

Inlichtingen en de EU

Gevangen tussen ambitie en realiteit?

Drs. Pepijn Tuinier*

Het is cruciaal dat we op inlichtingengebied beter samenwerken. Maar inlichtingen in nauwe zin zijn niet voldoende. De kennis van alle diensten en uit alle bronnen moet bijeen worden gebracht.¹

Internationale inlichtingsamenwerking is uitermate belangrijk voor inlichtingendiensten.² Samenwerken binnen de Europese Unie blijkt in de praktijk echter lastig. Nationale diensten geven van nature de voorkeur aan kleinschalige, informele verbanden waar het risico kleiner is, en de directe wederkerigheid hoger. Hierdoor komt de inlichtingenbehoefte van EU-besluitvormers en instituties mogelijk in de knel. Een behoefte die, gegeven het toenemend belang van collectieve veiligheid in het kader van de EU, alleen maar groeiende is. Dit artikel betoogt dat een versterking van het EU-inlichtingssysteem waardevol is. Dergelijke versterking is echter alleen levensvatbaar als die rekening houdt met de specifieke dynamiek in het domein van inlichtingsamenwerking en de kracht die daarvan uitgaat. Door de coördinatiemechanismen binnen de bestaande Single Intelligence Analysis Capacity uit te bouwen, wordt de horizontale integratie tussen inlichtingendiensten versterkt. En daarmee de meerwaarde die het systeem voor alle betrokkenen heeft. Het is een realistische manier om de Europese ambitie te ondersteunen.

De Europese Unie en inlichtingen vormen vooralsnog een weinig gelukkig huwelijk. Sterker, het is nog altijd een van de minst geïnstitutionaliseerde overheidsfuncties binnen het - qua integratie - toch al achterlopende Europese externe veiligheidsdomein.³ Jarenlang was dit nauwelijks onderwerp van gesprek, ook niet binnen de EU zelf. Zo kwam het woord inlichtingen tot 2002 nauwelijks voor in EU-beleidsstukken en beperkte het zich daarna in veel gevallen tot politieverwerking. Dit is inmiddels veranderd.⁴ Voorstanders van meer strategische autonomie voor de EU hekelen bij herhaling het tandeloze karakter van het EU-inlichtingssysteem en bepleiten een centrale Europese inlichtingendienst.⁵ Tegenstanders benadrukken het belang van nationale soevereiniteit en bekritisieren de wens tot een zelfstandige EU-inlichtingenorganisatie die alleen maar zou leiden tot duplicatie en conflict.⁶ Waar beide partijen het wel over eens lijken, is dat een discrepantie bestaat tussen de

EU-ambitie op het gebied van buitenlands beleid en defensie, en de meer bescheiden realiteit van het inlichtingssysteem dat deze ambitie moet ondersteunen.

Dit artikel richt zich op de veelgehoorde, maar vaak weinig specifieke, roep om een 'versterking van EU-inlichtingen'.⁷ Het stelt zich tot doel deze roep verder te specificeren en te duiden. Hiertoe schetst het eerst de toenemende eigen inlichtingenbehoefte van de EU in een onzekere wereld. Om wat voor inlichtingen gaat het en waarom heeft de EU deze nodig? Daarna volgt een analyse van het EU-inlichtingssysteem dat vooral berust op vrijwillige samenwerking. Welke zwakheden kent het huidige systeem, die blijkbaar een versterking nodig maken? Daar-teenover wordt de toegevoegde waarde van de EU gezet op het gebied van externe veiligheid, vaak vertaald als de uitkomst van integratie.⁸ Welke soort integratie zou de grootste meerwaarde bieden voor internationale inlichtingen-



De EU en inlichtingen vormen voorsnog een weinig gelukkig huwelijk

FOTO EUROPESE COMMISSIE

samenwerking in deze organisatie? Als laatste komen opties voor versterking van het EU-inlichtingensysteem aan de orde. Wat zou, gegeven de dynamiek binnen de EU, de functie en vorm van deze versterking kunnen zijn? Het antwoord op deze vragen draagt bij aan de discussie over strategische autonomie van de EU en schept een beter begrip bij de rol van inlichtingenondersteuning daarbinnen. Zonder dergelijke duiding is elke roep om versterking makkelijk gezegd, maar moeilijk gedaan.

Een toenemende eigen inlichtingenbehoefte

Inlichtingen binnen de EU, of het gebrek daaraan, is inmiddels een veelbesproken onderwerp in zowel de academische literatuur als in beleidsdocumenten. Helaas bestaat er daarbij geen eenduidige definitie van wat met 'inlichtingen' bedoeld wordt. Het woord wordt

