

# Grondslag gezocht

Onderzoekscommissie

Land Information Manoeuvre Centre (LIMC)



# Voorwoord

Het onderzoeken van gebeurtenissen in het verleden vergt van een commissie inlevingsvermogen in de situatie zoals die toen was. Dat is altijd een uitdaging, maar hier in het bijzonder vanwege de uitzonderlijke tijd die het betreft. Acht maanden is het Land Information Manoeuvre Centre van de landmacht actief geweest. Dat was van maart tot november 2020, in het jaar dat de COVID-19 pandemie het dagelijks leven in ons land grotendeels stil legde. Het was ook een tijd waarin een groot beroep werd gedaan op de krijgsmacht om de crisisaanpak te ondersteunen. Grote waardering daarvoor is meer dan terecht.

De aanloop naar het LIMC begint al ver voor de komst van COVID-19 en ook daar hebben wij ons in verdiept. Daarin speelt mee de veranderende rol van technologie in de maatschappij, maar ook het mondiaal evoluerende karakter van conflict- en oorlogsvoering en mogelijke nieuwe kwaliteiten die hierbij van de krijgsmacht gevraagd worden. De vreselijke oorlog in Oekraïne brengt de vraagstukken hieromtrent inmiddels alleen maar scherper op het netvlies.

Het LIMC heeft analyserapporten over COVID-19 en desinformatie gemaakt en verspreid. Daarover trekken wij heldere conclusies, onder andere over het feit dat er sprake was van onrechtmatige inzet van de krijgsmacht en van verwerking van persoonsgegevens zonder grondslag daarvoor. We hebben ons meerdere malen tijdens het onderzoek afgevraagd hoe dit in veler ogen belangrijke initiatief zó heeft kunnen aflopen.

Wij hebben de besluitvorming rondom de oprichting en uitvoering van taken van het LIMC bestudeerd. Wij hebben als commissie steeds het uitgangspunt gehanteerd dat besluitvorming begint en eindigt bij (eind-)verantwoordelijkheid. Fouten maken is menselijk en onvermijdelijk, het is aan de leidinggevenden in de organisatie om dat zo goed mogelijk te ondervangen. We zijn daar in het rapport op verschillende punten kritisch over.

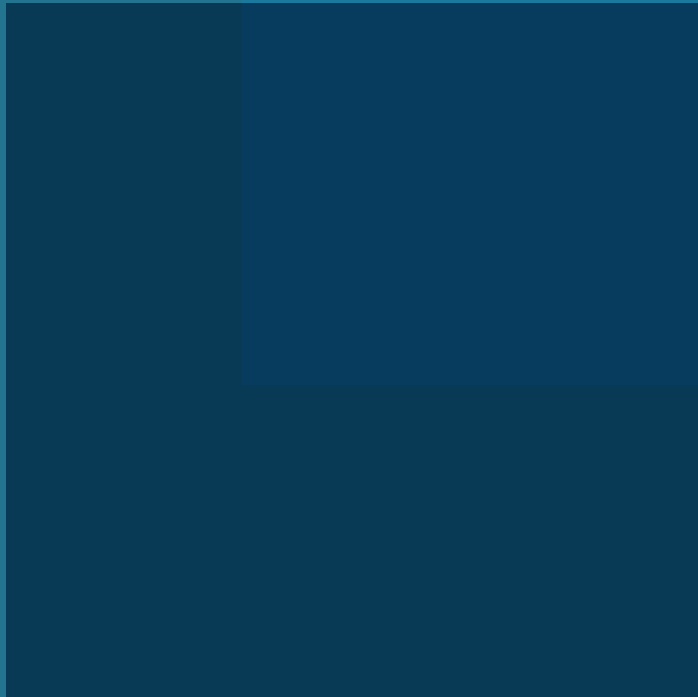
We hebben tegelijkertijd gezien dat er een veelvoud van oorzaken is en dat we de besluitvorming niet los moeten zien van de ongekende crisistijd en van dilemma's die breder in de organisatie en soms ook bij andere overheidsorganisaties aan de orde zijn. Het is bovendien goed te beseffen dat niet alles zondermeer als fout moet worden beoordeeld bij het LIMC, zoals het bieden van inzicht in de impact van COVID-19 op de zorgcapaciteit.

Wij vinden het belangrijk de aandacht te richten op de lessen voor de toekomst. Onze titel, 'Grondslag gezocht' slaat niet alleen op de actieve bestaansperiode van het LIMC waarin tevergeefs is gezocht naar een juridische grondslag, maar ook op de uitdagingen die wij zien voor de ambities van de krijgsmacht met 'informatiegestuurd optreden'. Wij spreken de wens uit dat deze lessen worden benut om 'informatiegestuurd optreden' van de krijgsmacht op een zorgvuldige wijze effectief vorm te geven.

