tradities kan worden ingepast zonder ernstige aanvaringen met de minister of de civ, en zonder het gevoel voor eigenwaarde van de volksvertegenwoordigers aan te tasten.⁴

Die karakterisering had wel iets weg van de manier waarop Gerrit Jan Wolffen-sperger, fractievoorzitter van D'66 tussen 1994 en 1997, het werk van Commissie voor de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten omschreef: als rituele dans.⁵ Het parlementaire debat over de inlichtingen- en veiligheidsdiensten was een spel, waarin de verschillende spelers niet zozeer gedreven werden door het inhoudelijke doel – het optimaal inrichten van de parlementaire controle op de geheime diensten –, maar waarin factoren als de bestaande machtsverhoudingen, tradities, conflicten en het aanzien van de betrokken spelers misschien wel belangrijker waren. Met die analyse legde Klerks misschien meer dan hij zich realiseerde de factoren bloot die van invloed waren op de Nederlandse inlichtingencultuur in den brede. Alle maatregelen, organisaties en praktijken op binnenlands veiligheidsterrein zijn in meer of mindere mate gedetermineerd door machtsverhoudingen, tradities, conflicten en aanzien.

In dit proefschrift is onderzocht op welke manier en met welk resultaat die factoren invloed hebben uitgeoefend op de Nederlandse inlichtingencultuur tussen 1912 en 1992. Daartoe is analoog aan de manier waarop ideeënhistorici begrippen als 'democratie', 'partij' en 'legitimiteit' onderzoeken, de veiligheidsdienst opgevat als een begrip dat in een continu, intersubjectief en conflictueus proces steeds opnieuw invulling kreeg. De veiligheidsdiensten interacteerden met veranderlijke combinaties van politieke, ambtelijke en maatschappelijke spelers, met steeds weer andere gevolgen voor de vorm en inhoud van het begrip 'veiligheidsdienst'.

Om deze interactie te kunnen bestuderen, stonden in dit onderzoek niet de veiligheidsdiensten zelf centraal, maar was het onderzoeksperspectief gericht

op deze diensten en hun politieke, ambtelijke en maatschappelijke omgeving. Met die perspectiefverschuiving is een benadering gekozen die een aanvulling vormt op de bestaande Nederlandse inlichtingenhistoriografie. Bovendien sluit deze benadering aan bij de jongste ontwikkelingen binnen de inlichtingenstudies. In navolging van de historiografische bespiegelingen van onder anderen Peter Jackson, Richard Aldrich en Philip Davies heeft de context van de veiligheidsdiensten een centrale plaats gekregen. Er is veel aandacht besteed aan de opvattingen van spelers in de politieke, ambtelijke en maatschappelijke omgeving van de veiligheidsdienst over de vorm en inhoud van de veiligheidsdienst, in termen van dreigingspercepties, organisatorische aangelegenheden en legitimiteit. Ook het verloop en de resultaten van de interacties tussen de spelers in die omgeving en de veiligheidsdiensten, is in de opeenvolgende hoofdstukken uitvoerig bestudeerd.

Het doel hiervan was om inzicht te verwerven in de manier waarop politici, ambtenaren en burgers in veranderende omstandigheden aankeken tegen de aard en waarde van een veiligheidsdienst binnen de democratie. Daarom werd de volgende onderzoeksvraag gekozen:

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

Die vraag is beantwoord door tussen 1912 en 1992 de botsende denkbeelden van politici, journalisten, Kamerleden, burgers en andere betrokkenen over de dreigingspercepties, organisatie en legitimiteit van de veiligheidsdiensten te bestuderen. Hierbij kwamen uiteenlopende vragen aan de orde, onder meer of een veiligheidsdienst überhaupt moest of mocht bestaan, welke dreigingen het bestaan van zo'n dienst rechtvaardigden, hoe de veiligheidsdienst moest worden ingericht en georganiseerd, en wie van de inlichtingeninspanningen diende te profiteren. Ook ging het er vaak over wie uiteindelijk een dergelijke dienst moest aansturen, bemannen en controleren.

Ook na 1992, zelfs tot op de dag van vandaag, werpen Kamerleden, journalisten en burgers zo nu en dan de vraag op of de inlichtingen- en veiligheidsdiensten wel de juiste prioriteiten stellen, of hun dreigingspercepties niet eenzijdig zijn, welke bevoegdheden zij wel en niet nodig hebben en of de samenleving er wel op kan vertrouwen dat deze diensten adequaat gecontroleerd worden – zo ook in een eind 2013 verschenen evaluatie van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten (wiv 2002), het zogenoemde rapport-Dessens, en in de commentaren op het conceptwetsvoorstel zoals dat in 2015 ter consultatie op internet werd gepubliceerd. Het zijn kennelijk onderwerpen die onlosmakelijk verbonden zijn met het bestaan van geheime diensten in een democratie.⁶

Misschien lijkt het daardoor alsof de discussies over het geheime werk cyclisch zijn, een eindeloze herhaling van zetten, niet meer dan variaties op het-

zelfde thema. Maar schijn bedriegt. De geschiedenis herhaalt zichzelf niet, maar ze rijmt wel. In dit proefschrift is gebleken dat die discussies weliswaar over dezelfde thematiek gingen, maar steeds door verschillende spelers werden aangewengeld, die daar uiteenlopende redenen voor hadden. Ook verliepen de discussies iedere keer anders en waren de gevolgen al even divers. Dat leverde onder de streep steeds een nieuwe veiligheidsdienst op.

Vanuit die gedachte is dit proefschrift opgedeeld in zes chronologisch-thematische hoofdstukken, waarin steeds een andere speler, met eigen opvattingen, van invloed werd op de veiligheidsdienst. Op sleutelmomenten ontstond daardoor een nieuwe dynamiek, waarin een ander samenstel van spelers zich met de veiligheidsdienst ging bemoeien, met een andere invulling van de vorm en inhoud van de veiligheidsdienst tot gevolg. In ieder hoofdstuk zijn daarom de spelers aangewezen die van invloed waren op de vorm en inhoud van de veiligheidsdienst in de betreffende periode. Daarbij zijn hun opvattingen over de veiligheidsdienst geschetst en is geanalyseerd welke invloed deze spelers op de veiligheidsdienst uitoefenden en welke gevolgen er waren voor de aard en waarde die politiek, ambtenarij en samenleving aan de veiligheidsdienst toekenden. In vogelvlucht levert dat het volgende beeld op.

