



Universiteit
Leiden
The Netherlands

The social ties that bind: the role of social relations and trust in EU intelligence cooperation

Tuinier, D.H.

Citation

Tuinier, D. H. (2025, January 22). *The social ties that bind: the role of social relations and trust in EU intelligence cooperation*. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/4177160>

Version: Publisher's Version

License: [Licence agreement concerning inclusion of doctoral thesis in the Institutional Repository of the University of Leiden](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/4177160>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Samenvatting

Samenvatting

Er wordt vaak gezegd dat inlichtingendiensten geen vrienden hebben. Ze opereren in de schaduw en zijn bedoeld om een informatievoorsprong te verkrijgen in een context van internationale concurrentie. Deze perceptie van rivaliteit is waar het bekende adagium 'Quid pro Quo' in inlichtingsamenwerking vandaan komt. Informatie wordt alleen gedeeld wanneer er een gegarandeerde tegenprestatie is en relatief voordeel ten opzichte van een 'partner' blijft altijd het onderliggend doel. Kosten en baten worden rationeel berekend en men probeert de uitwisseling zoveel mogelijk te beheersen. Deze benadering beperkt de samenwerking. Het creëert een prisoners-dilemma waarbij er misschien wat winst is, maar nooit absoluut of optimaal. Diensten gedragen zich als spelers in een pokerspel. Ze laten hun kaarten niet zien, knipperen niet met hun ogen en opereren met voorzichtigheid en wantrouwen. In dit spel leidt de winst van de één automatisch tot het verlies van alle anderen.

Deze thesis toont aan dat zo'n cynische kijk op hedendaagse internationale inlichtingsamenwerking te eenzijdig is, vooral in een langdurige multilaterale setting zoals de EU. Het wordt grotendeels gevoed door clichés rondom de inlichtingenpraktijk. Hoewel het mechanisme van rationele berekening en controle zeker een belangrijke rol speelt, moet dit worden aangevuld met een ander mechanisme dat gebaseerd is op sociale relaties. Een diepgaande analyse op meerdere niveaus van de EU-inlichtingsamenwerking laat zien dat deze relaties een veel grotere rol spelen in internationale inlichtingsamenwerking dan vaak wordt aangenomen. Ze bieden een efficiënte manier om samen te werken onder omstandigheden van risico en onzekerheid. Professionals kunnen samenwerken wanneer ze elkaar kennen, herkennen en waarderen, zelfs in het licht van deels tegenstrijdige belangen.

Binnen de context van EU-inlichtingen heeft het sociale construct van vertrouwen een positieve invloed op samenwerking, vooral door welwillendheid tussen partners en op persoonlijk niveau. Vaker dan verwacht is het interactie, en niet transactie, dat het samenwerkingsgedrag bepaalt. In tegenstelling tot de gangbare opvatting dat er geen vrienden zijn in de inlichtingenwereld, spelen sympathie en persoonlijke relaties in de EU-inlichtingsamenwerking een grote rol bij het verminderen van gevoelens van concurrentie en rivaliteit. Ondanks de lage bekendheid met, en het slechte imago van de EU binnen het inlichtingennetwerk, versterken gedeelde instituties en collectieve identiteiten binnen de inlichtingengemeenschap de samenwerking. Vanuit dit perspectief zouden de vrienden van inlichtingendiensten, als ze die al hebben, andere inlichtingendiensten zijn.

Internationale samenwerking tussen inlichtingendiensten vormt een dilemma. Het is een belangrijk instrument om de complexe transnationale bedreigingen van vandaag de dag tegen te gaan, maar samenwerking brengt ook risico's met zich mee.

