

Geheime diensten vergelijkenderwijs



■ Bob de Graaff

Hoogleraar inlichtingen- en veiligheidsstudies aan zowel de Universiteit Utrecht als aan de Nederlandse Defensieacademie

Bijna twintig deskundigen op het terrein van Europese inlichtingen- en veiligheidsdiensten kwamen in januari van dit jaar bij elkaar op het Kasteel van Breda, de solide huisvesting van de Koninklijke Militaire Academie (KMA). De organisatie was in handen van de Nederlandse Defensieacademie (NLDA). Als medewerker van de NLDA werk ik samen met James M. Nyce, *associate professor* van Ball State University, aan een bundel met bijdragen over minder bekende Europese inlichtingendiensten. De reden om zo'n overzichtswerk samen te stellen is de behoefte tegenwicht te bieden tegen de overweldigende dominantie van vier landen in de literatuur over *intelligence*: de Verenigde Staten, Rusland (Sovjet-Unie), het Verenigd Koninkrijk en Israël. Nu steeds meer landen een academische opleiding voor *intelligence studies* krijgen, groeit de behoefte aan inzicht in de geschiedenis en werkwijze van inlichtingen- en veiligheidsdiensten elders. Over de geheime diensten van landen als Polen en Spanje bestaan er bijvoorbeeld nagenoeg geen publicaties buiten de eigen landstaal.

Het verlangen om meer te weten te komen over andere landen dan 'de grote vier' bestaat ook bij de staf en studenten van het mastertraject *Intelligence and Security*, waarvoor ik aan de NLDA verantwoordelijk ben. Samen met James Nyce, die reeds veel onderzoek verrichtte naar en bij de Zweedse militaire inlichtingendienst, besloot ik een poging te wagen deze lacune enigszins te dichten. Wij vonden vertegenwoordigers van de volgende landen bereid te schrijven over hun nationale inlichtingengemeenschap: België, Bulgarije, Denemarken, Finland, Griekenland, Italië, Kroatië, Letland, Litouwen, Nederland, Oekraïne, Oostenrijk, Polen, Roemenië, Servië, Slovenië, Spanje en Zweden.

Op genoemde bijeenkomst kwamen deze deskundigen bijeen om elkaars concept-bijdragen aan de bundel te bespreken en onderling af te stemmen. Aan het eind presenteerden zij vervolgens in vier regionale workshops (Scandinavië, West- en Centraal-Europa, Zuid-Europa en Oost-Europa) hun voorlopige bevindingen aan een gemêleerd publiek van ruim tachtig personen. Een van de uitkomsten van deze dagen was het besluit vertegenwoordigers van nog meer landen aan te trekken voor de bundel. Inmiddels zijn er toezeggingen voor Albanië, Bosnië-Herzegovina, Ierland, Montenegro, Noorwegen, Portugal, IJsland en Zwitserland. Tevens werd besloten uit deze kring de kern te vormen voor een Europese afdeling van de International Association for Intelligence Education (IAIE).

Tijdens de drie dagen in Breda werd een aantal overeenkomsten en verschillen duidelijk. De organisatie en cultuur van inlichtingen- en veiligheidsdiensten is vaak gevormd door traumatische gebeurtenissen in de sfeer van inlichtingenvergarings. Aan het ontstaan of een belangrijke verandering in de werkwijze van een dienst of een hele inlichtingengemeenschap lag vaak een *intelligence failure* ten grondslag of een pijnlijke constatering dat inlichtingenarrangementen vrijwel ontbraken. De oplossing die vervolgens gekozen werd, maakte onderdeel uit van de bredere politieke en veiligheids-cultuur van een land, maar vaak stonden in de inlichtingenwereld de organisatie en werkwijze van andere landen model, in het bijzonder van de Sovjet-Unie in Oost-Europa ten tijde van de Koude Oorlog en van het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten in West-Europa en, na de Koude Oorlog, ook in Oost-Europa.

Ten aanzien van alle landen is een poging waarneembaar om na de aanvankelijke dominantie van het buitenlands model te 'dekoloniseren' als nationale dienst. Deze trend viel zowel in Oost-Europa ten aanzien van de Sovjet-Unie als in West-Europa ten aanzien van de VS al tijdens de Koude Oorlog vast te stellen. Daarbij ontstond voor inlichtingendiensten herhaaldelijk een spanning tussen nationale en bondgenootschappelijke doelstellingen. Dit verschijnsel werd nog versterkt doordat inlichtingendiensten tijdens de Koude Oorlog niet uitsluitend oog hadden voor, wat de Sovjets noemden, 'de belangrijkste tegenstander' in dit conflict, maar ook de intenties en capaciteiten van naburige landen (uit het eigen bondgenootschap) onder de loep namen.

