

# De toekomst van de MIVD

## *Een complex perspectief*

Prof. dr. ir. Bas Rietjens\*

**Inlichtingen- en veiligheidsdiensten opereren in een complexe omgeving, waarin de ontwikkelingen snel gaan en de fog of war het totale overzicht belemmert. Het is essentieel dat de diensten zich blijven aanpassen, zo ook de MIVD. Complexiteitstheorie is een voor de hand liggend en interessant perspectief om aanpassingen in kaart te brengen. Dit artikel focust op drie organisatie-eigenschappen die hierbij centraal staan: noodzakelijke variëteit, minimale specificaties en lerend vermogen. De analyse identificeert verschillende uitdagingen waar de MIVD mee wordt geconfronteerd. De belangrijkste hiervan zijn de implementatie van het datagedreven werken, het gebruik maken van open bronnen en het inrichten van samenwerkingsrelaties.**

*Evacuatieoperatie op Hamid Karzai International Airport in Kabul, augustus 2021: verschillende inlichtingendiensten waarschuwden voor de val van de Afghaanse overheid, maar slechts weinige voorzagen het exacte verloop*

FOTO US MARINE CORPS, SAMUEL RUIZ



**D**e tragische gebeurtenissen in Afghanistan in de zomer van 2021 en de recente Russische inval in Oekraïne tonen eens te meer aan dat we leven in een onvoorspelbare en complexe wereld. Hoewel verschillende inlichtingendiensten waarschuwden voor de val van de Afghaanse overheid in de maanden daaraan voorafgaand, waren er maar zeer weinigen die de exacte loop van omstandigheden voorzagen. De hoogste Britse officier, generaal Nick Carter, vatte het als volgt samen: ‘It was the pace of it that surprised us and I don’t think we realised quite what the Taliban were up to. They weren’t really fighting for the cities they eventually captured, they were negotiating for them, and I think you’ll find a lot of money

changed hands as they managed to buy off those who might have fought for them’.<sup>1</sup> En waar met name Amerikaanse en Britse inlichtingendiensten de Russische inval in Oekraïne erg nauwkeurig voorspelden, zijn velen verrast door de weerstand die de Oekraïense strijdkrachten bieden. Deze voorbeelden laten zien dat het genereren van inlichtingen die accuraat, specifiek en op tijd zijn en ook nog handelingsperspectief bevatten, zeer uitdagend is. Deze uitdaging wordt voor een groot deel bepaald door de complexiteit van de omgeving waarin inlichtingen- en veiligheidsdiensten (I&V-diensten) opereren. In dit artikel ga ik eerst in op deze omgeving en schets ik enkele grote ontwikkelingen die de complexiteit ervan bepalen. Vervolgens wend ik me tot de complexiteitsliteratuur en behandel ik drie karaktereigenschappen die een I&V-dienst in het algemeen, en de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (MIVD) in het bijzonder, nodig heeft om goed te kunnen opereren in zo’n complexe omgeving. Ik besluit dit artikel met een conclusie.

## Ontwikkelingen

De ontwikkelingen waarmee I&V-diensten zoals de MIVD worden geconfronteerd zijn talrijk. Hieronder schets ik de belangrijkste: het veranderende karakter van oorlog en conflict, privatisering, globalisering en technologie en informatierevolutie.

### Het veranderende karakter van oorlog en conflict

I&V-diensten worden geconfronteerd met een breed palet aan dreigingen. Waar deze dreigingen tijdens de Koude Oorlog nog redelijk overzichtelijk en inzichtelijk waren, is dit nu allang niet meer het geval. Er worden veel verschillende termen gebruikt om de huidige conflicten en dreigingen te benoemen. Denk aan asymmetrische oorlogvoering, hybride oorlogvoering, *grey-zone warfare* of *non-linear warfare*.

\* Bas Rietjens is hoogleraar Intelligence & Security aan de Nederlandse Defensie Academie.

1 Jessica Elgot, “Everybody got it wrong” on Taliban strategy, says UK defence chief’, *The Guardian*, 5 september 2021.

En dan is er natuurlijk ook nog het huidige conflict in Oekraïne dat veel gelijkenissen vertoont met conventionele oorlogvoering. Maar het zou weer te kort door de bocht zijn dit volledig als zodanig te bestempelen. Wat al deze conflicten gemeen hebben is dat ze worden gekenmerkt door geweld en de dreiging daarvan tussen verschillende combinaties van statelijke en niet-statelijke actoren. Er zijn sterk vragende scheidslijnen tussen oorlog en georganiseerde criminaliteit, een grootschalige schending van mensenrechten en het inzetten van allerlei niet-traditionele wapens. Of, zoals Mark Galeotti dit in zijn meest recente boek omschreef, de ‘weaponization of everything’.<sup>2</sup> Concrete voorbeelden hiervan zijn de vluchtelingen die door president Loekasjenko van Belarus worden opgehaald in Syrië en vervolgens de grens over worden gezet naar Polen. Of Zweedse kinderen die tussen TikTok-filmpjes door worden geattendeerd op de naderende Russische dreiging. Het duiden van deze ontwikkelingen en het beschermen tegen de veelheid aan dreigingen leidt tot een immense uitdaging voor I&V-diensten.

