



Saskia Pothoven is promovendus bij de Nederlandse Defensie Academie en werkt hiernaast bij de Bestuursstaf van het ministerie van Defensie. Dit artikel met een specifiek Nederlandse invalshoek is voortgekomen uit een uitgebreider Engelstalig artikel van de auteur over hetzelfde onderwerp voor een internationaal publiek, getiteld: 'Producer-Client Paradigms for Defence Intelligence'. Dit artikel is in juni gepubliceerd in *Defence Studies: Journal of Military and Strategic Studies*.

# Vorbij de heilige huisjes

## *Militair perspectief op de inlichtingenproducent-klantrelatie*

Saskia Pothoven MA\*

**De relatie tussen inlichtingenproducenten en hun klanten is al decennialang onderwerp van debat, zowel in academische als in professionele kringen. Het militaire inlichtingendomein onderscheidt zich in een aantal belangrijke zaken van het civiele domein, en heeft daarom speciale aandacht. Het is dus relevant om te toetsen in hoeverre heersende opvattingen over de inlichtingenproducent-klantrelatie, de 'heilige huisjes', die doorgaans zijn gebaseerd op het civiele inlichtingendomein, standhouden binnen het militaire inlichtingendomein. Dit artikel biedt aan de hand van drie onderscheidende eigenschappen en drie heilige huisjes, voortkomend uit literatuuronderzoek, een militair perspectief op de inlichtingenproducent-klantrelatie. De focus ligt hierbij op het strategische niveau.**

*Door institutionele inbedding zou op een militaire inlichtingenproducent druk kunnen ontstaan om analyses te leveren die niet nadelig zijn voor de eigen organisatie*

FOTO MCD, KEESNAN DOGGER

Om de vraag te kunnen onderzoeken hoe de heersende opvattingen, gebaseerd op het civiele inlichtingendomein, standhouden binnen het militaire inlichtingendomein, moet eerst gekeken worden naar de eigenschappen van militaire inlichtingendiensten. Deze diensten zijn vaak het resultaat van een samensmelting of centralisering van inlichtingendiensten van verschillende krijgsmachtonderdelen en dienen hoofdzakelijk het politieke en militair-strategische niveau.<sup>1</sup> Zo zien we in Nederland dat de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (MIVD) voortkomt uit de Militaire Inlichtingendienst (MID), die in 1988 ontstond uit een samensmelting van de Marine Inlichtingendienst (MARID), de Landmacht Inlichtingendienst (LAMID) en de Luchtmacht Inlichtingendienst (LUID). Met de introductie van de Wet op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (Wiv) in 2002 is de MID omgedoopt tot de MIVD.<sup>2</sup>

Militaire inlichtingendiensten hebben een aantal eigenschappen waarmee ze zich onderscheiden van civiele inlichtingendiensten. Ten eerste zien we een hoge gradatie van 'institutionele inbedding', wat betekent dat dit soort inlichtingendiensten onderdeel is van de organisatie die tegelijkertijd ook hun voornaamste afnemer is: het ministerie van Defensie. Hieronder valt ook de relatie met de inlichtingenfunctionaliteiten binnen de krijgsmacht, die verantwoordelijk zijn voor inlichtingenverzameling, analyse en disseminatie tijdens inzet van de krijgsmacht.

Deze institutionele inbedding creëert een intiemere relatie met de voornaamste afnemers dan wat gebruikelijk is in het civiele inlichtingendomein. Een mogelijk gevolg hiervan is dat hierdoor meer druk zou kunnen ontstaan op een militaire inlichtingenproducent om analyses zo aan te passen dat ze niet nadelig zijn voor de defensieorganisatie,<sup>3</sup> bijvoorbeeld door waarschijnlijkheidsgradaties of dreigingslevels zo aan te passen dat een wijde parlementaire steun kan ontstaan voor militaire inzet.