- * Pepijn Tuinier is senior beleidsmedewerker bij het ministerie van Defensie en als onderzoeker verbonden aan de Nederlandse Defensie Academie (NLDA) en Universiteit Leiden. Zijn (lopend) promotieonderzoek richt zich op de rol van sociale relaties en vertrouwen in internationale inlichtingsamenwerking, in het bijzonder bij multilaterale samenwerking in de Europese Unie. De zienswijzen in dit artikel behoren uitsluitend de auteur en zijn geen weergave van de positie van het ministerie van Defensie of de NLDA.
- 1 Ursula von der Leyen, 'State of the Union Address 2021'. Zie: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_21_4701.
 - 2 Met 'inlichtingendiensten' wordt in dit artikel bedoeld op inlichtingen- en veiligheidsdiensten die werken op het gebied van externe veiligheid, niet op opsporingsdiensten in de rechtshandhaving. De laatsten houden zich ook bezig met een vorm van inlichtingen, maar hun wettelijk kader en operationele dynamiek verschillen van de eerste.
 - 3 Zie bijvoorbeeld: P.B.M.J. Pijpers en P.A.L. Ducheine, 'Cyberoperaties en de EU', in: *Militaire Spectator* 191 (2022) (7/8).
 - 4 A. Gruszczak, *Intelligence Security in the European Union. Building a Strategic Intelligence Community* (Palgrave MacMillan 2016) 4–12.
 - 5 John M. Nomikos, 'European Union Intelligence Analysis Centre (INTCEN): Next Step to an Agency?', in: *Journal of Mediterranean and Balkan Intelligence* (2015).
 - 6 J.I. Walsh, 'Intelligence-Sharing in the European Union: Institutions are Not Enough', in: *Journal of Common Market Studies* 44 (2006) (3) 638–41.
 - 7 Zie voor een recente aanzet tot meer specificatie: Claire Korteweg, 'Closer EU Intelligence Cooperation: Four Opportunities', in: *Clingendael Spectator* (2022); D. Pronk en C. Korteweg, *Sharing the Burden, Sharing the Secrets*, Clingendael Report (2021).
 - 8 Zie bijvoorbeeld Zandee, Stoetman en Deen, *The EU's Strategic Compass for Security and Defence*, Clingendael Report (2021) 4, 28.

zowel gebruikt voor organisatiestructuren, producten, als voor het proces dat tot deze producten leidt. Inlichtingen zijn er zogezegd in verschillende soorten en maten. Voordat kritisch gekeken kan worden naar het systeem dat hierin moet voorzien, is het zinvol de inlichtingenbehoefte van de EU wat duidelijker te schetsen. Een bekend onderscheid is naar herkomst, zoals de uit de ether of kabel verkregen *signals intelligence* (SIGINT) en de direct uit menselijke bron afkomstige *human intelligence* (HUMINT). Ze worden benut op verschillende niveaus, zoals bij *strategic intelligence* en *operational intelligence*. Ook kunnen ze ingedeeld worden naar hun aard, zoals in het geval van *military intelligence*, *foreign intelligence* of *criminal intelligence*. Veel meer onderscheiden zijn mogelijk, ieder met hun eigen dynamiek en betekenis. Combinaties bestaan ook, zijn onontkoombaar zelfs. Zo zal SIGINT vaak bijdragen aan *military intelligence* en is het vaak onduidelijk waar buitenlandse inlichtingen eindigen en binnenlandse inlichtingen beginnen. Tegelijk hebben al deze inlichtingen op het gebied van (nationale) veiligheid gemeen dat ze een doelgerichte poging zijn tot ondersteuning van overheids-optreden, in het tegengaan van dreigingen of in het bieden van handelingsperspectief.

De formele overheidscompetentie van de EU op het gebied van buitenlands beleid en veiligheid is beperkt. Hoewel ze zich in de loop van de jaren met steeds meer beleidsterreinen is gaan bezighouden, soms met bijna supranationale kracht, is de EU in formele zin geen (con) federatie. Zoals bij elke intergouvernementele organisatie zijn haar bevoegdheden gebaseerd op wat de onafhankelijke lidstaten in verdragen hebben overgeheveld. Deze bevoegdheden zijn niet voor alle beleidsterreinen even verregaand.⁹ Anders dan bijvoorbeeld het communautaire beleid over de interne markt is nationale veiligheid tot op heden de exclusieve verantwoordelijkheid gebleven van elke lidstaat afzonderlijk.¹⁰ Hierdoor ontbeert de organisatie een dwingende claim op (inlichtingen)ondersteuning ten behoeve van de externe veiligheid. Dit betekent niet dat de EU op dit vlak geen ambitie heeft.¹¹ Zo bevat het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) de wens tot een geleidelijke ontwikkeling van operationeel vermogen op het gebied van defensie en stipuleert de inmiddels opgerichte Europese Dienst voor Extern Optreden (EDEO), een soort ministerie van Defensie en Buitenlandse Zaken ineen. Deze dienst moet de Hoge Vertegenwoordiger (HV) assisteren in zijn taken op het gebied van het buitenland- en veiligheidsbeleid, waaronder 'de politieke dialoog met derden' en het verwoorden van 'het standpunt van de Unie'.¹² Niet verrassend verscheen de HV de afgelopen tien jaar steeds vaker in de openbaarheid als spreekbuis van de EU-lidstaten, op onderwerpen zo divers als de stabiliteit in de Hoorn van Afrika, Venezolaanse lokale verkiezingen en de oorlog in Oekraïne.¹³ Gezien de sterke ambitie in het Strategisch Kompas, het recent aangenomen actieplan voor versterking van het EU-veiligheids- en defensiebeleid richting 2030, zal dit de komende jaren niet minder worden. Dit strategisch beleidsdocument van de EU stelt dat een versterking van de eigen inlichtingencapaciteit 'het situationeel bewustzijn en [de] strategische prognoses' de komende jaren moet verbeteren.¹⁴

