



Universiteit
Leiden
The Netherlands

**Paddenstoelen, prikkeldraadversperringen
en sleepnetten. Metaforen in de
Nederlandse inlichtingengeschiedenis**
Hijzen, C.W.

Citation

Hijzen, C. W. (2018). Paddenstoelen,
prikkeldraadversperringen en sleepnetten. Metaforen in
de Nederlandse inlichtingengeschiedenis. *Justitiële
Verkenningen*, 18(1), 11-32.
doi:10.5553/JV/016758502018044001002

Version: Not Applicable (or Unknown)

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

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/60936>

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

WODC

1 | 18

Justitiële verkenningen

Geheime diensten en de democratische rechtsstaat



verschijnt 6 maal per jaar • jaargang 44 • maart

JV

Boom juridisch

1 | 18

Justitiële verkenningen

Geheime diensten en de democratische rechtsstaat

Versijnt 6 maal per jaar • jaargang 44 • maart

Boomjuridisch



Wetenschappelijk Onderzoek- en
Documentatiecentrum
Ministerie van Justitie en Veiligheid

Justitiële verkenningen is een gezamenlijke uitgave van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het ministerie van Justitie en Veiligheid en Boom juridisch.

Redactieraad

dr. A.G. Donker
dr. P. Klerks
dr. R.A. Roks
dr. B. Rovers
dr. mr. M.B. Schuilenburg
dr. M. Smit

Redactie

mr. drs. M.P.C. Scheepmaker

Redactiesecretariaat

tel. 070-370 65 54
e-mail infojv@minvenj.nl

Redactieadres

Ministerie van Justitie en Veiligheid,
WODC
Redactie Justitiële verkenningen
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
tel. 070-370 71 47
fax 070-370 79 48

WODC-documentatie

Voor inlichtingen: Infodesk WODC,
e-mail: wodc-informatiedesk@minvenj.nl, internet: www.wodc.nl

Abonnementen

Justitiële verkenningen verschijnt zes keer per jaar. In digitale vorm is het tijdschrift beschikbaar op de website van het WODC, zie www.wodc.nl/publicaties/justitiële-verkenningen/index.aspx.

De abonnementsprijs bedraagt in 2018 € 164,00 (excl. btw) voor een online abonnement en € 219,00 (excl. btw, incl. verzendkosten) voor papier & online. Met een online abonnement heeft u toegang tot het volledige online archief en ontvangt u een e-mailattending. Met papier & online ontvangt u tevens de gedrukte exemplaren.

Ga naar www.tijdschriften.boomjuridisch.nl voor meer informatie en om een abonnement af te sluiten. Hebt u vragen over de abonnementen? Neem dan contact op via tijdschriften@boomdistributiecentrum.nl of via 0522-23 75 55.

Abonnementen kunnen op elk gewenst tijdstip ingaan. Valt de aanvang van een abonnement niet samen met het kalenderjaar, dan wordt over het resterende gedeelte van het jaar een evenredig deel van de abonnementsprijs in rekening gebracht. Het abonnement kan alleen schriftelijk tot uiterlijk 1 december van het lopende kalenderjaar worden opgezegd. Bij niet-tijdige opzegging wordt het abonnement automatisch voor een jaar verlengd.

Uitgever

Boom juridisch
Postbus 85576
2508 CG Den Haag
tel. 070-330 70 33
e-mail info@boomjuridisch.nl
website www.boomjuridisch.nl

Ontwerp

Tappan, Den Haag

Coverfoto

Peter Hilz/HH

ISSN: 0167-5850

Opname van een artikel in dit tijdschrift betekent niet dat de inhoud ervan het standpunt van de Minister van Justitie en Veiligheid weergeeft.

Inhoud

Inleiding	5
<i>Constant Hijzen</i>	
Paddenstoelen, prikkeldraadversperringen en sleepnetten. Metaforen in de Nederlandse inlichtingengeschiedenis	11
<i>Eleni Braat</i>	
In voor- en tegenspoed. Het huwelijk tussen parlement en inlichtingen- en veiligheidsdienst	33
<i>Paul Abels</i>	
Intelligence leadership. Leidinggeven in het schemerdonker tussen geheim en openbaar	49
<i>Rob Dielemans</i>	
De Wiv 2002 en Wiv 2017 op enkele hoofdlijnen vergeleken	68
<i>Mireille Hagens</i>	
Toezicht in de Wiv 2017. Kansen en uitdagingen voor een effectief en sterk toezichtstelsel	85
<i>Nico van Eijk en Quirine Eijkman</i>	
Enkele kanttekeningen bij de Wiv 2017. De uitbreiding van bevoegdheden getoetst aan mensenrechten	99
<i>Gilliam de Valk en Willemijn Aerds</i>	
Inlichtingenwerk vanuit een methodologisch perspectief	114
<i>Peter Koop</i>	
De Snowden-onthullingen en ongerichte interceptie onder de Wiv 2017	133
<i>Bob de Graaff en Constant Hijzen</i>	
Zwijgen is zilver en spreken is goud	148
Summaries	158

Paddenstoelen, prikkeldraadversperringen en sleepnetten

Metaforen in de Nederlandse inlichtingengeschiedenis

*Constant Hijzen**

'Nieuw is de introductie van de sleepnet-opsporing. Dank zij het nieuwe systeem kunnen nu ook massagegevens verwerkt worden, die puur op toeval zijn binnengekomen, ook van onschuldige burgers.'¹

Deze woorden zijn niet afkomstig uit een willekeurige recente weekendkrant; ze stonden op 15 februari 1986 in *NRC Handelsblad*. Publicist Geert Mak schreef ze, naar aanleiding van een stuk in *Der Spiegel* over de introductie van maatregelen ter bestrijding van terrorisme in West-Duitsland, juist nadat de *Rote Armee Fraktion* het jaar daarvoor een dodelijke aanslag had gepleegd.

Nieuwe wetgeving verplichtte burgers zich te legitimeren en maakte het politie- en veiligheidsdiensten makkelijker gegevens te delen (Oehmichen 2009, p. 228-229), volgens *Der Spiegel* een vorm van *Schleppnetz-Fahndung* – sleepnetopsporing dus.² *De Volkskrant* was het daarmee eens en concludeerde dat het 'gevaar van een totale bewakingsstaat een realiteit' was.³ *De Telegraaf* tekende op dat sommige van onze oosterburen dat ook vonden; bondskanselier Helmut Kohl zou met deze maatregelen streven naar een 'totale controlestaat'. Dat vond de krant overdreven: 'misdadigers en spionnen' vonden 'altijd wegen om door de mazen van het sleepnet te wandelen'.⁴

* Dr. C.W. Hijzen is gepromoveerd op het proefschrift *Vijandbeelden: de veiligheidsdiensten en de democratie, 1912-1992* (2016). Hij is als universitair docent verbonden aan de vakgroep Intelligence & Security van het Institute of Security and Global Affairs en aan het Instituut Geschiedenis (Universiteit Leiden).

1 Geert Mak in: *NRC Handelsblad*, 15 februari 1986.

2 Geert Mak in: *NRC Handelsblad*, 15 februari 1986.

3 *De Volkskrant*, 22 februari 1986.

4 *De Telegraaf*, 10 juli 1986.

De Bondsrepubliek Duitsland mag dan de *auctor intellectualis* van de sleepnetmetafoor zijn, onlangs dook deze ook in Nederland op. Tegenstanders van de nieuwe Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten (Wiv), die in juli vorig jaar door het parlement werd aangenomen, doopten die nieuwe wetgeving ook om tot ‘sleepwet’.⁵ Het is interessant om te zien hoezeer de sleepnetmetafoor politieke en maatschappelijke deining veroorzaakt.

Een blik op de Nederlandse inlichtingengeschiedenis leert dat in het verleden ook andere metaforen werden gebruikt om het werk van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten te typeren. Ze zijn onder meer gekarakteriseerd als eeuwig groeiende paddenstoelen, als prikkeldraadversperringen waarin de democratie zou vastlopen en als James Bonds op klompen.