Een tweede eigenschap van militaire inlichtingendiensten is de mix tussen burger- en militair personeel. Strategische militaire inlichtingendiensten zoals de MIVD hebben een unieke dubbele positie omdat ze middenin de dichotomie tussen civiele en militaire inlichtingencultuur staan.<sup>4</sup> Zo is de meerderheid van het personeel bij de MIVD burger.<sup>5</sup> Hierdoor kunnen er verschillen zijn in bijvoorbeeld leiderschapsstijl en carrière- en opleidingsmogelijkheden en kunnen er complicaties ontstaan met betrekking tot een gedeelde identiteit.<sup>6</sup> In de context van de producent-klantrelatie binnen het militaire inlichtingendomein kan dit met name tot uitdagingen leiden tussen militair en civiel personeel aan de verschillende zijdes van deze relatie.

Hoewel in dit soort organisaties de meerderheid van het personeel burger is, zijn deze inlichtingenorganisaties desalniettemin onderdeel van militaire organisaties en worden daarmee ook beïnvloedt door culturele eigenschappen die als typisch militair worden beschouwd. Dit zijn onder meer een hoge waardering voor hiërarchie, regels en discipline, competenties en status, en duidelijke gezags- en verantwoordingslijnen.<sup>7</sup> Eigenschappen die doorgaans een hoge waardering genieten binnen militaire organisaties, zoals besluitvaardigheid en teamwerken, kunnen conflicteren met vereisten van het inlichtingenwerk, zoals kwalificaties, het vermijden van zwart-wit denken en continue vraagstelling en revisie.<sup>8</sup>

Een andere eigenschap is dat militair personeel snel roteert, vaak al na drie jaar. Deze snelle rotatie kan ervoor zorgen dat kennis en een

1 Philip Davies, 'The Problem of Defence Intelligence', *Intelligence and National Security*, Vol. 31, No. 6 (2016) 799.

2 B. de Graaf, E. Muller en J. van Reijn, *Inlichtingen- en veiligheidsdiensten* (Deventer, Wolters Kluwer, 2010).

3 S. Rietjens, 'Intelligence in defence organisations: a tour de force', *Intelligence and National Security*, Vol. 35, No. 5 (2020) 719.

4 J. Thomson, 'Governance costs and defence intelligence provisions in the UK: a case study in macroeconomic theory', *Intelligence and National Security*, Vol. 31, No. 6 (2016) 854.

5 Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst, *Openbaar Jaarverslag 2019* (Den Haag, ministerie van Defensie).

6 NATO STO HFM-226 TASK GROUP 2018; I. Goldenberg e.a., 'Integrated defence workforces: Challenges and enablers of military-civilian collaboration', *Journal of Military Studies*, Vol. 8 (2019) 33.

7 J. Soeters, 'Organizational Cultures in the Military', in: G. Caforio en M. Nuciari (red.), *Handbook of the Sociology of the Military* (New York, Springer, 2018) 254.

8 M. Herman, *Intelligence Power in Peace and War* (Cambridge, Cambridge University Press, 1996) 250.

goede relatie met inlichtingenproducenten en/of klanten niet behouden wordt in de organisatie op het moment dat de betrokken persoon een andere rol gaat vervullen. Aan de andere kant kan frequente rotatie er ook toe leiden dat producenten en klanten van inlichtingen ook de andere kant van de rol vervuld hebben (bijvoorbeeld eerst als analist bij de MIVD en daarna bij de J2 van de Directie Operaties, DOPS), wat kan leiden tot een beter begrip van elkaars taken en verantwoordelijkheden.

Een laatste aspect van militaire cultuur is het januskopkarakter, wat inhoudt dat militaire organisaties in twee tegengestelde situaties werken, namelijk zowel in ‘warme situaties’, zoals gevechten die directe actie vereisen, en ‘koude situaties’, zoals trainingen, oefeningen en voorbereiding voor inzet. In het verlengde hiervan kan gesproken worden van ‘warme’ inlichtingen, gericht op zaken als missieondersteuning en ‘koude inlichtingen’, gericht op langetermijndoelstellingen.