De EU-instellingen en activiteiten op het gebied van het geïntegreerd buitenland- en veiligheidsbeleid leiden tot een groeiende vraag naar strategische en operationele inlichtingen.¹⁵ De

- 9 S. Weatherill, 'The Constitutional Context of (Ever-Wider) Policy-Making', in: E. Jones (red.), *The Oxford Handbook of the European Union* (Oxford, 2013) 570–74.
- 10 2016/C202, Geconsolideerde versie van het Verdrag betreffende de Europese Unie, Titel I, art. 4(2), 18.
- 11 Zie voor een beschouwing van het EU-pad naar strategische (en operationele) autonomie en de ambitie op het gebied van externe veiligheid bijvoorbeeld: D. Zandee e.a., *European Strategic Autonomy in Security and Defence*, Clingendael Report (2020) en het AIV-rapport *Europese Veiligheid: Tijd voor Nieuwe Stappen*, AIV-advies 112 (2020).
- 12 2016/ C202, Geconsolideerde versie van het Verdrag betreffende de Europese Unie, Titel V, art. 27, 32; art. 42, 38.
- 13 J. Borrell, 'Why the EU Has a Stake in the Stability of the Horn of Africa' (2020). Zie: https://www.eeas.europa.eu/eeas/why-eu-has-stake-stability-horn-africa_en; J. Borrell, 'Share Venezuela Municipal and Regional Elections and the EU Electoral Observation Mission' (2021). Zie: https://www.eeas.europa.eu/eeas/venezuela-municipal-and-regional-elections-and-eu-electoral-observation-mission_en; J. Borrell, 'The War in Ukraine and Its Implications for the EU' (2022). Zie: https://www.eeas.europa.eu/eeas/war-ukraine-and-its-implications-eu_en.
- 14 Raad van de Europese Unie, 7371/22, 'Een strategisch kompas voor veiligheid en defensie' (2022) 3.
- 15 B. Fägersten, 'European Intelligence Cooperation', in: I. Duyvesteyn, B. de Jong en J. van Reijn (red.), *The Future of Intelligence* (Routledge, 2014) 103.

EU heeft daarmee een legitieme eigen inlichtingenbehoefte. Strategische inlichtingen helpen de EU-besluitvormers bij het richten van dit beleid. Het gaat hier om foreign intelligence, vooral in het kader van *strategic foresight* en *strategic warning*, waarmee betekenis wordt gegeven aan de langetermijnontwikkelingen in de omgeving van de EU en de dreiging die hiervan uitgaat. De veelzijdigheid van de EU - een organisatie actief op politiek, militair, sociaal, economisch en cultureel vlak – is terug te zien in de behoefte. De EU wil met een brede blik de wereld inkijken; de reikwijdte van de gepercipieerde veiligheidsdreigingen is groot.¹⁶ Naast meer traditionele dreigingen zoals militaire agressie, terrorisme, en (digitale) beïnvloeding, besteedt de dreigingsanalyse van het Strategisch Kompas aandacht aan de veiligheidsimplicaties van water- en

voedselschaarste, klimaatverandering, nieuwe energiebronnen en migratiestromen.¹⁷ Operationele inlichtingen helpen praktische beslissingen te nemen over activiteiten die de fysieke en digitale integriteit van de EU moeten beschermen. Binnen de EU bestaan steeds meer operationele initiatieven die dit soort inlichtingen nodig hebben. Zo zal de wens om in 2025 een militaire EU-missie van 5.000 man te kunnen ontplooiën in een *non-permissive environment*, gepland en aangestuurd door een eigen hoofdkwartier, leiden tot een behoefte aan inlichtingen over buitenlandse krijgsmachten, vijandelijke groeperingen en (potentiële)

16 J. Borrell, 'Foreword - a Strategic Compass to Make Europe a Security Provider' (2022).

17 EEAS Press Team, 'Memo; Questions and Answers - Threat Analysis' (2020).



Hoge Vertegenwoordiger van de EU Josep Borrell. De afgelopen tien jaar verscheen de HV steeds vaker in de openbaarheid als spreekbuis van de EU-lidstaten

missiegebieden. Daarnaast vergroten de operationele *toolboxes* die worden uitgerold voor onder meer *cyber diplomacy*, *hybrid threats* en *foreign information manipulation and interference*, de noodzaak tot een (continue) onderkenning en analyse van de dreigingen op deze gebieden.¹⁸

Een systeem van vrijwillige samenwerking

Het gebrek aan supranationale bevoegdheden maakt dat de inlichtingenondersteuning in de EU per definitie een vorm van intergouvernementele samenwerking is.¹⁹ Ze is gebaseerd op solidariteit, vrijwillige bijdragen van de lidstaten en een eventuele wens tot nauwere onderlinge samenwerking.²⁰ Deze internationale inlichtingsamenwerking is echter niet vanzelfsprekend. Sterker, op het eerste gezicht heeft ze iets strijdigs in zich. Inlichtingendiensten worden doorgaans beschouwd als bastions van nationale macht, nationale soevereiniteit en nationale veiligheid.²¹ Ze opereren op basis van een nationale opdracht en mandaat, en zijn doorgaans stevig ingebed in nationale structuren. In de arena van de internationale betrekkingen dienen Europese inlichtingendiensten dan ook primair het belang van hun land en streven ze naar competitief voordeel. Hiertoe moeten ze rivaliserende diensten continu een stapje voor zijn. Ze proberen te ontdekken wat verborgen

had moeten blijven, en dit eerder en beter te doen dan anderen. In deze context worden informatie en kennis beschouwd als eigendom; kostbaar om te verkrijgen, waardevol om in handen te hebben, en winstgevend om te verhandelen.²² De bijbehorende cultuur van exclusiviteit, geheimhouding, autonomie en altijd de 'eerste willen zijn' vormt een belangrijk obstakel voor diepgaande samenwerking.²³ Het leidt bovendien tot het voortdurend afwegen van kosten en baten. Inlichtingendiensten zouden alleen willen samenwerken als ze er iets voor terug krijgen, het in de inlichtingenwereld bekende adagium *quid pro quo*.

