

In voor- en tegenspoed

Het huwelijk tussen parlement en inlichtingen- en veiligheidsdienst

Eleni Braat*

Voorzitter! Het zal duidelijk zijn wat onze stellingname ten principale ten aanzien van inlichtingen- en veiligheidsdiensten is. Wij zijn tegen het onttrekken van politieke besluitvorming aan de openbaarheid en tegen ongecontroleerde registratie van persoonlijke gegevens. Daarom achten wij inlichtingen- en veiligheidsdiensten [...] onverenigbaar met een verantwoorde toepassing en uitvoering van de beginselen van een democratische rechtsstaat.¹

De Minister geeft op een aantal vragen heel duidelijke antwoorden met ja en nee. Als er echter door de Kamer wat nadere vragen worden gesteld, antwoordt de Minister dat de openheid ophoudt vanwege de vertrouwelijkheid. Op die wijze kunnen wij nooit over deze zaken discussiëren. De twijfel blijft dan bestaan.²

Hebben wij in Nederland inlichtingen- en veiligheidsdiensten nodig? Ons antwoord is: helaas wel. Het is een noodzakelijk kwaad. [...] Inlichtingen- en veiligheidsdiensten opereren onvermijdelijk altijd in nagenoeg volledige beslotenheid en op een manier die op gespannen voet staat of een inbreuk is op de persoonlijke levenssfeer van burgers.³

De fractie van D'66 vindt het van enige naïveteit getuigen om zo veel vragen naar de bekende weg aan de Minister te stellen. Waarom? [...] Daarvoor hoeft de Minister van Binnenlandse Zaken niet te komen.⁴

* Dr. E.C. Braat is als universitair docent Internationale Geschiedenis verbonden aan de Universiteit Utrecht. Voor meer informatie: www.uu.nl/medewerkers/ECBaat. Dit artikel is in uitgebreidere vorm gepubliceerd als Eleni Braat, 'Recurring Tensions between Secrecy and Democracy: Arguments about the Security Service in the Dutch Parliament, 1975-1995', *Intelligence and National Security*, vol. 31, nr. 4, p. 532-555.

1 Marius Ernsting (CPN), *Kamerstukken II 1985/86*, 17 363, 30 oktober 1985, p. 959.

2 Peter Lankhorst (PPR), *Kamerstukken II 1982/83*, 16 december 1982, p. 1287.

3 Rein Hummel (PvdA), *Kamerstukken II 1985/86*, 17 363, 30 oktober 1985, p. 944.

4 Elida Wessel-Tuinstra (D'66), *Kamerstukken II 1982/83*, 16 december 1982, p. 1283.

Het achterhouden van informatie kan leiden tot verschillende reacties bij de ander, afhankelijk van diens persoonlijkheid, ervaringen uit het verleden, politieke voorkeur, de nationale context en tijdperiode waarin hij leeft. Geheimhouding is daarom meer dan alleen het achterhouden van informatie. De filosoof Jacques Derrida schrijft hierover in termen van het ‘geheimhoudingseffect’, waarbij politieke en sociale verhoudingen zich vormen rondom het vermoeden of het besef dat sprake is van een geheim (Derrida 1994, p. 245-246), onafhankelijk van het daadwerkelijk bestaan of de inhoud van het geheim (Dean 2002, p. 10). Geheimhouding ordent de verhoudingen tussen insiders – degenen die weet (zouden moeten) hebben van de geheime informatie, zoals inlichtingen- en veiligheidsdiensten – en outsiders – degenen die buitengesloten zijn en geen toegang hebben tot de informatie, zoals parlementariërs en journalisten (Horn 2011, p. 7-8). Geheimhouding compliceert deze verhouding tussen insiders en outsiders. Het werpt een barrière op tussen beide.

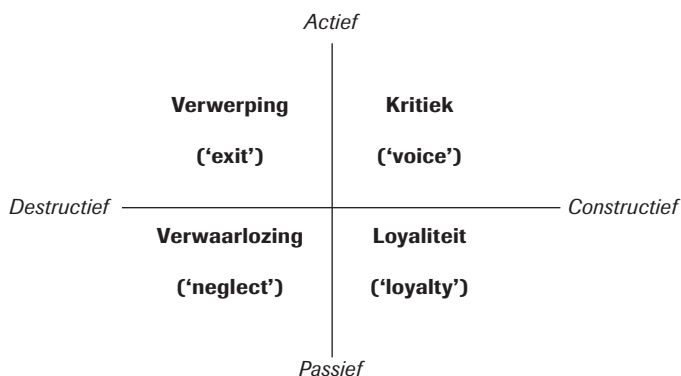
Parlementair debat over inlichtingen- en veiligheidsdiensten is tekenend voor de verscheidenheid aan reacties die geheime informatie kan oproepen en die leidt tot deze gecompliceerde verhouding tussen insiders en outsiders. In de citaten hierboven verwerpt Marius Ernsting (CPN) ten principale het bestaansrecht van diensten omdat, volgens hem, geheimhouding en democratie niet kunnen samengaan. Bij Peter Lankhorst (PPR) leidt geheimhouding tot wantrouwen en kritiek. Rein Hummel (PvdA) erkent de spanning tussen geheimhouding en democratie, maar accepteert het bestaan van inlichtingen- en veiligheidsdiensten en vertrouwt hen. Elida Wessel-Tuinstra (D’66), ten slotte, stelt zich defaitistisch op en heeft er bij voorbaat geen vertrouwen in dat de minister van Binnenlandse Zaken, verantwoordelijk voor de toenmalige Binnenlandse Veiligheidsdienst (BVD), openheid van zaken zal geven. De reacties van Ernsting, Lankhorst, Hummel en Wessel-Tuinstra zijn exemplarisch voor vier typen reacties op geheimhouding en, meer in het bijzonder, op inlichtingen- en veiligheidsdiensten: verwerping van het bestaansrecht van diensten, kritiek op diensten, loyaliteit aan geheimhouding en diensten, en defaitisme ten opzichte van mogelijke openheid. Met behulp van deze typologie, toegepast op historisch onderzoek naar parlementair debat in de Tweede Kamer over de voormalige BVD, onderzoek ik in dit artikel hoe inlichtingen- en veiligheidsdiensten, als insiders, en volksvertegenwoordigers, als outsiders, constructief debat kunnen voeren ondanks hun

