

de Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Bezuidenhoutseweg 67
2594 AC Den Haag



Ministerie van Defensie

Ministerie van Defensie

Plein 4
MPC 58 B
Postbus 20701
2500 ES Den Haag
www.defensie.nl

Datum 13 januari 2023
Betreft Rapport en beleidsreactie onderzoekscommissie Brouwer naar het Land Information Manoeuvre Centre (LIMC)

Hierbij bied ik u, mede namens de staatssecretaris, het rapport 'Grondslag gezocht' aan van de onderzoekscommissie Brouwer (hierna: de commissie) naar het Land Information Manoeuvre Centre (LIMC). Hiermee geef ik uitvoering aan de motie Belhaj (D66) (Kamerstuk 32 761, nr. 186) en mijn toezegging in de brief van 1 februari 2022 (Kamerstuk 32 763, nr. 207), te weten het laten uitvoeren van een onafhankelijk onderzoek naar het LIMC. Ik dank de commissie voor haar diepgaande analyse waaruit wij belangrijke lessen moeten en zullen trekken. De commissie trekt conclusies over de besluitvorming rond zowel de oprichting als de uitvoering van de taken van het LIMC en doet belangrijke aanbevelingen voor de verdere ontwikkeling en toepassing van informatiegestuurd optreden binnen de krijgsmacht. De beleidsvisie Informatiegestuurd Optreden (IGO) ontvangt uw Kamer in de eerste helft van 2023 zoals toegezegd in mijn brief van 25 november jl. (Kamerstuk 36 200, nr. 51).

Onze referentie
BS2022033872

Bijlagen
2

Voor de inzet van de krijgsmacht is altijd een juridische grondslag nodig. Dat is niet alleen een essentieel onderdeel van onze democratisch rechtsstaat, maar ook een leidend principe binnen de gehele Defensieorganisatie.

Conclusies commissie

In haar concluderende hoofdstuk komt de commissie tot vier hoofdconclusies:

1. 'De krijgsmacht zit klem tussen bestaande kaders en nieuwe dreigingen.' De commissie concludeert dat dit vraagt 'om aanpassingen van de bestaande kaders';
2. 'COVID-19 vormde een aanleiding én kans voor vliegende start LIMC.' De commissie concludeert dat de oorspronkelijke opdracht aan het LIMC past bij de bijdrage die van de landmacht werd gevraagd bij de aanpak van COVID-19. Maar bij de verbreding van de opdracht voor het LIMC heeft de landmacht 'zich onvoldoende gerealiseerd welke juridische en beleidsproblemen' dit opriep;
3. 'Risico's hadden eerder moeten worden gewogen.' De commissie concludeert dat interne adviezen van juristen over het LIMC door 'leidinggevendenden binnen de landmacht onvoldoende serieus werden genomen' en dat 'de minister en de SG vanuit de bestuursstaf te laat [zijn] geïnformeerd over de juridische problemen bij het LIMC';
4. 'Het LIMC had eerder moeten worden stilgelegd.' De commissie concludeert dat voor de trendanalyses door het LIMC van gebeurtenissen rondom COVID-19 'de benodigde rechtsbasis (de juridische grondslag)' ontbrak en daarmee onrechtmatig was. Verder is tijdens de 'maandenlange afstemming' over een regeling Militaire Steunverlening in het Openbaar Belang (MSOB) met de NCTV 'door betrokkenen geen initiatief getoond tot het stilleggen van de lopende activiteiten van het LIMC'.

Ik omarm deze conclusies. De commissie wijst op serieuze tekortkomingen binnen Defensie die niet meer mogen voorkomen. Mijn ambtsvoorgangers hebben in hun brieven van 7 mei 2021 en 26 oktober 2021 specifieke maatregelen getroffen (Kamerstuk 32 791, nrs. 175 en 197) om herhaling te voorkomen van

wat er bij het LIMC niet goed ging. Een voorbeeld hiervan is dat voor de naleving van bestaande juridische kaders bij informatiegestuurd optreden extra personeel is aangesteld bij de bestuursstaf en bij het Commando Landstrijdkrachten. Ook de twee AVG-rapporten van respectievelijk het onderzoeksbureau Eiffel en de Functionaris Gegevensbescherming voor Defensie die ik u op 25 november jl. stuurde (Kamerstuk 36 200, nr. 51), maken deel uit van de eerder aangekondigde maatregelen.

Lessen voor de toekomst

De commissie presenteert vijf 'lessen voor de toekomst mede in het licht van het informatiegestuurd optreden van de krijgsmacht'. Informatiegestuurd optreden is een essentieel onderdeel van een toekomstbestendige krijgsmacht. Betere toegang tot, en gebruik van data en informatie leidt tot betere besluiten, vergroot de effectiviteit van onze operaties in alle domeinen (inclusief het cyberdomein) en beschermt de veiligheid van onze militairen. Informatiegestuurd optreden kan en mag uiteraard alleen plaatsvinden binnen de geldende juridische kaders en met toepassing van de juiste waarborgen. De lessen van de commissie acht ik daarom van groot belang.

