

Bob de Graaff

De Nederlandse inlichtingen- en veiligheidsdiensten: nooit te oud om te leren

In dit artikel schetst Bob de Graaff in kort bestek de geschiedenis van de Nederlandse inlichtingen- en veiligheidsdiensten sinds 1914. Hij beziet hoe het Nederlandse inlichtingenbestel zich in drie afzonderlijke periodes heeft aangepast aan de veranderende nationale en internationale omstandigheden, getypeerd als de taak- en waardenomgeving van de Nederlandse geheime diensten. De Graaff schrijft aan die perioden van het Interbellum, de Koude Oorlog en de afgelopen twintig jaar de kenmerken toe van 'stabiliteit en neutraliteit', 'stabiliteit en polariteit' en 'dynamiek en onzekerheid'.

Inleiding

Hoewel spionage te boek staat als het op een na oudste beroep ter wereld,¹ duurde het relatief lang voordat er sprake was van institutionalisering, bureaucratisering, professionalisering en disciplinevorming van het intelligence-metier. Rond 1900 werd daar in de meeste Europese landen een begin mee gemaakt. Nederland was relatief laat met de oprichting in juni 1914 van het bureau III onder de 1^e luitenant der cavalerie H.A.C. Fabius bij de Generale Staf. Het bureau was ontstaan uit het eenmanswerk dat de kapitein der infanterie W.J.C. Schuurmans in de voorafgaande jaren had verricht met het bestuderen van de militaire intenties van buitenlandse mogendheden, gevolgd door het Studiebureau Vreemde Legers van de kapitein der infanterie J.H. Hardenberg. Ook de academische bestudering van inlichtingenvergaring heeft lang op zich laten wachten. De klacht van ongeveer een kwart eeuw geleden dat *intelligence* de onbestudeerde

1 Ph. Knightley, *The Second Oldest Profession. The Spy as Bureaucrat, Patriot, Fantasist and Whore* (London/Sydney 1986).

dimensie op het terrein van de internationale betrekkingen was, gaat in veel opzichten nog steeds op.² Ook in de politicologie, op het terrein van de binnenlandse politiek, is de aandacht voor het functioneren van inlichtingen- en veiligheidsdiensten lange tijd gering gebleven.

In dit artikel wil ik een korte uiteenzetting geven over wat er onder *intelligence* moet worden verstaan, gevolgd door een summier beschrijving van het werk van inlichtingen- en veiligheidsdiensten in Nederland in de afgelopen eeuw. Ik eindig met een bespiegeling over de toekomst van *intelligence* en de Nederlandse inlichtingen- en veiligheidsdiensten.

Mede doordat inlichtingen- en veiligheidsdiensten en hun werkzaamheden tot nu toe weinig het onderwerp van academische studie zijn geweest, is er nog altijd veel discussie over de vraag wat nu precies dient te worden verstaan onder de term *intelligence*, die in het Nederlands vaak wordt vertaald als spionage, maar eigenlijk meer dan alleen dat omvat.³ De definitie die aan dit artikel ten grondslag ligt luidt: *intelligence* is de organisatie van afgeschermd activiteiten gericht op het bewerkstelligen van een informatievoorsprong ten behoeve van een betere besluitvorming, hetzij door onzekerheid voor de eigen partij te reduceren, hetzij door die voor de tegenpartij te vergroten, in een omgeving die bewust poogt het bereiken van zo'n informatievoorsprong te frustreren.

Deze definitie omvat de drie objecten waarvoor de definitie meestal wordt gebruikt: *intelligence* als vorm van informatie, *intelligence* als activiteit en *intelligence* als organisatie. Intelligence kan worden ingewonnen, geanalyseerd en worden verspreid onder de gebruikers, of, zoals dat in het jargon zou luiden: gedissemineerd onder de afnemers. De gehanteerde definitie is neutraal ten aanzien van de actoren. Het kan gaan om statelijke actoren en om niet-statale actoren. *Intelligence* kan worden bedreven door de AIVD of de CIA, maar ook door al-Qa'idah of door een bedrijf of voetbalclub. Ook wordt met deze definitie geen onderscheid gemaakt tussen de civiele of de militaire sector. De afnemer kan net zo goed een ambtenaar op het ministerie van Buitenlandse Zaken zijn als een commandant te velde. De definitie is evengoed toepasbaar op een inlichtingendienst (gericht op het buitenland en offensief) als op een

2 Chr. Andrew en D. Dilks (eds.), *The Missing Dimension. Governments and Intelligence Communities in the Twentieth Century* (Urbana, Ill, 1984).