Langs de traditionele meetlat van nationale kosten en baten is multilaterale samenwerking binnen de EU niet erg aantrekkelijk voor inlichtingendiensten.²⁴ De kosten-batenbalans is doorgaans slechter dan bij bilaterale samenwerking. Ten eerste verhoudt delen met vele organisaties (tegelijk) zich moeilijk met het uitgangspunt van exclusiviteit en competitief voordeel. Bovendien is het voor partners in een multilateraal verband eenvoudig om gebruik te maken van andermans producten zonder zelf bij te dragen, het zogenaamde *free-riding*.²⁵ Ten tweede heeft de EU zelf weinig te bieden.²⁶ De gezamenlijke militaire en civiele inlichtingencapaciteit is nog altijd maar een fractie van welke nationale inlichtingendienst in Europa dan ook, een enkele uitzondering daargelaten. Bovendien heeft geen van de betreffende organisaties in de EU een sterke eigen informatiepositie. Ze hebben bijvoorbeeld geen bijzondere bevoegdheden voor de collectie van data en informatie. Ten derde is inlichtingendeling binnen de EU risicovol. Met zoveel lidstaten en organisaties lijkt de kans levensgroot dat via een van hen, bewust of onbewust, verstrekte inlichtingen op een verkeerde plek belanden of anders gebruikt worden dan overeengekomen. Daarbij bestaat zorg over de interne veiligheid binnen de EU op het gebied van veilige communicatiemiddelen en processen, zoals ten aanzien van de vereiste *security clearances* bij afnemers van inlichtingen binnen de organisatie.²⁷ Kortom: vanuit een traditioneel perspectief lijkt inlichtingsamenwerking binnen de EU vooral iets te kosten, weinig op te

18 Raad van de Europese Unie, 'Een strategisch kompas', 19-22.

19 Voor Defensie staat het arrangement hiervoor bekend als het *Cooperation Framework Agreement for Intelligence support to the European Union* (CFAIS).

20 2016/ C202, Geconsolideerde versie van het Verdrag betreffende de Europese Unie, Titel V, art. 24(3), 30; Titel IV, art. 20, 27.

21 A. Rathmell, 'Towards Postmodern Intelligence', in: *Intelligence and National Security* 17 (2002) (3) 102.

22 M.H. Maras, 'Overcoming the Intelligence-Sharing Paradox', in: *Comparative Strategy* 36 (2017) (3) 189-91.

23 G.F. Treverton, CSIS Strategic Technologies Program, *New Tools for Collaboration* (2016).

24 B. Müller-Wille, *For Our Eyes Only? Shaping an Intelligence Community within the EU*, ISS Occasional Paper (2004) 15-16.

25 T. Wetzling, 'European Counterterrorism Intelligence Liaisons', in: S. Farson e.a. (red.), *PSI Handbook of Global Security and Intelligence: National Approaches* (Greenwood Publishing Group, 2008) 23.

26 R. J. Aldrich, 'Intelligence and the European Union', in: E. Jones e.a. (red.), *The Oxford Handbook of the European Union* (Oxford, Oxford University Press 2012) 629.

27 Gruszczak, *Intelligence Security in the European Union*, 137.

leveren, en maakt bovendien kwetsbaar. De kans dat diensten in deze multilaterale omgeving ‘high-grade killer punch’-inlichtingen uit bijzondere inlichtingmiddelen delen is gering.²⁸

Het EU-inlichtingensysteem lijkt te zwak geïnstitutionaliseerd om het hoofd te bieden aan de uitdagingen op het gebied van multilaterale inlichtingsamenwerking.²⁹ Inlichtingen is binnen de EU dan ook een relatief jong begrip. De EU kreeg pas een eigen inlichtingencapaciteit op het gebied van veiligheid en defensie met het geleidelijk integreren van de militaire West-Europese Unie (WEU) vanaf 1999. De functies en rechtsbasis van het huidige militaire *intelligence directorate* binnen de militaire staf (EUMS INT) en het civiele *intelligence and situation centre* (INTCEN) vertonen nog altijd grote gelijkens met de structuren uit die tijd.³⁰ Ze combineren een beperkte analysecapaciteit, ondersteund door nationale diensten, met omgevingsbewustzijn uit open bronnen en eigen informatie. De vrijwilligheid van nationale bijdragen geeft ruimte aan terughoudendheid en kan eenvoudig leiden tot vrijblijvendheid.³¹ Toch zijn twee kanttekeningen bij dit doembeeld op zijn plaats. Ten eerste hebben EUMS INT en INTCEN de afgelopen jaren grote stappen gezet in omvang en expertise.³² Daarbij is de militaire en civiele inlichtingenondersteuning voor EU-besluitvormers steeds verder geïntegreerd en werd het onderscheid tussen binnen- en buitenlandse veiligheid losgelaten. Ten tweede spelen informele verbanden, veelal gedreven door vertrouwen, een belangrijke rol in internationale inlichtingsamenwerking.³³ Ook de EU profiteert van de lappendeken aan operationele samenwerkingsverbanden en uitwisseling buiten de organisatie, die een veilige omgeving bieden voor uitwisseling. Versterking van het (formele) EU-inlichtingensysteem zou dan ook gestalte moeten krijgen zonder de flexibiliteit en slagkracht hiervan in gevaar te brengen.³⁴

