

NATO Intelligence Development Campaign

H. Emmens - commodore van de Koninklijke Luchtmacht*

Inleiding

En themanummer van dit blad in november 2001 handelde over 'Inlichtingen en Veiligheid'. Daarin schreef generaal-majoor b.d. J.R. Karssing een artikel met de titel 'De NAVO en inlichtingen'.¹ Terloops geeft hij hierin aan dat een *NATO Intelligence Development Campaign* (NIDC) is geïnitieerd. Dit artikel gaat nader in op die NIDC.

Om het geheugen op te frissen geef ik eerst een korte samenvatting van genoemd artikel: wat is 'NATO Intelligence' nu eigenlijk. De NAVO heeft geen eigen militaire inlichtingen- en veiligheidsdienst; het zijn de (strijdkrachten van de) lidstaten die daarover beschikken. Deze lidstaten hebben afgesproken dat ze de NAVO van de benodigde inlichtingeninformatie zullen voorzien voor de uitvoering van de NAVO-taken. De NAVO ontvangt daarom over het algemeen inlichtingproducten van de landen en geen

'ruwe' gegevens. De inlichtingenorganisatie van de NAVO verzamelt de verschillende van landen verkregen producten en verwerkt die tot een op de behoefte van de (strategische, tactische dan wel operationele) commandant toegesneden product.

Ter illustratie: de inlichtingenorganisatie van de NAVO-commandostructuur telt in totaal ongeveer 500 organisatieplaatsen, de Nederlandse Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst telt ongeveer 750 personen.

De meerwaarde van de NAVO-inlichtingenorganisatie ligt in het feit dat over het algemeen meerdere landen producten aanleveren over hetzelfde onderwerp. Feiten uit verschillende van die producten kunnen gezamenlijk weer tot nieuwe informatie leiden: het geheel is vaak meer dan de som der delen. De kwaliteit van de producten van de NAVO-inlichtingenorganisatie hangt ook af van de geleverde producten. De lidstaten leveren die producten niet automatisch. Met name de informatie die is gebaseerd op eigen inlichtingen verzamelcapaciteiten (*human intelligence, signals intelligence, communications intelligence, imagery intelligence*) kan als gevoelig worden gekenschetst. Deze zou immers zowel de bronnen (hun plaats, hun doelen, hun hulpmiddelen) als de nauwkeurigheid van de technische hulpmiddelen kunnen verraden. Er zijn dan ook nauwkeurig vastgestelde regels over hoe en met wie de informatie kan en mag worden gedeeld.

Na deze korte inleiding ga ik nader in op de NIDC. Ik sta achtereenvolgens stil bij de geschiedenis, de werkwijze en de resultaten van de NIDC. Daarna ga ik in op het vervolg en sluit af met enkele conclusies.

Geschiedenis

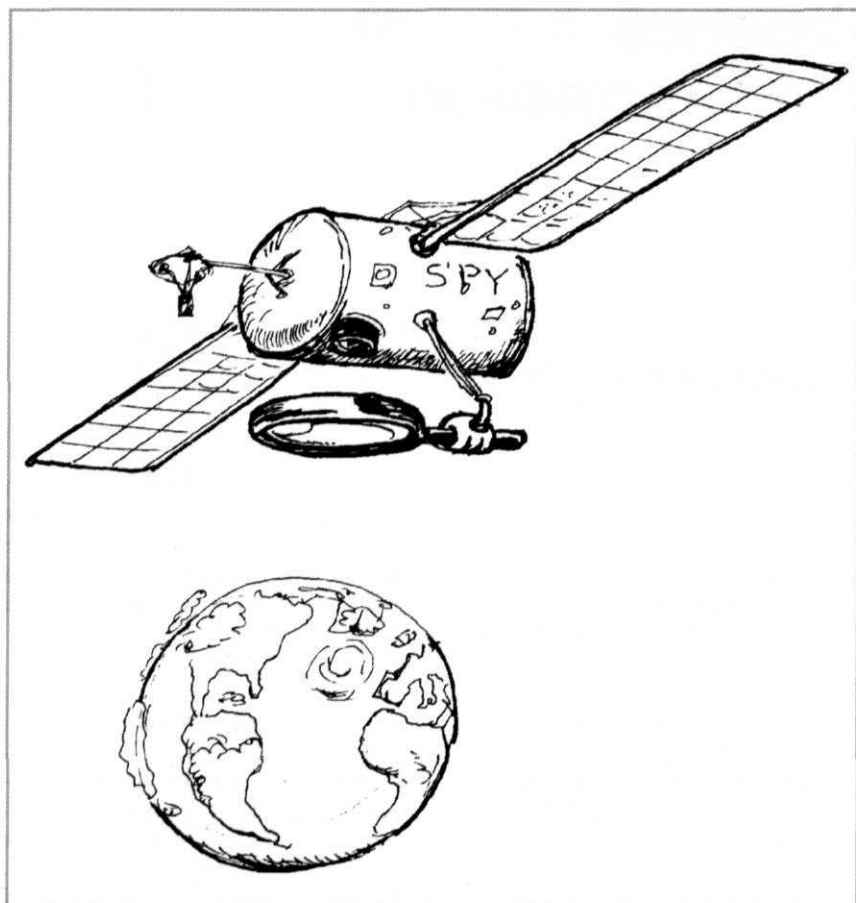
In 1998 werd een onderzoek gehouden naar de wijze waarop de inlichtingenorganisatie in *Allied Command Europe* (ACE) was gestructureerd. Aanleiding daarvoor was een wijd verbreid gevoel dat er in de hoofdkwartieren van het ACE sprake was van een grote mate van duplicatie van werkzaamheden. Ook werd geconstateerd dat er heel wat haperde aan de wijze waarop de inlichtingenorganisatie van de NAVO als geheel was opgezet en de inlichtingenbehoeften werden vastgesteld en aan de landen bekendgesteld. Ook de architectuur waarmee deze behoeften moesten worden gerealiseerd vertoonde gebreken: de inlichtingenorganisatie van de NAVO was onvoldoende mee-geëvolueerd met de veranderde geostrategische omgeving en technologische vernieuwing. Dit leidde tot het initiatief voor de NIDC.