3 Zie bijvoorbeeld M. Warner, 'Wanted: A Definition of 'Intelligence'', <https://www.cia.gov/library/center-for-the-study-of-intelligence/kent-csi/pdf/v46i3a02p.pdf>, geraadpleegd 20 november 2006.

veiligheidsdienst (gericht op het binnenland en defensief). Ook maakt de definitie geen onderscheid ten aanzien van strategische, operationele of tactische inlichtingen.

De kernmissie van een inlichtingen- of veiligheidsdienst is *early warning*. Dat is belangrijker dan het geheime karakter van *intelligence*. Dat geheime karakter onderscheidt nog wel steeds het werk van inlichtingen- en veiligheidsdiensten van veel andere organisaties, maar de omvang van het geheime materiaal binnen de totale informatiestroom van inlichtingen- en veiligheidsdiensten neemt nog steeds verder af. Met betrekking tot het tijdvak van de Koude Oorlog gingen de meeste auteurs ervan uit dat ongeveer tachtig procent van het materiaal dat rondging in inlichtingen- en veiligheidsdiensten in het publieke domein was en slechts zo'n twintig procent geheim. Inmiddels worden voor de jongste tijd ratio's van 95:5 en 96:4 aangehouden.⁴ Inlichtingen- en veiligheidsdiensten moeten hun opdrachtgevers of afnemers dus in een vroeg stadium waarschuwen, voor zowel gevaren als kansen. Kort geformuleerd biedt *intelligence* een informatievoorsprong waar de besluitvormers of andere afnemers van de inlichtingenproducten hun voordeel mee kunnen doen, of zoals het in het inlichtingenjargon heet: *intelligence* biedt een *information advantage* ten behoeve van een *decision advantage*. Om die reden moet de informatie die wordt verstrekt altijd relevant zijn voor de afnemer en tijdig arriveren.

Inlichtingen- en veiligheidsdiensten zijn geen voorspellers. Ze beschikken niet over een glazen bol. Zij proberen wel aan onzekerheidsreductie te doen ten behoeve van hun afnemers, maar zekerheden kunnen zij niet bieden. Als er geen onzekerheden bestonden, zouden beleidsmakers geen behoefte hebben aan inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Zulke diensten bewegen zich nu juist in een schemergebied waar niet alles duidelijk is. De informatie die zij verstrekken heeft dus altijd een bepaalde mate van waarschijnlijkheid. Als het goed is, brengen inlichtingenanalisten in hun rapporten de mate van betrouwbaarheid en waarschijnlijkheid van de verstrekte informatie tot uitdrukking. Inlichtingen- en veiligheidsdiensten leveren dus geen 'bewijzen', noch voor een terroristische aanslag, noch voor de aan- of afwezigheid van massavernietigingswapens in een land.

Bovendien vervullen inlichtingen- en veiligheidsdiensten nooit meer dan een ondersteunende functie. Zij zijn de waterdragers voor beleidsmakers en beleidsuitvoerders. Dat wil zeggen dat het beleidsmakers over het algemeen

4 Zie bijvoorbeeld, L.K. Johnson, 'Introduction', idem (ed.), *Handbook of Intelligence Studies* (London/New York 200) 2.

vrij staat om informatie van geheime diensten terzijde te leggen. Of dat onder alle omstandigheden verstandig is, is een andere vraag.

De term *intelligence* omvat in hoofdlijnen dus inlichtingenvergaring en -analyse, contra-inlichtingenwerk (het defensief en offensief frustreren van inlichtingenwerk van tegenstanders) en zogeheten *covert operations*, gericht op het heimelijk (de)stabiliseren van actoren. Die laatste categorie blijft in dit artikel verder buiten beschouwing, omdat zij in de Nederlandse context (anders dan bijvoorbeeld in de Amerikaanse) nooit een rol van betekenis heeft gespeeld in het inlichtingenwerk. Met deze korte inleiding over inlichtingenwerk is het nu mogelijk een overzicht te geven van de organisaties die zich de afgelopen eeuw in Nederland met dit onderwerp hebben beziggehouden, alsmede van enkele van hun activiteiten.