Dergelijke beeldspraak is, zoals de sleepnetmetafoor al laat zien, geen neutrale representatie van de werkelijkheid. Analogieën en metaforen hebben in het politieke debat en het maatschappelijke discours doorgaans een bedoeling: de politicus die zegt dat hij een sterk moreel ‘kompas’ heeft, zo stelt de taalwetenschapper Jonathan Charteris-Black, beoogt daarmee kiezers zijn *ethos* te laten zien (Charteris-Black 2011, p. 28-29). En, toegespitst op spionage: wie binnenlands inlichtingenwerk als ‘indiaantje spelen’ omschrijft, benadrukt toch vooral de kinderachtigheid ervan (Hijzen 2016, p. 122). Metaforisch taalgebruik heeft met andere woorden reële gevolgen: een metafoor (her)structureert het conceptuele kader van het betreffende onderwerp. Dat dwingt anderen, die erop reageren of er anderszins bij betrokken zijn, hun doen en laten aan te passen. Op die manier ontstaat een nieuwe werkelijkheid (Lakoff & Johnson 1980, p. 235). De woorden hebben aldus een performatief karakter (Butler 1997, p. 4-13).

Vanuit die manier van denken worden in dit artikel de metaforen die in de Nederlandse inlichtingengeschiedenis aan de sleepnetmetafoor voorafgingen, onderzocht. Deze laten namelijk niet alleen zien hoe politici, ambtenaren, journalisten en burgers in de loop der tijd hebben getracht het zo geheime fenomeen van inlichtingenwerk en spionage te bevatten – ze vormen niet slechts een plaatje – maar ze zeggen ook iets over de manier waarop zij met dit werk zijn omgegaan. Zoals alle overheidsorganisaties zijn de inlichtingen- en veiligheidsdiensten een speelbal van politieke, bureaucratische en maatschappelijke

5 *De Volkskrant*, 22 september 2017.

belangen en opvattingen (Mintzberg 1985, p. 133). Met hun metaforen hebben de betrokken burgers, Kamerleden, activisten en ministers getracht een besluit door te drukken, een praktijk te beëindigen of op een andere wijze invloed uit te oefenen. Het metafoorgebruik laat dus zien hoe het inlichtingenwerk was ingebed in politiek, ambtenarij en samenleving.

Uit het oogpunt van haalbaarheid is het ondoenlijk om *alle* metaforen te boekstaven. Daarom is het onderzoek op drie manieren begrensd. In de eerste plaats zullen alleen de beelden over de civiele veiligheidsdiensten die binnen de landsgrenzen werkten, aan bod komen. De in het buitenland opererende civiele en militaire diensten werden in de Nederlandse inlichtingengeschiedenis eenvoudigweg minder besproken (Hijzen 2016, p. 26).

Ten tweede is ervoor gekozen om alleen de in het oog springende beeldspraak van buitenstaanders en critici te bespreken. De sussende, relativiserende en feitelijke woorden van diensthoofden en ministers, die de soms op hol geslagen publieke fantasieën poogden te kalmeren – de veiligheidsdienst was geen geheime politie, want ‘executieve bevoegdheden’ ontbraken, de dienst had een ‘beperkte taakopvatting’ en medewerkers waren ‘gewone’ mensen, zonder snorren en gleufhoeden – zijn korthedshalve buiten beschouwing gelaten (Hijzen 2016, p. 119-120, 123, 285).

Ten slotte is ervoor gekozen om op basis van de talloze discussies, zoals die in het boek *Vijandbeelden* (Hijzen 2016) zijn geanalyseerd, vier min of meer archetypische metaforen over de veiligheidsdiensten te bespreken. Hoewel er in de Nederlandse inlichtingengeschiedenis ook varianten van metaforisch taalgebruik te vinden zijn die zich niet laten vangen in die gekozen ordening, geven deze vier beelden de meest gebruikte *typen* beeldspraak aardig weer (Hijzen 2016, *passim*). Twee van die metaforen zullen kort aan bod komen omdat ze minder vaak gebruikt werden; de andere twee verdienen vanwege hun veelvuldige voorkomen wat meer aandacht. Voordat deze specifiek Nederlandse beeldspraak aan bod komt, behoeven twee onderwerpen wat verdieping: de functie van metaforen in algemene zin en het metafoorgebruik in de inlichtingenstudies.

Metaforen met reële gevolgen

De opvatting dat metaforen meer zijn dan beelden, doet in de taalwetenschappen, (cognitieve) psychologie en filosofie al lange tijd opgeld (Musolf 2004, p. 1-2). Twee werken laten dit genoeglijk zien. Het eerste is het invloedrijke boek *Metaphors we live by* van de taalwetenschappers George Lakoff en Mark Johnson. Zij laten zien dat het gebruik van een metafoor – in essentie het begrijpen en beleven van één ding door het uit te drukken in een ander ding – niet slechts getuigt van een voorkeur voor het poëtische en prozaïsche boven het alledaagse taalgebruik. Metaforen structureren veeleer onze gedachten en handelingen. Ze vormen conceptuele kaders waarmee ieder mens de wereld om zich heen hanteerbaar probeert te maken. Ons dagelijks taalgebruik is dan ook doorspekt met metaforen en analogieën, betogen Lakoff en Johnson.

Denk maar eens aan de metafoor van ‘de strijd’, als we over het voeren van een discussie spreken. De strijdmetafoor dient niet louter het doel te *begrijpen* wat een discussie is, betogen de auteurs, maar structureert de gehele activiteit van begin tot eind. Denk maar aan het bijbehorend metaforisch taalgebruik van ‘onverdedigbare claims’, ‘zwakke punten’ in iemands argumentatie, ‘rake’ punten, het ‘aanvallen’ van iemands standpunt, het ‘verzamelen van munitie’, het volgen van een ‘debatstrategie’ en uiteraard het ‘winnen’ of ‘verliezen’ van de discussie. Zo’n metafoor biedt daarmee een ‘conceptuele structuur’, die het denken en doen van mensen stroomlijnt. Daarmee zijn er *werkelijke* gevolgen aan verbonden (Lakoff & Johnson 1980, p. 1-6, 235, 239).

Het tweede werk dat langs dezelfde lijnen redeneert, is *Excitable speech: the politics of the performative* van Judith Butler. Zij vertrekt vanuit het idee van taalwetenschapper John Austin, die stelt dat er zoiets als taalhandelingen bestaan. Austin analyseert dit soort *speech acts*, zoals ‘hierbij verklaar ik jullie tot man en vrouw’, op het niveau van de gesproken woorden, de handeling die deze woorden impliceren (het wettelijk verbinden) en het effect hiervan op de sociale werkelijkheid: de man en vrouw zijn vanaf het uitspreken van deze woorden getrouwd (Austin 1962, *passim*). Butler diept het idee van performativiteit filosofisch verder uit. Hierbij wijst ze bijvoorbeeld op de rol van het publiek: omdat woorden doorgaans worden uitgesproken tegenover iemand, is er altijd een publiek, voor wie die woorden direct een verandering teweegbrengen (Butler 1997, p. 114-115).

Zo bezien hebben metaforen (zoals alle performatieve uitingen) werkelijke gevolgen. Vrij vertaald naar dit artikel: om inzicht te krijgen in de wijze waarop politiek, ambtenarij en samenleving met de veiligheidsdiensten omgingen (de werkelijke gevolgen), is het nuttig om aandacht te besteden aan de metaforen die in de politiek, ambtenarij en samenleving gebruikt werden om over dit onderwerp te spreken. Die dienden immers, weten we nu, niet louter om het werk dat in het verborgene plaatsgrijpt, voorstelbaar te maken, maar vormden ook hulpmiddelen waarmee daar zelf invloed op kon worden uitgeoefend.