### Privatisering

Een tweede ontwikkeling is de toenemende rol van private organisaties in het I&V-domein. Dit zijn allereerst de civiele *contractors*. Deze *contractors* leveren veel verschillende goederen en diensten, variërend van *cloud services*, beveiliging en personeel dat zogeheten missie-kritieke taken uitvoert. Privatisering in het I&V-domein heeft een grote vlucht genomen in landen als Australië, Frankrijk en Groot-Brittannië. Maar nergens in de westerse wereld is het zo’n belangrijk thema als in de Verenigde Staten, waar de inlichtingengemeenschap ongeveer 80 procent van haar totale budget van

80 miljard dollar besteedt aan private *contractors*. Dit bracht Simon Chesterman tot zijn uitspraak ‘We can’t spy... if we can’t buy’.<sup>3</sup> Naast het afnemen van goederen en diensten door *contractors* is er de laatste jaren een enorme opmars van non-profit collectieven. Deze collectieven bestaan uit een netwerk van vrijwilligers en maken gebruik van de grote hoeveelheid beschikbare openbare bronnen. Bellingcat is het bekendste voorbeeld.<sup>4</sup> Maar ook een organisatie als Amnesty International heeft met behulp van 28.000 vrijwilligers en door gebruik te maken van publiek toegankelijke satellietbeelden bewijsmateriaal verzameld van oorlogsmisdaden in Soedan.

### Globalisering

Een derde ontwikkeling is globalisering. In haar baanbrekende studie omschrijft Mary Kaldor globalisering als de intensivering van globale connectiviteit, zowel op politiek, economisch, militair als cultureel vlak.<sup>5</sup> Door globalisering vervaagt het onderscheid tussen lokaal, nationaal, Europees en mondiaal niveau meer en meer. Dit heeft veel invloed op de veiligheids-situatie. Zo heeft globalisering geleid tot een flinke toename van transnationale criminaliteit, waaronder de handel in verdoevende middelen, mensensmokkel en diefstal van technologie. Ook vervaagt de scheidslijn tussen interne en externe veiligheid en zijn geografisch afgebakende landsgrenzen steeds minder relevant voor het categoriseren van dreigingen.

Globalisering heeft er verder toe geleid dat inlichtingen niet langer exclusief toebehoren aan overheidsorganisaties. Meer dan voorheen zijn individuele burgers en private organisaties in staat inlichtingen te genereren en daarmee te concurreren met I&V-diensten. In haar recente boek *Spies, Lies, and Algorithms* schrijft Amy Zegart dit toe aan de toegankelijkheid van satellietdata, de toegenomen connectiviteit en beschikbaarheid van informatie en de beschikbare rekenkracht van computers.<sup>6</sup>

### Technologie en informatierevolutie

Het staat buiten kijf dat technologie en technologische ontwikkelingen van cruciaal belang zijn voor inlichtingen- en veiligheidsorganisaties. Biotechnologie, *quantum computing*, radar-

2 M. Galeotti, *The Weaponization of Everything. A Field Guide to the New Way of War* (New Haven, Yale University Press, 2022).

3 S. Chesterman, ‘We Can’t Spy... If We Can’t Buy!’. The Privatization of Intelligence and the Limits of Outsourcing ‘Inherently Governmental Functions’, *European Journal of International Law*, Vol. 19, No. 5 (2008) 1055-1074.

4 Zie onder andere E. Higgins, *Wij zijn Bellingcat* (Amsterdam, Spectrum, 2021).

5 M. Kaldor, *New and Old Wars. Organized Violence in a Global Era* (Cambridge, Polity Press, 1999) 71.

6 A. Zegart, *Spies, Lies, and Algorithms. The History and Future of American Intelligence* (Princeton, Princeton University Press, 2022).



Tegenstrijdige berichten over het conflict in Oekraïne bemoeilijken het duiden van de grote hoeveelheden data die in omloop zijn

FOTO TEUN VOETEN

technologie en kunstmatige intelligentie zijn slechts een paar voorbeelden. Maar waar militaire organisaties in het verleden leidend waren in de ontwikkeling van nieuwe technologie, is dat allang niet meer het geval. Nu zijn het vooral universiteiten en technologiebedrijven die het voortouw nemen op innovatiegebied.

Veel technologische ontwikkelingen spelen zich af in het informatiedomein. Zo hebben ontwikkelingen op ICT-gebied ervoor gezorgd dat de hoeveelheid data die wordt gegenereerd en gedeeld door onder meer bedrijven, overheidsinstanties, wetenschappelijke onderzoekers en burgers de afgelopen jaren zeer sterk is gestegen. In de literatuur wordt deze dataontwikkeling vaak gekarakteriseerd door de zogeheten V's.<sup>7</sup> In grote lijnen komt het erop neer dat data voorkomt in grote hoeveelheden, zowel gestructureerd als ongestructureerd, in verschillende formats (tekst, video, beeldmateriaal en geluidsopnames), sterk verschilt in betrouwbaarheid, en onder hoge snelheid wordt

aangevoerd. Wat betreft de betrouwbaarheid zijn de tegenstrijdige berichten over het conflict in Oekraïne een zeer goed voorbeeld. Data zijn in veel gevallen incompleet, ambigu, tegenstrijdig of gewoonweg onwaar. Dit maakt duiding van deze gegevens erg moeilijk.