Het proces werd versneld door de lessen uit de *Kosovo Air Campaign* die de tekortkomingen nog eens onderstreepten. De *NATO Intelligence Board* (NIB),² het hoogste NAVO-orgaan op inlichtingengebied, stemde in april 2000 in met de instelling van de NIDC,

* De auteur is werkzaam bij de 'Intelligence Division' van SHAPE.

¹ *Militaire Spectator*, 170 (2001) (11), p. 604 ev.

² De 'NATO Intelligence Board' is de bijeenkomst van hoofden van de militaire inlichtingendiensten van de NAVO-lidstaten en staat onder leiding van de 'Assistant Director Intelligence' van de 'International Military Staff' van het NAVO-hoofdkwartier. Overige deelnemers zijn de 'assistent chief of Staff Intelligence' van SHAPE, de 'deputy assistant chief of staff Operations/Intelligence' van SACLANT en een vertegenwoordiger van de 'NATO BICES Agency'. De NIB vergadert tweemaal per jaar.



Gezocht...

waarna het Militair Comité (MC) van de NAVO het in juni van dat jaar bekrachtigde.

Werkwijze

Om aan de campagne leiding te geven werd een *NIDC Steering Committee* ingesteld, de werkzaamheden werden uitgevoerd onder leiding van een *NIDC Coordination Group* die zich concentreerde op de geconstateerde tekortkomingen binnen de NAVO-commandostructuur. Voor de binnen het NAVO-hoofdkwartier geconstateerde gebreken werd een interne werkgroep opgericht.

In het begin leek de NIDC te verworpen tot een bureaucratische exercitie. Er werd een lijvig *campaign plan* geschreven dat werd gekenmerkt

door wollig en hoogdravend taalgebruik en weinig tot de verbeelding sprak. De vertaling van het plan in een werkmatrix leed aan datzelfde euvel. Het leidde tot apathie in de organisatie en gebrek aan aandacht vanuit de leiding. Ook de landen toonden nog weinig echte belangstelling voor de voortgang van de NIDC.

Medio 2001 werd vanuit SHAPE het initiatief genomen met name de werkmatrix opnieuw te bezien en een nieuwe impuls te geven. Dit werd gedaan door elk van de probleemgebieden opnieuw onder de loep te nemen, de tekortkomingen helder te formuleren, oplossingsrichtingen te beschrijven, ze te voorzien van een tijdsplan en aan te geven wie voor de realisatie verantwoordelijk was. Ook werd de herziene matrix nogmaals naast de *lessons learned* van de 'Kosovo Air

Campaign' gelegd om zeker te stellen dat alle tekortkomingen op inlichtingengebied werden bestreken. In een later stadium werd de matrix geactualiseerd naar aanleiding van de wereldwijde strijd tegen het terrorisme na de aanslagen op 11 september 2001 in de Verenigde Staten.

Een ander instrument werd gevormd door een inventarisatie van alle *boards and committees*, de werkgroepen op inlichtingengebied. Het resultaat loog er niet om: een veelheid van werkgroepen die vaak van elkaar niet wisten dat ze bestonden, laat staan dat ze van elkaars resultaten op de hoogte waren of iets onderling op elkaar afstemden. Er was duidelijk sprake van 'verzuiling binnen een zuil'.