Inlichtingendiensten kunnen nooit zeker weten of een partner op de gehoopte wijze zal terugbetalen. Inlichtingenwetenschappers hebben moeite de voorwaarden te vinden waaronder internationale samenwerking toch plaatsvindt. Ze wijzen vaak op vertrouwen als een van de belangrijkste voorwaarden om het dilemma te overwinnen. Toch wordt het begrip vertrouwen zelden geconcretiseerd - laat staan geoperationaliseerd - in de context van inlichtingen. Deze thesis vult die leemte. Het heeft een sociologische benadering die focust op de interactie tussen instituties en individuen, en op hoe relaties voorkeuren in (samenwerkings)gedrag construeren. Vanuit dit perspectief is vertrouwen de 'opzettelijke en gedragsmatige opschorting van kwetsbaarheid door een vertrouwende persoon op basis van positieve verwachtingen van de andere partij'. Deze verwachtingen zijn gebaseerd op percepties van bekwaamheid, integriteit en welwillendheid. Samen bepalen ze de mate van vertrouwen tussen partners.

Deze studie onderzoekt kritisch hoe sociale relaties en vertrouwen samenwerking binnen het EU-inlichtingensysteem beïnvloeden. De praktijkgerichte benadering biedt een insiderperspectief dat tot op heden grotendeels ontbrak in het debat over inlichtingensamenwerking. Het analyseert de overtuigingen en percepties van mensen uit de inlichtingenpraktijk over op vertrouwen gebaseerde samenwerking. De analyse is gebaseerd op uitgebreid literatuuronderzoek en 47 diepgaande interviews met senior inlichtingenprofessionals van nationale diensten en EU-inlichtingenorganisaties. Het toont aan dat inlichtingen misschien een 'bijzonder' veld is vanwege de uitzonderlijke taken en mandaten, maar niet vanwege de manier waarop bekende reputaties, erkende professionele normen, en gedeelde eigenschappen professionals sociaal binden aan hun praktijkgemeenschap. In deze sociale zin lijken inlichtingendiensten op veel andere organisaties in zowel de publieke als de private sector. We moeten hun samenwerkingspraktijken daarom misschien minder uitzonderlijk wegzetten.

De casus van het EU-inlichtingensysteem is goed geschikt om de rol van sociale relaties en vertrouwen in internationale inlichtingensamenwerking te belichten. Enerzijds biedt het een context die vergelijkbaar is met vele andere vormen van samenwerking tussen inlichtingendiensten. Ondanks het ontbreken van speciale verzamelcapaciteiten, lijkt de fusie binnen de Single Intelligence Analysis Capability (SIAC) van de EU op de werkwijze van inlichtingendiensten. Bovendien blijven voorzichtigheid en terughoudendheid de multilaterale uitwisseling domineren, ondanks het doel van collectieve actie. Anderzijds zijn er ook duidelijke verschillen die het waarschijnlijk maken dat het mechanisme van sociale relaties en vertrouwen naar voren komt. Het systeem behelst herhaalde - zelfs continue - interactie tussen een groot aantal inlichtingenorganisaties en personeel. Bovendien is inlichtingen binnen de EU een relatief jong begrip dat nog in ontwikkeling is. De rol en positie van EU-inlichtingen lijkt daarbij sterker te worden. Kortom, het EU-inlichtingensysteem biedt een omgeving waarin vertrouwen zowel wordt bevorderd als op de proef gesteld.

Percepties van bekwaamheid dragen negatief bij aan sociale relaties en vertrouwen binnen de EU-inlichtingensamenwerking. Het Europese inlichtingennetwerk is een verspreid netwerk, waar functionele verdeeldheid een obstakel vormt voor bekendheid en reputatieopbouw. Voor inlichtingendiensten is de EU slechts een van de vele potentiële samenwerkingsclusters, en verre van de belangrijkste. Reputaties zijn van groot belang in inlichtingensamenwerking, en de reputatie van de EU in dit opzicht is slecht, deels door operationele afwezigheid. Desondanks spelen inlichtingenprofessionals die in de EU werken een onschatbare rol als brug tussen nationale diensten en EU-inlichtingenorganisaties.