Tot slot bedanken wij alle betrokkenen die hebben meegewerkt en bijgedragen aan dit onderzoek. Wij danken de medewerkers van het ministerie van Defensie voor de informatievoorziening aan de commissie. De gesprekken waarin we met betrokkenen terugkeken op de besluitvorming waren niet altijd makkelijk maar onze gesprekspartners hebben zich open en kwetsbaar opgesteld. Tijdens ons onderzoek hebben wij dankbaar gebruik gemaakt van de expertise van prof. dr. P.A.L. Ducheine (Universiteit van Amsterdam), prof. dr. E.R. Muller (Universiteit Leiden) en prof. dr. M.J.W. van Twist (Nederlandse School voor Openbaar Bestuur). Wij danken hen voor het delen van hun inzichten met de commissie.

**Namens de Onderzoekscommissie LIMC,**

Harm Brouwer | *voorzitter*



# Inhoudsopgave

<b>Samenvatting</b>	<b>6</b>
<b>1. Inleiding</b>	<b>10</b>
1.1 Aanleiding voor het onderzoek	10
1.2 Onze opdracht	11
1.3 Onze werkwijze	12
1.4 Leeswijzer	13
<b>2. Wat was het LIMC?</b>	<b>14</b>
<b>3. Verdieping deelonderzoeken: wat ging juridisch mis bij het LIMC?</b>	<b>21</b>
3.1 Deelonderzoeken	21
3.2 Conclusies deelonderzoek juridische grondslag en verkenning juridisch kader voor IGO	23
3.3 Conclusies en aanbevelingen deelonderzoek gegevensbescherming	25
3.4 Samenvattend	29
<b>4. Hoe verliep de besluitvorming rond het LIMC?</b>	<b>30</b>
4.1 Context: informatiegestuurd optreden en COVID-19	30
4.2 Oprichting, uitvoering en beëindiging LIMC	34
<b>5. Wat zijn verklaringen voor de besluitvorming?</b>	<b>44</b>
5.1 Vier oorzaken voor de besluitvorming	44
5.2 Vier oorzaken: deels incidenteel, deels structureel	46
<b>6. Conclusies commissie</b>	<b>48</b>
<b>7. Lessen voor de toekomst</b>	<b>54</b>
<b>Bijlagen deel I</b>	<b>58</b>
A. Lijst van gebruikte afkortingen	58
B. Instellingsbesluit onderzoeksc commissie	60
C. Samenstelling onderzoeksc commissie, secretariaat en deelonderzoeken	63
D. Werkwijze onderzoeksc commissie	64
E. Reactie op conceptrapport	67
<b>Bijlagen deel II: Deelonderzoek juridische grondslag Land Information Manoeuvre Centre en Juridisch Kader Informatie Gestuurd Optreden</b>	<b>68</b>
<b>Bijlagen deel III: Deelonderzoek gegevensbescherming Land Information Manoeuvre Centre (LIMC)</b>	<b>99</b>

# Samenvatting

De minister van Defensie heeft ons, de Commissie van onderzoek Land Information Manoeuvre Centre, ingesteld om onafhankelijk onderzoek te doen naar de besluitvorming rond zowel de oprichting als de uitvoering van de taken van het Land Information Manoeuvre Centre (LIMC) en lessen te formuleren voor de toekomst. Wij hebben hiertoe een uitgebreide documentenstudie uitgevoerd, gesprekken gevoerd met betrokkenen en twee deelonderzoeken laten uitvoeren. In dit rapport presenteren wij onze bevindingen.

Na een toelichting op wat het LIMC was, richten we ons eerst op de juridische problematiek bij het LIMC. Vervolgens laten we zien hoe de besluitvorming is verlopen en welke verklaringen hiervoor zijn. Daarna presenteren we onze conclusies en lessen voor de toekomst.

## Wat was het LIMC?

Het LIMC maakte tijdens zijn bestaansperiode deel uit van de Koninklijke Landmacht (verder: landmacht), is opgericht vlak na de uitbraak van COVID-19 in Nederland en was actief tussen maart 2020 en november 2020. In het LIMC werden medewerkers van verschillende eenheden bij elkaar gebracht om informatie over de impact van COVID-19 te verzamelen en te analyseren. Het LIMC was na een verbreding van de opdracht voor de landmacht ook een middel om civiele besluitvorming te voeren en te experimenteren met ‘informatiegestuurd optreden’, een langer bestaande ambitie van de krijgsmacht. Vanuit het LIMC zijn 87 rapporten opgesteld, over de situatie in de zorg en later ook over desinformatie, die intern en tot eind augustus 2020 ook extern zijn verspreid. Nadat in mediaberichtgeving onder andere naar voren kwam dat het LIMC “gegevens had verzameld over de Nederlandse samenleving” door te “experimenteren met een nieuwe vorm van oorlogvoering”, en de FG Defensie een onderzoek aankondigde, is het LIMC stilgelegd door de minister van Defensie. Via de motie Belhaj c.s. van 26 mei 2021 heeft de Tweede Kamer gevraagd om een onafhankelijk onderzoek naar de besluitvorming rond het LIMC.