De spelers die tussen 1912 en 1940 het meest van invloed waren op de veiligheidsdienst, waren de direct betrokken militairen en politiemensen. Onder de auspiciën van deze ordebewaarders ontstond een kleine, zeer geheime maar politiek verweesde veiligheidsdienst: de Centrale Inlichtingendienst. De belangrijkste schim die aan de basis van deze dienst stond, was de revolutie. De Centrale Inlichtingendienst registreerde gegevens over de intenties en capaciteit van de binnenlandse tegenstander, in hoofdzaak revolutionairen en andere extreemlinks georiënteerde individuen en organisaties. Er was van politiek-bestuurlijke kant weinig tot geen bemoeienis met de dreigingspercepties en organisatorische keuzes van de Centrale Inlichtingendienst. Legitimiteit speelde eigenlijk geen rol. De militairen en politiemannen besloten naar aanleiding van de politieke veranderingen van de jaren dertig zélf dat zij ook inlichtingen moesten inwinnen over extreemrechtse organisaties, Seijffardts verzet ten spijt. Ook hun keuze om het contra-inlichtingenwerk geen prominente plaats te geven, was vrij van politieke bemoeienis of controle gemaakt. Tot het in 1939 misliep, tijdens het Venlo-incident, werden Van Oorschot en Rooseboom daar niet op aangesproken.

Tussen 1940 en 1952 gingen politici en hoge ambtenaren zich met de veiligheidsdiensten bemoeien. Daardoor kwamen de aard en toegevoegde waarde van de veiligheidsdiensten te staan in het licht van de verdediging van de democratie en vrijheid. In oorlogstijd werden de kabinetten in Londen geconfronteerd met allerlei problemen, waarvoor een degelijk inlichtingenapparaat ten dele soelaas kon bieden. De vooroorlogse desinteresse in het inlichtingen- en veiligheidswerk wreekte zich nu, want zo'n inlichtingenapparaat bestond niet. De Londense kabinetten richtten daarom allerhande organisaties op, terwijl het

verzet zich eveneens op inlichtingen- en veiligheidsterrein ging begeven.

Dat na de oorlog het Bureau Nationale Veiligheid zou worden opgevolgd door een grootschaligere veiligheidsdienst dan voor de oorlog, stond in politieke kringen dan ook niet ter discussie. In ambtelijke en parlementaire kringen brak wel een hartstochtelijk debat uit over de vraag wie in het licht van die politieke bereidwilligheid de dienst mocht vormgeven. Tenkink vond een veiligheidsdienst die níet onder Justitie viel een gevaar voor de rechtsstaat. Het parlement was van mening dat de veiligheidsdienst überhaupt de democratie en individuele vrijheden van burgers onder druk zette. Na enkele onstuimige jaren waarin slag werd gevoerd om het binnenlandse veiligheidswerk, die beslecht werd met een duidelijk Koninklijk Besluit en een ruime financiële basis voor de veiligheidsdienst, en nadat in 1952 de Vaste Kamercommissie was opgericht, staakten de bureaucraten en Kamerleden hun aanvallen op de dreigingspercepties, organisatie en legitimiteit van de Binnenlandse Veiligheidsdienst. De veiligheidsdienst had nu een plaats in de democratie bevochten.

Dat werd in formele zin nu niet langer aangevochten, maar informeel werd over de invulling van de dreigingspercepties, organisatiestructuur en legitimiteit nog vaak getwist. Ook in de relatief rustige periode 1952-1961, waarin Louis Einthoven de grootste invloed op de verdere invulling van de vorm en inhoud van de veiligheidsdienst uitoefende, poogden enkele ambtelijke en bestuurlijke spelers zoals Landré, Burger en de commissie-Beel, invloed op de veiligheidsdienst te krijgen. Geen van hen wist zijn invloed te effectueren. Alleen de benoeming van Kist als coördinator in 1956 en de begrenzing aan de begroting voor 1958 zorgden voor enige beperking van Einthovens autonomie. Onder Einthoven was een offensieve en autonome veiligheidsdienst ontstaan, die overigens min of meer samenviel met de persoon Einthoven. Zijn pensionering vormt daarom een volgend sleutelmoment.

In de jaren 1961-1968 kreeg de maatschappij, als nieuwe speler, de veiligheidsdienst in het vizier. Die bombardeerde de BVD tijdens de Leidse Universiteit-affaire van 1967 tot anachronisme: een apparaat dat uit de tijd was geraakt. De maatschappij vond de veiligheidsdienst rijp voor opheffing en trad vooral limitatief op: de BVD mocht niet zomaar ieders telefoon af luisteren, mocht geen predikanten om inlichtingen vragen, diende niet de politieke anteceden ten van sollicitanten te onderzoeken en mocht geen onschuldige demonstranten op de huid zitten. Dergelijke meningsverschillen mondden meestal uit in een discussie over de legitimiteit van de BVD, wat in de praktijk vaak neerkwam op een bepleiting van de opheffing van de dienst. Terwijl Sinninghe Damsté bij zijn aantreden verklaarde voorstander te zijn van meer openheid bij de veiligheidsdienst, mochten daarom van hem de gordijnen in 1963 weer neergelaten worden. Zijn opvolger Kuipers, die vreesde dat de aanhoudende discussies de begroting in gevaar konden brengen, probeerde met behulp van public relations het 'image' van de dienst op te vijzelen. Het gevolg daarvan was dat de opvattingen van de maatschappelijke buitenwereld een belangrijkere rol gingen

spelen in de denkwereld van de BVD-leiding. Omgekeerd begon de veiligheidsdienst in diezelfde buitenwereld een meer zichtbare plaats in te nemen, wat bijvoorbeeld bleek uit het persbericht dat Kuipers in 1967 uitzond en zijn televisioptreden in 1968.