inherent complexe verhouding. Onder een constructief debat versta ik in de context van dit onderzoek dat parlementariërs en diensten, samen met hun verantwoordelijke ministers, responsief op elkaar reageren. Dit leidt tot grotere politieke verantwoording en politieke legitimiteit van de diensten. Een destructief debat, daarentegen, leidt tot een verslechtering van de verhouding tussen diensten en parlement, en tot minder politieke verantwoording en politieke legitimiteit door de diensten.

De vraag hoe inlichtingen- en veiligheidsdiensten en volksvertegenwoordigers constructief debat kunnen voeren is een actuele en politiek relevante vraag omdat inlichtingen- en veiligheidsdiensten, zoals iedere overheidsinstantie, hun politieke legitimiteit en hun bestaansrecht ontleen aan het vertrouwen dat volksvertegenwoordigers hebben in het functioneren van deze diensten. Geheimhouding maakt dat dit vertrouwen deels blind moet zijn. De uitbreiding van de bevoegdheden in de nieuwe Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten (Wiv) maakt van dit deels blinde vertrouwen een actueel vraagstuk. De onderzochte periode in dit artikel omvat de jaren tussen 1975 en 1995. In deze periode, en vooral rond het einde van de Koude Oorlog, groeide de aantrekkingskracht van transparantie in het openbaar bestuur als een teken van culturele en morele autoriteit. Geheimhouding, daarentegen, werd in toenemende mate geassocieerd met politieke corruptie en immoreel gedrag (Blanton 2002, p. 50-58; Birchall 2011, p. 134; Birchall 2001, p. 9). De toenmalige BVD bewoog mee in deze golfbeweging, met zichtbare gevolgen voor het parlementaire vertrouwen in de dienst. De BVD transformeerde van een teruggetrokken organisatie naar een overheidsdienst die zijn bestaansrecht, doelen en methoden publiekelijk ter sprake bracht, in de Tweede Kamer, in kranten, en zelfs op tv.

Voor dit onderzoek heb ik vooral gebruikgemaakt van de archieven van de Staten-Generaal, waarin alle letterlijke verslagen van debatten, vragen en rapporten van de Eerste en Tweede Kamer te vinden zijn, tussen 1815 en 1995. Tussen 1975 en 1995 komt de BVD voor in 537 documenten. De informatie in deze documenten heb ik gecategoriseerd op basis van a) besproken thema's, b) redenen waarom dit thema aan bod komt, c) de naam en politieke affiliatie van de parlementariër die de BVD ter sprake bracht. Zoals hieruit blijkt, was de meeste aandacht voor de BVD gericht op drie terugkerende thema's: vraagstukken over openheid en geslotenheid, toezicht op de BVD, en

Figuur 1 Vier soorten reacties van parlementariërs op inlichtingen- en veiligheidsdiensten



het bestaansrecht van de dienst. Het kwantitatieve deel van het empirisch onderzoek is gebaseerd op aantallen 'opmerkingen' van parlementariërs over de BVD.⁵ Deze opmerkingen heb ik verdeeld over de vier typen reacties op geheimhouding: verwerping, kritiek, loyaliteit en verwaarlozing.⁶

Hieronder bespreek ik eerst vier soorten parlementaire reacties op inlichtingen- en veiligheidsdiensten, die ik illustreer met kwalitatieve en kwantitatieve empirische data. Daarna komen de meest opvallende resultaten uit het empirisch onderzoek aan bod. Op basis van deze resultaten formuleer ik een model van de reacties dat leidt tot constructief parlementair debat over de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Dit model is bruikbaar voor een beter begrip van de redenen voor en consequenties van actuele politieke en maatschappelijke reacties op de nieuwe Wiv.

Hoe reageren parlementariërs op inlichtingen- en veiligheidsdiensten?

5 Als een opmerking door dezelfde parlementariër meerdere keren wordt gemaakt in hetzelfde debat, eventueel met gebruik van verschillende bewoordingen, telt dit mee als een enkele verklaring.