De hierboven in vogelvlucht geschetste ontwikkelingen zijn bepalend voor de complexiteit waarmee I&V-diensten in het algemeen, en de MIVD in het bijzonder, worden geconfronteerd. Deze situatie vertoont grote gelijkenissen met

7 Afhankelijk van de bron identificeert men 3, 4 of zelfs 7 V's die de karakteristieken van data weergeven: *Volume* (zoals grote datasets bestaande uit terabytes, petabytes, zetabytes aan data – of zelfs meer); *Variety* (zoals meervoudige dataformats met gestructureerde en ongestructureerde tekst, afbeeldingen, audiofiles, video's, geluidsfragmenten of sensordata); *Veracity* (zoals toenemende complexe datastructuren, inconsistenties en onvolledigheden in de datasets); *Velocity* (zoals veel binnenkomende data zonder homogene structuur); *Variability* (zoals data waarvan de betekenis constant verandert); *Visualization* (zoals het presenteren van de data op een inzichtelijke manier); *Value* (zoals het ontsluiten van kennis van grote hoeveelheden gestructureerde en ongestructureerde data zonder verlies voor de eindgebruikers).

zogeheten *wicked problems*.<sup>8</sup> Dit soort problemen zijn ambigu en *fuzzy* en er is een gebrek aan bestaande kennis en standaarden om de gewenste doelstelling te bereiken. En als er al iets is dat in de buurt komt van een oplossing, dan is dit geen *one-size-fits-all*, maar verschilt deze van situatie tot situatie.

Vanuit de complexiteitsliteratuur is bekend dat er verschillende eigenschappen zijn die organisaties moeten hebben om adequaat om te gaan met deze *wicked problems*.<sup>9</sup> In het vervolg van dit artikel behandel ik drie van deze eigenschappen – noodzakelijke variëteit, minimale specificaties en lerend vermogen – en zal ik reflecteren op het belang ervan voor de MIVD.<sup>10</sup>

## Noodzakelijke variëteit

De eerste eigenschap, noodzakelijke variëteit, is gebaseerd op Ashby's wet van *requisite variety*.<sup>11</sup> Deze wet geeft aan dat, wil een systeem levens-

vatbaar zijn, zijn interne variëteit moet aansluiten bij de variëteit van de omgeving. Alleen in dat geval zal het systeem in staat zijn de uitdagingen te onderkennen en aan te gaan.<sup>12</sup> Kijkend naar de MIVD geldt dat de dienst in veel en uiteenlopende informatiebehoeften moet voorzien. Deze behoeften variëren van het duiden van cyberdreigingen door hackersgroepen gelieerd aan China of Rusland tot aan activiteiten van terroristische groeperingen zoals IS. Dit betekent dat er kennis en expertise nodig is op sterk uiteenlopende gebieden.

Een organisatie die probeert aan al deze informatiebehoeften te voldoen wordt al snel te complex.<sup>13</sup> Om dit te voorkomen is samenwerking met verschillende stakeholders van cruciaal belang en die zijn bij de MIVD zeer uiteenlopend.<sup>14</sup> Deze stakeholders bevinden zich binnen het Nederlandse ministerie van Defensie<sup>15</sup> en andere departementen,<sup>16</sup> maar daarnaast zijn het ook de inlichtingendiensten van partnerlanden, het bedrijfsleven,<sup>17</sup> de wetenschap en non-profitorganisaties. Het managen van al deze verschillende samenwerkingsrelaties is een grote uitdaging, zeker voor een organisatie die van nature erg gesloten is. En waar de focus vaak ligt op formele samenwerkingsstructuren, blijkt uit onderzoek van Pepijn Tuinier dat onderling vertrouwen en sociale relaties minstens zo belangrijk zijn.<sup>18</sup> Reputatie, het herkennen van professionaliteit en gedeelde eigenschappen verbinden inlichtingprofessionals. Dit helpt hen om verschillen te overbruggen die ontstaan door nationaliteit, organisatie of zelfs conflicterende belangen.

Naast samenwerking is diversiteit een tweede aspect dat van belang is om de noodzakelijke variëteit te bewerkstelligen.<sup>19</sup> De eerste gedachte is dan vaak culturele diversiteit, gebaseerd op ras, huidskleur, religie, gender, seksuele oriëntatie, afkomst, en leeftijd.<sup>20</sup> Daarnaast is cognitieve diversiteit echter ook belangrijk: verschillende perspectieven, verschillende ervaringen en verschillende manieren van denken. In zijn boek *Rebel Ideas* laat Matthew Syed zien dat er voor het beschouwen van complexe problemen verschillende standpunten nodig zijn, om te voorkomen dat een groep of