## Wat ging juridisch mis bij het LIMC?

Wij hebben twee deelonderzoeken laten uitvoeren door deskundigen. Hieruit kunnen wij het volgende opmaken.

Aanwezig was een grondslag voor de oprichting van het LIMC. Geen juridische grondslag was aanwezig voor de uitvoering van de activiteiten door het LIMC – óók in het geval géén persoonsgegevens zouden zijn verwerkt. De krijgsmacht heeft zichzelf daardoor gedurende acht maanden in het nationale domein ingezet en dat kwalificeert zonder meer als onrechtmatig.

Vanwege het ontbreken van een juridische grondslag voor de uitvoering van haar werkzaamheden mocht bezien vanuit de AVG binnen het LIMC ook geen verwerking van persoonsgegevens plaatsvinden. Het LIMC had niet de intentie om persoonsgegevens te verwerken. De verwerking van persoonsgegevens vond voornamelijk plaats in een mediamonitoringstool die voor de analisten van het LIMC geabstraheerde analyses opleverde. Gelet op wat bekend is en de werkwijze die werd gehanteerd binnen het LIMC, wordt de mate van grootschaligheid van de verwerking ingeschat op beperkt. Uit het onderzoek is niet gebleken dat er specifiek naar individuen werd gezocht of dat er profielen werden bijgehouden van personen. Er zijn geen persoonsgegevens verwerkt bij analyses en rapportages gericht op zorgdruk en verspreiding van COVID-19, dit in tegenstelling tot de analyses en rapportages over desinformatie en de zogeheten SpotReps. Daarbij gaat het ook om het opnemen van bijzondere persoonsgegevens in de rapporten, in de vorm van (politieke) opvattingen die bekend waren gemaakt door individuen en opgenomen waren in nieuwsberichten.

## Verklaringen voor de besluitvorming

Dat de juridische problematiek in de besluitvorming niet eerder dan op 27 november 2020 heeft geleid tot ingrijpen door de minister van Defensie, is niet aan één oorzaak te wijten, zo blijkt uit ons onderzoek. Wij concluderen dat vier met elkaar samenhangende hoofdoorzaken, deels van incidentele en deels van structurele aard, een verklaring bieden voor de besluitvorming rond het LIMC.

*Bureaucratische strijd.* In de besluitvorming over het LIMC zien wij dat sprake was van parallelle processen en van afstand tussen verschillende delen van de organisatie. Met name werd een grote afstand ervaren tussen “Utrecht” (de landmacht) en “Den Haag” (het ministerie) en tussen de juridische en de operationele lijn.

*Ambtelijk vakmanschap.* In de besluitvorming zijn ook professionele afwegingen gemaakt die niet goed hebben uitgepakt. Vanuit de leiding van de landmacht en de (plaatsvervangend) Commandant der Strijdkrachten is weinig toezicht gehouden op de heersende narratieven die door het LIMC werden onderzocht. Het openstaan voor en serieus nemen van juridische adviezen die ingingen tegen de ambities heeft te kort geschoten. Op verschillende niveaus binnen de Defensieorganisatie was toentertijd onvoldoende vermogen de kwestie LIMC op tijd te signaleren en te agenderen. De (plaatsvervangend) Commandant der Strijdkrachten hield zich in dit dossier te afzijdig. Tot slot was binnen de organisatie van de landmacht niet voldoende AVG-deskundigheid aanwezig voor het opereren in de informatieomgeving.

*Onvermijdelijke fouten door een crisissituatie.* COVID-19 bracht een ongekende situatie met zich mee, die door velen geduid werd als ‘de grootste crisis sinds de Tweede Wereldoorlog’. De crisis legde op Defensie dag en nacht beslag in de vorm van steunverlening aan civiele autoriteiten, waarbij tegelijkertijd moest worden gezorgd dat de Defensieorganisatie zelf zo goed mogelijk bleef draaien. Dat heeft onvermijdelijk invloed gehad op het hebben van voldoende overzicht bij en van zorgvuldigheid in de besluitvorming in de gehele Defensieorganisatie.

*Systeemfalen.* De LIMC problematiek komt voort uit een systeem dat volgens analyses binnen en buiten Defensie onder druk staat. In deze analyses wordt benadrukt dat wet- en regelgeving niet meer volledig aansluiten bij de realiteit en omvang van hedendaagse (hybride) conflictvoering. Het ontbreekt aan voldoende mogelijkheden voor operationele gereedstelling gegeven de, zo lijkt het, continue digitale beïnvloeding, desinformatie, ondermijning en cyberaanvallen gepleegd direct dan wel indirect door statelijke actoren, zonder dat sprake is van een gewapend conflict. Het onderscheid tussen gereedstellen en inzet lijkt te vervagen bij een min of meer permanente conflictvoering, die zich afspeelt in een *grey zone* die valt tussen vrede en oorlog.

## Conclusies

Wij komen tot vier conclusies over de besluitvorming rond het LIMC.