Het onvoorstelbare voorstelbaar maken

Het inlichtingenwerk leent zich voor zo'n analyse uitermate goed. Aan dit type werk is immers zoveel geheimhouding, verhulling en zwijgzaamheid verbonden, dat het nagenoeg onvermijdelijk is om hierover *in andere termen* – metaforen dus – te spreken. Een goede discussie over activiteiten die voor het oog verborgen blijven, vergt van de deelnemers verbeeldingskracht en verbale vindingrijkheid. Die is onmiskenbaar terug te vinden in de inlichtingenwereld. In de Amerikaanse inlichtingenstudies wordt de essentie van het inlichtingenwerk bijvoorbeeld uitgedrukt als 'het kaf van het koren scheiden'. De inlichtingenanalist moet bruikbare informatie halen uit de hopeloos veel grotere berg irrelevante gegevens. Een andere metafoer die in de inlichtingenstudies voorkomt, is die van *butchers and bakers*. Inlichtingenanalisten hakken gebeurtenissen net als een slager op in kleinere stukken los van elkaar te analyseren informatie, om ze op een ander moment net als een bakker samen te voegen tot één eindproduct. Een laatste vorm van beeldspraak, gebruikt om de complexiteit van het inlichtingenwerk uit te drukken, is die van het mozaïek. Inlichtingenanalisten worden geacht een mozaïek in elkaar te zetten zonder dat ze weten hoe het eindbeeld daarvan eruit hoort te zien en doorgaans zonder over alle stukjes te beschikken. Ook merken ze, zoals bij een echt mozaïek, dat bij ieder nieuw stukje dat ze aanleggen, de al liggende stukjes plotseling van omvang, vorm en kleur kunnen veranderen (Lowenthal 2009, p. 117, 129).

Niet alleen ingewijden bedienen zich van beeldspraak om zoiets geheims en derhalve onzichtbaars en ontastbaars als het inlichtingenwerk te bespreken. Ook politici, ambtenaren, medewerkers, commen-

tatoren, journalisten, bestuurders en burgers gebruiken metaforen om zich een voorstelling te maken van wat zich binnen de inlichtingenwereld precies voltrekt en daar invloed op uit te oefenen. Na de aanslagen van 11 september 2001, bijvoorbeeld, concludeerde de Amerikaanse onderzoekscommissie die moest vaststellen welke oorzaken er waren voor het feit dat de aanslagen niet waren voorkomen, dat informatie niet voldoende gedeeld was. Stukjes informatie over de aanslagplegers en hun mogelijke plannen lagen weliswaar in verschillende rapporten op allerlei verschillende bureaus bij verschillende diensten, maar niemand bracht die brokjes informatie op tijd samen (9/11 Commission report 2004, p. 276-277, 355, 408).

Om in de toekomst dergelijke grote aanslagen *wel* op tijd te onderkennen, introduceerden de commissieleden een metafoor: de diensten moesten *connecting the dots* tot uitgangspunt van hun werk maken. Ze hoefden dus slechts de verschillende punten op papier met een penstreek met elkaar te verbinden, stelden de commissieleden voor (9/11 Commission report 2004, p. 416-419). Ingewijden bekritisieren deze beeldspraak, omdat hij geen recht zou doen aan de complexe (inlichtingen)werkelijkheid. Een lijn trekken tussen verschillende punten, zoals in een kleurboek voor kinderen, vooronderstelt immers dat stukjes relevante informatie zich in de werkelijkheid aandienen als (tijdig!) herkenbare stippen in een tekenboek. De inlichtingenanalist hoeft slechts voorafgaand aan een aanslag het plaatje uit te tekenen en klaar is kees. Zo simpel is het helaas niet, luidt de kritiek (Lowenthal 2009, p. 129; Schneier 2013).

Ook Nederlandse buitenstaanders hebben zich door de tijd heen van de meest uiteenlopende metaforen bediend. Naar aanleiding van de oprichting van de Binnenlandse Veiligheidsdienst op 8 augustus 1949, zei Eerste Kamerlid voor de Christen-Historische Unie (CHU) J. Reijers bijvoorbeeld dat hij vreesde dat we in Nederland 'in onze eigen geheime prikkeldraadversperringen' zouden vastlopen als een veiligheidsdienst zou worden opgericht.⁶ De sociaaldemocraat Jaap Burger, als voorzitter van de Vaste Kamercommissie voor de Binnenlandse Veiligheidsdienst (BVD), riep in november 1954 een ander beeld op, dat rijmde met de hedendaagse sleepnetmetafoor. Burger vroeg aan minister van Binnenlandse Zaken Louis Beel van hoeveel personen de BVD 'dossiers aanhield'. Kon daaruit blijken, wilde Burger weten,

6 *Handelingen EK, 1949/50, 25e vergadering, 23 februari 1950, 353.*

'dat de dienst zich bezig houdt met een beperkt voor de samenleving gevaarlijke categorie van personen, danwel dat er a.h.w. over het gehele Nederlandse volk een net van controle ligt?'⁷

Het trotskistisch-sociaaldemocratische tijdschrift *Sociaal Perspectief* koos in 1963 voor beelden die dichterbij de inlichtingenpraktijk lagen en typeerde de ambtenaren die voor de veiligheidsdienst werkten als 'brievenopeners', 'telefoontappers', 'snuffelaars' en 'sleutelgatgluurders'.⁸ *Het Vrije Volk* plaatste in 1975 boven een uitvoerig stuk over de BVD de even beeldende als allitererende titel 'Gigant in het geniep'.⁹ En in de jaren tachtig was de Binnenlandse Veiligheidsdienst volgens sommige Kamerleden en commentatoren wat uit de tijd geraakt; zij spraken dan ook van een 'verkalkt instituut' (Hijzen 2016, p. 255, 315). Groenlinks-Tweede Kamerlid Wilbert Willems noemde de BVD, als hekkensluiter van deze metaforenbedenkers, in 1992 een 'veredelde knipseldienst'.¹⁰

Achter iedere metafoor ging een ander doel schuil. Willems wilde vooral niet overdreven veel belang hechten aan het werk van de veiligheidsdienst en kenschetste deze als knipseldienst. Het beeld van een veiligheidsdienst die door een sleutelgat staat te turen, is daarbij nog lichtvoetiger, grappiger zelfs, en hielp de trotskisten-sociaaldemocraten de Binnenlandse Veiligheidsdienst te ridiculiseren. Reijers riep daarentegen een verontrustender beeld op. Met militaire termen verwees hij naar een oorlogssituatie, die iedereen natuurlijk nog scherp op het netvlies stond, en zette de dienst neer als 'geheime prikkeldraadversperringen' waarin de democratie zou vastlopen.

Deze brede waaier van metaforen, en al even brede waaier van bedoeelingen, is terug te brengen tot vier archetypische metaforen. Die komen nu alle vier aan de orde.

James Bonds op klompen

Een eerste metafoor die sinds de Tweede Wereldoorlog nu en dan wordt gebruikt, is die van de veiligheidsdienst 'op klompen'; later ook

7 NL-HaNA, KMP, 2.03.01, inv.nr. 4735, notitie Burger aan minister van Binnenlandse Zaken, november 1954.

8 Semi-Statisch archief Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst, Aurorabijeenkomsten, 23 augustus 1963.

9 *Het Vrije Volk*, 5 april 1975.

10 *Parool*, 23 maart 1992.

wel als 'James Bonds op klompen'. De veronderstelling die veel buitenstaanders sinds de institutionalisering van het naoorlogse inlichtingenbestel hadden, was dat het inlichtingenwerk in een klein land als Nederland nooit veel kon voorstellen. Kamerlid voor de Partij van de Arbeid Frans Goedhart, tevens journalist voor *Het Parool*, noemde het binnenlandse veiligheidswerk 'mallotig gedoe' en 'op Rijkskosten indiaantje spelen'; *De Linie* omschreef het enige jaren later als 'een slecht verteld Wild West-verhaaltje'. In 1949 ontdekte Goedhart dat een 'zeer hooggeplaatste functionaris' van de veiligheidsdienst een vlucht had geboekt naar Indonesië onder de naam 'Mr. X' – kneuteriger kon het niet, schertste Goedhart. *De Tijd* schreef in 1965, naar aanleiding van een nieuwsbericht over de BVD, 'dat de bevolking zich collectief op de dijken kan slaan van plezier over zoveel oer-Nederlandse onnozelheid' (Hijzen 2016, p. 121, 122, 124, 211, 297).