Tussen 1968 en 1980 versterkten politiek en maatschappij hun grip op de veiligheidsdienst. Pers en parlement politiseerden steeds vaker specifieke thema's op binnenlands veiligheidsterrein, terwijl de politiek zich meer met de dreigingspercepties van de BVD ging bemoeien. De omgeving van de veiligheidsdienst vond dat de wereld veranderd was en maande deze daarom tot flexibiliteit: de dienst moest bij de tijd blijven. In politieke ogen betekende dit vooral: inlichtingen verzamelen over nieuwe dreigingen zoals het studentenactivisme, het politiek gewelddadig activisme en het terrorisme. Met zijn welwillende houding tegenover de grieven van de maatschappelijke buitenwereld had Kuipers de dienst vatbaar gemaakt voor politieke invloed. Hoewel Kuipers zijn politieke omgeving er nog van probeerde te overtuigen dat het studentenactivisme geen BVD-taak was, aanvaardde het diensthoofd zonder morren taken op het gebied van politiek gewelddadig activisme en terrorisme. Het operationele werk van de dienst veranderde daardoor van karakter: het werd actueler, met alle organisatorische problemen van dien.

Paradoxaal genoeg bracht die flexibele opstelling de dienst zowel dichterbij als verder af van de politieke, ambtelijke en maatschappelijke omgeving. De toenadering zat hem in de toenemende tevredenheid van de politici en ambtenaren, die met de door hen gewenste rapportages van de BVD over het studentenactivisme en het politieke geweld op hun wenken bediend werden. Maar Kuipers verwijderde zich tegelijkertijd van die omgeving door te volharden in zijn overtuiging dat deze min of meer opgedrongen taken tijdelijk waren en bovenop het 'echte' werk kwamen. De ware, nog altijd grootste bedreiging van de democratische rechtsorde en staatsveiligheid school volgens het leidend kader van de veiligheidsdienst in het communisme. Kuipers zei dat alleen niet langer hardop tegen zijn politieke, ambtelijke en maatschappelijke omgeving, uit angst dat de BVD bekend zou komen te staan als communistenjager.

Tussen 1980 en 1992 raakten de BVD en zijn politieke, ambtelijke en maatschappelijke omgeving aanvankelijk steeds verder van elkaar verwijderd. De verwarring over de aard en waarde van de Binnenlandse Veiligheidsdienst nam toe en de vraag 'hoezo BVD?', werd steeds vaker gesteld. Het werd daardoor lastiger om alleen over dreigingspercepties, organisatorische kwesties of de legitimiteit van de veiligheidsdienst te discussiëren. Zowel voor de dienst zelf als voor zijn omgeving waren die zaken met elkaar vervlochten geraakt. De verbeterde poging van de BVD-leiding om de interventie van Van Thijn ten aanzien van de BVD-aandacht voor de CPN ongedaan te maken, getuigde van de groeiende verwarring. Een bezinning in Wolfheze leidde tot een kleine organisatorische ingreep – planning werd het toverwoord –, maar de wezensvraag 'hoezo BVD?' bleef onbeantwoord, totdat Docters van Leeuwen bij de Binnenlandse Veilig-

heidsdienst kwam. Hij gaf, in nauwe samenspraak met zijn politieke, ambtelijke en maatschappelijke omgeving, de dreigingspercepties, organisatiestructuur en legitimiteit van de veiligheidsdienst een totaal nieuwe invulling.

De onderzoeksvraag is behalve op deze synchrone manier, dus met een analyse van de wijze waarop in opeenvolgende periodes specifieke spelers de vorm en inhoud van de veiligheidsdiensten beïnvloedden, ook te beantwoorden op een diachronische manier. Hiermee wordt bedoeld dat de dynamiek van de spelers, hun opvattingen en het verloop van het steekspel rondom de veiligheidsdienst niet alleen bestudeerd kan worden per periode waarin een nieuwe invulling van de vorm en inhoud van de veiligheidsdienst van de grond kwam, maar ook over de gehele periode tussen 1912 en 1992. Dat maakt het mogelijk om enkele rode draden door de Nederlandse inlichtingengeschiedenis te rijgen en een karakterstschets te geven van de verhouding tussen de Nederlandse veiligheidsdiensten en hun omgeving. Daarmee kan een indruk worden verkregen van de Nederlandse inlichtingencultuur of het Nederlandse inlichtingensysteem, ook al zijn de inlichtingendiensten buiten beschouwing gebleven en is de theorievorming op dit gebied niet systematisch toegepast.

Om die reden wordt nu van de politieke, ambtelijke en maatschappelijke omgeving bepaald in hoeverre deze van invloed was op de veiligheidsdienst over de gehele periode 1912-1992. Daarna wordt de invulling per opvatting (dreigingspercepties, organisatiewijze en veronderstelde legitimiteit) vanuit dit langetermijnperspectief bekeken. Ten aanzien van de eerste speler in de omgeving van de veiligheidsdiensten, de politiek, laat een langetermijnblik over de acht decennia tussen 1912 en 1992 zien dat de opvattingen over de veiligheidsdienst in deze omgeving pas begonnen te veranderen toen het dreigingslandschap veranderde. Zo was de dreiging van revolutionaire woelingen in november 1918 uiteindelijk de reden om iets op veiligheidsgebied te ondernemen, maar eigenlijk zorgden de Duitse inval en bezetting tijdens de Tweede Wereldoorlog er pas echt voor dat veiligheid hoger op de politieke agenda kwam te staan. Dat bleek wel tijdens de vroege Koude Oorlog, toen politici allerlei veiligheidsmaatregelen troffen – zij het niet alleen uit de overtuiging dat de democratie op omvalen stond, maar ook omwille van de beeldvorming. Ook het studentenactivisme van eind jaren zestig en het politiek gewelddadig activisme en terrorisme van de jaren zeventig vormden voor de Nederlandse politieke elite een aanleiding maatregelen te treffen.