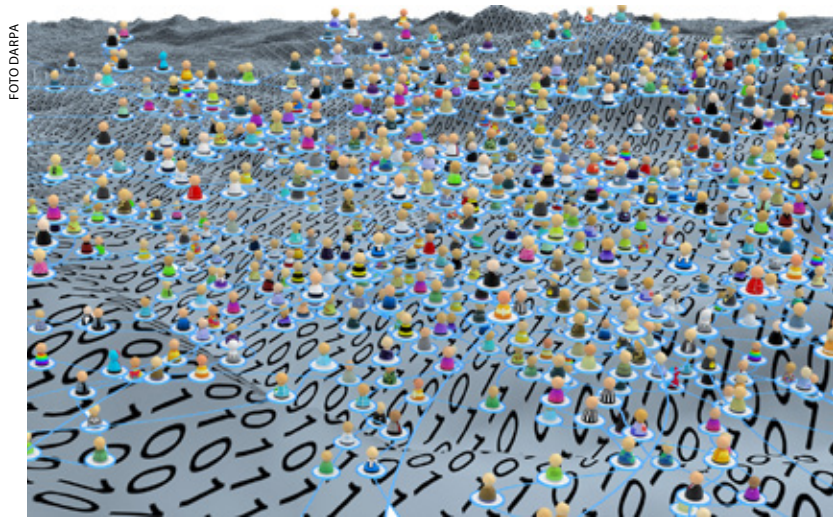
- 8 H. Rittel en M. Webber, 'Dilemmas in a General Theory of Planning', *Policy Sciences*, Vol. 4, No. 2 (1973) 155-169.
- 9 Zie onder meer S. Brown en K. Eisenhardt, 'The art of continuous change. Linking complexity theory and time-paced evolution in relentlessly shifting organizations', *Administrative Science Quarterly*, Vol. 42, No. 1 (1997) 1-34.
- 10 Deze analyses zijn gebaseerd op beschikbare literatuur en documenten alsook op informele gesprekken met medewerkers van de MIVD. Een conceptversie is voorgelegd aan drie tegenlezers om de validiteit en betrouwbaarheid te versterken.
- 11 W. Ashby, *An Introduction to Cybernetics* (Londen, Chapman & Hall, 1956).
- 12 Zie onder meer G. Morgan, *Images of Organization. The Executive Edition* (Thousand Oaks, Sage, 2006).
- 13 K. Desouza, 'Information and Knowledge Management in Public Sector Networks. The Case of the US Intelligence Community', *International Journal of Public Administration*, Vol. 32, No. 14 (2009) 1219-1267.
- 14 Zie onder meer H. de Bruijn, *Managing Performance in the Public Sector* (Londen, Routledge, 2007).
- 15 Onder meer Directoraat-Generaal Beleid (DGB), de operationele commando's, het Special Operations Command (SOCOM) en het Joint ISTAR Commando (JISTARC).
- 16 Onder meer Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD), Nationaal Cyber Security Centrum (NCIS), Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) en de verschillende directies van Buitenlandse Zaken.
- 17 Onder meer cyber security-bedrijven zoals Fox-IT.
- 18 P. Tuinier, T. Brocades Zaalberg & S.J.H. Rietjens, 'The Social Ties that Bind: Unraveling the Role of Trust in International Intelligence Cooperation', *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence* (2022) DOI: 10.1080/08850607.2022.2079161.
- 19 Zie onder meer J. Gentry, 'Demographic Diversity in U.S. Intelligence Personnel: Is it Functionally Useful?', *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence* (2021).
- 20 R. Callum, 'The Case for Cultural Diversity in the Intelligence Community', *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence*, Vol. 14, No. 1 (2010) 25-48.

organisatie in dezelfde referentiekaders blijft zitten en dezelfde denkfouten maakt.<sup>21</sup> Het klassieke voorbeeld van het belang van diversiteit is dat van de CIA in de aanloop naar 9/11. Met een personeelbestand van vooral hoogopgeleide blanke mannen sloeg de dienst niet voldoende aan op de diverse signalen die aan de aanslagen voorafgingen.

Bij de MIVD valt allereerst de mix tussen militaire en civiele medewerkers op. De burgermedewerkers van de MIVD zijn in de meerderheid en hebben verschillende achtergronden, referentiekaders en ervaringen. Denk hierbij aan landenspecifieke kennis, beheersing van een bepaalde taal, ervaring op het gebied van hacken of het omgaan met grote datasets. Maar het is de militaire expertise en kennis die de MIVD onderscheidt van andere organisaties en die essentieel is om zijn taakstelling te kunnen vervullen.<sup>22</sup> Het is daarom zorgelijk dat de MIVD steeds slechter in staat is om voldoende militair personeel aan zich te binden.

Ten tweede en hieraan gerelateerd hebben medewerkers van de MIVD allerlei verschillende opleidingen genoten. Kijkend naar het klassieke onderscheid tussen alfa's (geschiedenis, taal-kunde), bèta's (natuurkunde, informatica) en gamma's (psychologie, sociologie, economie), dan is vooral personeel met een bèta-achtergrond schaars. Zeker gezien de grote ontwikkelingen in het informatiedomein is het voor de MIVD, net zoals voor veel andere kennisintensieve organisaties, van groot belang bèta's te werven en te behouden. De *summerschool* die de Joint Sigint Cyber Unit jaarlijks organiseert is een mooi voorbeeld hoe de MIVD creatief mensen met een bèta-profiel werft.<sup>23</sup>

Het managen van diversiteit heeft echter meer om het lijf dan een gevarieerd personeelsbestand. Zo heeft de MIVD in 2008 de Devil's Advocate in het leven geroepen.<sup>24</sup> Dit bureau heeft als taak de dominante denkwijze binnen de MIVD ter discussie te stellen en alternatieve perspectieven aan te dragen om het risico op groepsdenken te verminderen.<sup>25</sup> Andere uitdagingen voor de MIVD bij het managen van diversiteit zijn het creëren van een gezamenlijke identiteit, het combineren van verschillende leiderschapstijlen, een optimaal gebruik van de



De MIVD heeft een mix van militaire en burgermedewerkers die ook vanuit hun opleiding – alfa, bèta en gamma – verschillende perspectieven, ervaringen en manieren van denken meebrengen

uiteenlopende achtergronden en expertisegebieden en verschillende carrière- en trainingsmogelijkheden.<sup>26</sup>

## Minimale specificaties

De tweede eigenschap die organisaties in staat stelt goed om te kunnen gaan met complexiteit is die van minimale specificaties. In dit kader moet alleen het hoognodige worden vastgelegd en moeten de mensen die daadwerkelijk het werk uitvoeren genoeg vrijheid krijgen. Dit moet hen in staat stellen meer te experimenteren en bestaande procedures, normen en prestatiecriteria in twijfel te trekken. Karl Weick gebruikt hiervoor de term 'the charm of the

- 21 M. Syed, *Rebel Ideas. The Power of Diverse Thinking* (Londen, John Murray Publishers, 2020).
- 22 Zie artikel 10 van de Wet op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (Wiv) van 2017.
- 23 Zie: <https://jscu.summerschool.sh>.
- 24 A. Claver en H. van de Meeberg, 'Devil's Advocacy within Dutch military intelligence (2008-2020). An effective instrument for quality assurance?', *Intelligence and National Security*, Vol. 36, No. 6 (2021) 849-862.
- 25 Claver en Van de Meeberg (2021).
- 26 NATO STO HFM-226 Task Group, *Civilian and Military Personnel Integration and Collaboration in Defence Organisations* (Brussel, NAVO, 2018); I. Goldenberg e.a., 'Integrated defence workforces. challenges and enablers of military-civilian personnel collaboration', *Journal of Military Studies*, Vol. 8 (2019) 28-45.