Aan die suggestie van onnozelheid kleefde dikwijls het verwijt van amateurisme en klunzigheid. Meermaals werd de vraag opgeroepen wat een veiligheidsdienst meer was dan een 'klachtenbureau' of 'roddelclub'. Goedhart tekende al eens uit hoe kwalijk dat geroddel was – de veiligheidsdienst stak zijn licht op 'bij ex-verloofden, gescheiden echtgenoten, buurvrouwen, ontslagen employés en kroegbazen' – en achtte de veiligheidsdienst niet capabel genoeg om feiten van roddels te onderscheiden. Het inlichtingenwerk was daarmee niet meer dan een lastercampagne, vond hij. Een soortgelijk verwijt van incompetentie werd in de jaren zeventig aan het adres van de BVD geuit. De dienst was er in dat decennium immers niet in geslaagd enkele gewelddadige acties van Zuid-Molukse jongeren te verhinderen. Een kritisch Kamerlid verzuchtte toen eens 'waar de BVD', als hij 'dit al niet kon, dan nog wel voor nodig was' (Hijzen 2016, p. 65-66, 122, 204, 270).

De veiligheidsdienst als ruïne

De tweede archetypische metafoer die, niet heel frequent, maar wel door de hele inlichtingengeschiedenis heen is gebruikt, is die van de veiligheidsdienst als overblijfsel van een andere tijd; het beeld is nooit als zodanig opgeroepen, maar de veiligheidsdienst als ruïne overkoept die metaforen het beste. Soms richtte dat idee dat de veiligheidsdienst een overblijfsel uit een ver verleden was, zich op de opvattingen. Jaap Burger vroeg zich bijvoorbeeld in 1954 af of de Binnenlandse Veiligheidsdienst niet louter rechts-conservatieve en reactionaire

medewerkers in dienst had. Hij opperde om een politiek diverser medewerkersbestand te creëren, zodat ‘begrip voor levens- en maatschappelijke onderscheidingen in natura aanwezig’ was. Achter die opmerking school de in die dagen vaker gehoorde suggestie dat de veiligheidsdienst een rechts-reactionair bolwerk zou zijn. En minister van Binnenlandse Zaken Koos Rietkerk verwees in 1985 (in zijn speech voor de medewerkers van de veiligheidsdienst) naar het in de samenleving veel geuite verwijt dat de BVD ‘verouderde opvattingen’ zou hebben. Eind jaren tachtig, toen de reorganisatie van de BVD eraan zat te komen, werd vaak de metafoor gebruikt van een ‘verkalkte’ veiligheidsdienst, die bovendien ‘het spoor bijster’ was (Hijzen 2016, p. 151-152, 297, 314-315).

Soms was het echter de bedoeling om meer dan de opvattingen of denkwijze van de veiligheidsdienst ter discussie te stellen. Dan richtte de beeldspraak zich op de veiligheidsdienst *an sich*. Het *Leids Universiteitsblad* schreef op 12 oktober 1967 bijvoorbeeld dat de veiligheidsdienst leek op een ‘motor die eenmaal aan het draaien gebracht, nu uit zichzelf maar [bleef] doordraaien’. Het studententijdschrift schreef dat de BVD vlak na de oorlog was opgericht ‘uit de noodzaak tot zuivering’. Toen dat niet meer nodig was, ‘is men doorgedaan onder dekking van de bekende Amerikaanse communistenangst’. De veiligheidsdienst was daarmee een ‘anachronisme’ geworden, schreven de kritische studenten, en dus rijp voor opheffing.¹¹ De linkse fracties in de Tweede Kamer onderschreven dat beeld en noemden de veiligheidsdienst in 1987 bijvoorbeeld een ‘resultante van vijanddenken’ (Hijzen 2016, p. 215-216, 300).

De verstekeling van de democratie

De voorstelling van de veiligheidsdienst als uit de tijd geraakt instituut raakte aan een andere metafoor, die als een rode draad door de Nederlandse inlichtingengeschiedenis loopt: de veiligheidsdienst als verstekeling van de democratie. Deze kenschets werd al gegeven toen aan het einde van de Eerste Wereldoorlog werd gediscussieerd over de oprichting van de eerste civiele veiligheidsdienst (de Centrale Inlichtingendienst) in september 1919. De architect van die dienst, Han Fabius, was het hoofd van de derde sectie van de Generale Staf, feite-

¹¹ *Leids Universiteitsblad*, 12 oktober 1967.

lijk de militaire inlichtingendienst. Hij schreef op 22 november 1918, na de spannende dagen waarin de internationale onrust aan het einde van de Eerste Wereldoorlog ook in Nederland tot revolutionaire woelingen leek te leiden, een brief aan enkele functionarissen in orde- en gezagsorganisaties. Daarin deed hij het voorstel om een civiele veiligheidsdienst in vreedstijd op te richten. Daarmee zou het wettige gezag in Nederland het revolutiegevaar – vooral nu er een zware winter aankwam en de economische omstandigheden slecht waren – ook in de toekomst een stap voor blijven. Eén van de ontvangers van die brief was Karel Henri Broekhoff, een Amsterdamse politie-inspecteur die tijdens de oorlog al inlichtingenwerk voor de Generale Staf verrichtte. Broekhoff antwoordde Fabius op 28 november 1918 dat hij dit ‘glad terrein’ vond. Het mocht ‘nimmer uitkomen’, schreef Broekhoff, dat de staat op structurele wijze gegevens verzamelde over (arbeidende) burgers ‘die niets strafbaars deden’. Tel daarbij op dat het inlichtingenwerk tegen revolutionaire organisaties geschiedde met inschakeling van lieden van allerlei pluimage, waaronder ‘te ijverige of onbetrouwbare medewerkers’ – wat vroeg of laat wel moest uitlopen op ongeoorloofde ‘praktijken’ – en Broekhoffs slotsom kon niet anders zijn dan dat een veiligheidsdienst zich eigenlijk niet goed verhiel tot de democratische rechtsstaat. Aan dat principiële punt kleefde ook een pragmatisch bezwaar. Omdat zo’n geheime praktijk dus niet geheim te houden viel, zou het feit dat de staat ‘onschuldige’ arbeiders bespioneerde ontegenzeggelijk uitkomen, wat koren op de molen van de radicale socialisten zou zijn, profeteerde Broekhoff (Hijzen 2016, p. 59-61).

Ook minister van Binnenlandse Zaken en minister-president Charles Ruijs-de Beerenbrouck voorzag een legitimiteitsprobleem. Toen de Centrale Inlichtingendienst dan toch werd opgericht, hield hij dat feit voor de buitenwereld volstrekt geheim, omdat hij ‘tal van bedenkingen van de zijde der Staten-Generaal’ voorzag. Die zouden wel nooit akkoord gaan met het bestaan van zo’n dienst (Hijzen 2016, p. 63). De veiligheidsdienst kwam er toch en werd zo een verstekeling van de democratie. Hij was er wel, maar mocht er eigenlijk niet zijn. Of de veiligheidsdienst een gelegitimeerd bestaan kon leiden in de democratische rechtsstaat, is dan ook keer op keer betwijfeld en bevraagd. Naar aanleiding van de oprichting van de Centrale Veiligheidsdienst op 9 april 1946 – per confidencieel Koninklijk Besluit; Ruijs de Beerenbroucks vrees voor parlementaire bezwaren beangstigden ook de

Rooms-Rode kabinetten, dus hielden zij deze besluitvorming geheim – betoogde de secretaris-generaal van Justitie, Jan Tenkink, dat die dienst geen plaats had in het Nederlandse staatsbestel. ‘Nationale veiligheid’ was een zaak van de minister van Oorlog en strafrechtelijke vergrijpen van zijn ambtsgeenoot van Justitie, schreef Tenkink; ook het ‘preventieve politiewerk’, zoals hij het werk van de veiligheidsdienst omschreef, moest in opdracht van de procureurs-generaal plaatsvinden (en niet de minister van Binnenlandse Zaken). Dat waren immers functionarissen met gedegen kennis van de grenzen van de rechtsstaat. Zou het preventieve politiewerk door anderen verricht worden, die dergelijke kennis ontbeerden, dan bestond het gevaar dat dit een ‘bedreiging van de rechtsstaat’ werd (Hijzen 2016, p. 102-103).