Dat kon allerlei vormen aannemen, maar in termen van inlichtingen en veiligheid kwam het vaak neer op institutioneel en financieel ingrijpen. Nauwkeuriger gezegd ging het om de oprichting van een organisatie en het reserveren van een bepaald bedrag voor die organisatie op een begroting. Na de 'novemberwoelingen' van 1918 beperkte die politieke reactie zich tot het eerste: de formalisering van een organisatie die feitelijk door Fabius en Pop in het leven was geroepen. Politiek enthousiasme, zich uitend in de bereidheid politieke en bud-

gettaire verantwoordelijkheid te dragen voor dit nieuwe instrument, ontbrak.

Tussen 1940 en 1949 werden politici voor het eerst echt actief op inlichtingen- en veiligheidsterrein en grepen zij wél institutioneel én financieel in. Daaruit bleek maar hoe diep de indruk was die de Duitse inval en bezetting op politici gemaakt hadden. In Londen werden verschillende organisaties opgezet, die in politieke ogen de waarde aantoonden van een dergelijke organisatie. Dat bracht ook na de oorlog een breed politiek draagvlak voor de oprichting en financiering van nieuwe veiligheidsdiensten met zich mee. Na de Praagse Coup van februari 1948 en de oprichting van de NAVO in april 1949 besloot Drees bovendien op de begroting van Binnenlandse Zaken een veel groter bedrag voor de veiligheidsdienst te reserveren – alhoewel meer uit oogpunt van de hogere beveiligingseisen die voortvloeiden uit de toetreding tot de NAVO dan uit onbetugelde communistenangst.

Een alternatieve vorm van politiek ingrijpen, dus anders dan het geijkte repertoire van institutioneel en financieel ingrijpen, deed zich voor in de jaren zestig en zeventig. Toen gingen politici in het licht van het studentenactivisme en het politieke geweld, inhoudelijk sturend optreden en zich beleidsmatig bemoeien met de veiligheidsdienst. Hetzelfde deed Van Thijn, toen hij begin jaren tachtig probeerde om de aandacht van de BVD voor de CPN terug te schroeven. Interessant aan Van Thijns ingreep was dat hij dat, in tegenstelling tot eerdere politieke ingrepen die voortvloeiden uit de politieke behoefte om wél inlichtingen over een bepaalde dreiging te ontvangen, juist deed omdat hij vond dat het communisme niet langer een echte bedreiging van de democratische rechtsorde en staatsveiligheid was.

Politieke belangstelling voor de veiligheidsdiensten was over het geheel genomen desondanks schaars en incidenteel, een houding die Van Lidth de Jeude en Van Angeren in feite al in 1942 hadden uitgetekend: om politieke machinaties te voorkomen moest de politieke interesse zich beperken tot het aanstellen van een diensthoofd en het beslissen over de begroting. Voor de rest moest het aan de diensten zelf worden overgelaten. Voor het grootste deel van de tijd bemoeiden ministers en kabinetten zich daarom uitdrukkelijk niet met de veiligheidsdiensten. In tegenstelling tot bijvoorbeeld hun Franse collega's hebben Nederlandse ministers nooit erg veel ambities gehad ten aanzien van hun geheime diensten. Zij hebben ze nooit aangestuurd met het idee dat zij daar politiek iets mee te winnen hadden, noch hebben veel ministers een uitgewerkte beperkende agenda ten aanzien van die diensten ontwikkeld. Van Thijn past in dit opzicht niet in de traditie van politieke abstinentie op inlichtingen- en veiligheidsterrein.

Hiermee komt een belangrijk vijandbeeld bovendien: deze diensten moesten vooral niet te veel voorstellen. In de formatieve jaren tussen 1945 en 1952 werd dat door politici eindeloos herhaald. De diensten mochten geen machtsinstrumenten worden en kregen daarom geen executieve bevoegdheden. Het ging om een informatie verzamelend bureau(tje) 'voor de regering, door de regering' – om niets meer dan dat.

Die gedachte van een kleinschalige dienst waar het publiek zich niet te veel van moest voorstellen, bepaalde ook de mate van ministeriële interesse voor de veiligheidsdiensten. Natuurlijk bemoeide de ene minister zich meer met het beleid van de dienst dan de andere – Beel was een ander soort minister voor Eindhoven dan Toxopeus voor Sinninghe Damsté was –, maar de tevredenheid van de minister werd in het algemeen bepaald door de mate waarin de veiligheidsdienst in de schaduw wist te blijven. De veiligheidsdienst mocht de minister vooral geen politieke schade, last en problemen bezorgen. Hoe meer de dienst een schim wist te blijven en dus uit de journalistieke, parlementaire en maatschappelijke aandacht wist te blijven, hoe groter de ministeriële tevredenheid. Dat bedoelde Eindhoven met zijn opmerking dat de politiek in de BVD altijd een ‘bakje explosieven’ had gezien. Dat raak je liever niet aan.

De Nederlandse veiligheidsdiensten hadden daarom in het algemeen veel discretionaire ruimte. Discussies zoals die over het telefoongheim konden wel voor meer politieke bemoeienis zorgen – zo moest de BVD sinds 1973 vier ministers om een handtekening vragen voor telefoontaps –, maar voor het overige was de ministeriële bemoeienis met de werkpraktijk van de veiligheidsdienst beperkt. Sommige ministers zeiden zelfs hardop tegen het diensthoofd liever niet geïnformeerd te willen worden over een bepaalde kwestie.

Een andere consequentie van deze politieke grondhouding was dat de veiligheidsdienst in politieke kringen niet of nauwelijks als onderdeel van het bredere veiligheidsbeleid bediscussieerd werd. Er werd wel beraadslaagd over de rol van de krijgsmacht en ook over die van de BVD, maar een strategische visie op het belang van de veiligheidsdienst in het bredere inlichtingen- en veiligheidsbestel bestond eigenlijk niet. De veiligheidsdienst kwam incidenteel ter sprake, vanaf de jaren zestig meestal als een journalist of Kamerlid er een vraag over had gesteld, maar op kabinetsniveau of in het ministeriële beleid werden zelden veel gedachten aan de veiligheidsdiensten besteed.