Statement van een aanwezige bij de bekendmaking van het raadgevend referendum over de Wiv in 2018: het maatschappelijk draagvlak vormt een begrenzing voor het werk van de MIVD

FOTO ANP, REMKO DE WAAL

skeleton'.<sup>27</sup> Hij benadrukt hierbij het vinden van een balans tussen aan de ene kant het strak in de hand houden van een organisatie en aan de andere kant het loslaten van de regelgeving. In het inlichtingendomein leiden deze minimale specificaties tot een paradoxale situatie. Om de complexe inlichtingenvraagstukken te adresseren heeft een I&V-dienst manoeuvreerruimte nodig. Inlichtingenteams worden immers steeds vaker geconfronteerd met zogeheten *unknown unknowns*, ofwel ongekende dreigingen. Een belangrijke strategie bij het onderkennen van deze ongekende dreigingen is het concept van *enactment* of, zoals Dan Isenberg het noemt, 'fighting empirically'.<sup>28</sup> Enactment gaat uit van de symbiotische relatie tussen een organisatie en haar omgeving en stelt dat alleen organisaties die daadwerkelijk actie ondernemen grip kunnen krijgen op hun omgeving en zich

kunnen aanpassen. Hierbij moeten de betrokken personen veel energie stoppen in het constant reflecteren op wat ze doen in plaats van de omgeving als een statisch gegeven te zien. Offensieve contra-inlichtingenoperaties, zoals het inbreken in computernetwerken van een concurrerende dienst, zijn een goed voorbeeld hoe I&V-diensten enactment invullen. Deze operaties zijn er in beginsel niet op gericht om vijandelijke inlichtingenoperaties af te stoppen, maar juist om 'zoveel mogelijk informatie over de tegenstander, diens operaties en de ontwikkeling van diens heimelijke activiteiten op te doen'.<sup>29</sup>

Een tweede strategie om ongekende dreigingen te onderkennen is het achterhalen van correlaties in grote hoeveelheden data, zoals bulk-datasets. Dit wordt vaak aangeduid met de term 'datagedreven werken' en is erop gericht om algemene trends en afwijkingen te onderkennen en daarmee de invloed van cognitieve vooroordelen te ondervangen.

De eigenschap 'minimale specificaties' wil niet zeggen dat er helemaal geen beperkingen moeten worden gesteld aan het optreden van een I&V-dienst. Er zijn verschillende mecha-

27 K. Weick, 'Rethinking Organizational Design', in: R. Boland en F. Collopy (red.), *Managing as Designing* (Stanford, Stanford University Press, 2004) 36-53.

28 D. Isenberg, 'Some Hows and Whats of Managerial Thinking', in: J. Hunt en J. Blair (red.), *Leadership of the Future Battlefield* (New York, Pergamon, 1985).

29 B. de Jong en P. Keller, 'Contra-inlichtingen en contraspionage', in: B. de Graaf, E. Muller en J. van Reijn (red.), *Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten* (Alphen aan den Rijn, Kluwer, 2010) 280.

nismen die zijn manoeuvreerruimte begrenzen. De Evaluatiecommissie Wiv 2017<sup>30</sup> en de Algemene Rekenkamer<sup>31</sup> hebben de spanning tussen de operationele slagkracht van de I&V-diensten en de implementatie van de Wiv 2017, inclusief het bijbehorende toezichts-regime, helder in kaart gebracht. De grootste spanningen treden op bij de verwerving en verwerking van bulkdata, de geautomatiseerde data-analyse (GDA), de samenwerking met buitenlandse diensten en het stelsel van toezicht. Zo stelt artikel 26 van de Wiv dat de diensten bij het verwerven van bulkdatasets moeten voldoen aan de vereisten van noodzakelijkheid, proportionaliteit en subsidiariteit. Daarnaast is ook het gerichtheidsvereiste van belang. Een dienst moet hierbij 'doen wat redelijkerwijze in haar vermogen ligt om reeds bij verwerving van gegevens de niet voor onderzoek noodzakelijke gegevens tot een minimum te beperken en motiveren dit in hun aanvraag tot de inzet van een bevoegdheid'.<sup>32</sup> De dienst moet hierbij zoveel mogelijk afbakenen naar locatie, tijdstip, soort data, object of naar gedraging. Deze afbakening staat echter op gespannen voet met het onderkennen van ongekende dreigingen.