## De heilige huisjes

### Het weerbericht en de paraplu

In het debat over de producent-klantrelatie inlichtingen wordt de kwestie van nabijheid vaak geproblematiseerd: hoe dichtbij of veraf moeten producenten en klanten zich tot elkaar verhouden? Hierin zijn in grote lijnen twee scholen te onderscheiden. De traditionalisten zeggen dat er een duidelijke scheiding moet zijn tussen inlichtingenanalyse en beleid, omdat anders het risico gelopen wordt dat een inlichtingenproduct beïnvloed wordt door beleidsvoorkeuren en in extreme gevallen tot politisering zou kunnen leiden. De bij de MIVD alom bekende uitspraak ‘Wij zijn van het weerbericht, maar we vertellen niet of je een paraplu mee moet nemen’, resoneert hier duidelijk mee. Ook de overheveling van de J2-functionaliteit van de MIVD naar de DOPS naar aanleiding van het *Rapport Dessens* uit 2006 kan binnen dit traditionele kader geplaatst worden.<sup>9</sup> De activistische benadering daarentegen wijst erop dat er zonder interactie ook weinig relevantie is en pleit juist voor een hechte

‘Wij zijn van het weerbericht, maar we vertellen niet of je een paraplu mee moet nemen’

relatie tussen producenten en klanten van inlichtingen, waarbij inlichtingen gerelateerd zijn aan en gestuurd worden door beleidsdoel-einden en inlichtingenanalisten een diepdoorwrocht begrip moeten hebben van de totstandkoming van beleid.<sup>10</sup>

Politisering houdt in dat inlichtingen worden aangepast zodat ze beter aansluiten bij beleidsvoorkeuren.<sup>11</sup> Het wordt daarom ook wel *intelligence to please* genoemd.<sup>12</sup> Dit kan zowel onder duidelijke dwang plaatsvinden als door het creëren van een omgeving waarin analisten zich beperkt voelen in het trekken van conclusies die niet overeenkomen met voorkeuren vanuit de leiding of de klant.<sup>13</sup>

9 C. Dessens, *Inlichtingen en veiligheid Defensie. Kwaliteit, capaciteit en samenwerking* (Onderzoeksgroep Inlichtingen en Veiligheid Defensie, 2006).

10 Zie J. Davis, ‘The Kent-Kendall Debate of 1949’, *Studies in Intelligence* Vol. 35, No. 2 (1992) 91-103.

11 Zie onder andere. J. Rovner, ‘Is Politicization Ever a Good Thing?’, *Intelligence and National Security*, Vol. 28, No. 1 (2013) 55-67.

12 H. Ransom, ‘The Politicization of Intelligence’, in: S. Cimbala (red.), *Intelligence and the Intelligence Policy in a Democratic Society* (Dobs Ferry, Transnational Publishers, 1987) 26.

13 G. Hastedt, ‘The Politics of Intelligence and the Politicization of Intelligence: The American Experience’, *Intelligence and National Security* Vol. 28, No. 1 (2013) 5-31; Rovner, ‘Is Politicization Ever a Good Thing?’, 56.



Afghanistan, 2007: met name in inzetgebieden hebben militaire inlichtingenorganisaties een intieme relatie met de inlichtingenentiteiten van de krijgsmacht

FOTO TEUN VOETEN

Naast het risico tot politisering of intelligence to please lopen militaire inlichtingenorganisaties mogelijk een nog groter risico op een fenomeen dat bekend staat als *situating the estimate*. Dit houdt in dat een dreigingsinschatting wordt gevormd op basis van de capaciteiten van de krijgsmacht en dat de dreigingen waartegen niet kan worden opgetreden niet worden meegenomen in de analyse.<sup>14</sup>

Militaire inlichtingenorganisaties hebben, met name in inzetgebieden, een intieme relatie met de inlichtingenentiteiten van de krijgsmacht, wat versterkt wordt door de inbedding in dezelfde 'moederorganisatie'. Zo gebruiken inlichtingendiensten deze entiteiten bijvoorbeeld als sensoren ter plaatse. Tegelijkertijd kunnen deze inlichtingenentiteiten in sommige gevallen ook gebruik maken van analyses van een militaire inlichtingendienst. Afhankelijk van het niveau en het type product is het dus