Inlichtingen- en veiligheidsdiensten in Nederland

Inlichtingenwerk vindt altijd plaats in een competitieve taakomgeving. De tegenstander zal proberen de informatie, waarop een inlichtingen- of veiligheidsdienst uit is, af te schermen en tegelijk proberen informatie te stelen, wat weer verhinderd moet worden. Overigens kan die 'tegenstander' ook heel goed een bondgenoot zijn, omdat er eigenlijk geen echt 'bevriende' inlichtingen- en veiligheidsdiensten bestaan, hoe nauw de betrekkingen tussen twee landen ook zijn.

Behalve in een taakomgeving opereren inlichtingen- en veiligheidsdiensten ook in een waardenomgeving. Een geheime dienst in een democratie heeft rekening te houden met andere normen en waarden dan een soortgelijke dienst in een dictatuur. Inlichtingenwerk verrichten voor een neutraal land is iets anders dan deze activiteit uitvoeren ten behoeve van een niet-neutraal land of een land dat deel uitmaakt van een bondgenootschap.

In dat licht zie ik nu het opereren van de Nederlandse diensten binnen zowel hun taak- als waardenomgeving. Ik onderscheid daarbij drie perioden, de tijdvakken 1919-1940 (het tijdperk tussen de twee wereldoorlogen), 1945-1990 (het tijdvak van het eind van de Tweede Wereldoorlog tot het eind van de Koude Oorlog) en 1990 tot heden.

1919-1940: stabiliteit en neutraliteit

Tijdens de Eerste Wereldoorlog was in het neutrale Nederland een rudimentaire inlichtingen- en veiligheidsorganisatie werkzaam geworden onder de naam GSIII (het derde bureau van de Generale Staf). GSIIIA was voornamelijk verantwoordelijk voor inlichtingen over buitenlandse legers. In enkele grote steden waren beperkte delen van het politiekorps actief in de inlichtingenvergaring over spionage en extremisme.

Na afloop van de oorlog werd de Nederlandse regering geconfronteerd met een reeds snel teloorgegangene poging van de socialistische leider Troelstra om een revolutie te ontketen. Dit was voor de regering het sein voor een permanente veiligheidsorganisatie: de Centrale Inlichtingendienst (CI, soms ook CID), die ressorteerde onder de verantwoordelijkheid van de minister van Binnenlandse Zaken, maar tegelijk gecamoufleerd werd ondergebracht als GSIIIB bij de Generale Staf van het Nederlandse leger. Met de instelling van de CI of CID kopieerden de autoriteiten de werkwijze die tijdens de oorlog was gehanteerd in de grote steden naar andere gemeentes en korpsen van de marechaussee. Dat betekende dat de CI sterk decentraal opereerde. Voornamelijk politieambtenaren waren ingeschakeld bij het inlichtingenwerk. Zij stuurden hun bevindingen naar het bureau van de CI in Den Haag, waar lange tijd slechts twee betaalde krachten de informatie verzamelden en herdistribueerden. In feite was het Haagse kantoor dus een soort verdeelstation voor inlichtingen.⁵

Instructies voor de werkwijze werden gegeven op bijeenkomsten met vertegenwoordigers van de zogeheten politieverbindingen die, als de financiën het toelieten eenmaal per jaar plaatsvonden. Er kwam bovendien geen volledige scheiding tussen de militaire en de civiele dienst tot stand. Toen in de tweede helft van de jaren dertig de werkzaamheden van de CI toenamen werd er dan ook militair personeel aan de leiding toegevoegd.