Naast het juridisch regime worden de activiteiten van de diensten begrensd door de Geïntegreerde Aanwijzing (GA). Dit document, dat in goed overleg tussen de behoeftestellers en de diensten tot stand dient te komen, beschrijft waar een dienst onderzoek naar moet doen, de te bereiken doelen en de prioriteiten. Per thema wordt daarbij aangegeven welke diepgang een onderzoek moet hebben.<sup>33</sup> De GA functioneert relatief goed als het gaat om known unknowns, zaken waarvan je weet dat je ze niet weet. Ook is de GA een goed instrument om middelen aan een dienst toe te wijzen en om hun resultaten te kunnen beoordelen. Maar bij ongekende dreigingen voelt de GA vaak aan als een te strak keurslijf. De GA heeft een looptijd van vier jaar, maar kan jaarlijks worden bijgesteld. Toch lijkt zo'n jaarcyclus te lang om adequaat op nieuwe en onvoorziene bedreigingen van de nationale veiligheid te reageren.<sup>34</sup> Met de toekenning van beperkte discretionaire ruimte aan de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

en Defensie om aanvullende onderzoeksopdrachten te verstrekken heeft de wetgever getracht dit te ondervangen. Ook stelt de Wiv 2017 expliciet dat de diensten capaciteit kunnen blijven inzetten om ongekende dreigingen te onderkennen. Maar een I&V-dienst zal in de eerste plaats geneigd zijn om zijn middelen in te zetten op de onderzoeksthema's waarop hij wordt afgerekend. Dit gedrag is goed te verklaren, maar draagt ertoe bij dat ongekende dreigingen minder aandacht krijgen dan ze verdienen.

Een laatste begrenzing is die van het maatschappelijk draagvlak en de daaruit volgende balans tussen transparantie en geheimhouding. Er zijn veel bedrijven en overheidsorganisaties die persoonlijke gegevens van burgers verzamelen en gebruiken. Vaak is het niet helder waarom en waarvoor deze gegevens verzameld worden en in hoeverre dit in het belang van de burger is. Dit leidt tot veel zorgen in de samenleving, met name op het gebied van privacy. Deze gegevens kunnen immers gebruikt worden voor *profiling*, sturing en zelfs manipulatie van burgers.<sup>35</sup> Aangezien de maatschappij, door toedoen van de wetgever, bijzondere bevoegdheden heeft toegekend aan I&V-diensten, is het van groot belang dat zij het maatschappelijk draagvlak behouden en zo transparant mogelijk zijn over hun werkzaamheden. De grootschalige onthullingen over de interceptie-activiteiten van de Amerikaanse National Security Agency (NSA), maar ook de recente berichtgeving rondom de activiteiten van het Land Information Manoeuvre Centre van de landmacht (LIMC)<sup>36</sup> en de analyse-afdeling van de NCTV,<sup>37</sup> hebben een negatief effect op de beeldvorming van de MIVD.

30 Evaluatiecommissie Wiv 2017, *Evaluatie 2020: Wet op de Inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2017* (2021).

31 *Slagkracht AIVD en MIVD. De wet dwingt, de tijd dringt, de praktijk wringt* (Den Haag, Algemene Rekenkamer, 2021).

32 Kamerstukken II 2018/2019, 35 242, nr. 3, p. 5 (MvT wijziging Wiv 2017).

33 P. Abels, *PER UNDAS ADVERSAS? Geheime diensten in de maalstroom van politiek en beleid* (Leiden, Universiteit Leiden, 2018).

34 Abels (2018).

35 Evaluatiecommissie Wiv 2017 (2021) 22.

36 E. Rosenberg en K. Berkhout, 'Militairen zouden dit zelf heel netjes moeten willen regelen', *NRC*, 16 november 2020.

37 A. Kouwenhoven, E. Rosenberg en R. van der Poel, 'Onmin en uitglidders bij de club die het land moet beschermen', *NRC*, 9 april, 2021.



## Het dilemma van minimale specificaties vraagt om een zorgvuldige balans tussen taakstelling, manoeuvreerruimte en begrenzingsen

Samenvattend vraagt het dilemma van minimale specificaties om een zorgvuldige balans tussen taakstelling, manoeuvreerruimte en begrenzingsen. Om zijn taken goed uit te voeren heeft de MIVD manoeuvreerruimte nodig (zoals het hiervoor benoemde concept van enactment), maar wordt de dienst begrensd door met name het juridische regime, de GA en het draagvlak in de maatschappij.

### Lerend vermogen

De derde eigenschap richt zich op het lerend vermogen van een organisatie. De organisatie-literatuur onderscheidt verschillende typen van leren: *single loop learning*, dat refereert aan het doen van relatief simpele aanpassingen en het doorvoeren van correcties; *double loop learning*, dit impliceert het reframen en zien van onderwerpen op een nieuwe wijze; en *triple loop learning*, wat inhoudt dat actoren nieuwe processen of methoden ontwikkelen om te komen tot dit soort reframings en zienswijzen.<sup>38</sup>

Op het niveau van single loop learning zijn er duidelijke voorbeelden binnen de MIVD. Op individueel en teamniveau vindt het leren doorlopend plaats. Zo maken medewerkers steeds vaker gebruik van open bronnen en experimenteren data-analisten met beschikbare softwareapplicaties en modellen. Op organisatie-niveau zijn er echter weinig formele procedures om ervaringen en geleerde lessen te codificeren. Terwijl sommige medewerkers hun ervaringen en lessen vastleggen (vaak in zelfontwikkelde formats), besteden anderen hier nauwelijks aandacht aan. Dit leidt tot fragmentatie en belemmert een structurele vergelijking en analyse van de geleerde lessen.