Toegevoegde waarde door horizontale integratie

Vanuit een functioneel perspectief levert een succesvol EU-inlichtingensysteem toegevoegde

De vrijwilligheid van nationale bijdragen geeft ruimte aan terughoudendheid en kan eenvoudig leiden tot vrijblijvendheid

waarde voor alle betrokken partijen. Het systeem moet hun iets bieden wat zij elders niet (eenvoudig) kunnen krijgen.³⁵ De verschillende EU-besluitvormers en instituties hebben belang bij tijdige en hoogwaardige inlichtingen die toegespitst zijn op hun specifieke behoefte. Hoe groter de kennis over hun omgeving, hoe kleiner hun onzekerheid en hoe meer handelingsperspectief ze hebben. De Europese inlichtingendiensten hebben belang bij een zo efficiënt mogelijke taakuitvoering. Hoe meer het systeem aansluit op bestaande samenwerkingsverbanden en deze complementeert, hoe meer het hen ontlast of zelfs helpt. De overeenkomst is dat de samenwerking beide partijen idealiter nieuwe

28 R.J. Aldrich, ‘Transatlantic Intelligence and Security Cooperation’, in: *International Affairs* 80 (2004) (4).

29 Davis Cross, ‘A European Transgovernmental Intelligence Network and the Role of IntCen’, in: *Perspectives on European Politics and Society* 14 (2013) (3) 391.

30 Salmi, ‘Multilateral Intelligence Cooperation in the EU’.

31 Gruszczak, *Intelligence Security in the European Union*, 157.

32 B. Fägersten, *For EU Eyes Only?*, EUISS Issue Brief (2016) 1–2.

33 Voor een uitgebreidere beschouwing van de rol van sociale mechanismen en vertrouwen in internationale inlichtingsamenwerking, zie bijvoorbeeld P. Tuinier, ‘Explaining the Depth and Breadth of International Intelligence Cooperation: Towards a Comprehensive Understanding’, in: *Intelligence and National Security* 36 (2021) (1); P. Tuinier, T. Brocades Zaalberg, en B. Rietjens, ‘The Social Ties That Bind: Unravelling the Role of Trust in International Intelligence Cooperation’, in: *International Journal of Intelligence and Counterintelligence* (2022), DOI: 10.1080/08850607.2022.2079161.

34 N. Labasque, ‘The Merits of Informality in Bilateral and Multilateral Cooperation’, in: *International Journal of Intelligence and Counterintelligence* 33 (2020) (3) 497.

35 Müller-Wille, ‘EU Intelligence Co-Operation. A Critical Analysis’, in: *Contemporary Security Policy* 23 (2002) (2) 78–79.



Nederlandse en Belgische militairen trainen voor een EU Battlegroup. Binnen de EU bestaan steeds meer operationele initiatieven die inlichtingen nodig hebben over buitenlandse krijgsmachten, vijandelijke groeperingen en (potentiële) missiegebieden

inzichten geeft. Hier ligt een kans. De EU bevindt zich op een unieke positie tussen een diverse set aan organisaties die elkaars beeld kunnen aanvullen, maar elkaar niet van nature vinden. Omdat in Europa bijna geen twee landen te vinden zijn die hun inlichtingendiensten op dezelfde manier hebben gestructureerd en ingebed, is het niet gezegd dat zij elkaar moeiteloos vinden.³⁶ Het koppelvlak in de EU gaat echter verder dan deze meer traditionele

partners. De brede en hybride set aan dreigingen maakt dat tientallen EU-organisaties de facto werkzaam zijn in het veiligheidsdomein en beschikken over relevante informatie. De EU is bovendien een aantrekkelijke gesprekspartner voor kenniscentra en denktanks. Er ligt een dankbare rol in het bijeenbrengen van al deze organisaties en hun inzichten te combineren tot een geïntegreerd inlichtingenbeeld. Zo zou de expertise van het Europees Milieuagentschap



FOTO MCD, EVA KLIJN

kunnen bijdragen aan het dreigingsbeeld voortkomend uit een ongelijke wereldwijde verdeling van voedsel en toenemende schaarste. In diversiteit aan kennis overtreft de EU ieder van de lidstaten afzonderlijk en ook meer eenzijdig gedimensioneerde multilaterale organisaties zoals de NAVO.

