

THIJS VIS
PAUL DE HERT

Geheime diensten in Benelux, Israël en de Verenigde Staten: for your eyes only?

Matthijs, H. (ed.), Die Keure, Brugge, 2005, 185p.

Sinds een aantal jaren staan de geheime diensten weer volop in de belangstelling. Het werken met inlichtingen wordt in diverse sectoren van de overheid onderkend als een belangrijk hulpmiddel, met name wanneer het gaat om risicoanalyse of andere methoden van proactief optreden. Het is dan ook weinig verwonderlijk dat de wetenschap steeds meer belangstelling krijgt voor het onderwerp. Echter, in België en Nederland is er nog niet zo gek veel verschenen op dit gebied.¹ Het boek "Geheime Diensten in Benelux, Israël en de Verenigde Staten" van H. Matthijs (ed.) is dan ook een welkome verschijning. Het boek is een weergave van een gelijknamig congres gehouden op dinsdag 18 oktober 2005. In het voorwoord staat te lezen "het idee van dit congres is op basis van feiten- dit is wetenschap- deze diensten te plaatsen in het maatschappelijk gebeuren". Dit is de ambitieuze doelstelling van het congres en daarmee ook van het boek. Het boek is eigenlijk een bloemlezing van verschillende sprekers van het congres.

Begrijpelijkerwijze begint het boek met een inleidend hoofdstuk, gevolgd door een hoofdstuk over de Belgische militaire inlichtingendienst. Beiden zijn algemene bijdragen en kunnen worden gezien als een inleiding. Het eerste hoofdstuk ('Geheime diensten: What's up?') van de editor is echter weinig verhelderend. Dit artikel gaat vooral in op de spionage kant van het inlichtingenwerk en geeft een overzicht van spraakmakende spionagezaken tot moderne vormen van surveillance. Niet duidelijk is hoe de auteur komt tot zijn keuzes. Zo behandelt hij de Amerikaanse National Security Agency en het spionageprogramma Echelon, maar gaat voorbij aan de mogelijk veel belangrijke herstructurering van de Amerikaanse binnenlandse veiligheidsdienst de FBI. De tekst is erg algemeen en bevat veel lange en storende citaten uit de media. Bovendien schept de titel van het hoofdstuk de verwachting (evenals de titel van het boek) dat het boek over geheime diensten gaat, een verwachting waar zoals nog zal blijken niet aan wordt voldaan.

Hoofdstuk 2 (D. Stevens, 'De algemene dienst inlichtingen en veiligheid van de krijgsmacht: actuele analyse', 27-49) gaat in op de Algemene Dienst Inlichtingen en Veiligheid van de Krijgsmacht. De auteur probeert een tip van de sluier op te lichten over het soort werk dat deze dienst doet en stipt hierbij juridische, organisatorische en praktische elementen van het inlichtingenwerk aan. Ook het toezicht op de inlichtingendienst komt aan bod. Dit hoofdstuk is vooral beschrijvend en geeft geen echte wetenschappelijke analyse, maar dit is op zich niet erg omdat de auteur dit zelf ook impliciet aangeeft in de titel door het een 'actuele analyse' te noemen. De auteur besluit echter met een pleidooi voor meer bevoegdheden voor de dienst (eigenlijk stelt hij: meer juridische basis voor bevoegdheden, wat ook valt te lezen als regulering van bestaande activiteiten). Dit zou nodig zijn vanwege een 'onmenselijk en niet-ontziend terrorisme;

¹ Een zeldzaam (maar dan ook zeer compleet) voorbeeld van Nederlandse bodem is "de AIVD in verandering" van de Commissie Bestuurlijke Evaluatie Algemene Inlichtingen en Veiligheidsdienst (2004).

een vijand die onze democratische waarden met de voeten treedt'. Het is echter jammer dat dit pleidooi uit de lucht komt vallen: het zou sterker zijn geweest als de auteur dieper in zou zijn gegaan op de problemen die hij kennelijk signaleert. Iets wat in dit kader opvalt, is de algemene afwezigheid van bronvermeldingen, een hiaat in een wetenschappelijke tekst.

Deze eerste twee hoofdstukken stellen de lezer niet gerust. Wat is bijvoorbeeld een inlichtingendienst? In de eerste tekst wordt de term inlichtingendienst gelinkt aan de term 'veiligheidsdienst', maar veel verder dan het koppelen van inlichtingen aan spionage komt de auteur niet. Het verschil met bijvoorbeeld opsporingsdiensten wordt incidenteel aangehaald, doch zonder uiteindelijk tot een werkbare definitie te leiden. Beantwoording van essentiële vragen als "wat is een inlichtingendienst?" en "wat houdt inlichtingenwerk in?" kan veel problemen voorkomen. Het niet stellen en beantwoorden van deze vragen heeft geleid tot het opnemen van twee hoofdstukken die helemaal niets te maken hebben met inlichtingendiensten.