Er was nagenoeg geen belangstelling van de veiligheidsdienst voor buitenlandse dreigingen. Pas na de Tweede Wereldoorlog zou bijvoorbeeld duidelijk worden welke inlichtingenpositie de Sovjet-Unie tijdens het Interbellum in Nederland verworven had.⁶ Vooral de eventuele binnenlandse dreiging trok de aandacht van de CI: een mogelijk oproer,

5 Zie www.inghist.nl/Onderzoek/Projecten/RapportenCentraleInlichtingendienst1919-1940, geraadpleegd 31 mei 2011.

6 D. Engelen, *Geschiedenis van de Binnenlandse Veiligheidsdienst* ('s-Gravenhage 1995).

stakingen, pacifisme, antikoloniale sentimenten, een verkeerde ‘geest’ onder de troepen en – na het Jordaanoproer van 1934 – in het algemeen de stemming onder de bevolking. Aanvankelijk was de aandacht voornamelijk op het ‘linkse gevaar’ gericht, maar in de tweede helft van de jaren dertig trok de NSB steeds meer aandacht.⁷

Het signaal dat de CI afgaf aan de autoriteiten was er voornamelijk op gericht paniek te voorkomen. In de rapporten van de CI treft men dan ook herhaaldelijk beweringen aan dat Nederland rustig blijft, omdat Nederland Nederland is en niet Duitsland, Rusland of Frankrijk. Revolutie paste volgens de rapporteurs nu eenmaal niet bij de Nederlandse ‘volksaard’.⁸ Daarmee vervulde de CI exact de taak die de dienst was toebedacht bij de oprichting. Voorkomen moest worden dat bestuurders, zoals ten tijde van de Troelstra-revolutie, zouden panikeren en zonder noodzaak concessies zouden doen aan oproerlingen.

De spionage- en contraspionageactiviteiten waren nauwelijks gescheiden. GSIIIA hanteerde een systeem waar buitenlandse inlichtingenofficieren op en vanaf Nederlands grondgebied mochten opereren op voorwaarde dat zij zich aan de Nederlandse wet hielden en hun inlichtingen deelden met de Nederlandse dienst. Dit systeem moest een balanceeract van GSIII toestaan die paste bij het Nederlandse neutraliteitsbeleid.⁹ Feitelijk kwam rond 1930 een eind aan dit systeem toen de Duitse autoriteiten weigerden er nog langer aan mee te werken. Niettemin werd het systeem voortgezet met als uitkomst het zogeheten Venlo-incident van 9 november 1939. Toen werden door een speciaal commando van de SS twee Britse inlichtingenofficieren en een vertegenwoordiger van GSIIIA met hun chauffeur over de grens bij Venlo gesleurd. Deze ontvoering volgde op wekenlange besprekingen van de Britten met aanvankelijk vertegenwoordigers van de Duitse militaire oppositie tegen Hitler en later – toen de Duitse overheid hier lucht van kreeg – vertegenwoordigers van de Sicherheitsdienst. Inzet van de besprekingen was een compromisvrede tussen Duitsland en Engeland, waarvan de

7 B. de Graaff, ‘Van Abraham Kuyper tot Mohammed B. De overheid en ruim een eeuw gevoelens van onveiligheid in Nederland’, in: M. de Keizer en S. Roels (eds.), *Staat van veiligheid. De Nederlandse samenleving sinds 1900* (Zutphen 2007) 50-75.

8 Zie bijvoorbeeld CI-rapport no. 39649a en CI-overzicht no. 1 van 1929.

9 B. de Graaff, ‘From seduction to abduction: how the Venlo Incident occurred’, in: B. de Graaf, B. de Jong en W. Platje (red.), *Battleground Western Europe. Intelligence Operations in Germany and the Netherlands in the Twentieth Century* (Amsterdam 2007) 49-70.

afzetting van Hitler een onderdeel uitmaakte. De aanwezigheid van de Nederlandse luitenant Dirk Klop in het gezelschap van de twee Britse officieren werd in de Duitse oorlogsverklaring van mei 1940 opgevat als vijandelijke handeling in strijd met het Nederlandse neutraliteitsbeleid.¹⁰

Al met al was GSIII een weinig professionele organisatie, die voortdurend kampte met personeelstekort en geldgebrek, die voornamelijk werkte met ruwe informatie en zelden informatie evalueerde en analyseerde. De politieke interesse voor het werk van de dienst was gering; het leek soms of de politiek verlegen was met de geheime organisatie die zij zelf in het leven had geroepen. Zonder politieke aansturing modderde de dienst maar wat aan. Het is interessant om te zien dat een combinatie van een adellijk en burgerlijk normen- en waardenpatroon de CI grotendeels weerhield van inbreuken op de persoonlijke levenssfeer omwille van de nationale veiligheid.