Dit probleem wordt aangewakkerd door de beperkte functieduur van vooral militaire werknemers. Veelvuldige functiewisselingen leiden ertoe dat kennis verloren gaat en dat relaties opnieuw moeten worden opgebouwd. Daarnaast geven leidinggevenden vaak de voorkeur aan operationeel inzetbaar personeel boven personeel dat belast is met het vastleggen en codificeren van opgedane kennis. Dit is wellicht begrijpelijk vanuit een operationeel perspectief, maar komt het lerend vermogen van een organisatie niet ten goede. Tot slot speelt psychologische veiligheid een belangrijke rol bij het lerend vermogen. Dit betreft de mate waarin medewerkers kritisch naar zichzelf, hun team en de gehele organisatie kunnen zijn op basis van de verwachting dat collega's en leidinggevenden hier constructief op reageren. Pas als dit het geval is zal een organisatie daadwerkelijk leren.

Op het niveau van double loop learning is er een langzame verandering van de wijze waarop inlichtingenvraagstukken worden benaderd. In de inlichtingenliteratuur zijn er grofweg twee stromingen die dit beschrijven.<sup>39</sup> De eerste stroming is terug te voeren op Jomini en probeert de omgeving systematisch uiteen te rafelen. Het bekende spaghettidiagram dat generaal Stanley McChrystal en zijn staf maakten van de situatie in Afghanistan is hier een goed voorbeeld van.<sup>40</sup> Critici van deze aanpak wijzen er op dat het simpelweg onmogelijk is om alle relevante elementen in een analyse op te nemen.<sup>41</sup> En als ze daar al toe in

38 Zie onder meer A. Romme en A. van Witteloostuijn, 'Circular organizing and triple loop learning', *Journal of Organizational Change Management*, Vol. 12, No. 5 (1999) 439-453.

39 Zie onder meer W. Agrell en G. Treverton, *National Intelligence and Science. Beyond the Great Divide in Analysis and Policy* (Oxford, Oxford University Press, 2015).

40 Zie: <https://www.theguardian.com/news/datablog/2010/apr/29/mcchrystal-afghanistan-powerpoint-slide>.

41 K. Galster, *The Face of the Foe. Pitfalls and Perspectives of Military Intelligence* (Kingston, Legacy Books Press, 2015).

staat zijn, leidt deze benadering vaak tot een sterke versimpeling van de werkelijkheid, waardoor de oplossing voor het probleem vaak niet voldoet.

De tweede stroming erkent deze problematiek. Zij legt dan ook de nadruk op de complexiteit en de daarmee gepaard gaande onzekerheid en verwarrende omstandigheden. Vaak wordt hier de vergelijking gemaakt met de zogeheten *fog of war*, ofwel de mist van de oorlog. Deze vergelijking wordt toegeschreven aan de Pruisische generaal Carl von Clausewitz, die stelde dat tijdens oorlog 75 procent van de factoren waarop een actie is gebaseerd min of meer in mist gehuld is.<sup>42</sup> Deze stroming stelt dat het hoogst haalbare is om te komen tot een scherp en weloverwogen oordeel dat de waarheid of waarheden benadert.<sup>43</sup>

In de Nederlandse inlichtingengemeenschap zien we nog steeds veel aanhangers van de Jominiaanse benadering. Vaak hebben zij een grote behoefte om een omgeving systematisch uiteen te rafelen door middel van raamwerken zoals PMESII (Politiek, Militair, Economisch, Sociaal, Informatie en Infrastructuur). Ook wordt de uitspraak *speaking truth to power* nog veelvuldig gebruikt. Dit impliceert dat er één waarheid is en dat die waarheid tevens onderkend kan worden. Deze gedachte staat vanzelfsprekend op gespannen voet met het complexiteitsdenken. Toch is er langzaam maar zeker een verschuiving richting de Clausewitziaanse benadering. Veel betrokkenen beseffen dat het simpelweg niet mogelijk is de mist volledig te laten optrekken. Het omgaan met complexiteit en onzekerheid wordt daarmee steeds meer geaccepteerd. Dit werd benadrukt tijdens het recente seminar bij het 20-jarig bestaan van de MIVD.<sup>44</sup> Tijdens dit seminar met de veelzeggende titel *Fog of War 2.0* benoemden nagenoeg alle sprekers de verwarrende omstandigheden en de onmogelijkheid om volledig zicht te krijgen op de omgeving.

Nu het besef van deze paradigmaverandering langzaam maar zeker indaalt is het voor de MIVD van belang nieuwe processen of methoden te ontwikkelen om hier invulling aan te geven. Dit is het derde niveau van triple loop learning.

Een van de grote uitdagingen hierbij is het gebruik maken van open bronnen. Als het belang van open bronnen nog niet duidelijk was, dan heeft het conflict in Oekraïne hier wel voor gezorgd. De voorbeelden zijn legio: van het bedrijf Maxar Technologies dat satellietdata verspreidt tot aan de Liveuamap, die nagenoeg live verslag doet van de ontwikkelingen op het slagveld en deze weergeeft op een kaart.<sup>45</sup> Open bronnen hebben meerdere voordelen, waaronder: het kunnen schetsen van een bredere context van reeds vergaarde inlichtingen; ze zijn veelal goedkoper dan andere inlichtingmiddelen; ze kunnen worden gebruikt om inlichtingenproducten van diensten mee te vergelijken; ze zijn gemakkelijk op te schalen; ze zijn eenvoudig te verspreiden onder afnemers.<sup>46</sup> John Gannon, voormalig plaatsvervangend directeur van de CIA, zag open source in 2001 al als ‘frosting on the cake’ of intelligence material dominated by signals, imagery, and human-source collection. Today, open source... comprises a large part of the cake itself’.<sup>47</sup>

Ondanks het geweldige potentieel van open bronnen en het subsidiariteitsbeginsel dat bepaalt dat I&V-diensten het lichtste middel in moeten zetten waarmee een doel bereikt kan worden, lijkt open source intelligence (OSINT) nog onvoldoende te worden benut. Dit geldt in zijn algemeenheid voor I&V-diensten, maar zeker ook voor de MIVD. De oorzaak is deels te vinden in de cultuur van I&V-diensten, waarin bijzondere inlichtingmiddelen vaak hoger in aanzien staan dan open bronnen. Tevens is er de zorg dat intensivering van OSINT kan leiden tot een afname van het exclusieve karakter van I&V-diensten ten opzichte van denktanks, onderzoeksinstituten en collectieven zoals

42 C. von Clausewitz, *Vom Kriege* (1832). Translated by M. Howard en P. Paret, *On War* (New Jersey, Princeton University Press, 1984).