De derde bijdrage gaat over interne controle en fraude in de non-profit sector (F. Schoovaert, 'Interne controle en fraude in de non-profit sector', 47-72) en de vijfde gaat over de douane (N. Colpin, 'De uitdagingen van de douane', 103-142). Beiden zijn vreemde eenden in de bijt. Want wat heeft bijvoorbeeld de douane te maken met de inlichtingendienst? In eerste instantie gaat het hier natuurlijk om een controledienst. Dit sluit niet direct het bestaan van een inlichtingeneenheid binnen die controledienst uit, wat in het boek echter niet verder wordt behandeld. Een enkel verband met het intelligence werk wordt wel gegeven door de nadruk op een risicogerichte benadering (par. 1 IV 9). Zo stelt de auteur van de bijdrage dat een risicogerichte benadering de beschikking vereist van een centrale informatiefunctie die de risico's analyseert, vertaalt in afdekkingmaatregelen en deze uitwerkt tot controleopdrachten.² Echter, het intelligence proces op zichzelf als een onderscheidend criteria lijkt ons niet juist omdat dit zou betekenen dat alle informatieverwerkende bedrijven en overheidsinstellingen tot de groep 'inlichtingendiensten' moeten worden gerekend. Werken met intelligence is immers geen *primum* meer van de inlichtingendiensten. Ook het bestrijden van terrorisme is geen onderscheidend criterium voor het zijn van inlichtingendienst omdat andere diensten (zoals opsporingsdiensten) zich hier ook mee bezighouden. Nu de auteur zelf ook niet aangeeft waarom de douane tot de inlichtingendiensten moet worden gerekend, kan niet anders worden geconcludeerd dat dit artikel hier niet thuis hoort. Een citaat uit het artikel over interne controle op fraude in de non-profit sector spreekt over deze tekst boekdelen: "Terecht kunnen we ons de vraag stellen wat inlichtingendiensten (...) *in se* met interne controle te maken hebben. Het antwoord (...) is vrij duidelijk en kort: in principe niets" (p. 67-68). Dit artikel hoort niet in dit boek thuis omdat het op geen enkele wijze bijdraagt aan kennis over de geheime diensten. Hetzelfde geldt voor het artikel betreffende de douane.

Het zijn de laatste drie bijdragen die wel wat toevoegen. De bijdrage van Walter De Smedt, Raadsheer Vast Comité I, richt zich specifiek op 'het' informatieprobleem en op de invulling van de begrippen gezag, leiding en toezicht in het kader van het inlichtingenwerk ('Behoorlijkheid doet geen afbreuk aan doelmatigheid', 143-160). De ontwikkeling van de proactieve recherche leidde ertoe dat het de opsporing steeds meer ken-

² De risicobenadering gehanteerd door de douane past binnen het globale streven naar informatie gestuurde overheidsprocessen.

merken van het inlichtingenwerk krijgt, wat de oude scheiding van inlichtingen- en opsporingsdiensten feitelijk teniet maakt. Vooral rechterlijke controle van opsporing- en inlichtingendiensten dient volgens de auteur goed geregeld te worden. Hij werpt de vraag op of de rechtscolleges nog wel met kennis van zaken uitspraken kunnen doen: inlichtingenwerk in de proactieve opsporingsfase kent immers een hoge mate van geheimzinnigheid. De auteur constateert dat informatieverzameling nooit een doel op zich mag zijn, maar altijd gericht moet zijn op het in staat stellen van gerechtelijke of bestuurlijke overheden een oordeel te vellen over de vragen die in hun opdracht of bevoegdheid liggen. Helaas lijkt dit een achterhaalde opvatting te zijn: concepten als intelligence led policing hebben informatieverzameling als doel op zich verheven.

Ook de bijdrage van Bob Hoogenboom is interessant ('Grey intelligence: de private toekomst van inlichtingendiensten', 161-178). Deze richt zich op het inlichtingenwerk in de private sector en legt daarmee een interessant terrein bloot wat voorheen braakliggend was. Evenals de ontwikkeling van de publieke inlichtingendiensten is de ontwikkeling van de private inlichtingendienst gekoppeld aan de ontwikkeling van private oorlogsvoering. Hoogenboom plaatst de ontwikkeling in de richting van particuliere intelligence in de bredere ontwikkeling van herdefiniëring van verantwoordelijkheden van de veiligheid: de ontwikkeling van staat naar markt. Zo leidt privatisering van de zorg tot veiligheid tot een geprivatiseerde intelligence community. Een aardig element van het hoofdstuk is paragraaf 3, waarin de auteur een aantal (veelal online) vindplaatsen noemt voor intelligence-literatuur. Dit hoofdstuk biedt de onderzoeker daarom een mooi startpunt voor het informatieverzamelingproces. Helaas betreft het ook hier nog geen hoogstaande wetenschappelijke publicatie, maar het is echter nog maar de vraag of de auteur dit wel heeft gewild. Het artikel is een pleidooi om het vakgebied van de *intelligence studies* uit te breiden tot particuliere inlichtingenontwikkelingen en in het bijzonder naar de toenemende grenserving tussen particuliere en publieke inlichtingendiensten. Hoogenboom slaagt hier zeer zeker in en biedt de geïnteresseerde daarnaast veel aanknopingspunten voor verder onderzoek.