### 1. De krijgsmacht zit klem tussen bestaande kaders en nieuwe dreigingen

De gestelde nieuwe dreigingen van hybride conflictvoering raken aan de kern van de hoofdtaken van de krijgsmacht en vragen om aanpassing van de bestaande juridische en beleidsmatige kaders. De aanpassing van deze kaders komt (in de door ons onderzochte periode) nog niet goed van de grond. Aan besluitvorming over de oprichting van het LIMC lag indirect ten grondslag een patstelling tussen bestaande kaders en nieuwe dreigingen.

## 2. COVID-19 vormde een aanleiding én kans voor vliegende start LIMC

COVID-19 was een ongekennde crisis en op de krijgsmacht werd een beroep gedaan civiele autoriteiten te ondersteunen. De oorspronkelijke opdracht aan het LIMC paste hierbij. Medewerkers binnen het LIMC hebben nuttige informatie bij elkaar weten te brengen over de situatie in de zorg, met name voor civiele autoriteiten, in die hectische begintijd van COVID-19 waarin overzicht ontbrak. Zij werkten bij dit onderwerp met (semi-)openbare bronnen en waren doorgaans alert op het verwerken van persoonsgegevens op basis van de beschikbare kennis over de AVG. De coronacrisis is door de leiding van de landmacht ook benut met informatiegestuurd optreden operationeel aan de slag te gaan. Ook werden de rapportages na verbreding van de opdracht niet alleen voor militaire maar ook voor civiele besluitvorming gemaakt en extern verspreid. De leiding van de landmacht heeft zich bij de oprichting van het LIMC onvoldoende gerealiseerd welke juridische en beleidsproblemen deze dubbele doelstelling oproep. Het etiket experimenteren is op het LIMC geplakt zonder daarbij juridische risico's in kaart te brengen en risicobeheersing goed in te richten.

## 3. Risico's hadden eerder moeten worden gewogen

Wij concluderen dat adviezen van juristen dat zich rond het LIMC serieuze juridische problemen voordeden door leidinggevend binnen de landmacht onvoldoende serieus werden genomen. Daarnaast zijn de minister en de secretaris-generaal vanuit de bestuursstaf te laat geïnformeerd over de juridische problemen bij het LIMC.

## 4. Het LIMC had eerder moeten worden stilgelegd

Tegen het ter ondersteuning beschikbaar stellen van analysecapaciteit door de krijgsmacht in het civiele domein is geen principieel bezwaar. Voor het in kaart brengen en trendanalyses maken van gebeurtenissen rondom COVID-19 ontbrak echter de benodigde rechtsbasis (grondslag). Tijdens de maandenlange afstemming over een aanvraag van militaire steunverlening in het openbaar belang vanuit de NCTV is door betrokkenen binnen Defensie geen initiatief getoond om de lopende activiteiten van het LIMC stil te leggen. De kennelijk gevoelde noodzaak om informatie te verzamelen, waarbij de krijgsmacht (i.c. het LIMC) de facto zichzelf inzette in het beladen politieke en maatschappelijke domein van beeldvorming van rond COVID-19 heersende desinformatie narratieven, had opnieuw moeten worden gewogen. De besluitvorming kwam in de uitvoering steeds meer op een hellend vlak terecht en het LIMC had eerder moeten worden stilgelegd.

# Lessen voor de toekomst

**Grondslag gezocht.** Deze titel slaat zowel op de periode van het LIMC als op de uitdagingen die wij zien voor het verder ontwikkelen van informatiegestuurd optreden. Terugkijkend is het opvallend dat gedurende de hele actieve bestaansperiode tevergeefs is gezocht naar een grondslag voor het LIMC, terwijl ondertussen al volop activiteiten werden ondernomen. Hierover gaat onze eerste les voor de toekomst. 'Grondslag gezocht' slaat ook op de uitdagingen die wij zien voor de ambities van de krijgsmacht met informatiegestuurd optreden. Hiervoor formuleren wij de lessen twee tot en met vijf.

## Les 1: de krijgsmacht zet zichzelf nooit in!

Voor de activiteiten van het LIMC was geen juridische grondslag en dat is voor de krijgsmacht ontoelaatbaar. Dat rechtstatelijke besef dient altijd scherp in de schijnwerpers te staan.



## Les 2: Inrichting van een passend systeem én niet wachten tot het af is

Informatiegestuurd optreden komt niet goed tot stand in het huidige systeem van beleids- en juridische kaders. Dit vraagt om herbezinning op de drie hoofdtaken van de krijgsmacht en op het onderscheid tussen gereedstellen en inzet. Naast het werken aan structurele oplossingen in wet- en regelgeving adviseren wij nu al gebruik te maken van de opties die binnen de huidige juridische kaders bestaan voor operationeel gereedstellen en een spectrum van oefenmogelijkheden voor informatiegestuurd optreden uit te werken in samenwerking met de MIVD. Ook adviseren wij beleid en procedures met betrekking tot militaire bijstand (MB) en steunverlening (MSOB) alsmede de wijze waarop daar thans in de praktijk mee wordt omgegaan integraal tegen het licht te houden en opnieuw in te richten.