1945-1990: stabiliteit en polariteit

De Tweede Wereldoorlog legde de tekortkomingen van de Nederlandse inlichtingenorganisatie bloot. Een halfbakken voortzetting ervan door de regering in ballingschap in combinatie met Britse nonchalance leidde tot het desastreuze *Englandspiel*, wat de dood van meer dan vijftig Nederlandse agenten en de arrestatie van honderden verzetslieden betekende. Het impliceerde bovendien dat 'Londen' de eerste jaren van de Duitse bezetting van Nederland vrijwel verstoken bleef van inlichtingen over de situatie in het bezette gebied.

De ervaringen van het verzet betekenden een stevige impuls voor de naoorlogse veiligheidsdienst, die achtereenvolgens onder de namen Bureau Nationale Veiligheid, Centrale Veiligheidsdienst en Binnenlandse Veiligheidsdienst (BVD) door het leven ging. Een tweede belangrijke impuls was dat de BVD bij de oprichting van de NAVO werd aangewezen als de zogeheten Nationale Veiligheidsautoriteit.

De naoorlogse dienst leek in zoverre op de CI dat ook in de BVD de politie uit het vooroorlogse bestel vertegenwoordigd was, wat vooral aanvankelijk nogal wat spanning veroorzaakte, omdat een deel van die politie onder de Duitsers had doorgewerkt en vaak op niet zoveel sympathie van de voormalige verzetsmedewerkers in de dienst kon rekenen. Een

10 Ibidem.

derde element in het personeel vormden oud-koloniale ambtenaren die bij de politieke politie en recherche in Nederlands-Indië ervaring hadden opgedaan. Vanaf de jaren zestig groeide de instroom van afgestudeerden met een wetenschappelijke achtergrond. Die academisering was een onderdeel van de professionalisering, die tevens werd bevorderd door trainingen en gedachtewisselingen met buitenlandse diensten, in het bijzonder de Amerikaanse, de Britse en na verloop van tijd ook de Duitse.¹¹ Bovendien was de omvang van de BVD veel groter dan die van de CI, die op zijn hoogtepunt aan het eind van de jaren dertig niet meer dan enkele tientallen medewerkers had gekend. De BVD telde enkele honderden medewerkers.

Bij de BVD waren de binnenlandse veiligheid en de contraspionage ondergebracht terwijl de buitenlandse inlichtingenvergaring na de oorlog een taak was van de Buitenlandse Inlichtingendienst (BID, later: Inlichtingendienst Buitenland, IDB). De laatste dienst ressorteerde voor het merendeel van de tijd onder het ministerie van Algemene Zaken. Het feit dat in de kinderjaren van de BID de verantwoordelijke minister de zuinige premier Drees was, betekende dat de organisatie zeer weinig financiële middelen kreeg, een erfzonde waarmee de dienst zijn hele bestaan belast zou blijven: een combinatie van te grote ambities en te weinig middelen. Een van de grootste pluspunten van deze dienst was dat hij kon beschikken over de producten van het WKC/TIVC (Wiskundig Centrum/Technisch Informatie Verwerkings Centrum), de instantie die belast was met het onderscheppen van berichtenverkeer, en verantwoordelijk was voor de verspreiding daarvan. Met grote regelmaat traden bij de BID/IDB spanningen op tussen de analisten en de operateurs, tussen het militaire en het civiele personeel of anderszins, wat noopte tot telkens nieuwe reorganisaties. Na de zoveelste personele heibel hief premier Lubbers ten slotte in 1994 de dienst op.¹²

De krijgsmacht delen beschikten na de Tweede Wereldoorlog elk over hun eigen inlichtingendienst, die zowel kennis verwierf over de strijdkrachten van de vijand als over de veiligheid van eigen personeel en materieel. Vooral op dat laatste punt deden zich herhaaldelijk competentiekwesties voor met de BVD. Vanaf de totstandkoming van de eerste Wet op de Inlichtingen- en

11 B. de Graaff, 'From Security Threat to Protection of Vital Interests: Changing Perceptions in the Dutch Security Service, 1945-91', in: *Conflict Quarterly*, vol. 12 no. 2 (Spring 1992) 9-35.