Resultaten

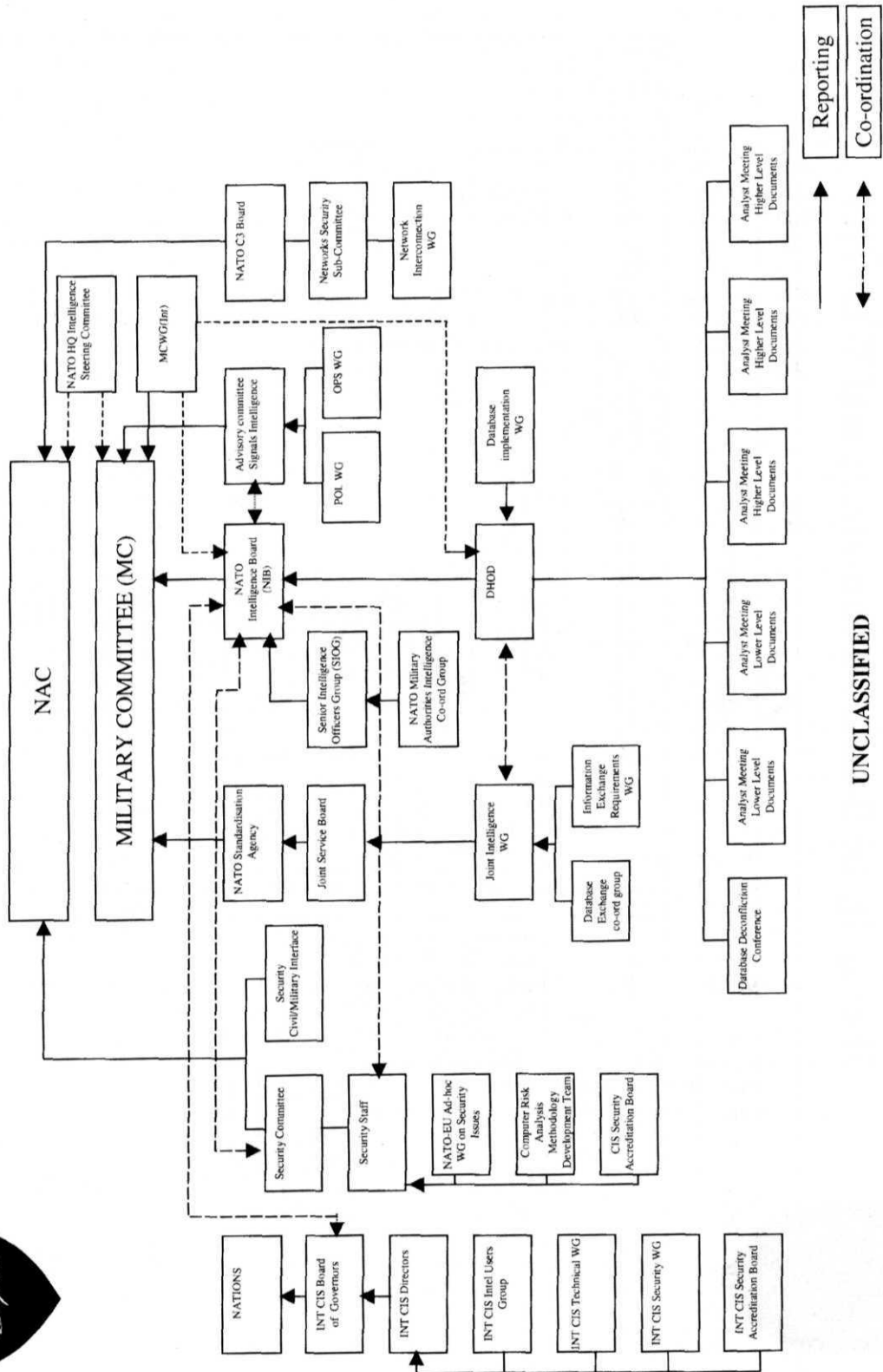
De inlichtingencyclus kent vier stappen: *direction, collection, assessment* en *dissemination*. Als de eerste stap niet goed is, kan het eindproduct ook niet goed zijn. Daarom is veel aandacht besteed aan het vaststellen van de vraagkant, de identificatie van de NAVO-inlichtingenbehoefte ('*direction*'). Deze is nu gestructureerd in een proces waarbij het NAVO-hoofdkwartier samen met de Strategische Commando's tweemaal per jaar aan de landen bekendstelt welke informatie noodzakelijk is. Uiteraard kunnen ook tussendoor op ad-hocbasis additionele behoeften worden bekendgesteld. Op basis van de aldus opgestelde *NATO Strategic Intelligence Requirements*, bieden de lidstaten de door hen verzamelde relevante informatie aan de NAVO aan ('*collection*'). De NAVO-inlichtingenorganisatie beoordeelt vervolgens die gecombineerde informatie ('*assessment*') en verspreidt de daaruit opgestelde producten zowel intern als naar de landen ('*dissemination*').