I. De krijgsmacht zet zichzelf nooit in!

De commissie onderstreept dat in een democratie de krijgsmacht zichzelf nooit mag inzetten. Dat is bij het LIMC wel gebeurd en dat is fundamenteel verkeerd. Bij de inzet van de krijgsmacht is altijd een grondslag gebaseerd op een besluit van de regering vereist. Er mag geen twijfel bestaan over de rol van de krijgsmacht in onze samenleving, waaronder in relatie tot de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer in ons land, zoals opgenomen in de Grondwet.

II. Inrichting van een passend systeem én niet wachten tot het af is

De commissie maakt hier onderscheid tussen structurele- en korte termijn oplossingen:

a. Beleidsmatige en juridische kaderstelling: structurele oplossingen.

De commissie stelt dat 'effectief gereedstellen en experimenteren met informatiegestuurd optreden vraagt om aanpassing van de kaders'. Hybride conflictvoering en nieuwe dreigingen raken volgens de commissie aan de kern van waar de krijgsmacht voor staat, vastgelegd in de Grondwet en beleidsmatig uitgewerkt in drie hoofdtaken. Bij informatiegestuurd optreden kan het verwerken van persoonsgegevens nodig zijn, zo schrijft de commissie die tevens stelt dat het onderscheid tussen gereedstellen en inzet van de krijgsmacht kritisch moet worden gezien. De commissie komt hierbij tot de volgende drie adviezen:

1. Organiseer herbezinning op de drie hoofdtaken en op het onderscheid tussen gereedstellen en inzet;
2. Houd beleid en procedures met betrekking tot militaire bijstand (MB) en militaire steunverlening in het openbaar belang (MSOB) alsmede de wijze waarop daar thans in de praktijk mee wordt omgegaan tegen het licht en richt dit opnieuw in;
3. Werk aan wetgeving voor het zo nodig kunnen verwerken van persoonsgegevens bij IGO;

De commissie stelt hierbij dat dit ook vraagt om democratische, parlementaire besluitvorming. Een dergelijke herbezinning op de taken van de krijgsmacht en de beleidsmatige en juridische kaderstelling waarbinnen de krijgsmacht opereert is fundamenteel en omvangrijk en mag niet uitmonden in een derde inlichtingendienst, zo markeert de commissie terecht. Deze herbezinning, met name de adviezen één en drie, vergen zorgvuldige gedachtewisseling, zowel binnen Defensie als in het bredere veiligheidsdomein. Op de uitkomsten daarvan kan ik derhalve niet vooruitlopen. Uw Kamer zal nader worden geïnformeerd over de uitkomsten van dit complexe traject dat nauwkeurig moet worden doorlopen.

b. Operationeel gereedstellen binnen de huidige kaders: oplossingen op korte termijn

De commissie onderstreept dat bovenstaande adviezen een lang en complex traject inhouden. Daarom komt zij ook met adviezen om de operationele gereedstelling op het gebied van informatiegestuurd optreden binnen de bestaande kaders te optimaliseren. De commissie constateert dat in verband met de gereedstelling faciliteiten nodig zijn, variërend van vaardigheidstraining en simulaties tot oefenen met geanonimiseerde data en het gecontroleerd uitvoeren van gereedstellingsactiviteiten in de daadwerkelijke informatieomgeving. De verdere invoering van informatiegestuurd optreden en het creëren van faciliteiten om te trainen en te oefenen zal, aldus de commissie, een geleidelijk proces zijn van uitproberen, bijstellen, groeien, kaderen en doorontwikkelen.

Uit een juridische analyse (deelonderzoek I) van drie hoofdrichtingen om deze gereedstellingsproblematiek te ondervangen, concludeert de commissie dat gereedstelling door tijdelijke tewerkstelling onder de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2017 (Wiv 2017) de meest reële oplossing op korte termijn lijkt. Dit omdat de inlichtingen en veiligheidsdiensten zijn uitgezonderd van de Uitvoeringswet Algemene Verordening Gegevensbescherming (UAVG). De commissie komt hiervoor met twee adviezen:

4. Benut alle opties binnen de huidige juridische kaderstelling;
5. Werk een spectrum van oefenmogelijkheden voor IGO uit in samenwerking met de MIVD;

Met betrekking tot dit eerste advies en ter bevordering van de ontwikkeling en het gebruik van virtuele oefenruimtes om informatiegestuurd optreden te trainen en te oefenen, start Defensie een haalbaarheidsstudie naar gesimuleerd oefenen voor informatiegestuurd optreden. Een gesimuleerde, afgesloten omgeving heeft als voordeel dat daarvoor met fictieve persoonsgegevens kan worden gewerkt. Daarvoor is geen aparte juridische grondslag nodig en kunnen in principe alle scenario's veilig worden gespeeld. De haalbaarheidsstudie zal zich vooral richten op de vraag hoe de oefendoelen bij informatiegestuurd optreden ook in een gesimuleerde omgeving kunnen worden gehaald. Risicobeheersing is hierin een belangrijk uitgangspunt waarbij nauw wordt samengewerkt met juridische adviseurs.