12 B. de Graaff en C. Wiebes, *Villa Maarheeze*. De geschiedenis van de Inlichtingendienst Buitenland (Den Haag 1998).

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

Veiligheidsdiensten in 1987 werd gestreefd naar een samenvoeging van de afzonderlijke militaire diensten, wat een moeizaam proces was.¹³

Ten slotte bestond er deels in de militaire, deels in de civiele sfeer een tweeledige organisatie I & O, Inlichtingen (ook wel Sectie Algemene Zaken genoemd) en Operatiën, die in geval van een nieuwe bezetting een *stay behind*-functie zou krijgen, een zaak die de regering in ballingschap in Londen in 1940-1945 node had gemist.¹⁴

Dit amalgaam van diensten opereerde ten tijde van de Koude Oorlog en de binnenlandse vijand was aanvankelijk dan ook vooral het communisme. Hoewel formeel de buitenlandse vijand het Warschaupact was, betrof de civiele spionage overigens veeleer de Europese partners in het kader van het NAVO-bondgenootschap en het proces van Europese integratie dan de communistische vijand. Het Nederlandse buitenlandse beleid had namelijk meer baat bij inlichtingen over de partners dan over de tegenstander van de Koude Oorlog, waarop het beleidsmatig weinig invloed had. De militaire (contra)spionage stond natuurlijk wel voornamelijk in het teken van een mogelijk conflict met 'de Russen'.¹⁵

Staatkundig werden de Nederlandse inlichtingen- en veiligheidsdiensten steeds meer verankerd. Er kwamen wettelijke kaders (vanaf 1972 was er een openbaar Koninklijk Besluit betreffende de inlichtingen- en veiligheidsdiensten) en Nederland liep internationaal voorop doordat de diensten vanaf het begin van de jaren vijftig een parlementaire controle kenden door een commissie, bestaande uit de fractievoorzitters van de grootste partijen.

In de jaren zeventig deed Nederland ervaringen op met links-ideologisch en separatistisch terrorisme, zowel van eigen bodem (Molukkers en Rode Jeugd/Rood Verzetsfront) als geïmporteerd (IRA, ETA, Rote Armee Fraktion, etc.). Het vereiste een omschakeling van in het bijzonder de BVD naar terrorisme als belangrijkste taak. Dit was een omschakeling die overigens publiekelijk weinig commotie veroorzaakte. Moeilijker had de dienst het met het afscheid nemen van het communisme als belangrijkste vijand en met aantijgingen dat hij de vredesbeweging bespioneerde.¹⁶

14 Ibidem.

15 De Graaff en Wiebes, *Villa*.

16 De Graaff, 'Threat'; D. Engelen, *Frontdienst. De BVD in de Koude Oorlog* (Den Haag 2007).

1990-nu: dynamiek en onzekerheid

Het was duidelijk dat de dienst aan verandering toe was. Het koppel minister Dales (van Binnenlandse Zaken) en BVD-hoofd Docters van Leeuwen schudde begin jaren negentig de dienst op. Onderdeel daarvan was een grotere transparantie blijkende uit jaarverslagen en incidentele rapporten. Aan het begin van het volgende decennium, in 2002 kwam een nieuwe wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten tot stand, die tot de dag van vandaag geldt. Deze wet was onder meer noodzakelijk doordat het Europese Hof van Justitie had bepaald dat de klachtprocedure ten aanzien van inlichtingen- en veiligheidsdiensten in Nederland onvoldoende geregeld was en onvoldoende duidelijk was wie wanneer welke inzet van bijzondere inlichtingenmiddelen tegen zijn of haar persoon kon verwachten. De wet bezegelde voorts de inmiddels tot stand gekomen samenwerking van de afzonderlijke militaire inlichtingen- en veiligheidsdiensten in de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (MIVD). Omdat gebleken was dat Nederland het toch niet zonder een civiele inlichtingendienst kon stellen, werd bovendien de inlichtingendienst voor het buitenland geïntegreerd in de veiligheidsdienst, waardoor de BVD veranderde in Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD). Dat was een weinig gelukkige combinatie gezien de geheel verschillende disciplines die inlichtingen en veiligheidswerk vergen.