De unieke waarde van het EU-inlichtingensysteem is integratie. Het samenbrengen van

organisaties en activiteiten biedt schaal- en synergievoordelen. Het is echter niet reëel te veronderstellen dat de integratie op het gebied van EU-inlichtingen sneller zal gaan dan die op het terrein van de (nationale) veiligheid dat het moet ondersteunen. In reactie op de eerste versie van het Strategisch Kompas vonden veel lidstaten, waaronder Nederland, dat 'het een goede balans had gevonden tussen ambitie en realisme'.³⁷ Wat precies bedoeld werd met 'realisme' is onduidelijk, maar het is aan-nemelijk dat het hier gaat om de grenzen van nationale soevereiniteit en de onwil om op korte termijn meer bevoegdheden aan Europese instituties over te dragen. Dergelijk realisme is zeker op zijn plaats ten aanzien van het EU-inlichtingensysteem. Inlichtingen is wellicht het meest gevoelige, en daarmee het meest lastige, samenwerkingsterrein van nationale veiligheid. Zeker in het geval van dreigingen die sterk verweven zijn met de nationale samenleving, zoals ongewenste buitenlandse inmenging en desinformatie, bestaat de paradoxale situatie dat om de grondrechten van burgers te beschermen, soms juist inbreuk wordt gemaakt op diezelfde grondrechten.³⁸ Hoewel de EU een steeds grotere rol speelt in het waarborgen van deze grondrechten, bijvoorbeeld op het gebied van privacy, zijn rechtstatelijke uitzonderingen voor inlichtingenverwerving een zuiver nationale aangelegenheid. Alleen al om deze redenen is het onwaarschijnlijk dat er op korte termijn iets zal ontstaan als een 'Europese inlichtingendienst', een terugkerend thema in de discussie over EU-inlichtingen.³⁹ Het is bovendien de vraag welk probleem het zou oplossen (en welke het creëert). Los van praktische en wettelijke uitdagingen, biedt de oprichting van een Europese dienst vooral een extra onvolkomen speler in een toch al gefragmenteerd landschap. Het zou de bestaande perceptie van competitie en rivaliteit tussen de inlichtingendiensten mogelijk alleen maar versterken en zo brede inlichtingsamenwerking in de EU eerder hinderen dan helpen.

36 Müller-Wille, *For Our Eyes Only?*, 17–19.

37 Minister van Buitenlandse Zaken H.P.M. Knapen, 'Verslag van de Raad van Buitenlandse Zaken', 15 november 2021.

38 'De AIVD en Privacy'. Zie: <https://www.aivd.nl/onderwerpen/aivd-en-privacy>.

Los van praktische en wettelijke uitdagingen biedt de oprichting van een Europese dienst vooral een extra onvolkomen speler in een toch al gefragmenteerd landschap

Een versterking van het EU-inlichtingensysteem door verdere integratie moet zich niet richten op hiërarchisch samenvoegen (verticale integratie), maar op functioneel samenbrengen (horizontale integratie). Horizontale integratie brengt mensen en eenheden binnen een organisatie dichter bij elkaar door het bevorderen van directe (onderlinge) interactie.⁴⁰ Op deze manier is het mogelijk optimaal te profiteren van een gediversifieerd netwerk zonder de autonomie van betreffende partners te zeer te beknotten. Horizontale integratie van het EU-inlichtingensysteem combineert het beste van twee werelden. Het respecteert de grenzen van nationale soevereiniteit en verhoudt zich goed tot de succesvolle informele en pragmatische wijze van samenwerking door inlichtingendiensten in Europa. Tegelijk laat het de EU beter aansluiten op bestaande inlichtingstromen zonder ze over te nemen of over te doen. Het gaat fragmentatie tegen en levert unieke *all-*

source-producten uit een grote diversiteit aan bronnen. Het dient daarmee zowel de strategische als de operationele inlichtingenfunctie van de EU. Het versterkt bovendien diens positie vis-à-vis haar netwerkpartners. De nadruk op toegevoegde waarde en complementariteit biedt daarbij de mogelijkheid voort te bouwen op wat werkt, en aan te vullen wat ontbreekt.⁴¹ Deze geleidelijke ontwikkeling van de inlichtings-samenwerking volgt ‘het beproefde pad, gedreven door voorzichtige noodzaak, van een bilaterale oorsprong naar een meer multilaterale insteek’.⁴² Het koppelt ambitie aan realisme.

Een versterking van SIAC

Voor een functionele versterking van het EU-inlichtingensysteem moet horizontale integratie een gedaante krijgen. Er moet allereerst een plek zijn waar alle relevante informatiestromen en ‘geheime’ inlichtingen bijeenkomen en in samenhang worden gezien. Zoals uit het openingscitaat van de voorzitter van de Europese Commissie blijkt, bestaat zo’n plek momenteel binnen de EU niet. Ze suggereert het opzetten van een nieuw ‘gezamenlijk centrum voor omgevingsbewustzijn’, maar voor een geschikte plek hoeft ze helemaal niet zo ver te zoeken. In de bestaande Single Intelligence Analysis Capacity (SIAC) integreren EUMS INT en INTCEN in toenemende mate inlichtingen van militaire en civiele inlichtingendiensten, en combineren ze deze met eigen informatie uit bijvoorbeeld lopende EU-missies en van het EU-satellietcentrum in Torrejón, Spanje.⁴³ SIAC heeft al tot taak het omgevingsbewustzijn te vergroten en is bij uitstek de plek voor verdere integratie. Het omvat de benodigde kennis en kunde voor geïntegreerde analyse. Bovendien biedt het de beveiligde omgeving die noodzakelijk is voor het samensmelten van inlichtingen en informatie. De kracht van SIAC is daarbij dat het een functioneel arrangement is. Het kan elke vorm aannemen die de deelnemers wensen en zich aanpassen aan de noden van de tijd. Maar dit gebrek aan vaste vorm is tegelijk een zwakte. Het bereiken van integratie is doorgaans makkelijker gezegd dan gedaan.⁴⁴ De in veel beleidsdocumenten terugkomende

39 R. Bossong, *Intelligence Support for EU Security Policy*, SWP Comment (2018) 1, 7.

40 John Child, *Organization: Contemporary Principles and Practices* (2nd Edition, Southern Gate, Chichester, West Sussex, UK, Wiley, 2015) 9, 14..