## Les 3: Centrale programmasturing

De ontwikkeling van informatiegestuurd optreden vergt inhoudelijke betrokkenheid van de leiding van het ministerie en de krijgsmachtdelen. Er is nu een grote variëteit aan toepassingen van informatiegestuurd optreden tussen verschillende krijgsmachtdelen. Verschillen in toepassing en snelheid zullen blijven, maar vergen ook steeds toetsing aan de voor de gehele krijgsmacht gestelde ambities. Wij adviseren daarom dit, na vaststelling van een definitieve beleidsvisie, aan te pakken met meer centrale programmasturing onder de Commandant der Strijdkrachten.

## Les 4: Integrale afstemming

De ontwikkeling en toepassing van informatiegestuurd optreden vanuit de gestelde ambities vraagt vanuit de landmacht gezien meer en doorlopende integrale afstemming tussen juristen en AVG-organisatie, Den Haag en Utrecht en met de MIVD. Een vorm die hiervoor gekozen kan worden is een taskforce informatiegestuurd optreden.

Specifiek vraagt de uitwerking van informatiegestuurd optreden een verdere professionalisering van de AVG-organisatie.

## Les 5: Betere risicobeheersing en experimenteerruimte

Het experimenteren met informatiegestuurd optreden zal een nauwgezette beoordeling en begeleiding van de risico's vragen. Dit vergt een duidelijk experimenteerplan, met een inschatting van de risico's en het beheer daarvan, het inbouwen van waarborgen en van volgorde van te ondernemen stappen. Wij adviseren Defensie hiervoor *Concept Development & Experimentation* beleid te ontwikkelen.

# 1. Inleiding

## 1.1 Aanleiding voor het onderzoek

Maart 2020: de eerste coronabesmettingen in Nederland zijn een feit, de World Health Organization verklaart COVID-19 tot een pandemie en uitzonderlijke overheidsmaatregelen zorgen ervoor dat het land grotendeels tot stilstand komt. Nederland wordt geconfronteerd met een ongekende opgave van dan nog onbekende duur en er heerst onzekerheid over de aard en impact van het virus en wat de juiste maatregelen zijn.

In dezelfde maand richt de Koninklijke Landmacht (verder: landmacht) het *Land Information Manoeuvre Centre* (LIMC) op. In het LIMC worden medewerkers van verschillende eenheden bij elkaar gebracht om informatie over de impact van COVID-19 te verzamelen en te analyseren, zowel voor de landmacht zelf als voor civiele overheden. Het LIMC is voor de landmacht ook een middel om te experimenteren met ‘informatiegestuurd optreden’, een langer bestaande ambitie van de krijgsmacht.

Acht maanden na de oprichting, in november 2020, legt de minister van Defensie het LIMC stil.<sup>1</sup> Inmiddels zijn 87 rapporten van het LIMC binnen en buiten Defensie verspreid. Het besluit van de minister valt kort na het verschijnen van een artikel in NRC Handelsblad over de activiteiten binnen het LIMC met als titel ‘*Hoe Defensie de eigen bevolking in de gaten houdt*’. De Functionaris Gegevensbescherming Defensie (FG Defensie) stelt een onderzoek in naar de naleving van de, in onze wetgeving verankerde, Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) bij het LIMC en concludeert onder andere dat het ontbreekt aan een wettelijke grondslag voor de verwerking van persoonsgegevens die heeft plaatsgevonden.

In het Kamerdebat op 26 mei 2021 biedt de minister van Defensie excuses aan richting de personen wiens uitingen door het LIMC zonder grondslag zijn verzameld en verwerkt. Aan het einde van het debat neemt de Tweede Kamer een motie van het lid Belhaj c.s. aan:

*De Kamer, gehoord de beraadslaging, overwegende dat het onderliggende doel van het LIMC niet duidelijk was; verzoekt de regering, een onafhankelijk onderzoek in te stellen waarin specifiek wordt onderzocht hoe de besluitvorming rond zowel het oprichten als de uitvoering van de taken van het LIMC is verlopen, en daarbij de militair-juridische context van het LIMC in relatie tot de kerntaken van de krijgsmacht mee te nemen; verzoekt de regering, daarbij lessen te trekken voor de toekomst en alle activiteiten van het LIMC tijdens het onderzoek op te schorten, en gaat over tot de orde van de dag.*

Om uitvoering te geven aan deze motie stuurt de toentertijd nieuw aangetreden minister van Defensie op 26 oktober 2021 een uitgebreide ‘interne tijdlijn’ met onderliggende stukken naar de Tweede Kamer. Kamerleden benadrukken daarna nogmaals dat verzocht is om een onafhankelijk extern onderzoek. Op 1 februari 2022 informeert de dan nieuw aangetreden minister van Defensie de Tweede Kamer dat ze heeft besloten een onafhankelijk onderzoek naar het LIMC in te stellen, conform motie van het lid Belhaj c.s. Op 1 juli 2022 stelt de minister van Defensie de Commissie van onderzoek LIMC<sup>2</sup> in.