6 Zie figuur 2.

De soorten reacties ('verwerping', 'kritiek', 'loyaliteit' en 'verwaarlozing') zijn ontleend aan het werk van de politiek econoom Albert Hirschman en de toevoegingen van de sociaal psycholoog Caryl Rusbult e.a. Zij passen de vier typen reacties toe op verslechterende verhoudingen binnen bedrijven, organisaties en staten (Hirschman 1970), tussen werknemer en werkgever (Farrell & Rusbult 1992) en binnen liefdesverhoudingen (Rusbult & Zembrodt 1983). Rusbult en Zembrodt stellen dat er constructieve en destructieve, actieve en passieve reacties bestaan binnen verslechterende liefdesverhoudingen. Onder 'verwerping' ('exit') verstaan Rusbult en Zembrodt het actief beëindigen of misbruiken van de verhouding, 'kritiek' ('voice') is het actief proberen te verbeteren van de verhouding, 'loyaliteit' ('loyalty') staat voor passief afwachten totdat de situatie verbetert, en 'verwaarlozing' ('neglect') staat voor het passief laten verergeren van de verhouding. Voor parlementaire reacties op diensten behoud ik het onderscheid tussen constructieve en destructieve reacties, maar maak ik de passieve reacties van 'loyaliteit' en 'verwaarlozing' tot actieve reacties: dat wil zeggen dat ik er specifieke geuite reacties aan toeschrijf in plaats van onuitgesproken gedachten, die in het kader van dit onderzoek niet te meten zijn.

Verwerping

De optie 'verwerping', ten eerste, komt bij een openbaar goed, zoals een inlichtingen- en veiligheidsdienst, neer op een extreme vorm van protest. Een parlementariër kan zich niet onttrekken aan de overheidsinstantie waarvan hij het bestaansrecht ontkent, in tegenstelling bijvoorbeeld tot een consument die een bedrijf kan dwingen tot kwaliteitsverbetering van zijn producten door het product niet meer te kopen. De parlementariër 'blijft de organisatie van buitenaf bevechten in plaats van te proberen om van binnenuit verandering tot stand te brengen' (Hirschman 1970, p. 104). Tussen 1975 en 1995 waren het alleen maar kleine, radicale oppositiepartijen die het bestaansrecht van de BVD ontkenden: de Pacifistische Socialistische Partij (PSP) (57% van het totale aantal reacties van het type 'verwerping'), CPN (29%) en GroenLinks (14%). Parlementariërs die het bestaansrecht van diensten afkeuren, stemmen bijvoorbeeld tegen het budget van de diensten, weigeren deel uit te maken van toezichtsorganen zoals de Kamercommissie voor de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten

(CIVD),⁷ of stemmen tegen de Wiv (1987) omdat die het bestaansrecht van de BVD zou erkennen.⁸ Bijvoorbeeld, in 1985 weigerde de PSP een wettelijke grondslag, zoals de toenmalige nieuwe Wiv, te ondersteunen omdat we ‘de onmogelijke keuze [krijgen] opgedrongen – om iets wat in wezen ondemocratisch is, te helpen aan een democratische legitimatie’.⁹ Ook Marius Ernsting (CPN) verklaarde in 1985 dat hij inlichtingen- en veiligheidsdiensten ‘onverenigbaar [vond] met een verantwoorde toepassing en uitvoering van de beginselen van een democratische rechtsstaat’.¹⁰ Dit type reactie op diensten is destructief omdat het niet bijdraagt aan beter toezicht op de diensten en hun verantwoordelijke ministers, en hen niet responsiever maakt ten opzichte van de Tweede Kamer.

Kritiek

De tweede reactie, ‘kritiek’, is ‘een poging om een onwenselijke toestand te veranderen in plaats van ervan weg te vluchten’, zoals bij het vorige type reactie. Hirschman richt zich vooral op ontevreden consumenten of leden van een organisatie die bezwaar maken door middel van petitie en andere collectieve of individuele acties (Hirschman 1970, p. 30). Parlementariërs die inlichtingen- en veiligheidsdiensten bekritisieren, nemen zelf het initiatief om inlichtingenkwesies ter sprake te brengen. Zowel dit type reactie als het type ‘verwerping’ komt voort uit wantrouwen, speculatie en nieuwsgierigheid ten opzichte van de geheimhouding waarop diensten zich (moeten) beroepen (Simmel 1906, p. 463; Horn 2011, p. 105). Beide soorten reacties hebben daarmee betrekking op de verhouding tussen insiders (de diensten en hun verantwoordelijke ministers) en outsiders (parlementariërs). Debatten over diensten kunnen een complottheoretisch karakter krijgen, waarbij parlementariërs op zoek zijn naar de ‘waarheid’, waarbij ze vrijgegeven informatie wantrouwen en ervan overtuigd blijven dat inlichtingen- en veiligheidsdiensten meer informatie achter de hand houden dan ze zeggen (Dean 2002, p. 12, 15).

7 Bijvoorbeeld, zie samenvatting van positie GroenLinks in *Kamerstukken II* 1992/93, 22 890, nr. 2, p. 2, en Willems (GroenLinks), *Kamerstukken II* 1992/93, 22890, 20 januari 1993, p. 3065.

8 Bijvoorbeeld, zie de samenvatting van verklaringen van PSP en CPN in *Kamerstukken II*, 1983/84, 17 363, nr. 6-7, p. 7.