Organisatorische maatregelen

Een zeer belangrijk aspect dat met name na september 2001 nog nadrukkelijker naar voren kwam, is dat (zowel letterlijk als figuurlijk) over de

UNCLASSIFIED

Hierarchy of Boards, Committees and WGs (I)

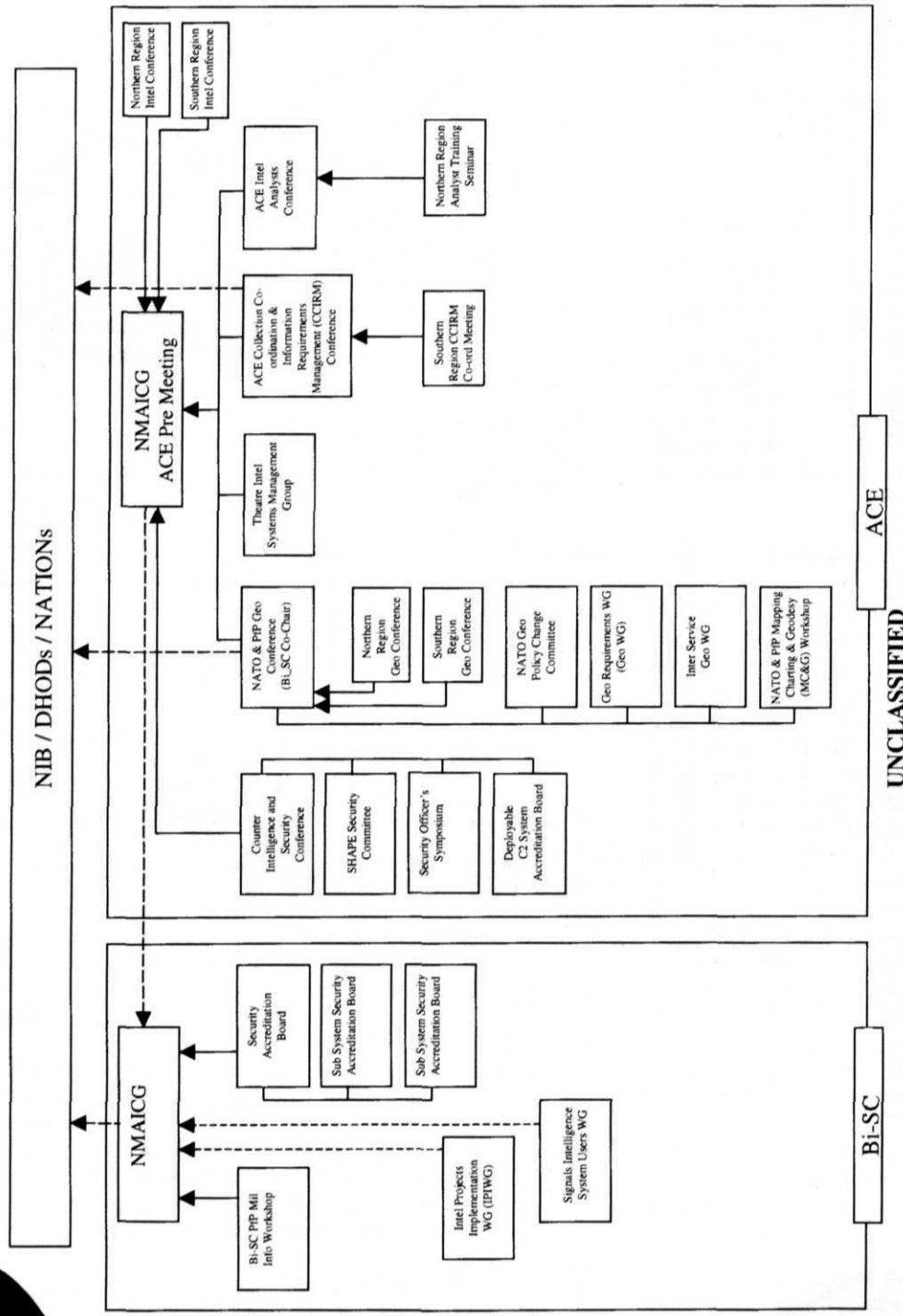


UNCLASSIFIED

Hierarchie van 'Boards', 'Committees' en werkgroepen (I)