<sup>1</sup> De precieze formulering van de minister luidt: “In afwachting van de uitkomsten hiervan [onderzoek van de FG Defensie] heb ik besloten om de activiteiten van het LIMC voor wat betreft het verzamelen en analyseren van informatie stil te zetten”. Bron: Minister van Defensie (2020, 27 november). Reactie op NRC-artikel van 15 november over LIMC [BS2020024149].

<sup>2</sup> Zie Bijlage I-B en I-C: de samenstelling van de Commissie en het Instellingsbesluit

## 1.2 Onze opdracht

Wij, de leden van de commissie van onderzoek LIMC, doen in dit rapport verslag van ons onderzoek. In het onderzoek hebben wij ons gericht op twee vragen die volgen uit het instellingsbesluit:

- a. Hoe is de besluitvorming verlopen rond zowel de oprichting als de uitvoering van de taken van het LIMC, mede in het licht van de militair-juridische context van het LIMC in relatie tot de hoofdtaken<sup>3</sup> van de krijgsmacht?
- b. Wat zijn naar aanleiding hiervan de lessen voor de toekomst, mede in het licht van informatiegestuurd optreden van de krijgsmacht?

Onder de *militair-juridische context, en in relatie tot de hoofdtaken van de krijgsmacht* verstaan wij de juridische voorwaarden die gelden voor activiteiten van onze krijgsmacht. De krijgsmacht is een instrument van de regering en maakt onderdeel uit van een breder politiek-bestuurlijk-maatschappelijk speelveld. Naast draagvlak en democratische besluitvorming is voor legitiem handelen van de krijgsmacht altijd een rechtsbasis nodig en moet de krijgsmacht zich houden aan de door de wetgever gestelde rechtsregels en regimes.<sup>4</sup>

Onder *besluitvorming* verstaan wij de besluiten die in de Defensieorganisatie zowel politiek als ambtelijk worden genomen of juist uitblijven en de manier waarop deze tot stand komen op basis van informatie, advisering en beeldvorming. Besluiten kunnen op veel plaatsen in organisaties worden genomen. Zij zijn soms formeel en soms informeel van aard. Echter, voorop staat dat besluitvorming plaatsvindt onder de eindverantwoordelijkheid van de hoogste politieke en ambtelijke leiding van het ministerie.

Wij onderzoeken hoe in de besluitvorming *afwegingen* hebben plaatsgevonden tussen verschillende relevante aspecten. Het gaat daarbij onder meer om het maatschappelijk belang van de activiteiten; rol, taak en bevoegdheden van (onderdelen van) de krijgsmacht getoetst aan (grond)wet en (interne) regelgeving; de mate waarin activiteiten passen binnen de hoofdtaken van de krijgsmacht en in verhouding staan tot de activiteiten van de andere instanties binnen het veiligheidsdomein zoals die van de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (MIVD), Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) of de Nationale Politie (NP); en het gepercipieerde draagvlak voor deze activiteiten in positieve en negatieve zin. Binnen Defensie wordt ten aanzien van deze afwegingen vaak het onderscheid gehanteerd tussen 'willen, mogen en kunnen'. Wij onderzoeken hoe deze afwegingen hebben meegespeeld evenals waar relevante argumenten onvoldoende aan bod zijn gekomen.

Wij formuleren op basis van onze analyse van de besluitvorming rond het LIMC lessen voor het ministerie van Defensie, mede in het licht van *informatiegestuurd optreden* (IGO) van de krijgsmacht. Over de definitie en noodzaak van informatiegestuurd optreden nemen wij geen inhoudelijk standpunt in. Ook ten aanzien van de mate en aard van de dreiging van hybride conflictvoering, die gerelateerd wordt aan informatiegestuurd optreden, nemen wij geen inhoudelijk standpunt in. Onze lessen zijn gericht op het invulling geven aan de gestelde ambities met IGO.

<sup>3</sup> Het begrip kerntaken is hier vervangen door het meer gangbare begrip hoofdtaken

<sup>4</sup> Zie ten aanzien van de legitimiteit van het overheidshandelen ook de oratie van prof. dr. P.A.L. Ducheine (2016) die een onderscheid maakt tussen rechtsbasis, rechtsregimes en draagvlak.

## 1.3 Onze werkwijze

Voor de uitvoering van het onderzoek hebben wij een onderzoeksprotocol opgesteld. Hieronder volgt een korte toelichting op de manier waarop wij het onderzoek hebben uitgevoerd.

### Afbakening onderzoek

Dit onderzoek richt zich op de besluitvorming over de oprichting en activiteiten van het LIMC. Om die te kunnen beoordelen en lessen daaruit te kunnen trekken in het kader van IGO, hebben wij ons ook verdiept in de context waarin het LIMC is ontstaan en zijn activiteiten heeft ontplooid. Wij hebben daarbij teruggekeken tot 2016 en voor het trekken van lessen gebeurtenissen meegenomen die plaatsvonden na het stilleggen van het LIMC in november 2020.