Niettemin leek dit alsnog goed uit te pakken aangezien de dreiging van het islamistisch terrorisme zich manifesteerde. Internationaal gezien opmerkelijk vroeg, signaleerde de – toen nog – BVD het gevaar daarvan in een openbaar rapport. Aanvankelijk werd deze signalering cynisch begroet: ging het hier misschien om een nieuwe vorm van werkverschaffing? De aanslagen door al-Qa'ida van 11 september 2001 in de Verenigde Staten, gevolgd door aanslagen in Madrid, Istanbul en Londen, stelden de dienst echter in het gelijk.¹⁷

Het veiligheidsklimaat veranderde door deze aanslagen drastisch. Het budget en de bevoegdheden van de diensten werden sterk uitgebreid. In de jaren zeventig en tachtig was in de ogen van velen een goede

17 P. Abels, 'Je wilt niet geloven dat er zoiets in Nederland kan! Het Nederlandse contraterrorisme sinds 1973', in: I. Duyvesteyn en B. de Graaf (red.), *Terroristen en hun bestrijders vroeger en nu* (Amsterdam 2007) 121-128.

veiligheidsdienst nog een dienst geweest die zo weinig mogelijk wist over de Nederlandse burgers, maar vooral in de nasleep van de moorden op Fortuyn (2002) en Van Gogh (2004) en de aanslag op Koninginnedag 2009 won de opvatting dat een veiligheidsdienst in Nederland niet genoeg kon weten over zijn burgers aan kracht.¹⁸

Het islamistisch terrorisme bleek meer dan voorgaande vormen van terrorisme transnationaal van aard en er bestonden verbanden tussen binnen- en buitenlandse radicalen.¹⁹ In 2010 bepleitte het toenmalige hoofd van de AIVD bij de presentatie van het jaarverslag van de dienst daarom voor meer buitenlandse spionage onder het motto van *forward defense*. Opvallend was daarbij dat het diensthoofd niet aan de orde stelde hoe in dit geval de taakverdeling moest zijn met de MIVD. De taakgebieden die hij noemde (Irak, Afghanistan, Jemen en Somalië) leken nu juist op het bordje van de militaire dienst te liggen. Een ander heikel punt tussen beide diensten betrof de samenwerking ten aanzien van de Nationale Sigint Organisatie (NSO). Een ander punt waarop AIVD en MIVD het met elkaar eens zullen moeten worden betreft *cyber intelligence*, een onderwerp dat de laatste jaren snel aan belangstelling heeft gewonnen.²⁰

Verder lag het de AIVD zwaar op de maag dat na de aanslagen in Madrid het instituut van Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (NCTb) in het leven was geroepen. Dit was weliswaar geen 'derde dienst' naast de AIVD en de MIVD, maar de NCTb beschikte wel over een eigen analyseafdeling en had gemakkelijk toegang tot de ministerraad. Het monopolie op de civiele inlichtingenanalyse was daardoor verloren gegaan. Anders dan misschien verwacht kwam de NCTb niet verzwakt, maar juist getalsmatig versterkt uit de kabinetsformatie van dat jaar tevoorschijn. De NCTb kreeg nu de coördinatie voor veiligheid in algemene zin en veranderde in de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV). Daarnaast is er nog de roep bij de politie om, los van ondersteunende activiteiten ten

18 B. de Graaff, '25 Reasons Why Intelligence and Security Agencies Run the Risk of Losing the War on Terror', in: I. Prezlj (red.), *The Fight Against Terrorism and Crisis Management in the Western Balkans* (Amsterdam 2008) 57-65.

19 B. de Graaff, 'Waterboarding, rendition, secret flights and prisons. Verwording of verwezenlijking van inlichtingenvergaring als methode van terrorismebestrijding aan het begin van de 21e eeuw?', in: M. Kowalski & M. Meeder (red.), *Contraterrorisme en ethiek* (Amsterdam 2011) 15-24.