mogelijk om tegelijkertijd inlichtingenproducent en klant te zijn. Hierbij valt ook te denken aan een J2-sectie die een strategisch inlichtingenproduct ontvangt van een militaire inlichtingendienst en dit product gebruikt om een analyse te produceren die bedoeld is voor het tactische of operationele niveau, al gaat dit in de Nederlandse context minder op door de huidige inrichting van de DOPS J2, die niet over analysecapaciteit beschikt. Waar deze in Nederland in het klantdomein geplaatst is, is een J2-sectie in landen als de VS of het VK, door de ruime analysecapaciteit, eerder een inlichtingenproducent. Hieraan is te zien dat de producent-klantrelatie, die vaak als dichotomie wordt voorgesteld, wellicht beter geconceptualiseerd zou kunnen worden als een gelaagd netwerk van verschillende inlichtingenentiteiten.

Hiernaast kunnen verschillende eigenschappen van militaire organisaties, zoals de snelle rotatie van militair personeel, een hechter gemeenschapsleven door legering en informele banden door opleiding en uitzending, bijdragen aan een

14 S. Badsey e.a. (red.), *The Falklands Conflict Twenty Years On. Lessons for the Future* (New York, Routledge, 2004) 97.

nauwere band tussen producenten en klanten van militaire inlichtingen. De mix tussen militair en burgerpersoneel kan daarentegen de afstand vergroten. Herman noemt dit 'het fundamentele probleem van de geloofwaardigheid van de burger', die een gebrek aan kennis heeft van militaire middelen en cultuur.<sup>15</sup> Waar officieren doorgaans over operationele kennis en technische expertise beschikken, hebben burgermedewerkers vaker ervaring op het strategische en beleidsniveau.<sup>16</sup> Dit kan elkaar aanvullen, maar ook leiden tot complicaties en wederzijds onbegrip, in het bijzonder wanneer het gaat om een militaire inlichtingenanalist en een civiele afnemer en vice versa.

### Analytische objectiviteit als heilige graal

Een tweede heilig huisje binnen de inlichtingenproducent-klantrelatie is het ideaal van analytische objectiviteit. Het idee hierachter is dat dit de meest effectieve manier is om beïnvloeding van een inlichtingenproduct te vermijden, en dat hierdoor ook politisering voorkomen kan worden.<sup>17</sup>

Objectiviteit en de afstand van besluitvorming zoals bij het eerste heilige huisje worden doorgaans beschouwd als cruciaal in het ethos van een inlichtingenanalist.<sup>18</sup> Ze vormen de basis voor het concept *speaking truth to power*, wat vaak genoemd wordt als een belangrijke taak van de analist. Analytische objectiviteit, bijvoorbeeld door vooroordelen in een analytisch product te elimineren door middel van analysetechnieken, wordt gebruikt als een middel voor waarheidsvinding. Het streven naar objectiviteit en een zoektocht naar de waarheid zit ingebakken in het denken van inlichtingendiensten. Niet voor niets is het motto van de MIVD *meritum in veritatum discernendo*: de verdienste ligt in het onderkennen van de waarheid.<sup>19</sup>

Het probleem met het streven naar analytische objectiviteit is dat het de afwezigheid van vooringenomenheid vereist, iets wat erkend onmogelijk is. Sterker nog, cognitieve biases zijn nodig om van incomplete data een inschatting te maken.<sup>20</sup> Hiernaast vereist het zorgen dat een afnemer van inlichtingen ongewenste feiten en interpretaties onder ogen ziet een bias richting

*warning*, wat vaak beschreven wordt als (overdreven) positieve beleidsmakers versus (overdreven) pessimistische inlichtingenanalyse.<sup>21</sup> Ook komt het vaak voor dat afnemers inlichtingen negeren die hun niet goed uitkomen, wat de waarde van analytische objectiviteit vermindert. Een hogere mate van objectiviteit maakt inlichtingen dus niet noodzakelijk invloedrijker,<sup>22</sup> zeker aangezien het nemen van beslissingen vaak gepaard gaat met subjectiviteit en besluitvormers vaak meerdere versies van 'de waarheid' onder ogen krijgen.<sup>23</sup>