De invloed van ambtelijke spelers op de vorm en inhoud van de veiligheidsdiensten was tussen 1912 en 1992 veel groter. Dat ligt ten dele voor de hand. Welbeschouwd hebben ambtenaren gedurende de hele inlichtingengeschiedenis een belangrijke rol gespeeld, omdat zij deze diensten bemanden en dus de vorm en inhoud bepaalden – daarbij aangenomen dat de militairen en politie-mensen die de Centrale Inlichtingendienst aanstuurden, ook als ambtenaren gezien mogen worden.

In dit proefschrift is ook aandacht besteed aan de invloed van bureaucratistische spelers buiten de veiligheidsdienst – de tweede speler waarvan de opvattingen en invloed nu op diachronische wijze worden bekeken. Het is reeds opgemerkt: er waren bijna continu conflicten tussen de Buitenlandse Inlichtingendienst/Inlichtingendienst Buitenland, de militaire inlichtingendiensten en de Binnenlandse Veiligheidsdienst. Dat de onderlinge sfeer tussen de inlichtingen- en veiligheidsdiensten zich, in de woorden van coördinator Kist, kenmerkte door concurrentie, het ‘elkaar afsnoepen van nieuwtjes’ en een gebrekkige in-

formatie-uitwisseling, bleek onder meer uit de oprichting van de Stafafdeling Buitenlandse Politiek. Daarmee doubleerde de BVD in wezen het werk van de Inlichtingendienst Buitenland. De ambtelijke stammenstrijd tussen deze diensten was dus voortdurend van invloed op de BVD, al vond Sinninghe Damsté begin jaren zestig dat de invloed van bijvoorbeeld de conflicten met de militairen zo klein was geworden dat de BVD zich er niet langer toe behoefde te verlagen om iedere dag weer 'boe' tegen hen te zeggen.

Uit dit onderzoek komt naar voren dat de ambtelijke invloed van buiten de veiligheidsdienst vooral relevant werd tussen 1945 en 1961. Na de oorlog mengde het ministerie van Justitie zich in de discussies over de vorm en inhoud van de Centrale Veiligheidsdienst. In de jaren vijftig probeerden de andere inlichtingendiensten, de Grensveiligheidsdienst van de marechaussee, de Bijzondere Voorlichtingscommissie en de coördinator hun stempel op vorm en inhoud van de veiligheidsdienst te drukken. Het was goeddeels op het conto van Einthoven te schrijven, dat die invloed maar zeer beperkt was. Hij slaagde erin ambtelijke concurrenten op binnenlands veiligheidsterrein te neutraliseren. Pas toen in de jaren zeventig en tachtig de BVD onder invloed van het politiek gewelddadig activisme en het terrorisme ook in het vaarwater van politie en justitie kwam, werd de ambtelijke omgeving opnieuw een speler die zich met de veiligheidsdienst bemoeide.

De maatschappij ging zich, vergeleken met politiek en ambtenarij, betrekkelijk laat bemoeien met de veiligheidsdiensten. Dat is ook niet verwonderlijk, aangezien het bestaan van de Centrale Inlichtingendienst gedurende het interbellum niet breed bekend was bij het publiek. In de turbulente Londense periode, waarin veel werd ondernomen op inlichtingen- en veiligheidsgebied, speelde de bevolking informeel wel een rol, toen ook in verzetskringen steeds meer inlichtingenwerk verricht werd. Maar de maatschappij werd pas echt een speler die zich met de formele inrichting van de veiligheidsdiensten ging bemoeien, toen het bestaan van de geheime diensten publiekelijk bekend werd. Dat was vanaf het moment dat de Centrale Veiligheidsdienst werd genoemd op de begroting van Algemene Zaken, al zou het tot 1949 duren voordat dit feit geproblematiseerd werd. Tussen 1949 en 1952 waren het Kamerleden die uit naam van de democratie en veiligheid protesteerden dat de oprichting van een veiligheidsdienst de Nederlandse samenleving juist in gevaar bracht. Toen in 1952 de Vaste Kamercommissie werd opgericht, staakten zij hun verzet.

Vanaf de vroege jaren zestig liet de samenleving zich nadrukkelijker horen. Op het moment dat de dooi in de Koude Oorlog optrad en de maatschappij en het politieke systeem van karakter veranderden, gingen journalisten als Cornelissen en – vanaf de jaren zeventig – ook Van Meurs en verschillende Kamerleden op ondubbelzinnig afkeurende toon over de veiligheidsdienst discussiëren. Daarnaast mengden maatschappelijke spelers als het Verbond van Wetenschappelijk Onderzoekers, de anarchistische jongeren van Barst en provo, individuen als Remmerswaal en de Haagse groenteboer zich in het debat over de legiti-

miteit van de veiligheidsdienst. In de jaren zeventig waren het vooral de Kamer en enkele journalisten die hun pijlen op de BVD bleven richten. Hun kritiek transformeerde van een algehele verwerping van het bestaansrecht van een veiligheidsdienst in gerichte interventies waarmee zij de legitimiteit van de veiligheidsdienst in de democratie probeerden te versterken.

Ook de opvattingen van deze spelers in de omgeving van de veiligheidsdiensten kunnen door de langetermijnbril bekeken worden. Dit verschaft inzicht in de aard van de relatie tussen de veiligheidsdiensten en hun omgeving. Eerst komen daarom de dreigingspercepties aan de orde, erna de organisatiewijze en ten slotte de denkbeelden ten aanzien van de veronderstelde legitimiteit van de veiligheidsdiensten.