9 Van Es (PSP), *Kamerstukken II* 1985/86, 17 363, 30 oktober 1985, p. 961.

10 Ernsting (CPN), *Kamerstukken II* 1985/86, 17 363, 30 oktober 1985, p. 959.

Tussen 1975 en 1995 kwam de reactie 'kritiek' veel voor. Bijvoorbeeld, in de jaren 1970 uitte het parlement, vanuit een breed politiek spectrum, kritiek op de BVD omdat de dienst de Molukse treinkapingen (1975, 1977) niet had kunnen voorkomen: 'was de waakzaamheid werkelijk wel voldoende geweest' en had de BVD niet alerter moeten zijn, vroegen de SGP en de PPR.¹¹ De VVD stelde dat 'van de BVD meer verwacht mag worden'.¹² Tijdens een bewogen, langere periode tussen 1982 en 1987 reageerde het parlement kritisch naar aanleiding van gelekte informatie over infiltratie van de BVD in de vredesbeweging, de mogelijke betrokkenheid van de BVD bij een politie-inval bij het tijdschrift *Bluf!* en de daaropvolgende oproep tot grotere openheid en beter toezicht.¹³ De PSP nam in deze periode een leidende rol in een kritische houding ten opzichte van de BVD. Tegen het einde van de jaren 1980 was er in het parlement veel aandacht voor het toezicht op de BVD, vooral op de parlementaire CIVD. De CIVD zou, volgens GroenLinks en D'66, zich steeds meer gedragen als 'een herenclubje', 'een soort seniorenconvent dat zich met allerlei zaken bezighoudt die het daglicht, althans naar het oordeel van die vaste commissie of van de regering, niet kunnen verdragen'. De CIVD was gaan fungeren als 'buffer en zeef tussen regering en parlement'.¹⁴

Hoewel een kritische houding in veel gevallen constructief is en kan leiden tot een grotere responsiviteit van de diensten, kan een kritische reactie op geheimhouding destructief zijn als deze erg vaak of alleen maar voorkomt. Bijvoorbeeld, als sprake is van alleen irritatie en wantrouwen, zullen parlementariërs de diensten en hun ministers belagen met kritiek in plaats van dat ze bepaalde vraagstukken constructief ter sprake brengen. In die gevallen verslechtert een kritische houding de relatie tussen insiders en outsiders (Hirschman 1970, p. 31). Om die reden stelt Hirschman dat een democratie het meest gebaat is bij een combinatie van kritische en ondersteunende (loyale) burgers. Over de verhoudingen tussen consument en bedrijf stelt hij: 'Een kritische

11 Abma (SGP), *Kamerstukken II 1975/76*, 13 113, 12 februari 1976, p. 2813, De Gaaij Fortman (PPR), *Kamerstukken II 1975/76*, 13 113, 12 februari 1976, p. 2822.

12 Koning (VVD), *Kamerstukken II 1976/77*, 14 610 en 13 766 nr. 5), 23 juni 1977, p. 179.

13 Bijvoorbeeld, Wagenaar (RPF), *Kamerstukken II 1982/83*, 16 december 1982, p. 1277, Janmaat (Centrumpartij), *Kamerstukken II 1982/83*, 16 december 1982, p. 1284, Schreuders (CPN), *Kamerstukken II 1982/83*, 16 december 1982, p. 1285, Schutte (GPV), *Kamerstukken II 1982/83*, 16 december 1982, p. 1287, Lankhorst (PPR), *Kamerstukken II 1983/84*, 16 mei 1984, p. 4704, Ernsting (CPN), *Kamerstukken II 1983/84*, 16 mei 1984, p. 4708, Van Es (PSP), *Kamerstukken II 12 mei 1987*, p. 3796.

14 Willems (GroenLinks), *Kamerstukken II 1993/94*, 23 225, 17 februari 1994, p. 3950 en Scheltema-de Nie (D66), *Kamerstukken II 1993/94*, 23 225, 17 februari 1994, p. 3963.

houding maakt een bedrijf of organisatie bewust van zijn tekortkomingen, maar vervolgens moet het management [...] de tijd krijgen om te reageren op de kritiek' (Hirschman 1970, p. 32-33). De socioloog Max Weber schrijft ook over de politiek gunstige combinatie van kritische en loyale burgers. In zijn woorden komt deze combinatie neer op een combinatie van een *Gesinnungsethik* – een romantische houding, gedreven door principes en gekenmerkt door onbezonnen gedrag, zonder oog voor de consequenties van bepaalde acties – en een *Verantwortungsethik* – een strategische, pragmatische houding, geënt op de haalbaarheid en het nut van bepaalde acties (Weber 1963, p. 199-222; Gane 1997, p. 549-564). De combinatie van beide houdingen zorgt ervoor, volgens Weber, dat een politicus het haalbare bereikt, dat nooit mogelijk zou zijn geweest zonder zich te richten op het onhaalbare (Weber 1963, p. 199-222; Gane 1997, p. 219, 221). Met andere woorden, Hirschman en Weber propageren de constructieve aanwezigheid van politici die de uitvoerende macht zowel met kritiek als met vertrouwen en ondersteuning benaderen.

Loyaliteit

Voor een dergelijke positief kritische benadering is loyaliteit nodig, de derde reactie op geheimhouding. Parlementariërs die 'loyaal' reageren op inlichtingen- en veiligheidsdiensten, voelen zich betrokken bij de diensten en gaan ervan uit dat de geheimhouding in kwestie noodzakelijk is. Ze zullen geneigd zijn geheimhouding publiekelijk te verdedigen en zich erbij neer te leggen dat het parlement, als outsider, relatief weinig weet heeft van de inlichtingenpraktijk. Bijvoorbeeld, in 1980 zei VVD-Kamerlid Albert-Jan Evenhuis in een debat over een rapport van de CIVD:

'De positie van de BVD in de samenleving is niet eenvoudig omdat men voor een gedeelte niet in de publieke sfeer opereert. Bovendien is ook de relatie met het publiek niet eenvoudig. Vaak ontstaat er onbegrip door allerlei publikaties, terwijl men de medewerking van het publiek nodig heeft.'¹⁵

15 Evenhuis (VVD), *Kamerstukken II* 1979/80, 14 515 en 15 936, 12 maart 1980, p. 3801-3802.

In hetzelfde debat gaf CDA-Kamerlid Piet van der Sanden eenzelfde soort 'loyale' reactie op de BVD:

'Tot de instrumenten, waarover een democratie beschikt om zijn rechtsorde naar binnen en naar buiten te handhaven, behoren goed en doeltreffend functionerende veiligheidsdiensten. [...] Deze diensten lenen zich niet voor een constante openbare discussie.'¹⁶

Een belangrijke reden voor de 'loyale' reactie is een zekere bewondering en idealisering van zowel het geheim als degenen die het geheim bewaren: de diensten. Loyale parlementariërs gaan ervan uit dat de geheime informatie bij voorbaat zo belangrijk is dat geheimhouding te rechtvaardigen is. Deze idealisering van het geheim strekt zich uit over de diensten als bewaarders van het geheim; loyale parlementariërs zien hen vaak als efficiënter, machtiger, invloedrijker en betrouwbaarder dan ze in werkelijkheid wellicht zijn (Dean 2002, p. 10; Simmel 1906, 464-465). Dit zal weliswaar de verhouding tussen parlement en diensten ten goede komen, maar het exclusief voorkomen van dit soort loyale reacties verhindert een constructief debat over de diensten.

Verwaarlozing

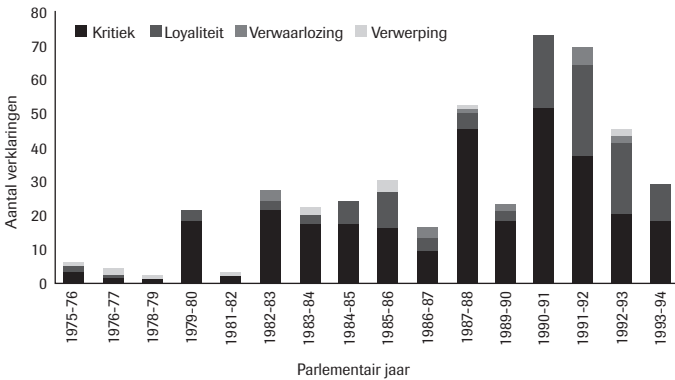
De reactie 'verwaarlozing', ten slotte, is een defaitistische acceptatie van geheimhouding. Parlementariërs die op deze manier reageren, zijn zodanig overtuigd van de uitzichtloosheid om diensten grotere openheid van zaken te vragen, dat ze hun pessimisme openlijk uiten. Volgens hen hoeven parlementariërs geen pogingen te doen meer informatie te vragen. Het is nu eenmaal zo, volgens hen, dat diensten weinig informatie delen; het is daarom verloren moeite om energie te steken in grotere openheid. Toen begin jaren 1980 de mogelijke contacten tussen de Nederlandse vredesbeweging en de DDR ter sprake kwamen in het parlement, stelde D'66 dat 'het van enige naïviteit [getuigt] om zo veel vragen naar de bekende weg aan de minister te stellen. [...] Eigenlijk [kwamen de BVD-rapporten] erop neer dat er inderdaad sommige contacten geweest zijn, dat sommige contacten zijn uitgelokt met sommige personen van sommige bewegingen. Is dat

16 Van der Sanden (CDA), *Kamerstukken II 1979/80*, 14 515 en 15 936, 12 maart 1980, p. 3802.

iets om geschokt over te zijn?¹⁷ Over dezelfde kwestie zei Peter Lankhorst (PPR) dat hij vragen hierover niet zal stellen omdat hij toch geen antwoord zal krijgen.¹⁸

Dit defaitisme kan voortkomen uit (blind) vertrouwen in de diensten ('het zit wel goed') en de hoge barrière tussen insiders en outsiders ('te ver van mijn bed'). 'Verwaarlozing' leidt natuurlijk tot onverschilligheid en distantiëring ten opzichte van de inhoud van het geheim en de intenties van de diensten, als bewaarders van het geheim. Het is een destructieve reactie omdat parlementair debat beperkt en oppervlakkig blijft, wat de parlementaire controle op diensten afvlakt.

Figuur 2 Aantal verklaringen over de BVD per parlementair jaar en gecategoriseerd per type reactie (verwerping, kritiek, loyaliteit en verwaarlozing)



Bron: De kwantitatieve gegevens zijn ontleend aan het online archief Statengeneraaldigitaal.nl

Figuur 2 toont de verhouding tussen het parlement en de BVD aan de hand van de vier soorten reacties, 'kritiek', 'loyaliteit', 'verwaarlozing' en verwerping', in aantallen 'verklaringen' over de thema's openheid,

17 Wessel-Tuinstra (D'66), *Kamerstukken II 1982/83*, 16 december 1982, p. 1283. De Centruumpartij en de EVP uitten zich op vergelijkbare wijze (zie Janmaat (Centruumpartij), *Kamerstukken II 1982/83*, 16 december 1982, p. 1284, Ubels-Veen (EVP), *Kamerstukken II 1982/83*, 16 december 1982, p. 1286).