Doordat complete analytische objectiviteit in de praktijk niet haalbaar is, komen alle analisten in feite te kort als dit als standaard wordt vereist. Het zou daarom nuttig kunnen zijn om het narratief te verplaatsen van termen als 'waarheidsvinding' en *speaking truth to power* naar relatievere beschouwingen als integriteit en *call it as you see it*.<sup>24</sup> In lijn met deze overwegingen pleit Woodard bijvoorbeeld voor objectieve eerlijkheid (het expliciet maken van aannames en redenties) in plaats van beleidsneutraliteit.<sup>25</sup>

Het idee van *speaking truth to power* is hiernaast wellicht meer van toepassing op tactische inlichtingenondersteuning dan op strategische inlichtingenanalyse.<sup>26</sup> Vooral in de Koude Oorlog was dit van toepassing, toen de analytische taak voornamelijk gestoeld was op tactische puzzels (zoals de hoeveelheid wapens van de Sovjet-Unie en de locatie hiervan). Na de val van de Sovjet-Unie zijn analytische vraagstukken steeds

15 Herman, *Intelligence Power in Peace and War*, 249.

16 A. Wolfberg, 'When generals consume intelligence: the problems that arise and how they solve them', *Intelligence and National Security*, Vol. 36, No. 4 (2021) 472.

17 S. Marrin, 'Analytic objectivity and science: evaluating the US Intelligence Community's approach to applied epistemology', *Intelligence and National Security*, Vol. 35, No. 3 (2020) 350.

18 Marrin, 'Analytic objectivity', 353.

19 Militaire Inlichtingen en Veiligheidsdienst, *Openbaar Jaarverslag 2019*.

20 Marrin, 'Analytic objectivity', 354.

21 Marrin, 'Analytic objectivity', 354.

22 T. Fingar, 'Intelligence and Grand Strategy', *Orbis*, Vol. 56, No. 1 (2012) 128.

23 Marrin, 'Analytic objectivity', 355.

24 Marrin, 'Analytic objectivity', 360.

25 N. Woodard, 'Tasting the Forbidden Fruit. Unlocking the Potential of Positive Politicization', *Intelligence and National Security*, Vol. 28, No. 1 (2013) 91-108.

26 J. Kerbell en A. Olcott, 'Synthesizing with clients, not analyzing for customers', *Studies in Intelligence*, Vol. 54, No. 4 (2010) 13.

BRON: CIA-PUBLICATIE 'PRESIDENT NIXON AND THE ROLE OF INTELLIGENCE IN THE 1973 ARAB-ISRAELI WAR'



Sovjet-leider Leonid Brezjnef (links) overlegt met de Amerikaanse president Richard Nixon in oktober 1973: na de val van de Sovjet-Unie zijn analytische vraagstukken steeds complexer en strategischer geworden

complexer en strategischer geworden en meer richting mysteries gegaan waar geen eenduidig antwoord op is.<sup>27</sup> Hierdoor is het nog moeilijker geworden om analytische objectiviteit na te streven.

Dit verschil kan ook geïllustreerd worden door de theorie van Clausewitz met die van de Zwitserse strateeg Jomini te vergelijken. Waar aanhangers van Jomini het inlichtingendomein voornamelijk als een exacte wetenschap zien dat met wiskundige logica benaderd kan worden, stelt het Clausewitziaanse denken dat er altijd een bepaalde mate van onzekerheid zal zijn in inlichtingenanalyse.<sup>28</sup>

Hoewel inlichtingenorganisaties over het algemeen de Clausewitziaanse denkwijze aanhangen, is het streven naar analytische objectiviteit eigenlijk meer in lijn met het Jominiaanse denken.<sup>29</sup> Door militaire eigenschappen zoals besluitvaardigheid, discipline en duidelijke autoriteitslijnen is het militaire inlichtingendomein wellicht nog meer gestoeld op het Jominiaanse denken dan het civiele inlichtingendomein. Hiernaast leveren militaire inlichtingendiensten doorgaans ook operationele en tactische inlichtingen, bijvoorbeeld dreigingsappreciaties of voor missieondersteuning. Deze mengeling van strategische, operationele en tactische inlichtingenondersteuning kan er mogelijk voor zorgen dat ook strategische analyse meer volgens het Jominiaanse denken wordt uitgevoerd, en dus meer als een puzzel dan als een mysterie wordt behandeld. Een voorbeeld hiervan is het Intelligence Warning System (NIWS) van de NAVO, waarbij met een scala aan indicatoren gestreefd wordt vroegtijdig nieuwe dreigingen te onderkennen.