### Deelonderzoeken

Wij hebben twee deelonderzoeken door deskundigen laten uitvoeren. Het eerste deelonderzoek betreft de juridische context waarbinnen het LIMC functioneerde, gerelateerd aan de kerntaken van de krijgsmacht en bestaat uit twee delen: (1) een juridische analyse van de totstandkoming en activiteiten van het LIMC en (2) een verkennende blik naar de toekomst voor het formuleren van principes en richtlijnen ten behoeve van een juridisch kader voor informatiegestuurd optreden. Het tweede deelonderzoek betreft de juridische kaders van de AVG in relatie tot de verwerking van persoonsgegevens binnen het LIMC. De rapporten van beide deelonderzoeken zijn opgenomen in de Bijlagen II en III.

### Documentenstudie

Aan de basis van ons onderzoek ligt een uitgebreide documentenstudie. Daartoe hebben wij alle relevante documentatie met betrekking tot de besluitvorming over het LIMC opgevraagd bij het ministerie van Defensie. Het uitgangspunt en startpunt van het onderzoek was de (voor ons ongelakte) tijdlijn die het ministerie van Defensie zelf heeft opgesteld en beschikbaar heeft gemaakt aan de Tweede Kamer op 26 oktober 2021. Deze tijdlijn is door ons uitgebreid met (relevante) mailwisselingen en documenten, middels verzoeken daartoe, en betreft de periode 2016 tot en met maart 2022. Daarnaast hebben wij op enkele thema's verdieping aangebracht middels factsheets die werden opgesteld na de documentenstudie en verkennende gesprekken.<sup>5</sup>

### Betrouwbaarheid tijdlijn

De betrouwbaarheid en volledigheid van de tijdlijn is vastgesteld op basis van een analyse van de tijdlijn, de zogenaamde *cross-check*, en aan de hand van door vele gesprekspartners ter beschikking gestelde documenten. Wij concluderen dat de tijdlijn welke door het ministerie van Defensie op 26 oktober 2021 ter beschikking is gesteld aan de Tweede Kamer, op hoofdlijnen geen grote afwijkingen bevat ten opzichte van de door ons aangevulde tijdlijn. Wel hebben de opgevraagde en ontvangen stukken verdiepende inzichten gegeven in de dynamieken rondom de besluitvorming.

<sup>5</sup> In Bijlage I-D wordt een uitgebreide uitleg gegeven over de werkwijze van de commissie omtrent de tijdlijn en de factsheets.

### Werkbezoek LIMC

Wij hebben een werkbezoek afgelegd aan het LIMC in 't Harde, om te de plek te zien waar de activiteiten van het LIMC feitelijk zijn uitgevoerd. Daarbij hebben wij een uitleg ontvangen over de werkwijze van het LIMC.

### Gesprekken

Wij hebben individuele gesprekken gevoerd over het LIMC met circa veertig betrokkenen bij de besluitvorming en de uitvoering daarvan. Wij hebben hiervoor zelf de betrokkenen uitgenodigd. Deze individuele gesprekken gingen over de rol van de betreffende persoon in de besluitvorming en bij de uitvoering. Van elk individueel gesprek is een zakelijk verslag gemaakt. Het verslag is voorgelegd aan de betrokkenen voor eventueel commentaar. Alle commentaren zijn overgenomen en verwerkt in het verslag. Naast deze individuele gesprekken hebben wij technische en verkennende gesprekken gevoerd. De technische gesprekken hadden tot doel inzicht te krijgen in specifieke onderwerpen zoals informatiegestuurd optreden en de AVG. Voor het vaststellen van deze gespreksverslagen is dezelfde procedure gevolgd als bij de individuele gesprekken. De verkennende gesprekken waren ter kennismaking en om te bezien of een vervolgesprek nodig was, hiervan is geen verslag gemaakt.

### Hoor- en wederhoor conceptrapport en aanbidding definitieve rapport

Ons conceptrapport is gedeeld met de minister van Defensie. Aan de minister van Defensie hebben wij de gelegenheid geboden om eventuele feitelijke onjuistheden in het conceptrapport aan ons door te geven. Voor zover volgens ons inderdaad sprake was van feitelijke onjuistheden in het conceptrapport, hebben wij het rapport op die punten aangepast (zie bijlage I-E).

## 1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk twee geven wij weer wat het LIMC was, in welke periode het bestond en wat voor soort activiteiten het LIMC heeft uitgevoerd. In hoofdstuk drie vermelden wij de conclusies en aanbevelingen uit de twee deelonderzoeken over (1) de juridische grondslag van het LIMC en het juridische kader voor IGO en (2) gegevensbescherming binnen LIMC. Hoofdstuk vier bevat de feitenreconstructie van de besluitvorming rond het oprichten en de uitvoering van de taken van het LIMC. In hoofdstuk vijf analyseren wij welke verklaringen ten grondslag liggen aan de manier waarop de besluitvorming is verlopen. Daarna gaan wij over tot de beantwoording van onze onderzoeksvragen.