Wat direct in het oog springt, is de continuïteit van de dreigingspercepties. Vanaf de oprichting van de Centrale Inlichtingendienst in 1919 beschouwden zij het revolutionaire socialisme als grootste dreiging en dat bleef min of meer zo tot het communistische machtsblok in november 1989 uiteenviel. In het interbellum, en kortstondig tijdens de overgangstijd in 1945-1946, bleef 'november 1918' de dreigingspercepties domineren. Onder invloed van ontwikkelingen in het buitenland en door directe contacten met of op aansturing van buitenlandse revolutionairen, zou in Nederland ook sociale, politieke en economische onrust kunnen ontstaan. De Tweede Wereldoorlog vormde weliswaar een onderbreking, maar gaf die communistische dreiging tegelijkertijd veel scherpere contouren. Juist omdat zich in het recente verleden een andere totalitaire dreiging in die gedaante had gepresenteerd, veranderde het vijandbeeld vanaf 1945 in een externe militaire dreiging gecombineerd met een vanuit het buitenland aangestuurde en geïnstreerde vijfde colonne. Deze zou in hoofdzaak proberen om, met behulp van spionage, sabotage en ander heimelijk werk, de defensie van het Westen een slag toe te brengen, zodat de uiteindelijke militaire inval vergemakkelijkt werd. Nederlandse communisten werden dus gezien als de handen en voeten van Stalin in Nederland. Door de ervaringen met onvrijheid tijdens de Tweede Wereldoorlog kreeg dit vijandbeeld voor veel mensen ook een persoonlijke en emotionele dimensie. Dit gold onder meer voor de verzetsmensen die bij de veiligheidsdienst gingen werken.

Na de Cubacrisis van 1962 werd de kans op een direct militair treffen op korte termijn kleiner, zodat die militaire interpretatie van het vijandbeeld van de vijfde colonne plaatsmaakte voor een abstractere invulling van dat beeld. Van een directe militaire dreiging veranderden de communisten in de ogen van de veiligheidsdienst in een minder grijpbare, subversieve en ondermijnende vijand die zijn aandacht had verlegd naar het economische, culturele en politieke front.⁷ Dat dit proces van 'abstrahering' van de vijand in de jaren daarop voortschreed, bleek wel uit De Haans opmerking aan Van Thijn, toen deze laatste de CPN 'als zodanig' uit het takenpakket van de BVD probeerde te krijgen: of de CPN gevaarlijk was kon op basis van empirische gegevens niet beoordeeld worden,

maar alleen op basis van hun ideeën. Anders gezegd: wat de communistische tegenstander ook *deed*, zolang hij bestond, *dacht* hij als communist en dat maakte hem tot een gevaar voor de democratische rechtsorde.

Revolutionaire communisten handelden op basis van een ideologie die democratie en kapitalisme wilde afschaffen, terwijl de veiligheidsdiensten juist hun bestaansrecht ontleenden aan het beschermen van de bestaande democratische rechtsorde en staat. Zolang er mensen waren die deze ideologie aanhingen, bleef dat gevaar bestaan en bleef de BVD daar oog voor hebben. Je zou kunnen zeggen dat de BVD, die net als de Centrale Inlichtingendienst een product was van de oorlogstijd en gevaren voor de democratische rechtsorde inschatte op basis van de intenties en de capaciteit van de binnenlandse tegenstander, nu louter oog had voor de intenties van die tegenstander. Het organisatievermogen van de communisten, de aantallen partijgangers, de aard van hun activiteiten en dus de *capaciteit* om daadwerkelijk een machtsomwenteling te realiseren, woog in de late Koude Oorlog in dit opzicht steeds minder zwaar.

De veiligheidsdiensten lijken dus existentieel te zijn vergroeid met de communistische dreiging die ze bestudeerden. Tegen die conclusie kan worden ingebracht dat in dit proefschrift de aandacht bijna uitsluitend gericht is geweest op extremismebestrijding, met andere woorden het in kaart brengen van de intenties en capaciteiten van antidemocratische groeperingen. De veiligheidsdiensten van na de Tweede Wereldoorlog verrichtten ook contra-inlichtingen en beveiligingswerk, dat in zekere zin zakelijker en minder politiek gekleurd was. Deze werkzaamheden werden niettemin door hetzelfde communistische vijandbeeld ingekaderd; ze waren gebaseerd op een scenario van een militaire aanval van buitenaf en sabotage of spionage van de communistische vijfde colonne in het binnenland. Zelfs toen De Haan hierin in de jaren zeventig een verandering wilde brengen, bleek dat de 'casuspositie' van de porseleinlijsten nog steeds op dat vijandbeeld was gebaseerd.

Een andere kanttekening bij de veronderstelde existentiële relatie tussen de Nederlandse veiligheidsdiensten en hun communistische vijand, is dat de dienst ook talloze andere organisaties en individuen in het vizier gehouden heeft. De Centrale Inlichtingendienst keek tevens naar pacifistische stromingen, het Bureau Nationale Veiligheid ook naar Jehova's getuigen en de Binnenlandse Veiligheidsdienst naar een nog veel grotere variëteit aan stromingen. Bovendien hebben de veiligheidsdiensten zowel voor als na de oorlog het rechtsextremisme bestudeerd. En toen politiek en samenleving daar in de jaren zestig en zeventig om vroegen, breidde de BVD zijn werkzaamheden uit naar het studentenactivisme, politiek gewelddadig activisme en terrorisme.

In dit proefschrift is niettemin gebleken dat de veiligheidsdiensten die andere dreigingen in mindere mate in verband brachten met de eigen missie of bestaansreden. Ze werden bestudeerd om niet het verwijt te krijgen eenkennig te zijn of om tegemoet te komen aan politieke wensen. Maar het 'echte' werk draaide toch om de bestrijding van de communistische vijand, die in de latere

Koude Oorlog de democratische rechtsorde weliswaar minder acuut bedreigde, maar inmiddels was uitgegroeid tot prototypische dreiging, aan de hand waarvan kon worden beoordeeld en beargumenteerd waarom de veiligheidsdienst zich wel of juist niet moest gaan bezighouden met een bepaald individu, een specifieke organisatie of een zekere stroming. Die communistische vijand structureerde de dreigingspercepties, organisatiestructuur en de legitimiteit van de veiligheidsdienst.