18 Dijkstal (VVD), *Kamerstukken II 1991/92*, 22 463, 24 maart 1992, p. 3991. In 1993 maakt Dijkstal een bijna identieke opmerking (*Kamerstukken II 1992/93*, 22 890, 19 januari 1993, p. 3010).

parlementair toezicht en bestaansrecht van de diensten.¹⁹ De figuur laat zien dat de interessantste veranderingen zich voordeden aan het einde van de jaren 1980 en het begin van de jaren 1990. In deze periode toont het parlement zich tegelijkertijd toenemend kritisch *en* loyaal ten opzichte van de BVD, wat overeenkomt met de combinatie die volgens Hirschman en Weber politiek en democratisch zo constructief is. 'Kritiek' als reactie neemt toe, vooral in de tweede helft van de jaren 1980 en het begin van de jaren 1990: 52% van het type reactie 'kritiek' komt voor tussen 1987 en 1992. Van de 'loyale' reacties wordt 55% geuit tussen 1990 en 1993.

Hieronder richt ik me verder op de opvallende gezamenlijke stijging van een zowel kritische als loyale parlementaire houding rond het einde van de Koude Oorlog. Ik laat hierbij zien hoe deze trend samenhangt met een veranderende houding van de BVD zelf. Klopt het, zoals Hirschman en Weber stellen, dat deze combinatie politiek en democratisch constructief is, en dat deze theorie zich ook uitstrekt over het parlementaire debat over inlichtingen- en veiligheidsdiensten? En vooral, onder welke omstandigheden komt deze combinatie voor? Een empirisch onderzoek hiernaar is nodig om uit te zoeken hoe inlichtingen- en veiligheidsdiensten als insiders, en parlementariërs als outsiders constructief debat kunnen voeren, ondanks hun inherent complexe verhouding.

Een succesformule voor constructief parlementair debat over inlichtingen- en veiligheidsdiensten?

Tussen 1975 en 1995 zijn er vier periodes te onderscheiden waarin het parlement zich kritisch uitte over de BVD: rondom de Molukse treinkapingen (1975, 1977), de periode van lekken en schandalen tussen 1982 en 1987, rond het einde van de jaren 1980 en het begin van de jaren 1990, toen het parlement steeds geïnteresseerder bleek in parlementaire controle op de BVD en, ten slotte, aan het begin van de jaren 1990 naar aanleiding van de openheid van de BVD onder leiding van diensthoofd Arthur Docters van Leeuwen. Tegelijkertijd reageerde een groeiend aantal parlementariërs loyaal op de BVD. Daar waar de KVP

¹⁹ De jaren 1980/81, 1988/89 en 1994/95 komen niet voor in de tabel omdat er toen geen verklaringen waren binnen één van de vier typen reacties. De BVD kwam toen wel aan bod, maar vooral in – bijvoorbeeld – budgettaire opsommingen.

en de PPR de Molukse treinkapingen aangrepen om zich loyaal te uiten en juist de noodzaak van de BVD te benadrukken,²⁰ besteedden de VVD en het CDA tijdens de bewogen jaren tussen 1982 en 1987 al meer woorden aan hun steun en begrip voor de BVD.²¹ In dezelfde periode begon de term ‘noodzakelijk kwaad’ voor de BVD in trek te komen, eerst bij de PPR²² en later ook bij andere partijen.²³ Hoewel deze bewoordingen binnen de BVD tot teleurstelling leidden (Braat 2012, p. 199-200), waren ze een combinatie van een kritische en loyale houding: een manier waarmee parlementariërs het bestaansrecht van de BVD erkenden en voorzichtig hun loyaliteit aan de dienst lieten zien.

Aan het begin van de jaren 1990, rond de derde en hevige vierde periode van ‘kritiek’ op de BVD, deed zich een revolutie voor in de verhouding tussen parlement en BVD. Het meest in het oog springende aspect van deze revolutie kwam, verrassend genoeg, van de BVD zelf: minister Ien Dales en diensthoofd Arthur Docters van Leeuwen vonden dat de dienst politiek en maatschappelijk te geïsoleerd was geraakt en dat het tijd was voor een koers van grotere openheid. In september 1990 publiceerde de BVD een opvallend openhartig rapport over de voorgenomen reorganisatie, waarin onder andere stond dat ‘medewerkers [...] maar al te graag uit het isolement van de Dienst [willen] en [...] een grotere openheid naar de maatschappij [zouden] toejuichen’.²⁴ Dit rapport leidde tot een uitgebreid parlementair debat waarin parlementariërs zowel kritisch als loyaal reageerden. Dit debat was daarmee een keerpunt: minister Dales gaf uitgebreid antwoord op parlementaire vragen waarmee parlementariërs, vanuit een breed politiek spectrum, tevreden waren. De voorheen zeer mondige en kritische CPN’er Willems (GroenLinks) was bijvoorbeeld plotseling ‘zonder meer positief’; Stoffelen (PvdA) sprak van een ‘vruchtbare discussie’; Scheltema-de Nie (D’66) had ‘positieve gevoelens’; Krajenbrink (CDA) herinnerde zich weinig debatten met zo’n ‘positieve sfeer’ als

20 Van Schaik (KVP), *Kamerstukken II 1975/76*, 13 113, 12 februari 1976, p. 2809, De Gaaij Fortman (PPR), *Kamerstukken II 1975/76*, 13 113, 12 februari 1976, p. 2822.