43 Galster, *The Face of the Foe*.

44 Seminar *The Fog of War 2.0* (Den Haag, 23 juni 2022). Zie: [https://www.youtube.com/watch?v=\\_C0jgTqQQjw](https://www.youtube.com/watch?v=_C0jgTqQQjw).

45 Zie: <https://liveuamap.com>.

46 Zie onder meer S. Gibson, ‘Open Source Intelligence’, R. Dover, M. Goodman en C. Hillebrand (red.), *Routledge Companion to Intelligence Studies* (Londen, Routledge, 2014) 123-131.

47 John Gannon, ‘The Strategic Use of Open-Source Information’, *Studies in Intelligence*, Vol. 45, No. 3 (2001) 67.

Bellingcat. En aangezien open bronnen niet afgeschermd of heimelijk vergaard zijn, is het vaak onduidelijk wat nu precies informatie is en wanneer het om inlichtingen gaat. Hierdoor kan het begrip inlichtingen zijn waarde gaan verliezen of zoals Wilhelm Agrell het twee decennia geleden al verwoordde: 'When everything is intelligence, nothing is intelligence'.<sup>48</sup> I&V-diensten zullen hun visie op en inbedding van OSINT daarom snel moeten gaan herijken.

Een tweede uitdaging bij de ontwikkeling van nieuwe processen en methoden is de implementatie van het datagedreven werken. Waar veel inlichtingenteams met name gebruik maken van traditionele en kwalitatieve analyses worden zij nu geconfronteerd met de grote ontwikkelingen in het technologie- en informatiedomein (zie paragraaf 2). Zo hebben I&V-diensten in potentie de beschikking over een exponentieel groeiende hoeveelheid (open source) data, snel toenemende rekenkracht van computers en de beschikbaarheid van modellen voor data-analyse. Dit maakt de implementatie van datagedreven werken van essentieel belang. De MIVD ondervindt hierbij echter grote uitdagingen. Veel betrokkenen wijzen direct op het geringe aantal medewerkers met een bèta-profiel. Hoewel dit zeker het geval is, zijn er veel andere uitdagingen, zoals de beschikbare infrastructuur (onder meer hardware, software en applicaties), het data-analfabetisme van veel analisten en een groot deel van het management, de integratie tussen kwalitatieve en kwantitatieve analyses, en niet in de laatste plaats de informatiehuishouding.

## Conclusie

'Het is niet de sterkste soort die overleeft, noch de meest intelligente. Het is degene die zich het beste kan aanpassen.' Hoewel niet letterlijk te herleiden, wordt deze opmerking vaak toegeschreven aan Charles Darwin, de grondlegger van de evolutietheorie. Ook voor I&V-diensten is het essentieel dat zij zich blijven aanpassen. Zij



FOTO US MARINE CORPS, NICHOLAS GUEVARA

worden immers geconfronteerd met verschillende grote ontwikkelingen, zoals het veranderende karakter van oorlog en conflict, privatisering, globalisering en technologie. Gezien de complexiteit van deze ontwikkelingen, is complexiteitstheorie een voor de hand liggend en interessant perspectief om deze aanpassingen in kaart te brengen. Dit perspectief is vormgegeven door te focussen op drie organisatie-eigenschappen. Noodzakelijke variëteit, de eerste eigenschap, benadrukt het belang van zowel cognitieve als culturele diversiteit en samen-

48 Zie: <https://www.hSDL.org/?view&did=442465>.

49 P. Drucker, *Management. Task, Responsibilities, Practices* (New York, Harper & Row, 1973).



*De rookmachine heeft niet langer alleen een letterlijk effect: de inlichtingengemeenschap verschuift langzaam naar de Clausewitziaanse benadering dat de huidige omstandigheden zo complex zijn dat de fog of war nooit helemaal kan optrekken*

werking met een breed palet aan actoren. De tweede eigenschap, minimale specificaties, vraagt om een zorgvuldige balans tussen taakstelling, begrenzings die voortkomen uit regels en principes en manoeuvreerruimte en operationele slagkracht die een I&V-dienst nodig heeft om effectief te zijn.

De derde en laatste eigenschap is het lerend vermogen. Hier kan een onderscheid gemaakt worden tussen het doen van relatief simpele aanpassingen (single loop learning), het reframen en zien van onderwerpen op een

nieuwe wijze (double loop learning) en het ontwikkelen van nieuwe processen of methoden (triple loop learning). Het omarmen van complexiteit, het beter benutten van open bronnen en het datagedreven werken zijn aandachtspunten die hier naar voren komen.

Het was managementgoeroe Peter Drucker die stelde: 'Het enige dat we over de toekomst weten, is dat het anders zal zijn'.<sup>49</sup> Dit wetende kunnen I&V-diensten zich maar beter zo goed mogelijk voorbereiden op deze onzekerheid. ■