41 Müller-Wille, *For Our Eyes Only?*, 35.

42 A.D.M. Svendsen, ‘Developing International Intelligence Liaison Against Islamic State’, in: *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence* 29 (2016) (2) 261.

43 EEAS, *EU Intelligence Analysis Centre (INTCEN) Factsheet*, 1.

versterking van SIAC kan dan ook eenvoudig verworden tot een papieren tijger. SIAC moet daadwerkelijk in staat gesteld worden een betere (ver)binding tussen de netwerkpartners te bewerkstelligen. De volgende – en daarmee voor de EU meest voor de hand liggende – stap in horizontale integratie na samenwerken is coördinatie.⁴⁵

Er zijn verschillende mechanismen om coördinatie binnen en tussen organisaties te bevorderen.⁴⁶ Een uitputtende behandeling voert hier te ver, maar ten minste drie ervan bieden enig houvast bij een verkenning van concrete maatregelen ter versterking van SIAC. Ten eerste het verkleinen van de onderlinge afstand. Het letterlijk samenbrengen van autonome partners bevordert anticipatie en directe informatie-uitwisseling. SIAC hanteert op thema's als hybride dreiging al het concept van *intelligence fusion* om kennis en expertise praktisch bijeen te brengen (Hybrid Fusion Cell).⁴⁷ Bij fusie delen vertegenwoordigers van organisaties selectief inlichtingen en werken ze in kleinere werkverbanden aan voor hen relevante gezamenlijke producten.⁴⁸ SIAC kan de permanente spil zijn voor (wisselende) groepen van *able and willing* inlichtingendiensten en EU-instituten die op specifieke onderwerpen verschillende geïntegreerde producten maken.⁴⁹

Ten tweede het vergroten van de directe afstemming. De complexiteit van het netwerk en de diversiteit van de inlichtingenbehoefte rechtvaardigen dat SIAC binnen de EU een actievere rol als coördinator krijgt. Bij gebrek aan formele macht (*tasking and control*) moet dit gebaseerd zijn op overleg en overreding. Alleen door regelmatig en intensief (informeel) contact met de nationale inlichtingendiensten is het mogelijk inzicht te krijgen in hun (doorgaans geheime) prioriteiten, hiaten in het collectieve beeld vast te stellen en de meest geschikte partner(s) te bewegen deze behoefte van de EU bij hun productie mee te nemen.

Ten derde de verankering van vertrouwenwekkende routines. Ingeslepen patronen helpen samenwerking door het scheppen van duidelijke verwachtingen en het vergroten van de uitwis-

selbaarheid. Standaardisatie kan op vele vlakken plaats vinden, zoals door een gezamenlijk begrippenkader. Het stimuleert bijdragen van lidstaten en voorkomt misverstanden tussen partners. Een repeterende productiecycclus voor inlichtingen gekoppeld aan directe beleidsvorming, zoals nu voor de dreigingsanalyse van het Strategisch Kompas, heeft een disciplinerende werking en dwingt inlichtingendiensten om de EU-inlichtingondersteuning serieus in te bedden. Voor de EU lijkt de belangrijkste winst echter te liggen bij de uniforme interpretatie en uitrol van veiligheidsprocedures en technische communicatiesystemen. Deze zijn een essentiële voorwaarde voor het tijdig kunnen leveren van inlichtingen en om EU-instituten in het netwerk op te kunnen nemen.⁵⁰ SIAC kan de motor zijn achter standaardisatie.

Een versterking van de coördinatie binnen SIAC kost tijd, geld en wilskracht. Geen van de hierboven gedane suggesties is weliswaar nieuw of revolutionair, zelfs niet in de context van de EU.⁵¹ Maar zo zijn ze ook niet bedoeld. Het uitbouwen van bestaande initiatieven kan waarschijnlijk rekenen op het meeste draagvlak en biedt de grootste kans op succes. Ze hebben wel een zetje in de rug nodig. Veel coördinatie-mechanismen staan nog in de kinderschoenen. Zo bestaat binnen de EU een *Intelligence Steering Board* voor afstemming, maar mist het routines voor directe dagelijkse interactie met inlichtingendiensten en integratie met niet-traditionele partners. Een korte vergelijking met de inlichtingenhervormingen bij de NAVO onderstreept daarbij hoe lang de weg voor SIAC

44 Child, *Organization*, 111.

45 K. Brown, M. Mandell en R. Keast, 'Getting the Right Mix: Unpacking Integration Meanings and Strategies', in: *International Public Management Journal* 10 (2007) (1) 12.

46 G.A. Okhuysen en B. Bechky, 'Coordination in Organizations', in: *The Academy of Management Annals* 3 (2009) (1) 472–81; Child, *Organization*, 128–130.