De discussie over de legitimiteit van de veiligheidsdienst laaide op toen het geheime Koninklijk Besluit van 8 augustus 1949, waarin de oprichting van de BVD werd geregeld, uitlekte. Vele Kamerleden bedienden zich van metaforen die rijmde met het beeld van de verstekeling. Tweede Kamerlid voor de Christen-Historische Unie Henk Beernink wilde de veiligheidsdienst liever ‘liquideren’, omdat het bestaan van deze dienst ‘onze Staatsinrichting in haar diepste grondslagen’ raakte. De sociaaldemocraat Frans Goedhart noemde de BVD zelfs een ‘Fouché-instrument’, verwijzend naar de politieke politie onder Napoleon Bonaparte, waaraan in de ‘democratische samenleving en in de rechtsstaat allerminst behoefte’ bestond (Hijzen 2016, p. 122). Minister van Binnenlandse Zaken Frans Teulings (Katholieke Volkspartij) poogde samen met het hoofd van de BVD, Louis Einthoven, het beeld van de BVD als verstekeling te ontcrachten. Ze stelden een persbericht op waarin gedetailleerd verhaald werd over een Tsjechoslowaaks spionagegeval in Nederland. De Kamer reageerde zeer geërgerd toen ze de publiciteitsstunt doorzag. De verstekelingmetafoor werd daardoor, tegen de bedoeling in, juist bekrachtigd. Goedhart sprak bijvoorbeeld van ‘een onverstandige neiging om te veel de openbaarheid te zoeken en bewijzen te leveren ter zelfrechtvaardiging en voor eigen bestaansrecht’ (Hijzen 2016, p. 124-126).

De metafoor leidde een sluimerend bestaan, totdat deze in de jaren zestig met een harde knal weer volop in de maatschappelijke en politieke aandacht kwam te staan. In een brief aan de minister riep een verontruste burger bijvoorbeeld de minister op om de BVD, ‘de smet en stinkende zweer van onze democratie’, te ‘verwijderen’ (Hijzen 2016, p. 204). Ook voormalig Eerste Kamerlid voor de Communistische

Partij Nederland Anthoon Koejemans, die in 1955 zijn lidmaatschap had opgezegd, wist zijn ontzetting over het optreden van de veiligheidsdienst in een aanschouwelijk tafereel te vertalen. In zijn memoires, uitgebracht in 1961, omschreef hij zijn contact met de veiligheidsdienst zo: 'Je voelde je in het web van een spin, die bezig was draadje na draadje om je heen te wikkelen, tot je muurvast zou zitten' – een voor een democratie 'griezelige toestand', vond Koejemans (Hijzen 2016, p. 202).

De Pacifistisch-Socialistische Partij (PSP) verfijnde de metafoor in 1963 in twee opzichten. Eerste Kamerlid Fred van der Spek betoogde namelijk dat de veiligheidsdienst niet algemeen als antidemocratisch instituut beschouwd moest worden, maar specifiek als bedreiging van het grondwettelijke recht van vrije vereniging en vergadering. Wanneer Van der Spek met zijn partijgenoten sprak, zo zei hij op 26 november 1963 in de Eerste Kamer, had hij namelijk steeds het idee dat 'de man naast hem mogelijk een spion van de BVD was'. Een tweede verfijning van de metafoor presenteerde het PSP-Tweede Kamerlid Hans Bruggeman. Hij wees niet alleen op de politiek-staatsrechtelijke illegitimiteit van de Binnenlandse Veiligheidsdienst, maar vond ook dat de BVD het maatschappelijk leven ontwrichtte door burgers tegen elkaar op te zetten. Het sterkste bewijs daarvan vond Bruggeman wel dat de burgers daaraan meewerkten. Bruggeman 'keek' daarom niet alleen 'kwaad naar de minister', maar ook naar 'allen die medewerking verleenden door het geven van inlichtingen, of dat nu overburen, collega's of familieleden waren' (Hijzen 2016, p. 193). Het beeld van een dienst die er was maar eigenlijk niet mocht zijn, leidde begin jaren zeventig achter de schermen van de Vaste Kamercommissie voor de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten nog tot een hevig politiek debat. De aanleiding ervoor was het iets eerder genomen besluit om het confidentiële Koninklijk Besluit van 1949 te herzien. PvdA-fractievoorzitter Joop den Uyl en D66-fractievoorzitter Hans van Mierlo gebruikten de verstekelingsmetafoor om in dat herzieningsproces de positionering van de Binnenlandse Veiligheidsdienst in de democratische rechtsstaat aan te passen. Den Uyl en Van Mierlo vonden het namelijk, net als Broekhoff dat ooit schreef, eigenlijk niet te verantwoorden dat de overheid in het leven van onschuldige burgers wroette. Vooral niet zolang daar geen duidelijke wettelijke basis voor was. Achter de schermen stelden zij dan ook aan de Vaste Kamercommissie voor het binnenlandse inlichtingenwerk te

relateren aan het Wetboek van Strafrecht. Wat niet wettelijk verboden kon worden, betoogden zij, moest toelaatbaar worden geacht en daar 'had de overheid zich niet mee in te laten' (Hijzen 2016, p. 241-242). De verstekelingsmetafoor overleefde zelfs de val van de Berlijnse Muur. Toen de Koude Oorlog afliep, moest diensthoofd Arthur Doc- ters van Leeuwen een reorganisatie uitvoeren. Gaandeweg dat proces zocht de BVD steeds meer de publiciteit, zoals tijdens een speciale aflevering van *Brandpunt* op 7 november 1990. Sommige kranten vonden het een 'knullige reclamespot', maar *NRC Handelsblad* haalde de metafoor van de BVD als verstekeling van de democratie weer van stal. De veiligheidsdienst was 'abrupt uit de schaduw' gestapt en had daarmee volgens de krant 'als het ware zelf zijn bestaan op de agenda geplaatst'; een debat over het bestaan van die dienst was daarmee onvermijdelijk geworden, vond de krant (Hijzen 2016, p. 316).¹²

De staat in de staat

Een andere metafoor, ten slotte, die tot op de dag van vandaag wordt aangehaald, is die van de veiligheidsdienst als staat in de staat. In het interbellum werd daarvoor kennelijk niet gevreesd, want de metafoor wordt pas sinds de Tweede Wereldoorlog veelvuldig gebruikt. De precieze beelden kunnen sterk uiteenlopen, maar alle metaforen die in dit archetype passen, zijn gestoeld op de angst voor een oppermachtige, oncontroleerbare, 'onredresseerbare' veiligheidsdienst, die naar eigen inzicht – tegen politieke en maatschappelijke wensen en krachten in – zijn eigen wil en belangen nastreeft.

De metafoor is ontstaan om een bureaupolitieke reden. Minister van Financiën Piet Lief tinck merkte in 1946, toen Eindhoven de Centrale Veiligheidsdienst ging uitbouwen, dat de veiligheidsdienst zich ont- trok aan de reguliere vormen van controle door zijn departement. Daar kon Lief tinck vanwege de geheimhouding weliswaar begrip voor opbrengen, maar toen hij merkte dat Eindhoven zonder instemming van Financiën zelf de schoonmakers van het kantoor ging contracte- ren en ook zonder ruggenspraak de hoogte van de salarissen van de ambtenaren bij zijn dienst ging vaststellen, werd het Lief tinck te gor- tig. Hij trok in het kabinet ten strijde tegen Eindhoven's financiële auto- nomie. Om zijn collega-ministers te overtuigen schreef hij te vrez en

¹² *NRC Handelsblad*, 8 november 1990.

dat ‘een apparaat van te grooten omvang in het leven zou worden geroepen’ (Hijzen 2016, p. 102).