UNCLASSIFIED

Hierarchy of Boards, Committees and WGs (II)



UNCLASSIFIED

Hierarchie van 'Boards', 'Committees' en werkgroepen (II)

eigen grenzen moet worden heengekeken. Bijvoorbeeld op het gebied van grensoverschrijdende criminaliteit, internationaal terrorisme, et cetera, zijn het niet de militaire inlichtingendiensten die het primaat hebben, maar hun civiele zusterdiensten. Bovendien zijn niet alleen specifieke inlichtingen op militair en militair-technisch gebied belangrijk, maar ook ontwikkelingen en trends vanuit economisch en politiek oogpunt zijn van toenemend belang. Op zich is dit niet echt iets nieuws, maar tot nu toe was niet echt sprake van een samenwerkingsverband om al die aspecten in hun onderlinge samenhang te beschouwen.

Om tot een dergelijk samenhangend geheel te komen is inmiddels binnen het NAVO-hoofdkwartier het *NATO HQ Intelligence Steering Committee* opgericht.³ Dit comité houdt zich voornamelijk bezig met het afstemmen van de inlichtingenbehoefte in de breedst mogelijke zin. Onlangs heeft dit comité zich voor het eerst over de strategische inlichtingenbehoefte voor het NAVO-hoofdkwartier gebogen. Door deze opzet kan ook sneller worden gereageerd en op wisselende omstandigheden geanticipeerd. Daarnaast is ook de samenwerking tussen de NIB, het *NATO Office of Security* (dat verantwoordelijk is voor het beveiligingsbeleid van de NAVO) en het *NATO Special Committee* (waarin de civiele veiligheidsdiensten van de NAVO-lidstaten samenwerken) versterkt en geïnstitutionaliseerd.

³ Het 'NATO HQ Intelligence Steering Committee' staat onder leiding van de plaatsvervangend voorzitter van het Militair Comité en bestaat verder uit de 'assistant secretary general' van de 'Political affairs Division', van de 'Defence Planning and Operations Division' en van de 'Security Investment, Logistic and Civil Emergency Planning Division' en de directeur van het 'NATO Office of Security', allen van de Internationale Staf (de 'politieke kant' van het NAVO-hoofdkwartier) en de 'assitant directors' van de 'Intelligence Division', van de 'Plans and Policy Division' en van de 'Operations Division' van de Internationale Militaire Staf (de 'militaire kant' van het NAVO-hoofdkwartier).

Ook is een *Terrorism Intelligence Cell* opgericht, waarbinnen specialisten vanuit nationale civiele inlichtingendiensten met die uit de militaire inlichtingenorganisatie samenwerken. Met name deze maatregel heeft geleid tot een betere informatie-uitwisseling, leidend tot een betere en meer complete analyse van de terroristische dreiging tegen NAVO-eenheden en -infrastructuur.

Door al deze organisatorische maatregelen zijn institutionele dan wel mentale grenzen tussen diensten en organisatie-elementen, die ieder vanuit een eigen invalshoek en met een eigen verantwoordelijkheid naar hetzelfde inlichtingenprobleem kijken sterk verlaagd, zo niet geslecht. Dat geldt ook merkbaar voor de verhoudingen binnen de lidstaten.

Productiemanagement

Zoals gezegd, had men binnen de inlichtingengemeenschap van de NAVO een sterk vermoeden van een grote mate van duplicatie van werkzaamheden in de hoofdkwartieren van het ACE. Maar ook tussen de inlichtingenorganisatie van de Internationale Militaire Staf (in het NAVO-hoofdkwartier) en die van de Strategische Commando's. Het betreft met name de vervaardiging van beoordelingen ('assessments') over landen, gebieden en onderwerpen die binnen de interessefeer van de NAVO liggen.

Om dit probleem aan te pakken is eerst een taakverdeling vastgesteld op strategisch inlichtingengebied, dat wil zeggen tussen de inlichtingenorganisatie van de Internationale Militaire Staf en die van de Strategische Commando's. Deze taakverdeling is weer de basis geweest voor de opstelling van een soortgelijke onderverdeling van taken tussen de Strategische Commando's en de daaronder ressorterende hoofdkwartieren uit de NAVO-commandostructuur. Een dergelijke verdeling van verantwoordelijkheden (productiemanagement) kan alleen maar slagen als de door de verschillende organisatie-elementen geproduceerde documenten ook voor andere organisatie-elementen toegankelijk

zijn. Dat wordt bereikt doordat elk geproduceerde document door de opsteller van een soort digitaal bibliotheekkaartje wordt voorzien ('metadata').