27 W. Agrell en G. Treverton, *National Intelligence and Science. Beyond the Great Divide in Analysis and Policy* (Oxford, Oxford University Press, 2014) 36; G. Treverton, 'Risks and Riddles. The Soviet Union was a puzzle. Al Qaeda is a mystery. Why we need to know the difference', *Smithsonian Magazine*, juni 2007.

28 S. Rietjens, 'Omgevingsbewustzijn voor militaire inzet: a mission (im)possible', *Militaire Spectator* 189 (2020) (4) 174-189; Agrell en Treverton, *National Intelligence and Science*, 36.

29 Agrell en Treverton, *National Intelligence and Science*, 36.

### Inlichtingen vormen de basis voor besluitvorming

Volgens de traditionele opvatting voorzien inlichtingenanalisten besluitvormers van informatie, die dit vervolgens gebruiken om beslissingen te nemen. In de praktijk vormen inlichtingen, zeker op strategisch niveau, echter lang niet altijd de basis voor besluitvorming.<sup>30</sup> Waar voor afnemers inlichtingenproducten niet altijd relevant genoeg zijn, zijn inlichtingenanalisten vaak gefrustreerd als hun producten niet of verkeerd gebruikt worden.<sup>31</sup> Hoewel dit niet altijd een probleem hoeft te zijn omdat besluitvormers andere overwegingen mee kunnen laten tellen dan alleen dat wat in een inlichtingenanalyse staat, zijn de ontwikkelingen in de VS die leidden tot de invasie in Irak in 2003 een goed voorbeeld van wat er mis kan gaan als inlichtingen misbruikt of genegeerd worden, met alle gevolgen van dien. Zo werd er aan *cherry picking* gedaan, ofwel het selectieve gebruik van inlichtingen door afnemers, en aan *stovepiping* of *b-teaming* door het Office of Special Plans.<sup>32</sup> Dit houdt in dat ruwe inlichtingen geanalyseerd worden buiten een inlichtingendienst om. Gerelateerd hieraan gingen inlichtingen van de Britten in Nederland rechtstreeks naar de minister-president, zonder dat de Nederlandse inlichtingendiensten hier een oordeel over konden vellen.<sup>33</sup> Dit soort zaken kunnen ook plaatsvinden doordat er een te sterke waarde wordt gehecht aan hiërarchie en autoriteit en een historisch voorbeeld ligt in de aanloop naar Pearl Harbor. Admiraal Richmond Turner, de Director of War Plans van de Amerikaanse marine die zelf geen inlichtingenervaring had, beschouwde de oordelen van zijn eigen divisie als superieur aan die van het Office of Naval Intelligence (ONI), die in zijn ogen te weinig senioriteit had. Als gevolg hiervan begon Turner zijn eigen inlichtingenanalyses te produceren los van het ONI, wat uiteindelijk een belangrijke oorzaak was voor het niet tijdig onderkennen van de Japanse aanval op Pearl Harbor.<sup>34</sup>

Aan de basis van deze traditionele opvatting ligt de inlichtingencyclus, die het inlichtingenproces opdeelt in de vijf opeenvolgende stadia initiëren, verzamelen, verwerken, analyseren en ver-

## De inlichtingencyclus wordt in de inlichtingenliteratuur al enige tijd bekritiseerd als een oversimplificatie van een zeer complex proces

spreiden.<sup>35</sup> Dit model wordt in de inlichtingenliteratuur al enige tijd bekritiseerd als een oversimplificatie van een zeer complex proces.<sup>36</sup> Desondanks is de inlichtingencyclus nog steeds alomtegenwoordig in het denken over de inlichtingenproducent-klantrelatie en is onder andere te vinden in verscheidene militaire doctrines, waaronder de *Nederlandse Joint inlichtingenproducent-klantrelatie 2*.<sup>37</sup> Men zou kunnen stellen dat door verschillende eigenschappen van militaire organisaties het gebruik van een vereenvoudigde weergave van de realiteit door middel van een model de voorkeur geniet. Ten eerste komen stereotiepe