De tweede groep opvattingen betreft de organisatiewijze van de veiligheidsdiensten. Hierin is, over dezelfde lange periode van tachtig jaar bezien, een opmerkelijke emancipatie te ontwaren. De veiligheidsdiensten hebben zich tussen 1912 en 1992 ontwikkeld van een zeer kleinschalig bureau, feitelijk bemand door anderhalve man en een paardenkop, tot een geïntegreerde en door politiek, ambtenarij en maatschappij geaccepteerde, professionele ambtelijke organisatie met een zichtbare plaats in het overheidsbestel. Deze organisatorische expansie kwam niet tot stand door een graduele groei; er tekent zich veeleer een getrapte, schokkerige curve af. De groei werd op enkele specifieke momenten in de inlichtingengeschiedenis tot stand gebracht, namelijk in 1918, in 1945-1949 en in 1989-1992, door institutionele en financiële ingrepen vanuit de politiek. In de tussenliggende periodes was de organisatiestructuur tamelijk consistent. De structuur van de Centrale Inlichtingendienst bleef tussen 1919 en 1940 min of meer gelijk. Hetzelfde gold voor de organisatiestructuur van de Centrale Veiligheidsdienst en de Binnenlandse Veiligheidsdienst, die op enkele reorganisaties onder Sinninghe Damsté, Kuipers en De Haan na in essentie gehandhaafd bleef tot Arthur Docters van Leeuwen de veiligheidsdienst van een compleet nieuwe structuur voorzag.

De politieke opwaardering op de drie voornoemde momenten ging gepaard met meer ambtelijke en maatschappelijke integratie. De Centrale Inlichtingendienst nam nog een letterlijk onzichtbare plaats in het overheidsbestel in, terwijl de Centrale Veiligheidsdienst en de Binnenlandse Veiligheidsdienst op basis van de Koninklijke Besluiten en de vermelding op de begrotingen al zichtbaarder waren. Eindhoven benutte de politieke ruggensteun om andere ambtelijke spelers bij de veiligheidsdienst uit de buurt te houden, terwijl Sinninghe Damsté de relaties met 'de mandarijnen van Den Haag' herstelde en de dienst in sterkere mate onderdeel van de Haagse bureaucratie wilde maken. Kuipers en De Haan gingen onder invloed van het studentenactivisme en politieke geweld intensiever samenwerken met andere politieke, bestuurlijke en ambtelijke spelers. Docters van Leeuwen voltooide de emancipatie tot een 'gewone' overheidsorganisatie en wist de BVD een zekere en zichtbare plaats in het overheidsbestel te bezorgen.

Op organisatorisch vlak is in langetermijnperspectief nog een opvallend aspect te ontwaren. Alhoewel de Binnenlandse Veiligheidsdienst meer bevoegdheden en een breder takenpakket had dan al zijn voorgangers en in talloze opzichten anders te werk ging, vertoonden de belangrijkste inlichtingenproducten

van de Centrale Inlichtingendienst en de naoorlogse veiligheidsdiensten sterke gelijkenissen. In de eerste plaats hebben zowel de vooroorlogse als naoorlogse veiligheidsdiensten lijsten bijgehouden, waarop de veiligheidsdienst de voor de democratie gevaarlijke individuen noteerde. Bij de Centrale Inlichtingendienst waren dit de zwarte lijsten waarop de dienst de gegevens van revolutionairen en vreemdelingen registreerde, die in tijden van revolutionaire woelingen gearresteerd moesten worden. De Centrale Inlichtingendienst hield de lijsten op basis van gegevens van de Gemeentepolitie bij en stuurde de lijsten naar de procureurs, die de politie kon sommeren om – op het moment dat de revolutie zich aankondigde – deze gevaarlijke mensen op te pakken en te detineren. De Binnenlandse Veiligheidsdienst werkte met hetzelfde doel aan de diepvrieslijsten en porseleinlijsten, waarop in hoofdzaak communisten kwamen te staan. Ook hier ging het om individuen die in de ogen van de veiligheidsdienst tijdens ‘Uur U’ een gevaar voor de democratische rechtsorde vormden en daarom opgepakt, vastgezet en – zoals uit de discussies in het Comité Inwendige Veiligheid bleek – bij voorkeur gedeporteerd zouden worden naar een land overzee. De veiligheidsdienst was er dus om de dreiging voor de democratische rechtsorde en staatsveiligheid bij naam te kennen.

Een tweede inlichtingenproduct dat voor- en naoorlogse varianten kende, was het regelmatige overzicht waarin de laatste ontwikkelingen in het extreme politieke leven besproken werden. Op basis daarvan konden hoofdcommissarissen, burgemeesters, procureurs-generaal, commissarissen van de Koningin en andere ambtenaren en bestuurders zich een beeld vormen van de rust of onrust in het politieke leven elders in het land. Dit idee kwam in wezen voort uit de angst van de Rotterdamse burgemeester Zimmerman in november 1918 en werd een van de wezensfuncties van de Centrale Inlichtingendienst. Die stuurde dit soort overzichten in tijden van spanningen vaker uit in de vorm van weekoverzichten, maar meestal vervaardigden de broers Rooseboom maandoverzichten en – van een meer beschouwelijk karakter – jaaroverzichten. De vergelijking met het belangrijkste externe inlichtingenproduct van de BVD dringt zich op; het maandoverzicht, dat vanaf 1978 veranderde in een kwartaaloverzicht, had precies dezelfde functie als de vooroorlogse overzichten, namelijk het op de hoogte houden van het gezag over de eventueel gevaarlijke ontwikkelingen in de extremistische of antidemocratische stromingen, zodat de autoriteiten maatregelen konden treffen als dat nodig was. De overzichten gaven in wezen inzicht in de intenties en capaciteiten van de binnenlandse tegenstander.

Ten derde – en tot slot – volgt een diachronische blik op de opvattingen over de legitimiteit van de veiligheidsdienst in de democratie. Deze hingen samen met een ontwikkeling die al eerder is omschreven, namelijk die van een steeds dominanter wordende samenleving. Hoe meer de samenleving zich ging manifesteren in het beleid en de bestaanswijze van de veiligheidsdienst, hoe belangrijker het legitimiteitsvraagstuk werd. In reactie op de maatschappelijke protesten van de jaren zestig zette Kuipers namelijk een inschikkelijke koers in.