21 Van der Sanden (CDA), *Kamerstukken II 1983/84*, 16 mei 1984, p. 4707, Evenhuis (VVD), *Kamerstukken II 12 maart 1980*, p. 3801-3802, Van der Sanden (CDA), *Kamerstukken II 1979/80*, 14 515 en 15 936, 12 maart 1980, p. 3802.

22 Lankhorst (PPR), *Kamerstukken II 1984/85*, 17 025 en 18 895, 2 mei 1985, p. 4807.

23 Bijvoorbeeld Jacobse (VVD), *Kamerstukken II 1985/86*, 17 363, 30 oktober 1985, p. 955 en Wessel-Tuinstra (D’66), *Kamerstukken II 1985/86*, 17 363, 30 oktober 1985, p. 958.

24 Verslag van de Vaste Commissie voor de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten over haar werkzaamheden (juli 1989-juli 1990), *Kamerstukken II 1989/90*, 21 819, nr. 2, p. 8, 19 september 1990.

het debat van vandaag; en Dijkstal (VVD) noemde het debat een ‘verademing in vergelijking met vorige debatten over dit onderwerp’.²⁵ Tegelijkertijd verschenen de toezichtrapporten van de CIVD vaker en waren ze uitgebreider, na jaren van parlementaire kritiek op hun onregelmatige verschijning, oppervlakkigheid en beknoptheid. In het kader van deze rapportages accepteerde zelfs GroenLinks – opvolger van o.a. de CPN en de PSP, die eerder verantwoordelijk waren voor het grootste aandeel van reacties van het type ‘verwerping’ en ‘kritiek’ – geheimhouding rondom inlichtingenoperaties.²⁶ Opvallend is ook dat in dezelfde periode het steeds gebruikelijker werd, opnieuw langs een breed politiek spectrum, om het bestaansrecht van de BVD expliciet te accepteren.²⁷

De openheid van de BVD bereikte een hoogtepunt rond 1990-1992 met openhartige tv-optredens, persconferenties, en interviews. Hiermee gaf de BVD zelfs meer openheid van zaken dan het parlement lief was. De maatschappij leek beter geïnformeerd dan het parlement: ‘Het loopt de laatste maanden een beetje de spuigaten uit’, beklagde Ria Beckers-de Bruijn (GroenLinks) zich plotseling;²⁸ ‘dit is geen manier waarop de regering het parlement moet behandelen’, zei Dijkstal (VVD),²⁹ ‘het gaat mij erom dat geheime diensten niet dag in dag uit op de radio, op de televisie, en in de kranten moeten staan. Dit hoort naar mijn gevoel niet bij geheime diensten.’³⁰ ‘Ik denk dat wij ons moeten realiseren’, waarschuwde Krajenbrink (CDA), dat dit soort openheid ‘de kwetsbaarheid van de dienst opnieuw verhoogt.’³¹ Nadat deze aanpassingsperiode voorbij was en het parlement weer de indruk kreeg dat het eerder of beter geïnformeerd werd dan de media, leidde de openheid van de BVD vooral tot loyale parlementaire reacties. Bijvoorbeeld, in 1994 concludeerde Stoffelen (PvdA):

25 Willems (GroenLinks), *Kamerstukken II* 1990/91, 21 819, 14 maart 1991, p. 3490, Stoffelen (PvdA), p. 3493, Scheltema-de Nie (D66), p. 3495, Krajenbrink (CDA), p. 3496, Dijkstal (VVD), p. 3497.

26 Willems (GroenLinks), *Kamerstukken II* 1991/92, 22 463, 24 maart 1992, p. 3986.

27 Bijvoorbeeld Stoffelen (PvdA), *Kamerstukken II* 1989/90, 20 385, nr. 8, 24 januari 1990, p. 1500, Willems (GroenLinks), *Kamerstukken II* 1990/91, 21 819, 14 maart 1991, p. 3453.

28 Beckers-de Bruijn (GroenLinks), *Kamerstukken II* 1991/92, 22300-VI, nr. 19, 7 november 1991, p. 1205.

29 Dijkstal (VVD), *Kamerstukken II* 1991/92, 22 300 VI, nr. 19, p. 1. Zie ook: Dijkstal (VVD), *Kamerstukken II* 1991/92, 22300-VI, nr. 19, 7 november 1991, p. 1203.

30 Dijkstal (VVD), *Kamerstukken II* 1991/92, 22 463, 24 maart 1992, p. 3993.

31 Krajenbrink (CDA), *Kamerstukken II* 1991/92, 22 463, 24 maart 1992, p. 4000.

'Er is [...] sinds 1989 een gigantische vooruitgang geboekt. Zonder overdrijving kan ik zeggen, dat er een wereld van verschil ligt tussen het in de jaren tachtig behoedzaam, bijna benepen informatie geven over de BVD en andere inlichtingendiensten en de situatie van de laatste jaren. Dreigingsanalyses, onderdelen van de toelichting op de begroting van Binnenlandse Zaken en de jaarverslagen van de BVD laten een zeer forse vergroting zien van de openbaarheid, zelfs openhartigheid; weg met de vaak onnodige geheimzinnigdoenerij. Dit alles is zonder twijfel in de eerste plaats de verdienste van minister Dales, die zeer veel meer dan haar voorgangers zonder flauwekul opening van zaken gaf.'³²

De komst van Arthur Docters van Leeuwen en Ien Dales betekende een keerpunt in het parlementair debat over de BVD. Parlementariërs bleven weliswaar kritisch ten opzichte van de BVD, maar het werd sindsdien steeds gebruikelijker om die kritiek te uiten vanuit een basis van acceptatie van zowel het bestaansrecht van de dienst als van operationele geheimhouding. Kortom, de politieke legitimatie van de dienst nam toe.