In de organisatiestructuur valt op dat in alle landen er een scheiding is aangebracht tussen civiele en militaire diensten. Ditzelfde geldt voor inlichtingendiensten en politie, al is op dit vlak de laatste jaren een vorm van branchevervaging waarneembaar. Deze vervaging is onafhankelijk van de vraag of criminele inlichtingenvergarings tot de zogeheten inlichtingengemeenschap van een land wordt gerekend, wat in het ene land wel het geval is en in het andere niet. In alle landen is sprake van een dergelijke inlichtingengemeenschap. Soms bestaat die slechts uit twee organisaties (zoals in Nederland met de AIVD en MIVD), maar in andere landen kunnen vijf of zes diensten zo'n gemeenschap vormen. Het wettelijk kader inzake *intelligence*, dat elk land kent, heeft uitsluitend betrekking op die organisaties die tot die formele of informele inlichtingengemeenschap worden gerekend. Geconstateerd werd dat er vaak ook buiten deze gemeenschap door overheidsdiensten *intelligence* wordt vergaard en geanalyseerd, bijvoorbeeld bij een ministerie van Financiën, een marechaussee of douane, waarop het wettelijk kader niet van toepassing is. In alle omstandigheden werd coördinatie van de werkzaamheden van de afzonderlijke instanties als een groot probleem gezien.

Het inlichtingenwezen van diverse landen heeft grote hervormingen doorgemaakt, in het bijzonder in Oost-Europa na de val van het



communisme. Het heeft tot gemengde uitkomsten geleid. Soms is er sprake geweest van een wonderbaarlijk snelle aanpassing aan het democratisch model, zoals in het geval van Roemenië, soms veranderde er nauwelijks iets, zoals in Oekraïne (vóór de jongste revolutie) en soms gloort er met heel veel vertraging enige hoop, zoals in Servië. In alle gevallen echter bleef de erfenis van de voormalige dictaturen zich doen gelden, vooral doordat het denkraam van het zittende personeel en de omringende politieke cultuur niet zo snel veranderde en omdat af en toe schandalen ontstonden rond dossiers uit het verleden.

Wat wel opmerkelijk is, is dat de diensten in Oost-Europa over het algemeen zo snel legitimiteit wisten te verweven bij een bevolking die een kritische houding ten aanzien van het veiligheidsapparaat had ontwikkeld. Transparantie bleek daarbij van grote betekenis. Overigens werd ook in de West-Europese gevallen vastgesteld dat de legitimering van inlichtingen- en veiligheidsdiensten de afgelopen jaren sterk is gegroeid. Dit heeft niet alleen te maken met toegenomen transparantie, maar ook met de instemming van het grote publiek met het optreden van deze diensten in de strijd tegen het terrorisme.

Aan de andere kant plaatst deze nieuwe frontstelling de diensten overal voor problemen. Het blijkt over het algemeen veel moeilijker deze asymmetrische bedreigingen te bestrijden dan de symmetrische uit de tijd van de Koude Oorlog. Deze verandering heeft tevens tot gevolg dat de scheidslijn tussen nationale veiligheid op het thuisfront en de noodzaak voor inlichtingenvergaring in het buitenland vervaagt. Terwijl in de twintigste eeuw inlichtingen- en veiligheidsdiensten golden als de schatbewaarders van de nationale soevereiniteit, is er de afgelopen vijftien jaar een ongekende internationale samenwerking tot stand gekomen op het terrein van *intelligence*. Daarbij is er een wirwar ontstaan van samenwerkingsverbanden en het is vaak moeilijk te schakelen voor de diensten tussen de diverse platforms en te bepalen welke informatie nu met welk land en in welk verband gedeeld mag worden.

Ten slotte werden er grote verschillen geconstateerd in de mate waarin de politiek belangstelling toont voor inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Het gaat hierbij om verschillen tussen landen, maar ook tussen verschillende periodes in één land. Het blijkt moeilijk een balans te vinden tussen een teveel aan politieke belangstelling, die tot politisering van het inlichtingenwerk leidt, en een tekort aan politieke interesse, waardoor inlichtingen- en veiligheidsdiensten ongecontroleerd hun gang kunnen gaan of werk leveren waarmee niets wordt gedaan. In het algemeen betreurden de aanwezige deskundigen het gebrek aan expertise onder politici op het terrein van *intelligence*, waardoor bijvoorbeeld het debat over de onthullingen van Edward Snowden in hun ogen van zo'n bedenkelijk niveau is. Het zal niet verbazen dat juist deze academische deskundigen het jammer vonden dat noch politici, noch – in veel gevallen – het personeel van inlichtingen- en veiligheidsdiensten er blijk van gaven beter te willen worden getraind in een kritische reflectie op het werk van geheime diensten.

Samenvattend werd tijdens deze dagen geconcludeerd dat inlichtingen- en veiligheidsdiensten de reputatie hebben bureaucratische organisaties te zijn, maar dat zij in werkelijkheid veel dynamischer zijn dan de kantoorgebouwen waarin zij meestal gehuisvest zijn, zouden doen vermoeden. In het licht van nieuwe dreigingen en van veranderende politieke omstandigheden in eigen land definiëren deze diensten zichzelf en hun werkwijzen steeds opnieuw. Dit doen zij ook door telkens nieuwe combinaties tussen dreigingen en de technologie die de diensten ter beschikking staat. Kortom, inlichtingen- en veiligheidsdiensten vinden zichzelf steeds opnieuw uit in het licht van nieuwe ontwikkelingen. Als men de diensten al bureaucratisch wil duiden, dan misschien toch vooral als bureaucratisch experiment. En het is goed dat er academische deskundigen zijn die een vinger aan deze altijd kloppende pols houden. Hopelijk ligt er in 2015 een mooi handboek dat ook de minder bekende bureaucratische experimenten op dit gebied in kaart brengt.