Al die 'kaartjes' worden in een centrale database geplaatst die door iedere analist kan worden bekeken. In plaats van zelf te proberen bronnen aan te boren en informatie in te winnen over een bepaald onderwerp, kijkt de analist eerst in de database met digitale bibliotheekkaartjes om na te gaan of zijn opdracht niet al eens eerder door iemand anders is uitgevoerd. Vindt hij/zij een bibliotheekkaartje met de corresponderende gegevens, dan wordt het desbetreffende document direct vanuit het bestand opgehaald.

Door de onderlinge verbinding tussen de verschillende communicatienetwerken⁴ kunnen zo niet alleen de analisten in de NAVO-structuur, maar ook die in de hoofdsteden van de lidstaten gebruikmaken van de ontstane *basket of knowledge*.⁵ Overigens betekent dit productiemanagement niet alleen het voorkomen van dubbele werkzaamheden van analisten binnen de NAVO-structuur, het voorkomt ook dat vanuit meerdere elementen uit de NAVO-structuur aan landen dezelfde vragen worden gesteld.

Ik merk hierbij op dat de praktijk weerbarstig is. Commandanten op alle niveaus vragen inlichtingenrapporten en beoordelingen daarvan over actuele situaties (Balkan, Irak, Afghanistan et cetera) en verwachten daarbij dat hun eigen inlichtingenorganisatie die producten niet alleen levert maar ook zelf samenstelt.

⁴ Zie tevens *MS*, 170 (2001) (11), p. 608-609.

⁵ Niet ieder land publiceert de inlichtingenproducten in de Engelse taal. Door wél de digitale bibliotheekkaarten van de in de eigen taal opgestelde documenten in het Engels te stellen, kunnen deze producten toch aan de andere belanghebbenden bekend worden gesteld. Mocht een dergelijk document worden opgevraagd, dan kan alsnog – indien noodzakelijk – tot vertaling worden overgegaan. Dit voorkomt onnodig vertaalwerk en versnelt de bekendheid van beschikbare documenten.

Zo kan worden geconstateerd dat men op allerlei plaatsen met dezelfde onderwerpen bezig is, terwijl andere onderwerpen in het geheel niet worden gevolgd. Gedeelde productieverantwoordelijkheid vergt dus met name acceptatie door en *commitment* van de leiding. De organisatiedelen van hun kant moeten er daarbij echter van overtuigd zijn dat de producten ook daadwerkelijk door anderen worden geleverd en bovendien aan de kwaliteitstoets voldoen. Wederzijds vertrouwen en respect én een stukje zelfdiscipline zijn dus ook absoluut noodzakelijk. Dit alles moet overigens niet zwart-wit worden opgevat. Er is op zich niets mis mee dat verschillende hoofdkwartieren zich zo nu en dan met hetzelfde onderwerp bezighouden: *competative analysis* scherpt de geest!