Ook stelt de commissie dat de ontwikkeling van informatiegestuurd optreden betere aansluiting van de krijgsmachtdelen met de inlichtingen- en veiligheidsdiensten vergt. Om dit te bewerkstelligen zullen heldere afspraken worden gemaakt tussen de MIVD en de krijgsmacht over leer- en oefendoelstellingen en wordt de reeds incidenteel toegepaste mogelijkheid van tijdelijke tewerkstelling bij de MIVD geïntensiveerd.

III. Centrale programmasturing

De ontwikkeling van informatiegestuurd optreden vergt inhoudelijke betrokkenheid van de politieke- en ambtelijke leiding en de krijgsmachtdelen, zo stelt de commissie terecht. Zij wijst er daarbij op dat er een grote variëteit aan toepassingen van informatiegestuurd optreden is tussen de verschillende krijgsmachtdelen. Daarom geeft zij het volgende advies:

6. Zorg voor meer centrale programmasturing voor IGO onder de CDS;

Ik onderschrijf de notie van meer centrale programmasturing, dit zal verder worden uitgewerkt in aanloop naar de beleidsvisie IGO.

IV. Integrale afstemming

De commissie merkt op dat informatiegestuurd optreden complex is vanwege onder meer de organisatorische, technische en financiële aspecten. Daarbij stelt

zij vast dat de betrokkenheid van juristen en beleidsmakers bij de ontwikkeling hiervan vaak volgordelijk is. Volgens de commissie is echter meer gelijktijdige, integrale oordeelsvorming nodig tussen juristen, de AVG-experts, de bestuursstaf, de operationele commando's en tussen de krijgsmacht en de MIVD. Hiervoor moet de beleidsvisie-IGO het vertrekpunt bieden, aldus de commissie. De doorontwikkeling van informatiegestuurd optreden vraagt volgens de commissie ook om verdere professionalisering van de AVG-organisatie van Defensie. De commissie geeft hierbij drie adviezen:

7. Zorg tijdens de ontwikkeling van informatiegestuurd optreden voor integrale afstemming tussen verschillende professionele groepen in de organisatie, bijvoorbeeld in de vorm van een taskforce IGO;
8. Zorg voor doorlopende integrale afstemming tussen de krijgsmacht en de MIVD;
9. Zorg voor verdere professionalisering van de AVG-organisatie;

Ook deze adviezen omarm ik. Deze zijn niet alleen nodig voor de ontwikkeling en toepassing van informatiegestuurd optreden vanuit de gestelde ambities, maar horen ook bij de verdere professionalisering van de defensieorganisatie op het gebied van informatiehuishouding.

V. Betere risicobeheersing en experimenteer ruimte

De commissie wijst erop dat experimenteren met informatiegestuurd optreden een goede en nauwgezette beoordeling en begeleiding van de risico's vraagt. Het experimenteren met IGO-capaciteiten vergt volgens de commissie een duidelijk experimenteerplan met een inschatting van de risico's en het beheer daarvan. Het experimenteren met informatiegestuurd optreden vergt meer waarborgen dan bij het LIMC in acht zijn genomen, aldus de commissie die hierbij met het volgende advies komt:

10. Ontwikkel *Concept Development & Experimentation* (CD&E) beleid voor IGO.

Ik onderschrijf de notie om meer centrale sturing te krijgen, experimenten met informatiegestuurd optreden kunnen alleen binnen geldende kaders plaatsvinden. Defensie zal hierbij aansluiten bij het al in gebruik zijnde CD&E-beleid dat op de NAVO-leest is geschoeid en dat voorziet in de gestructureerde ontwikkeling van creatieve en innovatieve ideeën tot bruikbare oplossingen.¹

Intern bewustwordingsprogramma

Defensie is in mei 2021 een intern bewustwordingsprogramma gestart op het gebied van juridische en ethische kaders voor optreden in de informatieomgeving, zoals aangekondigd in de brief van 7 mei 2021 (Kamerstuk 32 761, nr. 182). Dit programma had tot doel om de kennis en bewustwording over de juridische en ethische kaders waaronder de AVG te verhogen. Het verslag hiervan doe ik uw Kamer hierbij tevens toekomen conform mijn toezegging uit mijn brief van 1 juli 2022 (Kamerstuk 32 761, nr. 242).

De lessen en adviezen van de commissie Brouwer, aangevuld met de twee AVG-rapporten die uw Kamer eerder ontving, vormen waardevolle lessen voor de ontwikkeling van informatiegestuurd optreden, passende waarborgen, de verdere professionalisering van de Defensieorganisatie en een toekomstbestendige krijgsmacht.

DE MINISTER VAN DEFENSIE

¹ NAVO CD&E Handboek, 2021.

drs. K.H. Ollongren