De politieke vrees voor een oppermachtige veiligheidsdienst greep in de jaren daarna om zich heen. Uit angst dat Eindhoven zich op hun beleidsterreinen zou gaan begeven, drongen verschillende ministers er in 1949 bijvoorbeeld op aan dat de veiligheidsdienst zijn predicaat ‘Centrale’ verruilde voor ‘Binnenlandse’ – iedere suggestie dat de BVD zich zou mogen begeven op het terrein van bijvoorbeeld Justitie en Defensie werd zo vermeden (Hijzen 2016, p. 114).

De parlementaire angst voor een staat in de staat werd evocatief uitgedrukt door Charles Welter, Tweede Kamerlid voor de Katholieke Nationale Partij (KNP). Hij introduceerde in 1950 de metafoor van de paddenstoel. ‘Zo’n dienst’, wist Welter namelijk, zou zoals iedere bureaucratische organisatie ‘zelf werk scheppen’, om daarna te betogen ‘dat hij steeds meer mensen nodig heeft om dat zelf geschapen werk te kunnen doen’:

‘En nadat hij die uitbreiding heeft gekregen, betoogt hij met nog meer klem en kracht van redenen, dat thans het ogenblik is gekomen om die dienst weer uit te breiden, en zo kan het doorgaan, da capo ad infinitum, tenzij er paal en perk aan wordt gesteld.’¹³

In de loop van de jaren vijftig werd aan die vrees voor een politiek-bestuurlijke en bureaucratische staat in de staat een maatschappelijk element toegevoegd. Joop Landré, de voorzitter van de Bijzondere Voorlichtingscommissie (BVC), een ambtelijke commissie van Algemene Zaken, was op zoek naar een geldige bestaansreden. In zijn zoektocht stuitte hij op de Binnenlandse Veiligheidsdienst. Kon Landré’s commissie niet de publieksvoorlichting van die dienst op zich nemen, vroeg Landré zich af, bijvoorbeeld door op basis van geheime inlichtingen over het communisme openbare rapporten te schrijven? Om zijn zin te krijgen, riep Landré het beeld op van een veiligheidsdienst als staat in de staat, die de bevolking manipuleerde en indoctrineerde. Om daar een einde aan te maken, moesten de BVC die contacten met journalisten en burgers worden toevertrouwd, zei Landré. ‘Iedere voorlichtingsactiviteit van de BVD’ was immers ‘volko-

13 *Handelingen TK*, 1951/52, 27e vergadering, 30 november 1950, 722.

men in strijd met het karakter van die instelling' (Hijzen 2016, p. 246-250).

Zoals ook met de metafoor van de verstekeling was gebeurd, werd de veiligheidsdienst als staat in de staat in de jaren zestig heftig geïmpromatiseerd. Al in 1962 waaide een 'telefoonaffaire' uit West-Duitsland over, waarbij het parlement vragen stelde bij het af luisteren van burgers door overheidsinstanties. De brug naar de BVD was snel geslagen. In korte tijd nestelde zich het beeld dat de BVD naar hartenlust telefoongesprekken van gewone Nederlanders mocht af luisteren (Hijzen 2016, p. 186).

In 1963 veranderde de veiligheidsdienst van 'een stel telefoontappers' in een heuse 'gedachtepolitie'. Het Verbond van Wetenschappelijk Onderzoekers, een club geëngageerde academici, stelde de zogenoemde antecedentenonderzoeken ter discussie. Die onderzoeken waren een in 1952 ingevoerde anticommunistische maatregel, bedoeld om leden van extremistische organisaties uit het overheidsapparaat te weren. Volgens het Verbond dwong de veiligheidsdienst de samenleving met deze onderzoeken tot 'slaafs conformisme'; de poging om 'gevaarlijk denken' op voorhand te 'eliminieren' kwam neer op de 'uitbanning van elk fris en zelfstandig denken', vonden de wetenschappers (Hijzen 2016, p. 195). PSP-Kamerlid Hans Wiebenga sloot zich hierbij aan en noemde de veiligheidsdienst de verdediger van 'de bestaande structuur' en de bestrijder van 'ieder non-conformistisch denken' (Hijzen 2016, p. 221).

In 1965 schreef ook de anarchist Rob Stolk de Binnenlandse Veiligheidsdienst buitengewoon veel macht toe. Hij rekende dat er zo'n 1.000 man voor de dienst werkten (in werkelijkheid waren het er 600) en hekelde hoe BVD'ers, onder valse namen als 'Janssen, De Vries, Pietersen en Bakker' op sluijke wijze in gesprek gingen met 'buren en collega's, chefs en vrienden' om dan te vragen 'wie je vriend of collega nu eigenlijk was'. Al die gewone burgers werden vervolgens zonder hun medeweten met 'nummer en foto' op dossierkaarten gezet, schreef Stolk. Stolk pleitte er daarom voor in verzet te komen tegen deze veel te vergaande staatsmacht. Zijn verzetsdaad, die de BVD moest ontmaskeren, bestond eruit de nummerplaten van veronderstelde BVD'ers te publiceren. Die praktijk zouden andere activistische groepen later van Stolk overnemen (Hijzen 2016, p. 212).

In 1965 kwam de metafoor van de BVD als staat in de staat middenin de maatschappij te staan. Op 21 september 1965 stond A.W.J. Rem-

merswaal op Prinsjesdag langs de route van de Gouden Koets. Hij protesteerde met een bord, waarop hij 'Claus: geen Prins der Nederlanden' had geschreven – Remmerswaal was tegen het voorgenomen huwelijk tussen Beatrix en Claus gekant. Toen de stoet passeerde, zou Beatrix' gezicht zijn betrokken. De Haagse Gemeentepolitie pakte Remmerswaal op. De dienstdoende agent die het proces-verbaal opmaakte en die vermoedelijk erg koningsgezind was, wilde Remmerswaal intimideren door te zeggen dat hij op een 'zwarte lijst van de BVD' stond, een beeld dat overigens niet helemaal nieuw was. In september 1932 had *Het Volk* geschreven dat de Centrale Inlichtingendienst zwarte lijsten aanlegde om 'iedere opstandige beweging te onderdrukken'. Ook in 1965 was deze metafoor aanleiding voor ophof. Remmerswaal liep met zijn verhaal naar de pers en een journalistiek en parlementair schandaal was geboren. Het idee dat de veiligheidsdienst zwarte lijsten bijhield van kritische, maar brave burgers als Remmerswaal die juist van hun democratische rechten gebruikmaakten, won aan invloed. (Hijzen 2016, p. 73, 210).

De vermaatschappelijking van de staat in de staat-metafoor zette in 1967 door. In het televisieprogramma *Speciale Berichtgeving* van 11 maart 1967 werd volop aandacht besteed aan de veiligheidsdienst. De dienstdoende journalist, Leo Kool, liet niet na het beeld van de gedachtepolitie erbij te betrekken. In de inleiding van de uitzending stelde de *voice-over* die Kool had ingesproken, de retorische vraag of 'iedereen die vond, dat deze maatschappij verbeterd kon worden staatsgevaarlijk was' (Hijzen 2016, p. 214-215). In *De Volkskrant* noemde Kool de veiligheidsdienst een maand later 'bijna een staat in de staat'.¹⁴

Het metafoorgebruik werd, eveneens in 1967, ernstiger van toon. Hoe langer hoe meer kreeg de veiligheidsdienst kwade bedoelingen toegeschreven. De staat in de staat had niet alleen de mogelijkheden om oppermachtig te worden, maar *gebruikte* die bevoegdheden ook daadwerkelijk, bleek naar aanleiding van opnieuw een relletje in de pers. Toen naar buiten kwam dat een BVD'er aan de Universiteit Leiden navraag had gedaan naar een student, vermoedelijk in het kader van een antecedentenonderzoek, constateerden pers en parlement verontwaardigd dat de dienst nu dus ook de universiteit 'tot jachtgebied

¹⁴ *De Volkskrant*, 25 april 1967.

had gemaakt'. Den Uyl vond dat de BVD op een 'excessieve wijze' te werk ging (Hijzen 2016, p. 217).