Herziene werkmatrix

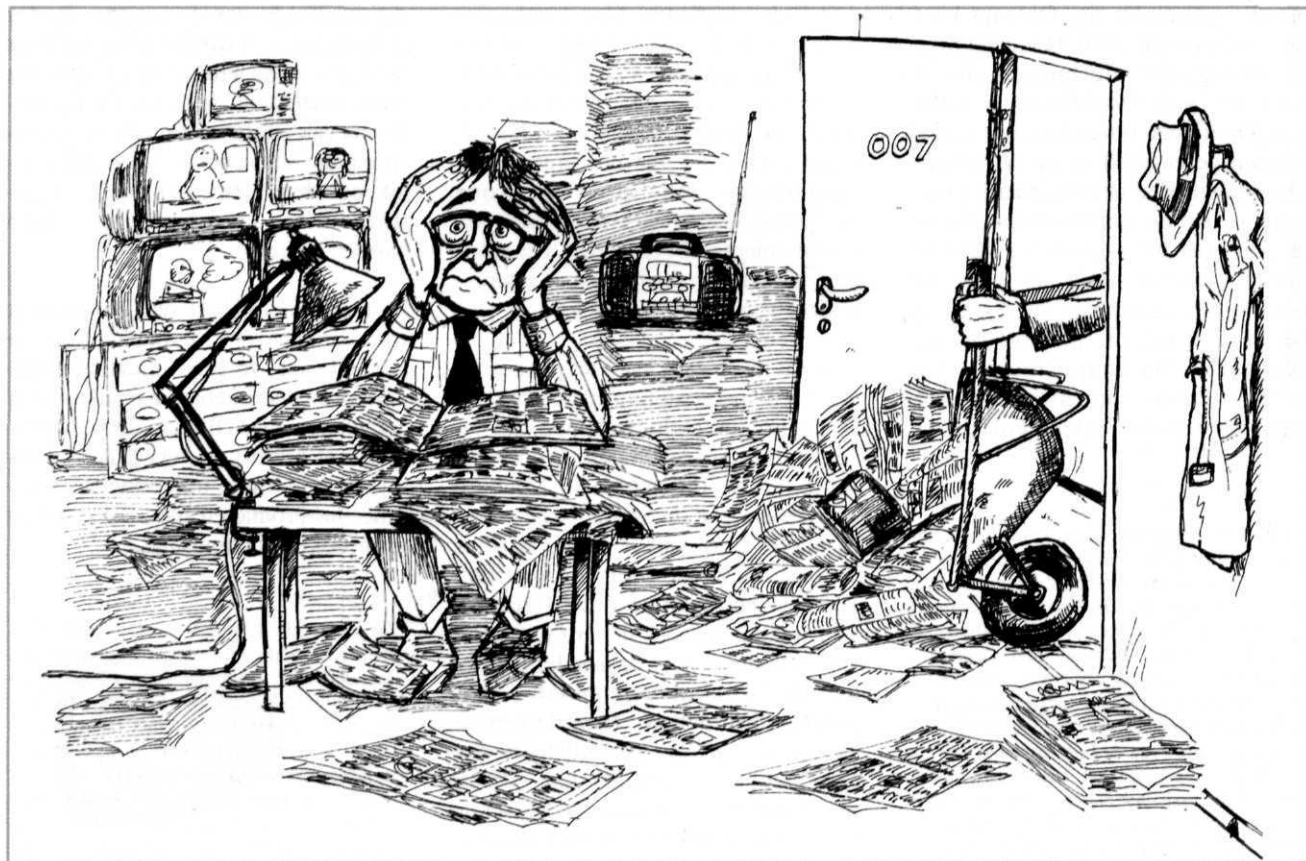
De herziene werkmatrix leidde tot

heldere doelstellingen binnen vastgestelde termijnen. Daardoor kreeg dit document opnieuw draagvlak binnen de organisatie en kon ook daadwerkelijk voortgang worden geboekt. Die voortgang werd zichtbaar gemaakt door de toepassing van het verkeerslichtsysteem: rood betekent geen voortgang, geel enige voortgang maar nog steeds aandacht/werk nodig, groen betekent doel bereikt. Tot op heden zijn zeventien aandachtsgebieden geïdentificeerd. Van die zeventien zijn er vijf inmiddels 'groen' (onder meer de identificatie van de strategische inlichtingenbehoefte van de NAVO en de coördinatie van de inlichtingenactiviteiten binnen de NAVO), tien 'geel' en nog slechts twee 'rood' (onder meer de ontwikkelingen binnen het NAVO-hoofdkwartier zelf).

Uiteraard is de matrix geen éénmalig of 'gesloten' geheel. Indien er nieu-

we aandachtsgebieden worden geïdentificeerd kunnen deze aan de matrix worden toegevoegd. Voorwaarde is uiteraard dat de probleemomschrijving helder is en duidelijke doelstellingen/termijnen worden vastgelegd.

Ook hierbij merk ik op dat het in de praktijk minder vanzelfsprekend is dan het voorgaande doet vermoeden. De NAVO-commandostructuur is een verzameling verspreide hoofdkwartieren, waarbij men eerder geneigd is zelfstandig een oplossing voor een lokaal geconstateerd probleem te zoeken en te implementeren, dan na te gaan of het een algemeen probleem is en te proberen dit gezamenlijk op te lossen. Een gedefinieerde gemeenschappelijk oplossing kan heel snel als bedreigend voor de eigen positie worden ervaren. Ook hier geldt dus dat zowel de leiding als de organisatiedelen zich gecommitteerd moeten



'Open bronnen...'

voelen aan deze wijze van het gezamenlijk identificeren en oplossen van tekortkomingen.

De inventarisatie van alle 'boards' en 'committees' binnen het inlichtingen-functiegebied van de NAVO leverde, zoals eigenlijk wel te verwachten was, een lange lijst op. In zo een grote organisatie is het niet verwonderlijk dat sommige 'boards' al geruime tijd niet meer bijeen waren gekomen. Of 'committees' waarvan de taak inmiddels was overgenomen door een andere. Kortom, het was zaak de gehele lijst op te schonen. Daarmee waren we er echter niet. Het bleek dat ook binnen een relatief zo klein functiegebied weinig horizontale of verticale verbanden bestonden tussen de verschillende werkgroepen.

Een voorbeeld. Binnen de standaardisatie-organisatie van de NAVO bestaat (ook) een groot aantal sub-werkgroepen, onder andere één die zich bezighoudt met het vastleggen van definities en begrippen die binnen de inlichtingenorganisatie worden gebruikt. Deze werkgroep valt uiteraard onder de verantwoordelijkheid van de NATO Standardisation Agency, maar was zich niet bewust van het bestaan van een overkoepelende organisatie binnen het inlichtingen-vakgebied, de NIB.