47 European Commission, SDW (2020) 153, *Report on the Implementation of the 2016 Joint Framework on Countering Hybrid Threats and the 2018 Joint Communication on Increasing Resilience and Bolstering Capabilities to Address Hybrid Threats*, 2-3.

48 V. Catano en J. Gauger, 'Information Fusion: Intelligence Centers and Intelligence Analysis', in: I. Goldenberg e.a. (red.), *Information Sharing in Military Operations* (Springer Cham, 2017) 17–19, 22, 28.

49 Fägersten, 'European Intelligence Cooperation', 106–7.

50 Müller-Wille, *For Our Eyes Only?*, 40–44.

51 Zie bijvoorbeeld P. Seyfried, *Potentials and Limits of Intelligence Cooperation at EU Level*, Federal Academy for Security Policy, Security Policy Working Paper 20/2017, 4.



Een repeterende productiecyclus voor inlichtingen gekoppeld aan directe beleidsvorming, zoals nu voor de dreigingsanalyse van het Strategisch Kompas, dwingt inlichtingendiensten om de EU-inlichtingondersteuning serieus in te bedden

waarschijnlijk nog is. De *Joint Intelligence and Security Division* (JISD) en *Assistant Secretary General for Intelligence and Security* (ASG-I&S) konden bij hun hervormingen leunen op een militair bondgenootschap met bijna 75 jaar aan collectieve ervaring op het gebied van inlichtingen. Zo zijn standaardisatie en interoperabiliteit wezenskenmerken van de organisatie, is operationele nabijheid gemeengoed in hoofdkwartieren en missies, en bestaat er een uitgekristalliseerde productiecyclus voor inlichtingen. Toch was het bereiken van meer cohesie en synergie ook bij de NAVO geen sinecure.⁵² De uitgangspositie van SIAC is slechter. Het mist een centrale positie in de eigen organisatie, sterke eenhoofdige leiding en een ondersteunende staf, terwijl de weerstand die het zal ontmoeten waarschijnlijk groot is. De diversiteit aan partners met een eigen agenda en idee, binnen en buiten de eigen organisatie, is enorm, de NAVO inbegrepen. Zo vroegen bij de oprichting van JISD waarschijnlijk weinigen zich openlijk af hoe dit zich verhiel tot de NAVO-EU-samenwerking en duplicatie. Bij inlichtingenondersteuning voor en door SIAC zal dit anders zijn. Met de huidige oorlog in Oekraïne is de vraag op welke vlakken de EU complementair is aan de NAVO actueler dan ooit.⁵³

Conclusie: de balans tussen ambitie en realisme

Het EU-inlichtingensysteem lijkt gevangen te zitten tussen Europese ambitie en de (veelal nationale) realiteit van inlichtingsamenwerking. Het is gebaseerd op vrijwillige samenwerking en de EU lijkt niet zo'n aantrekkelijke partner. Meer integratie kan dit probleem verlichten, maar het structureel samenvoegen van inlichtingendiensten in de EU verhoudt zich slecht tot de exclusieve bevoegdheid van de lidstaten over hun eigen veiligheid en botst met de heersende inlichtingencultuur. Daarbij behoren heimelijke inlichtingenoperaties tot de meest gevoelige overheidsactiviteiten. Er is echter nog een realiteit. Externe veiligheid is meer en meer een EU-aangelegenheid. Hoewel veel eurosceptici moeite zullen hebben met de groeiende activiteit van EU-instituten op het

gebied van buitenlandse politiek en defensie, hebben de lidstaten de ambitie op dit vlak expliciet ondersteund. De recente ontwikkelingen in Oekraïne hebben deze ambitie alleen maar vergroot. Adequate inlichtingenondersteuning hoort hierbij en het huidige systeem is onvoldoende in staat deze tijdig en volledig te bieden. Horizontale, functionele integratie geeft zich rekenschap van beide realiteiten.

Een functionele versterking van de coördinatie door SIAC koppelt ambitie aan realisme. Als dit arrangement voor EU-inlichtingenondersteuning beter in staat wordt cohesie en synergie te bewerkstelligen tussen de autonome partners in het netwerk, biedt het ze allemaal een unieke toegevoegde waarde. Het zou de EU een aantrekkelijkere plek voor samenwerking maken en tegelijk EU-besluitvormers bedienen. SIAC biedt al de basis hiervoor, maar het moet nog wel stappen maken om echt de spin in het web te worden van EU-informatie- en inlichtingstromen. Het Strategisch Kompas geeft hiertoe al een aanzet. Maar voor niets gaat de zon op. De levensvatbaarheid is afhankelijk van de bereidwilligheid van lidstaten om direct en indirect bij te dragen. Bijvoorbeeld door het goedkeuren van EU-budget voor een veilig communicatiesysteem, het opnemen van EU-inlichtingenbehoefte in nationale prioriteiten of door het sturen van meer personeel naar SIAC. Zonder deze bijdragen zijn de ambities en instituten van de EU een lege huls. Uiteindelijk is de EU wat wij willen dat zij is. ■

52 J. Ballast, 'Merging Pillars, Changing Cultures', in: *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence* 31 (2018) (4) 728–31, 736.

53 S. Mengelberg, 'EU en NAVO: concurrerend of complementair?', in: *Militaire Spectator* 191 (2022) (3).