Conclusie

Geheimhouding en democratie staan met elkaar op gespannen voet. Het referendum over de Wiv gaat over een nieuwe oplossing, zoals er in het verleden meerdere zijn geweest, om de diensten verder democratisch in te bedden. Een centraal aspect van elk debat over de democratische inbedding van inlichtingen- en veiligheidsdiensten is de manier waarop outsiders (parlementariërs en burgers in het algemeen) op geheimhouding reageren. Dit artikel biedt helderheid over de manieren waarop outsiders kunnen reageren op geheimhouding, de sociologische redenen hiervoor en de consequenties hiervan voor het politieke debat over inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Onder welke omstandigheden ontstaat constructief parlementair debat over inlichtingen- en veiligheidsdiensten? Dit onderzoek laat zien dat het huwelijk tussen de diensten en parlementariërs harmonieus is als, ten eerste, de diensten op eigen initiatief, en niet alleen op expliciet verzoek, responsief zijn ten opzichte van parlementaire zor-

32 Stoffelen (PvdA), *Kamerstukken II* 1993/94, 23 225, 17 februari 1994, p. 3960.

gen en vragen. In het geval van het parlementaire debat over de BVD tussen 1975 en 1995 was de groeiende openheid van de BVD het resultaat van een interactief, zich versterkend proces tussen parlement en dienst. Een tweede vereiste is dat parlementariërs zowel kritisch als loyaal op de diensten reageren in plaats van te kiezen voor slechts een van de vier soorten reacties ('verwerping', 'kritiek', 'loyaliteit' of 'verwaarlozing').

De constructieve combinatie van kritische en loyale reacties komt overeen met Hirschmans theorie dat een democratie het meest gebaat is bij een combinatie van kritiek en loyaliteit. In een constructief parlementair debat over inlichtingen- en veiligheidsdiensten gaan parlementariërs 'professioneel' om met geheimhouding: ze ontmythologiseren geheimhouding en laten noch bewondering noch wantrouwen zien ten opzichte van onthouden informatie. Ze combineren, in lijn met Webers theorie, een *Gesinnungsethik* – waarbij ze, bijvoorbeeld, beter toezicht of meer openheid voor ogen hebben – met een *Verantwortungsethik* – waarbij ze operationele geheimhouding accepteren. Dit model voor empirisch onderzoek over parlementair debat over de BVD tussen 1975 en 1995 vormt een basis voor een beter inzicht van de huidige politieke relaties tussen parlement en diensten. Ook kunnen we op basis van dit model voorzichtige voorspellingen doen over het toekomstige karakter van deze relaties. Bijvoorbeeld, een overdaad aan reacties van het type 'kritiek' of 'verwerping' in combinatie met beperkte openheid van de diensten kan leiden tot actievoering en/of buitenparlementaire oplossingen, zoals een referendum over de Wiv.

Literatuur

Blanton 2002

T. Blanton, 'The world's right to know', *Foreign Policy* (131) 2002, p. 50-58.

Birchall 2001

C. Birchall, 'Introduction to "secrecy and transparency". The politics of opacity and openness', *Theory, Culture & Society* 2001, afl. 28, p. 7-25.

Birchall 2011

C. Birchall, "'There's too much secrecy in this city": The false choice between secrecy and transparency in US politics', *Cultural Politics* (7) 2011 afl. 1, p. 133-156.

Braat 2012

E. Braat, *Van oude jongens, de dingen die voorbij gaan: Een sociale geschiedenis van de binnenlandse veiligheidsdienst*, Zoetermeer: Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst 2012.

Dean 2002

J. Dean, *Publicity's secret. How technoculture capitalizes on democracy*, Ithaca: Cornell University Press 2002.

Derrida 1994

J. Derrida, "'To do justice to Freud": The history of madness in the age of psychoanalysis', *Critical Inquiry* (20) 1994, afl. 2, p. 227-267.

Farrell & Rusbult 1992

D. Farrell & C.E. Rusbult, 'Exploring the exit, voice, loyalty and neglect typology: the influence of job satisfaction, quality of alternatives, and investment size', *Employee Responsibilities and rights journal* (5) 1992, afl. 3, p. 201-218.

Gane 1997

N. Gane, 'Max Weber on the ethical irrationality of political leadership', *Sociology* (31) 1997, afl. 3, p. 549-564.

Hirschman 1970

A. Hirschman, *Exit, voice, and loyalty. Responses to decline in firms, organizations and states*, New Haven: Harvard University Press 1970.

Horn 2011

E. Horn, 'Logics of political secrecy', *Theory, Culture & Society* (28) 2011, afl. 7/8, p. 103-122.

Rusbult & Zembrodt 1983

C.E. Rusbult & I.M. Zembrodt, 'Responses to dissatisfaction in romantic involvements: a multi-dimensional scaling analysis', *Journal of experimental psychology* (19) 1983, afl. 3, p. 274-293.

Simmel 1906

G. Simmel, 'The sociology of secrecy and of secret societies', *American Journal of Sociology* (11) 1906, afl. 4, p. 441-498.

Weber 1963

M. Weber, 'Le métier et la vocation d'homme politique', in : Max Weber, *Le savant et le politique*, Paris: Plon 1963, p. 123-222.