- 30 Zie bijvoorbeeld L. Johnson, 'Bricks and mortar for a theory of intelligence', *Comparative Strategy*, Vol. 22, No. 1 (2003) 1-28; S. Marrin, 'Why strategic intelligence analysis has limited influence on American foreign policy', *Intelligence and National Security*, Vol. 32, No. 6 (2017) 725-742; Rovner, 'Is Politicization Ever a Good Thing?', 2011; P. Pillar, *Intelligence and US Foreign Policy. Iraq, 9/11, and Misguided Reforms* (New York City, Columbia University Press, 2011).
- 31 R. Betts, *Enemies of Intelligence. Knowledge and Power in American National Security* (New York, Columbia University Press, 2007) 67.
- 32 G. Mitchell, 'Team B Intelligence Coups', *Quarterly Journal of Speech*, Vol. 92, No 2 (2006) 144-173.
- 33 *Rapport Commissie van onderzoek besluitvorming Irak* (commissie-Davids) (Den Haag, 2010) 318.
- 34 M. Handel (red.), *Intelligence and Military Operations* (Londen, Routledge, 1990) 25.
- 35 M. Phythian (red.), *Understanding the Intelligence Cycle* (New York, Routledge, 2013) 21; S. Marrin, 'Intelligence Analysis and Decision-making', in: P. Gill e.a. (red.), *Intelligence Theory. Key Questions and Debates* (New York, Routledge, 2009) 133.
- 36 Zie onder andere G. Evans, 'Rethinking Military Intelligence Failure – Putting the Wheels Back on the Intelligence Cycle', *Defence Studies*, Vol. 9, No. 1 (2009) 22-46; A. Hulnick, 'What's wrong with the Intelligence Cycle', *Intelligence and National Security*, Vol. 21, No. 6 (2006) 959-979; G. Eriksson, 'A theoretical reframing of the intelligence-policy relation', *Intelligence and National Security*, Vol. 33, No. 4 (2018) 553-561; Marrin, 'Why strategic analysis has limited influence'.
- 37 *Joint Doctrine Publicatie 2. Inlichtingen* (Den Haag, ministerie van Defensie, 2012) 48.



militaire eigenschappen zoals een top-down organisatiestructuur en duidelijke gezagslijnen niet altijd overeen met de complexiteit van dag-tot-dag situaties. Doctrinair denken is sterk aanwezig binnen de militaire cultuur, wat gepaard gaat met het gebruik van modellen om een weerbarstige werkelijkheid weer te geven. Hiernaast heeft de snelle rotatie van militair personeel tot gevolg dat vaktechnische kennis en ervaring lastig behouden blijft binnen militaire inlichtingenorganisaties. Om deze kennis te waarborgen en adequaat over te dragen aan nieuwe medewerkers komen modellen als de inlichtingencyclus goed van pas. Desalniettemin draagt het uitleggen van complexe relaties zoals die tussen inlichtingenproducenten en klanten in termen van vereenvoudigde modellen als de inlichtingencyclus niet bij aan een dieper begrip van deze relatie. Hiervoor zijn alternatieven zoals het ‘inlichtingenweb’ van Gill en Phythian, dat erkent dat er meerdere complexe interacties plaatsvinden tussen de verschillende punten van zaken als doelstelling, collectie, analyse, wellicht meer passend.<sup>38</sup>