Een positiever beeld doemt op wanneer wordt gekeken naar percepties van integriteit. Deze hebben een matig effect op sociale relaties en vertrouwen binnen de EU-inlichtingensamenwerking. Er bestaat een overkoepelende beroepscultuur binnen de inlichtingendiensten die vertrouwen versterkt, maar die in strijd is met de organisatiecultuur van de EU. Er bestaan bovendien conflicterende subculturen die het vertrouwen beperken. Echter, op individueel niveau biedt de setting van EU-inlichtingenorganisaties een uitstekende mogelijkheid voor subjectieve toetsing van gedragsnormen tussen inlichtingenprofessionals, waardoor erkende individuen op basis van persoonlijke kwaliteiten toegang krijgen tot de 'in-group'.

In tegenstelling tot verwachtingen die zijn gebaseerd op de cynische kijk op samenwerking die het debat domineert, hebben percepties van welwillendheid de meest positieve invloed op sociale relaties en vertrouwen binnen de EU-inlichtingensamenwerking. De belangen van de lidstaten domineren nog steeds de formele uitwisseling, maar de toenemende relevantie van de EU als veiligheidsactor stimuleert de bereidwilligheid en flexibiliteit onder partners. Bovendien groeit het gevoel van collectieve identiteit, wat de samenwerking bevordert. Op werkvloer-niveau, vooral binnen de organisatie, bundelen inlichtingenprofessionals hun krachten om een taak te volbrengen waarvan zij vinden dat alleen zij die kunnen doen. Emotionele binding helpt hen deze taak te volbrengen. Dit opent de deur voor sociale gevoelens, sympathie en oprechtheid in de samenwerking.

Dit onderzoek draagt op verschillende manieren bij aan het wetenschappelijke debat binnen en buiten de inlichtingensstudies. Ten eerste draagt het bij aan de kennis over de EU-inlichtingensamenwerking. Het erkent de cruciale rol van gepercipieerd nut in de ontwikkeling van EU-inlichtingen, maar breidt de betekenis ervan uit buiten de gangbare realistische termen. Het betoogt zelfs dat de toegevoegde waarde van de EU-inlichtingensysteem misschien geheel verkeerd wordt begrepen. In plaats van een transactionele marktplaats, functioneert het eerder als een ontmoetingsplaats voor voortdurende interactie, sociale relaties en de ontwikkeling van vertrouwen. Dit vertrouwen faciliteert een continu proces waarin daadwerkelijke samenwerking vooruitloopt op formele structuren. Deze conclusie kan ook gevolgen hebben voor het bredere debat over Europese integratie. Wanneer zelfs

binnen de inlichtingensamenwerking, het domein dat het minst waarschijnlijk integreert op basis van overwegingen van nationale soevereiniteit, noties van collectieve identiteit en welwillendheid relevant blijken te zijn, dan biedt het neofunctionalisme nog steeds een veelbelovende verklaring voor Europese integratie.

Ten tweede draagt het onderzoek bij aan de kennis over internationale inlichtingensamenwerking in het algemeen door aan te tonen dat de Europese inlichtingengemeenschap vooral een *community of practice* is. De leden delen niet allemaal precies hetzelfde beleidsdoel, maar hebben vergelijkbare methoden voor probleemoplossing en betekenisgeving. In praktijk bestaat deze ene gemeenschap wel uit meerdere subgemeenschappen. Inlichtingen is inderdaad wat inlichtingendiensten doen, maar wat de leden van de inlichtingengemeenschap precies doen, varieert. Deze kanttekening dwingt niet alleen te focussen op nationale verschillen bij het bestuderen van inlichtingensamenwerking, maar ook te kijken naar professionele en organisatorische scheidslijnen. De diversiteit van inlichtingen-subgemeenschappen leidt tot aanzienlijke verschillen, gepercipieerd zowel als feitelijk. Verschillen die de mogelijkheid tot de door andere wetenschappers veronderstelde convergentie en isomorfisme ernstig in de weg staan en de samenwerking beperken.