Hij kende de maatschappelijke buitenwereld een steeds belangrijkere plaats toe in de denkwereld van de BVD-leiding, vooral uit angst voor een toekomstige inperking van de begroting: vandaar dat hij een public relations-beleid op touw zette en dat de dienst de bestrijding van het studentenactivisme en het politieke geweld in het takenpakket opnam. De dienst stapelde de door de omgeving opgelegde taken en verplichtingen bovenop het bestaande werk en de aandacht versnipperde.

Omdat het meebewegen met de veranderende omgeving functioneel en op-pervlakkig was, raakten de veiligheidsdienst en zijn omgeving in toenemende mate van elkaar vervreemd. In de kern bleef voor de dienstleiding de legitimiteit van de BVD in het teken van de strijd tegen het wereldcommunisme staan. Kuipers en De Haan volhardden in die overtuiging, daartoe aangemoedigd door de felheid van de maatschappelijke bemoeienissen. In BVD-ogen waren de aanvallen op de veiligheidsdienst onterecht; de dienst voelde zich onbegrepen en keerde zich mentaal af van die samenleving. Wiegel begreep dit en zei dat de BVD de ondankbare taak had om een samenleving te beschermen die niet meer wist waardoor zij bedreigd werd. Toen Docters van Leeuwen, voordat hij aantrad als diensthoofd, zijn gespreksronde hield, stuitte hij op diezelfde afkeer bij de BVD, die hij aanzag voor arrogantie. Hij ontwaarde een algemene houding van 'wij weten het allemaal precies, de anderen niet'. Pas toen Docters met de BVD aan de slag ging en de relatie met de buitenwacht 'systematisch ontwikkelde', wist hij die groeiende spagaat op te heffen. Docters voorzag de veiligheidsdienst daardoor van een gelegitimeerde plaats binnen de democratie.

Dat de legitimiteit in de maatschappelijke omgeving van de dienst zo fel bediscussieerd werd, hoeft niet te verbazen. De veiligheidsdiensten waren immers oorlogsuitvindingen, die vervolgens werden overgeheveld naar een civiele context in vreedstijd. Het denken in termen van intenties en (militaire) capaciteit, de alomtegenwoordigheid van een vijand, de reële dreiging overwonnen te worden – het waren stuk voor stuk uitdrukkingen van een manier van denken die goed paste in een militaire context, maar uit de toon vielen in een maatschappij die niet in oorlog verkeerde. In dit opzicht waren zowel de Centrale Inlichtingendienst, als de Centrale Veiligheidsdienst en de Binnenlandse Veiligheidsdienst niet los te zien van de wereldoorlogen die aan hun oprichting voorafgingen. Einthoven zag daar, getuige zijn memoires, in feite een ononderbroken lijn in. Weinig Nederlanders realiseerden zich, schreef hij in de jaren zeventig, dat 'de westerse veiligheidsdiensten al sinds 1945 in oorlog zijn; een oorlog tegen psychologische en subversieve aanvallen'.⁸

In internationaal perspectief was Nederland in dit opzicht niet uniek. De veiligheidsdiensten van landen als Frankrijk, Duitsland, Groot-Brittannië, België en de Verenigde Staten werden in grote trekken in vergelijkbare omstandigheden geïnstitutionaliseerd. Zij hadden ook hun eigen, specifieke vijanden, organisatievormen en legitimiteitsdiscussies, maar er waren niettemin veel overeenkomsten. Ook M15 ging in de jaren dertig fascistische en nationaalso-

cialistische organisaties bestuderen, de discussie over de scheiding tussen opsporingstaken en inlichtingenwerk speelde eveneens rondom het West-Duitse *Trennungsgebot* en de meeste andere westerse landen kregen desgelijks te maken met politiek geweld en terrorisme.

Wat zo karakteristiek was voor de Nederlandse veiligheidsdiensten en hun omgeving, was dat de maatschappij zich, vergeleken met het buitenland, vroeg en vooral vasthoudend mengde in het legitimiteitsdebat met betrekking tot deze diensten. Vanwege de onlosmakelijke band met een oorlogssituatie en – sinds de Tweede Wereldoorlog – groeiende associatie met een politiestaat, konden de veiligheidsdiensten in Nederland op weinig enthousiasme rekenen. Daarom waren de parlementaire discussies in de drie jaar na de oprichting van de Binnenlandse Veiligheidsdienst buitengemeen fel en kwam er al in 1952 een vorm van parlementaire controle van de grond. Om dezelfde reden waren de debatten in de jaren zestig al even verbeterd. Dat de democratie zo nadrukkelijk haar greep op de veiligheidsdienst wenste te houden, kwam in andere landen niet zo nadrukkelijk of pas later naar voren.

Of die maatschappelijke en politieke aanvechting van de legitimiteit van de veiligheidsdienst nu werkelijk leidde tot een aanscherping van de ministeriële of parlementaire controle, was minder van belang dan de *perceptie* van een maatschappij die greep had op de veiligheidsdienst. De bestaande machtsverhoudingen, tradities en het aanzien van de betrokken spelers waren misschien wel belangrijker. Maar het spel moest wel gespeeld worden. In nagenoeg iedere Nederlandse discussie over de veiligheidsdienst werd daarom benadrukt dat de veiligheidsdienst vooral niet te veel deed en écht geen staat binnen de staat was. Natuurlijk waren er dreigingen, maar een veiligheidsdienst in Nederland verzamelde slechts informatie; hij stuurde enkele ambtenaren met de hoed in de hand op pad om specifieke gegevens te verzamelen, ambtenaren die daarbij althans op papier bovendien streng op de vingers werden gekeken door de minister en de Kamercommissie.

En terwijl politiek, ambtenarij en samenleving steeds hun eigen vijanden hebben ingebeeld wanneer zij zich met de veiligheidsdiensten bemoeiden, stemden de denkbeelden van politici, burgers, journalisten en ambtenaren op één punt overeen: de veiligheidsdienst mocht nooit een vorm en inhoud aannemen waarmee deze de democratie in gevaar bracht. Van alle vijandbeelden staat dit idee nog steeds voorop.