20 B. de Graaff, 'Onze cowboys in Verwegistan. De AIVD en het buitenland', *De Groene Amsterdammer*, 4 augustus 2010, 12-15.

behoefte van de AIVD, ook zelf aan inlichtingenvergaring te doen in het kader van *intelligence led policing*.

Terwijl de behoefte aan internationale samenwerking is toegenomen in het kader van de bestrijding van terrorisme, constateerde de commissie-Davids naar het regeringsbeleid met betrekking tot de oorlog in Irak dat Nederland niet al te zeer afhankelijk mocht zijn van buitenlandse inlichtingen.²¹ Die conclusie was natuurlijk zeer welkom in een tijd van bezuinigingen, maar er blijft een zekere spanning bestaan tussen nationale onafhankelijkheid op het terrein van inlichtingen en internationale samenwerking.

De toekomst

De politiek-maatschappelijke acceptatie van inlichtingen- en veiligheidsdiensten is de afgelopen jaren sterk toegenomen, maar daarmee ook de publieke en politieke aandacht voor hun werk. Geregeld ontstaan te hoge verwachtingen van het werk van diensten: 'Satellieten zien toch alles' en 'Zo iemand kun je toch voortdurend volgen'. Een belangrijke taak van de diensten zal daarom moeten zijn: het bevorderen van educatie, voorlichting en een sterk verwachtingenmanagement.²²

Dreigingen komen van meerdere, soms nauwelijks te verwachten kanten en (bijvoorbeeld bij *cyber security*) met een tot nu toe ongekende snelheid. In combinatie met de maatschappelijke druk zal er sneller informatie aan afnemers beschikbaar worden gesteld, iets wat nu al blijkt uit het toegenomen aantal zogeheten ambtsberichten van de diensten. Die snelheid zal mogelijk afbreuk doen aan kwaliteit en betrouwbaarheid. Tegelijkertijd moeten inlichtingen- en veiligheidsdiensten steeds meer concurreren met organisaties die *early warning* afgeven op basis van volledig open informatie. Om die concurrentie het hoofd te kunnen bieden, zouden inlichtingen- en veiligheidsdiensten een soort betrouwbaarheids- of kwaliteitsoordeel kunnen uitspreken over concrete informatie. Dat staat echter weer haaks op de snelheid van aanlevering. Het zal interessant zijn om te zien hoe die spanning wordt opgeheven.

Er zal een voortgaande neiging zijn om analyses methodischer te

21 Commissie van Onderzoek Besluitvorming Irak, *Rapport Commissie van Onderzoek Besluitvorming Irak* (Amsterdam 2010).

22 Vgl. Commissie Bestuurlijke Evaluatie AIVD, *De AIVD in verandering* (Den Haag 2004).

maken en deels te automatiseren. Dat kan niet anders in een tijdperk waarin op informatie gebaseerde organisaties tenonder dreigen te gaan aan *information overload*. Tegelijk moet er ruimte blijven om met behulp van verbeeldingskracht en intuïtie te werk te gaan, want tegenstanders zullen juist vaak proberen te verrassen door het ondenkbare of onmogelijk geachte te doen.

De Nederlandse diensten moeten ervan uitgaan dat de dynamiek in hun taakomgeving waarschijnlijk alleen nog maar meer zal toenemen, dat zij weliswaar groot zijn geworden ten tijde van de Koude Oorlog, maar dat dat een unieke tijd was met bipolariteit en grote voorspelbaarheid, die routines mogelijk maakte. De toekomst vereist een lerend vermogen van de diensten, wat betekent dat ook individuele medewerkers in staat moeten zijn op meta-niveau hun eigen werkwijze te bezien. Het is de vraag of de diensten thans zodanig gestructureerd zijn dat zij het personeel daartoe in staat stellen en of het vertrouwen in het eigen personeel ook aanwezig is in het licht van enkele recente integriteitsincidenten onder medewerkers.

Het grootste gevaar is dat in het huidige veiligheidsklimaat de diensten te star en bureaucratisch opereren tegen tegenstanders die voor een deel in staat zijn tot een veel grotere organisatorische flexibiliteit, die profiteren van het feit dat zij sneller leren van de zich wijzigende omstandigheden en die steeds minder mensen nodig hebben om een steeds grotere mate van vernietiging teweeg te brengen.