Ten derde draagt het bij aan de kennis over vertrouwen en samenwerking. Het onderzoek gaat verder dan een objectieve benadering en benadrukt dat vertrouwen in de praktijk ook een relationeel en geleidelijk concept is, dat beweegt tussen het kennen en niet kennen van een partner. In feite dient vertrouwen in inlichtingensamenwerking daarbij hetzelfde doel als in vele andere gebieden van sociaal gedrag. Het maakt samenwerking mogelijk door redelijke verwachtingen over een partner te creëren onder omstandigheden van onzekerheid en risico. Vertrouwen is hierbij geen volledig rationele of bewuste factor in de samenwerking. In plaats van uitsluitend te kiezen op basis van formele regels en prestatiemetingen, maken individuele inlichtingenprofessionals gebruik van interpretatie en deductie. Deze zijn gebaseerd op duidelijke condities en vakspecifieke factoren, zoals professionele normen en standaarden. Vertrouwen wordt daarmee een subjectief hulpmiddel voor de selectie van geschikte partners. Het scheidt een 'in-group' waarmee samenwerking de voorkeur geniet, van een 'out-group' waarmee dit minder het geval is.

Ten vierde draagt het onderzoek bij aan de kennis over rol van sociale relaties in inlichtingen. Het geeft invulling aan de oproep tot een meer sociologische benadering van inlichtingenstudies. Het onderzoek suggereert dat inlichtingen, als menselijke activiteit, dezelfde mechanismen volgt als andere vormen van sociaal gedrag en toont aan dat het toepassen van sociale theorieën nieuwe inzichten oplevert in bekende inlichtingenactiviteiten en -fenomenen. Dit onderstreept het belang van de poststructuralistische '*turn to practice*' die sinds het begin van het millennium zichtbaar is in internationale betrekkingen (IB), en meer

recent ook zijn waarde toont in respectievelijk veiligheidsstudies en inlichtingenstudies. Dit opent de deur naar een multidisciplinaire dialoog en draagt bij aan een meer genuanceerd begrip van inlichtingen.

Tot slot weigert deze studie mee te gaan in de vaak gepropageerde scheiding tussen studies *over* inlichtingen en studies *voor* inlichtingen. Praktische, conceptuele en theoretische kennis zijn nauw met elkaar verbonden. Een beter begrip van inlichtingen kan ook professionals helpen. Daarom worden enkele praktische overwegingen over inlichtingenwerk uit de conclusies gedestilleerd. Ten eerste is sociaal kapitaal een hulpbron in samenwerking. Een hulpbron die direct verband houdt met de diepte en reikwijdte van de samenwerkingen en andere capaciteiten, zoals informatie, kan aanvullen of compenseren. Ten tweede zal samenwerking tussen partners met een culturele overeenkomst, wellicht zelfs met een vergelijkbare identiteit, gemakkelijker, minder conflictueus en waarschijnlijk minder kostbaar zijn dan met andere partners. Het betrekken van subjectieve sociale relaties en vertrouwen bij de evaluatie van partnerschappen zal een vollediger en dus betekenisvoller inzicht bieden in de voorwaarden voor succes. Ten derde spelen individuen een onschatbare rol in inlichtingensamenwerking. Ze hebben specifieke sociale vaardigheden nodig die hen helpen in de desbetreffende samenwerking. Daarnaast hebben ze ruimte nodig om te manoeuvreren en effectief te opereren. Strikte hiërarchie, hoewel belangrijk voor het vermijden van risico's, kan verstikkend werken voor op vertrouwen gebaseerde inlichtingensamenwerking. Ten vierde is samenwerking binnen de inlichtingengemeenschap veel gemakkelijker dan het overschrijden van haar grenzen en het bereiken van niet-traditionele partners. Hoewel veel inlichtingenleiders de waarde van samenwerking met wetenschappelijke instellingen en de private sector erkennen, blijft er een normatief verschil bestaan tussen deze partijen, bijvoorbeeld met betrekking tot geheimhouding en openheid. Vertrouwde tussenpersonen zijn nodig om - soms letterlijk - de afstand te overbruggen, de twee werelden met elkaar te verbinden en obstakels weg te nemen.