Naast het opschonen van de lijst van werkgroepen is daarom ook een hiërarchie vastgesteld. Daardoor is nu duidelijk welke werkgroep onder wie ressorteert.

Het vervolg

Zoals in het begin van dit artikel is aangegeven, werd ten behoeve van de NIDC een aparte werkgroepstructuur opgericht: een 'NIDC Steering Group' en een 'NIDC Coordination Group'. Binnen de 'NIDC Coordination Group' werd geconstateerd dat de NIDC veel had losgemaakt in de inlichtingenorganisatie van de NAVO. Inmiddels waren goede resultaten bereikt, met name op het gebied van

productiemanagement, rationalisatie van het aantal 'boards and committees' en de vaststelling van een hiërarchie daartussen, en de verschillende aandachtspunten van de werkmatrix. Er gingen stemmen op de campagnefase te beëindigen; immers, een campagne duurt gewoonlijk vrij kort. Bovendien was één van de doelstellingen het terugbrengen van het aantal raden en werkgroepen. Instandhouding van de NIDC-structuur zou institutionalisering betekenen van twee nieuwe raden, die het werk zouden doen wat door de al bestaande groepen werd gedaan.

Op basis van het voorgaande werd een *follow-on strategy* opgesteld. Dat hield in dat de campagnefase van de NIDC zou worden beëindigd, dat de 'NIDC Coordination Group' zou ophouden te bestaan en dat de geherstructureerde en in een hiërarchie vastgelegde lijst met 'boards and committees' zou worden vastgelegd in een MC-document (MC128). Verder zou de werkmatrix als *living document* blijven voortbestaan.

Kern is dus dat het werk zich weer zal concentreren in bestaande raden en comités, waarbij eenieder de eigen verantwoordelijkheid zal oppakken en de onderlinge afstemming verzekerd is. Deze strategie werd door de 'NIDC Steering Group' goedgekeurd en vervolgens aan de NIB voorgelegd. Op haar vergadering van 12 oktober 2002 heeft ook de NIB met de vervolgstراتيجية ingestemd. Begin december 2002 ten slotte, kreeg het ook de goedkeuring van het Militair Comité van de NAVO.

Beëindiging van de campagnefase van de NIDC betekent niet het einde van het werk. Veeleer is het een doorstart, maar nu in de geherstructureerde vorm van vergaderingen en raden. Aangezien die structuur is vastgelegd in een MC-document dat regelmatig door de NAVO en haar lidstaten wordt herzien, is voldoende waarborg gecreëerd voor het actueel houden en (vooral) het zich houden aan die structuur. De werkmatrix wordt ten-

minste tweemaal per jaar geactualiseerd, terwijl de voortgang van alle werkzaamheden (dankzij de in de structuur van raden en commissies ingebouwde hiërarchie) aan de NIB wordt gerapporteerd.

Ook hier is dus een waarborg ingebouwd zodat men ook daadwerkelijk met resultaten komt. Het zal echter een zaak zijn en blijven van de aandacht en inzet van alle 'spelers'.

Conclusies

De NIDC ontstond vanuit een gevoel dat de NAVO-organisatie de ontwikkelingen op inlichtingengebied onvoldoende kon bijhouden en verwerken. Door de NIDC is het belang van een goed inlichtingenapparaat in de NAVO-structuur bevestigd en is de noodzaak daarvan zowel binnen de NAVO-organisatie als door de lidstaten onderkend en onderstrept. De muren tussen de 'zuiltjes binnen de inlichtingenzuil' zijn geslecht en de onderlinge verbanden zijn duidelijk vastgelegd. Duplicatie van werkzaamheden is aan banden gelegd. Ook is de organisatie nu zodanig in onderlinge samenhang gebracht, dat snel kan worden ingespeeld op wisselende omgevingsfactoren.

Zijn we er nu? Nee! Wel zijn de randvoorwaarden nu zodanig dat eensgezind aan de nog resterende probleemgebieden en de onontkoombare nieuwe uitdagingen kan worden gewerkt. Of dit zal lukken hangt in hoge mate af van de betrokkenheid van alle 'spelers'. Met de ontwikkelingen op het gebied van internationaal terrorisme, grensoverschrijdende criminaliteit, proliferatie van massavernietigingswapens en hun verspreidingsmiddelen, et cetera in het achterhoofd én met inachtneming van het nieuwe ambitieniveau van de NAVO: optreden *wherever needed*, kan niet anders worden gezegd dat dit bitter noodzakelijk was en is. ■