In 1974 werd die metafoor van een *jagende* dienst aangegrepen door *Vrij Nederland*-journalist Rudi van Meurs toen hij hoorde dat de BVD navraag naar hem had gedaan op het stadhuis van Herwijnen, zijn geboortestad. De journalist zocht contact met de BVD om opheldering te krijgen. Dit contact beviel Van Meurs niet. Hij schreef daarop een vinnig stuk in *Vrij Nederland*, waarin hij de dienst betichtte van een 'jacht op privégegevens van een journalist en zijn persoonlijke relaties' (Hijzen 2016, p. 248). Een jaar later gebruikte ook het hoofd van de veiligheidsdienst Andries Kuipers de drijfmetafoor. In een personeelsblad van de dienst zei hij dat voorkomen moest worden dat de buitenwereld BVD'ers als 'communistenjagers' zou gaan zien (Hijzen 2016, p. 251-252).

Een ander kritiekpunt was dat de op jacht zijnde staat in de staat ook niet in toom kon worden gehouden. Zo stelden enkele Kamerfracties in 1975 de vraag of de voorzitter van de Vaste Kamercommissie wel op de hoogte kon zijn van 'het dagelijkse doen en laten' van de BVD, nadat die commissie net verslag had uitgebracht. Twee jaar eerder was bijvoorbeeld gebleken dat het hoofd van de veiligheidsdienst, Andries Kuipers, zelfs tegenover de rechter geen verantwoording af hoefde te leggen. Toen Kuipers namelijk had moeten getuigen in een rechtszaak tegen Rode Jeugd-lid Luciën van Hoesel, had hij zich uit bronbescherming op zijn verschoningsplicht beroepen. Hoe konden de minister en de Kamercommissie dan wel toezicht houden? Het beeld nestelde zich dat de veiligheidsdienst feitelijk oncontroleerbaar, en daarmee een staat in de staat was geworden – om met *Het Vrije Volk* te spreken: een gigant in het geniep (Hijzen 2016, p. 247, 252, 255).

Na het einde van de Koude Oorlog was de metafoor van de staat in de staat nog steeds niet definitief van het toneel verdwenen. Ten tijde van de reorganisatie combineerden pers en parlement Welters metafoor van de paddenstoelgroei met het beeld van de veiligheidsdienst als jager en kwamen tot de slotsom dat de veiligheidsdienst in deze verwarrende tijden op zoek was naar nieuw werk. Op 18 januari 1990 schreef *Het Parool* bijvoorbeeld 'BVD zoekt nieuwe redenen van bestaan'.¹⁵ En volgens *NRC Handelsblad* voerde diensthoofd Arthur Docters van Leeuwen een 'ambtelijke stammenstrijd' met andere

¹⁵ *Het Parool*, 18 januari 1990.

overheidsorganisaties om zijn macht te behouden.¹⁶ VVD-Kamerlid Hans Dijkstal uitte zijn zorgen over het ‘verruimen van het aantal BVD-taken’ en het feit dat de dienst zich ‘ongecontroleerd terreinen toe-eigende’ (Hijzen 2016, p. 314).

Conclusie

Het sleepnet is de jongste loot aan de metaforenstam. *NRC Handelsblad* schreef naar aanleiding van een Kamerdebat op 5 oktober 2007 dat de AIVD ‘in staat gesteld’ werd ‘om gedragspatronen van groepen burgers te analyseren met een techniek die data mining wordt genoemd, oftewel de “sleepnetmethode”’.¹⁷ Journalisten van dezelfde krant gebruikten de term nog een aantal keer,¹⁸ waarna deze gemeengoed werd in het oog van de Snowden-storm in 2013. De vraag rees of de Nederlandse diensten net als hun Amerikaanse collega’s digitale gegevens van burgers met een ‘stofzuiger’ of ‘sleepnet’ binnenhaalden.¹⁹ Het was minister van Binnenlandse Zaken Ronald Plasterk zelf die enkele jaren later, toen de nieuwe Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten in de maak was, de metafoor weer van stal haalde. Toen een journalist hem vroeg of hier te lande Amerikaanse toestanden zouden ontstaan, zei Plasterk in april 2016: ‘Nee. We gaan echt niet met een sleepnet door gegevens heen.’²⁰ De digitale burgerrechtenbeweging, journalistenverenigingen en de oppositiepartijen in de Tweede Kamer namen de metafoor dankbaar over,²¹ evenals de UvA-studenten die campagne voerden voor het referendum.²²

Het huidige rumoer over de wet en het referendum vormt het meest tastbare bewijs dat metaforen niet slechts plaatjes zijn. Ze kunnen een sentiment aanwakkeren, een debat op gang brengen, Kamervragen tot gevolg hebben en ministers en diensthooftenden dwingen om meer in contact te treden met de buitenwereld. Dit gold ook voor metaforen van vroeger. De beelden waarmee politici, ambtenaren, journalisten

16 *NRC Handelsblad*, 16 augustus 1990; *NRC Handelsblad*, 28 augustus 1990.

17 *NRC Handelsblad*, 5 oktober 2017.

18 *NRC Handelsblad*, 16 oktober 2007; *NRC Handelsblad*, 5 januari 2008; *NRC Next*, 23 januari 2008.

19 E.g. *De Volkskrant*, 1 november 2013; *NRC Handelsblad*, 30 november 2013; *NRC Next*, 30 november 2013; *Vrij Nederland*, 29 november 2014.

20 *BN De Stem*, 16 april 2016.

21 *Trouw*, 16 november 2016; *NRC Next*, 9 februari 2017; *NRC Handelsblad*, 9 februari 2017.

22 *De Volkskrant*, 22 september 2017.

en burgers de veiligheidsdiensten tot onderwerp van gesprek hebben gemaakt, laten zien welke positie de inlichtingen- en veiligheidsdiensten in politiek en samenleving innamen. De diensten waren inzet van een strijd waarin uiteenlopende belangen en opvattingen een rol speelden. Metaforen waren in die strijd functioneel.

Johnson en Lakoff zouden betogen dat de activiteit van ‘het hebben van veiligheidsdiensten’, in de vorm van metaforische debatten in het parlement, in kranten, op straat en op verjaardagsfeestjes, door de uiteenlopende metaforen is gestructureerd. Judith Butler zou dat op een andere manier onderschrijven door te wijzen op de performativiteit van taal en de discursieve relatie tussen een spreker en het publiek. Met Butler zouden we kunnen zeggen dat de metaforen de werkelijkheid van toehoorders, lezers en luisteraars stante pede veranderden. Dat betekent dat de veiligheidsdiensten in verschillende fasen van de inlichtingengeschiedenis ook daadwerkelijk James Bonds op klompen, ruïnes, verstekelingen van de democratie en een staat in de staat waren. Hierbij moet wel worden aangetekend dat sommige metaforen vaker gebruikt en dus door meer mensen omarmd werden dan andere. Bovendien bestonden sommige metaforen altijd naast elkaar; zelden worstelde één metafoor de andere de ring uit. In discussies in parlementen of kranten waren de deelnemers het namelijk zelden met elkaar eens; hun beeldspraak verschilde daardoor al evenzeer. Of een metafoor ook werkelijk de inbedding van de veiligheidsdienst in politiek en samenleving beïnvloedde, hing ten slotte ook af van de vraag of mensen de metafoor helder en treffend genoeg vonden – verder onderzoek naar de precieze effecten van metaforengebruik is nodig (wat maakt een metafoor bijvoorbeeld succesvol?).