In 'Management de la Sûreté de l'Etat: sciences, art et paradoxes!' (73-101) geeft J.J. Legrand, een externe consultant betrokken bij herstructureringen van de Staatsveiligheid, een mooi wetenschappelijke analyse vanuit bestuurskundig oogpunt. Gesteund op auteurs zoals H. Mintzberg en J. Kotter beschrijft hij de maatschappelijke druk uit de jaren tachtig en negentig die deze dienst dwong zich te hervormen. Op basis van een stappenplan van Kotter stelt de auteur zich de vraag of deze hervorming succesvol kan worden benoemd. Zeer helder komt tot uiting dat er ernstig werk is gemaakt van de 'nieuwe staatsveiligheid', doch dat er zaken zijn blijven liggen op het vlak van acceptatie en communicatie. Een paradox voor een gestroomlijnde dienst is autonomie te verkrijgen, terwijl het democratisch toezicht steeds meer regels impliceert. Een tweede paradox is te werken aan een lange termijn visie, terwijl maatschappelijke uitdagingen niet te voorspellen zijn. De ideale manager van een veiligheidsdienst is daarom een artiest die deze paradoxen kan plaatsen en beheersen. De recente aanstelling (september 2006) van een magistraat aan het hoofd van de Staatsveiligheid past slecht in dat ideaal. In feite is de keuze voor een magistraat een keuze die past in oudere managementmodellen die Legrand beschrijft.

De laatste bijdrage is het enige Engelstalige uit het boek ('Intelligence assessments and national security decisions', 179-185). Het is van Prof. Dr. Dan Schueftan, vice-directeur van het National Security Studies Center, Universiteit Haifa, Israël. Zijn bijdrage is een

kort betoog over de waarde van intelligence. Met behulp van diverse voorbeelden uit Israël's rijke conflictgeschiedenis brengt hij eigenlijk één centraal argument: *"decision makers can't do without good intelligence, and should not expect from it what it was never meant to furnish"* (p. 183). Hiermee geeft hij aan dat de waarde van intelligence nimmer overschat dient te worden en dat er ook een belangrijke rol ligt in andere overwegingen indien men beslissingen met behulp van intelligence moet nemen. Daargelaten dat de voorbeelden die hij aandraagt duidelijk zijn gekleurd door zijn Israelische achtergrond (*"profound irresponsibilities of (...) Arafat and the Palestinian elite, who (...) preferred to bring destruction on their own people, in pursuit of a distorted version of what they consider historic justice"*), ze zijn ook niet echt overtuigend.

Dat een aantal teksten afzonderlijk van een goede kwaliteit zijn, doet niet af aan het feit dat de lezer na het lezen van het boek nog steeds geen goed beeld heeft van inlichtingendiensten en dan vooral over de meer wetenschappelijke problematiek die met deze diensten samenhangt. Door ook teksten over de douane en interne controle op fraude in de non-profit sector op te nemen, wordt de kans gemist om daadwerkelijk belangrijke vragen omtrent inlichtingenwerk aan de orde te stellen. Het zou veel beter zijn geweest als de auteurs veel meer aandacht zouden besteden aan het Trennungsgebot in de verschillende aandachtslanden of aan de rol van inlichtingen en zachte informatie in het strafproces (dus zowel als bewijsmiddel als sturingsinformatie).³ Op deze vlakken vinden de meest omvangrijke en belangrijke ontwikkelingen plaats. Slechts één bijdrage in het boek gaat in op één van deze essentiële vragen. Een andere bijdrage bekijkt een interessant nieuw onderzoeksterrein, met name dat van de particuliere inlichtingendienst. Voor het overige zijn de teksten of onvolledig, te beschrijvend en soms zelfs compleet overbodig omdat de link met het onderwerp afwezig is. De titel van het boek is misleidend en wekt de illusie dat er inzicht wordt gegeven in de wereld van de geheime diensten. Dit is allerminst het geval.

³ DE HERT, P., HUISMAN, W. & VIS, Th., 'Intelligence led policing ontleed', Tijdschrift voor Criminologie, 2005, vol. 47, nr. 4, 365-376.