Ook het januskopkarakter van militaire organisaties beïnvloedt de impact die inlichtingenanalyses hebben op besluitvorming. In het spectrum van ‘warme’ naar ‘koude’ inlichtingen zijn besluitvormers over het algemeen ontvankelijker voor ‘warme’ inlichtingen, zoals operationeel-tactische inlichtingen die een directe beslissing vereisen, of inlichtingen die direct bijdragen aan besluitvorming rond militaire inzet. ‘Koude’ inlichtingen, zoals strategische inlichtingenanalyses gericht op de lange termijn, worden over het algemeen makkelijker aan de kant gezet omdat ze geen directe actie vereisen. Officieren doen aan de ‘klantzijde’ vaak pas ervaring op met strategische inlichtingen als zij hogere rangen bereiken.<sup>39</sup> Dit gebrek aan ervaring met ‘koude’ inlichtingen kan een reden zijn dat militaire

besluitvormers vaak ontvankelijker zijn voor de ‘warmere’ kant van het spectrum. Dit is ook beschreven door Handel, die erop wijst dat generaals soms hun ervaring en werkwijze met tactisch-operationele inlichtingen toepassen op het strategische inlichtingendomein, dat een andere manier van werken vereist.<sup>40</sup> Dit is problematisch omdat een gebrek aan ervaring met de hogere niveaus van operationele en strategische inlichtingen kan leiden tot *intelligence failures* wanneer deze inlichtingen niet goed worden toegepast.<sup>41</sup>

## Conclusie

Het doel van dit artikel was om aan de hand van een drietal heilige huisjes te onderzoeken in hoeverre de doorgaans gebruikelijke denkwijze over de inlichtingenproducent-klantrelatie ook standhoudt binnen het militaire inlichtingendomein.

Ten eerste komt naar voren dat door verschillende eigenschappen van militaire organisaties de inlichtingenproducent-klantrelatie complexer en meer gelaagd is dan doorgaans erkend wordt in de inlichtingenliteratuur. De dichotomie tussen producenten en klanten die in zowel de traditionele als in de activistische benadering te vinden is, is hierdoor wellicht minder van toepassing op het militaire inlichtingendomein. Waar het narratief deze relatie vaak schetst in het kader van separate rollen en taakstellingen, zou een voorstelling van deze relatie in meer overlappende en gelaagde rollen kunnen bijdragen aan een verdergaand begrip van het genetwerkte en veelzijdige karakter van de inlichtingenproducent-klantrelatie binnen het militaire domein.

Ten tweede volgt uit de hoge gradatie van institutionele inbedding dat militaire inlichtingenorganisaties wellicht ontvankelijker kunnen zijn voor (in)directe druk om inlichtingenanalyses te conformeren aan besluitvorming. Een gebrek aan empirische data maakt het vooralsnog onmogelijk om hier eenduidige uitspraken over te doen. Het streven naar analytische objectiviteit, wat gezien wordt als

38 Phythian, *Understanding the Intelligence Cycle*, 34.

39 Wolfberg, 'When generals consume intelligence', 460.

40 Handel, *Intelligence and Military Operations*, 26.

41 Handel, *Intelligence and Military Operations*; Wolfberg, 'When generals consume intelligence', 460.



*Besluitvormers zijn over het algemeen ontvankelijker voor 'warme' inlichtingen, zoals operationeel-tactische inlichtingen, die een directe beslissing vereisen*

FOTO MCD, EVA KLIJN

een manier om vrij van beïnvloeding te blijven, is door de Jominiaanse voorkeuren van militaire organisaties mogelijk sterker aanwezig, wat kan leiden tot een onhaalbaar streven naar absolute objectiviteit en de 'absolute waarheid'. Voor een betere toepassing van inlichtingenproducten kan het goed zijn om in plaats hiervan waarden te omarmen als eerlijkheid en call it as you see it, die in lijn zijn met militaire waarden en daarom goed zouden passen in een militaire inlichtingenorganisatie.

Ten derde zijn ook afnemers van militaire inlichtingenproducten niet altijd even ontvankelijk voor de inlichtingen die zij ontvangen, wat

over en weer tot frustratie kan leiden. Een beter begrip van de inlichtingenproducent-klantrelatie, bijvoorbeeld door middel van het 'inlichtingenweb' of het januskopprincipe, zou kunnen bijdragen aan een verbeterd begrip van de manier waarop inlichtingen bijdragen aan besluitvorming.

Er kan dus gesteld worden dat de militaire inlichtingenproducent-klantrelatie andere overwegingen en zienswijzen vereist dan het civiele inlichtingenproces. Om te komen tot een beter en dieper begrip van deze processen in een militaire context is empirisch onderzoek noodzakelijk. ■