Dat de vele opgeroepen beelden onder vier archetypische metaforen te scharen zijn, toont ten minste aan dat buitenstaanders in verschillende fasen van de geschiedenis min of meer coherente opvattingen hadden over de veiligheidsdiensten. Zij probeerden in hun gesprekken en discussies het onzichtbare zichtbaar te maken (motoren, jagers, spinnen, gedachtepolitie), *ook* om te proberen de veiligheidsdiensten naar hun eigen opvattingen te beïnvloeden. De Kamerleden, burgers en journalisten die met de klompenmetafoor toch vooral de onnozelheid, wezensvreemdheid en het amateurisme uit de diepe krochten van de inlichtingenwereld wilden laten zien, *schiepen* in zekere zin ook een veiligheidsdienst op klompen. Misschien niet letterlijk in de uitvoering, maar wel in de beeldvorming. Tegenover dat beeld moesten

diensthoofden en ministers daarom een ander beeld neerzetten, liefst van vakbekwaamheid en betrouwbaarheid. Zo onbenullig en onschuldig was het allemaal niet. Grote inlichtingendiensten roemden de Nederlanders om hun operationele vindingrijkheid, zo werd beklemtoond. De veiligheidsdienst op klompen moest dus worden omgebouwd tot professionele en betrouwbare dienst.

Ook de tekening van een veiligheidsdienst als overblijfsel uit andere tijden, de ruïne, betekende dat de ambtenarij en de politiek aan de slag moesten om een ander beeld uit te tekenen. De minister kon in een debat bijvoorbeeld benadrukken dat de veiligheidsdienst toch echt geen reactionair bolwerk was. Of een diensthoofd kon in een interview aan een krant of op televisie eens laten vallen dat er allerlei jonge mensen geworven waren – van verkalking of ontsporing was geen sprake. Recent zei de directeur-generaal van de AIVD Rob Bertholee in een interview bijvoorbeeld, desgevraagd, inderdaad te weten wat het (straattaal)woord ‘kech’ betekende²³ – het laat maar zien dat de dienst de tekenen des tijds wel degelijk in het oog heeft. De gedachte dat een veiligheidsdienst een verstekeling was – hij was er wel, maar behoorde er in de democratie niet te zijn – liet zich minder gemakkelijk uit de markt drukken. In dit artikel is gebleken dat deze archetypische metafoer in de loop van de inlichtingengeschiedenis vele gezichten gekend heeft, van een dienst die ‘onschuldige burgers’ op de huid zat (een verwijt dat vandaag de dag nog steeds klinkt), tot een ‘griezelige toestand’ en een bureaucratisch monster dat louter bezig was zijn eigen bestaansnoodzakelijkheid aan te tonen.

Dit beeld lijkt wel op de laatste metafoer, de veiligheidsdienst als staat in de staat. De angst bestond dat de dienst zich zou ontpoppen als gedachtepolitie, als een Fouché-instrument, een tot ‘slaafs conformisme’ dwingend apparaat of een op geheimen van burgers jagende dienst. Iedereen met een kritische opvatting kwam op een zwarte lijst terecht. Ook tegenover dit beeld dienden politici en ambtenaren, voorafgaand aan begrotingsbehandelingen of wetswijzigingen, te proberen een eigen beeld neer te zetten van een dienst die zich waarlijk aan de spelregels van de democratie hield. In talloze interviews, Kamerdebatten en openbare rapporten werd daarom gewezen op het bestaan van toezichtsinstanties en op het feit dat de medewerkers zorgvuldig te werk gingen en de grenzen van de democratische rechts-

23 NTR *Collegetour*, uitzending 21 januari 2017, www.ntr.nl/College-Tour/25/detail/Rob-Bertholee/VPWON_1283707.

staat onbetwist in het vizier hielden. Zo stond in het AIVD-jaarverslag over 2015 bijvoorbeeld te lezen dat er ‘betrokken’ mensen bij de dienst werken, die ‘vakmanschap’ hoog in het vaandel hebben.²⁴

De sleepnetmetafoor laat in dit opzicht een interessante verschuiving zien. Deze richt zich in mindere mate op de veiligheidsdienst als zodanig, maar verschuift de aandacht naar de middelen die deze dienst aanwendt. De terroristische dreiging lijkt de verstekelingsmetafoor voorlopig het zwijgen te hebben opgelegd; dat er een inlichtingen- en veiligheidsdienst moet zijn, lijkt nauwelijks nog betwist te worden. Maar of die dienst maar alles mag doen om terrorisme te bestrijden, is wel onderwerp van gesprek. De sleepnetmetafoor suggereert immers dat er een disproportioneel zwaar middel wordt ingezet: een sleepnet over de bodem van de oceaan waarin al onze persoonlijke communicatiegegevens worden opgeslagen om de namen en rugnummers van enkele kwaadwillenden te achterhalen. En dat lijkt, in de ogen van degenen die de metafoor gebruiken, niet te stroken met het beeld van een vrije, democratische rechtsstaat als de onze.

Toch zit ook in deze metafoor wel enig venijn. Het is niet een afstandelijke juridische vraag of zo’n bevoegdheid nu wel of niet moet toekomen aan de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Er lijkt ook enige kwade opzet van de geheime diensten in het spel te zijn. Die willen immers lekker gaan zitten ‘vissen’ naar gegevens die ze eigenlijk niet nodig lijken te hebben en dat doen ze op zo’n disproportionele manier, dat ze hun ‘bijvangst’ vast ook lekker willen bestuderen – we zien de geheime diensten nog net niet op hun vrije zaterdagochtend weggedoken onder een paraplu aan een sloot bij ons in de buurt zitten.

Welke gevolgen daar verder aan verbonden zullen zijn – wordt de wet ingetrokken of herzien, moeten de diensten zich in het maatschappelijk debat gaan begeven, zullen de ministers ter verantwoording worden geroepen? – valt nog te bezien. Het effect van de metafoor treedt echter nu al in werking: de metafoor leidt tot actie en reactie, er is rumoer en discussie. Politici en diensten horen we uitleggen dat ze op hun vrije zaterdagochtend niet zitten te vissen. En als er al bijvangst is, gaat die de prullenbak in. Misschien horen we in de nabije toekomst wel dat ze in het weekend aan een mozaïek zitten te puzzelen.

24 AIVD-jaarverslag over 2015, www.aivd.nl/publicaties/jaarverslagen/2016/04/21/jaarverslag-aivd-2015.

Literatuur

Austin 1962

J. Austin, *How to do things with words*, Cambridge, MA: Harvard University Press 1962.

Butler 1997

J. Butler, *Excitable speech: a politics of the performative*, New York en Londen: Routledge 1997.

9/11 Commission report 2004

The 9/11 Commission report, gepresenteerd op 22 juni 2004 (Washington), www.9-11commission.gov/report/911Report.pdf.

Hijzen 2016

C.W. Hijzen, *Vijandbeelden. De veiligheidsdiensten en de democratie, 1912-1992*, Amsterdam: Boom uitgeverij 2016.

Lakoff & Johnson 1980

G. Lakoff & M. Johnson, *Metaphors we live by*, Chicago en Londen: The University of Chicago Press 1980.

Lowenthal 2009

M.M. Lowenthal, *Intelligence: From secrets to policy*, Washington: CQ Press 2009.

Mazower 1998

M. Mazower, *The dark continent: Europe's twentieth century*, Londen: Allen Lane/The Penguin Press 1998.

Mintzberg 1985

H. Mintzberg, 'The organization as political arena', *Journal of management studies* (22) 1985, afl. 2, p. 133-154.

Musolff 2004

A. Musolff, *Metaphor and political discourse: Analogical reasoning in debates about Europe*, New York: Palgrave Macmillan 2004.

Oehmichen 2009

A. Oehmichen, *Terrorism and anti-terror legislation – the terrorised legislator? A comparison of counter-terrorism legislation and its implications on human rights in the legal systems of the United Kingdom, Spain, Germany, and France*, dissertatie Universiteit Leiden 2009.

Schneier 2013

B. Schneier, *Intelligence analysis and the connect-the-dots metaphor*, blog gepubliceerd op 7 mei 2013, www.schneier.com/blog/archives/2013/05/intelligence_an.html.