De eerste onderzoeksvraag beantwoorden wij in hoofdstuk 6. Dit hoofdstuk bevat de conclusies van ons onderzoek. De tweede onderzoeksvraag beantwoorden wij in hoofdstuk 7. Hier formuleren wij lessen voor de toekomst, mede in het licht van informatiegestuurd optreden van de krijgsmacht.

## 2. Wat was het LIMC?

In maart 2020 richt de landmacht een nieuw organisatieonderdeel op, het Land Information Manoeuvre Centre.<sup>6</sup> Het LIMC maakt onderdeel uit van het Operationeel Ondersteuningscommando Land (OOCL) binnen de landmacht. Het LIMC is actief van maart 2020 tot en met november 2020.

### Tabel 1 | bij het LIMC betrokken delen van de Defensieorganisatie

#### Defensieorganisatie

Het ministerie van Defensie bestaat uit de Bestuursstaf (het departement), de Koninklijke Marine, de Koninklijke Landmacht, de Koninklijke Luchtmacht, de Koninklijke Marechaussee, het Defensie Ondersteuningscommando en de Defensie Materieel Organisatie.

#### (Kern) departement

De politieke leiding van de defensieorganisatie ligt bij de minister en de staatssecretaris van het ministerie van Defensie. De ambtelijke leiding ligt in handen van de secretaris-generaal (SG). De SG ondersteunt de bewindspersonen bij het besturen van de organisatie en het afleggen van verantwoording aan het parlement. De SG geeft tevens leiding aan het kerndepartement en stelt het bedrijfsplan vast, inclusief de toewijzing van middelen. Het kerndepartement bestaat onder andere uit de Defensiestaf (DS), het Directoraat Generaal Beleid (DGB) en de Directie Juridische Zaken (DJZ). De SG geeft ook leiding aan de Bijzondere Organisatie Eenheden (BOE'n) zoals de MIVD, die onder het kerndepartement vallen. De militaire leiding ligt bij de commandant der strijdkrachten (CDS). De CDS is verantwoordelijk voor de gereedstelling en inzet van de krijgsmacht. Daarnaast is hij verantwoordelijk voor de ondersteuning daarvan, inclusief het voorzien in het proces van personeel en materieel. De CDS draagt bij aan beleidsontwikkeling, is verantwoordelijk voor het integraal toetsen van beleid (inclusief regelgeving en kaderstelling) op de uitvoerbaarheid en het opstellen van behoeftstellingen voor militaire capaciteiten. De CDS is vanuit zijn rol als hoogste militair van Defensie ook de militair adviseur voor de minister. De CDS wordt ondersteund door de DS.

#### Koninklijke Landmacht

De Koninklijke Landmacht (landmacht)<sup>7</sup> is een van de vier operationele commando's van de krijgsmacht. De commandant landstrijdkrachten (C-LAS) heeft de leiding over de landmacht met inachtneming van de aanwijzingen van de CDS. De commandant landstrijdkrachten beschikt over gevechtseenheden, logistieke eenheden en ondersteunende eenheden. De belangrijkste taak van commandant landstrijdkrachten is zorgdragen voor de instandhouding en gereedstelling van deze eenheden. In opdracht van de CDS ondersteunt de CLAS op verzoek ook civiele autoriteiten. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om ondersteuning bij rampenbestrijding of humanitaire hulp. Het kan ook gaan om het ruimen van explosieven of het zoeken naar bewijsmateriaal voor politieonderzoek.

Het LIMC valt tijdens haar bestaansperiode onder het Operationeel Ondersteuningscommando Land (OOCL), deze organisatie is gepositioneerd onder de landmacht. In het OOCL is een groot aantal operationele ondersteuningstaken van de landmacht samengebracht. Het gaat om specialistische kennis en vaardigheden in uiteenlopende vakgebieden. Bij het OOCL zijn onder andere logistieke en gevechtondersteunende eenheden ondergebracht. Het OOCL is met 5.000 medewerkers de grootste eenheid van de landmacht. Zowel de staf van de commandant landstrijdkrachten als die van het OOCL beschikken over een eigen juridische afdeling.

<sup>6</sup> OOCL. (20 maart 2020). FRAGO 001 bij operatiebevel nr. 2020-025 (COVID-19).

<sup>7</sup> De interne benaming voor Koninklijke Landmacht is het Commando Landstrijdkrachten (CLAS). Wij kiezen ervoor om de benaming landmacht aan te houden in ons rapport.

Het LIMC wordt opgericht vlak na de uitbraak van COVID-19 in Nederland. De nationale crisisstructuur wordt geactiveerd en de landmacht ontvangt veel steunaanvragen van civiele autoriteiten die worden gecoördineerd door het Territoriaal Operatiecentrum (zie tabel 2). Het CLAS wordt door de CDS aangewezen om de landgerichte ondersteuning van civiele instanties door de krijgsmacht te coördineren.<sup>8</sup> Ingevolge de opdracht van de commandant landstrijdkrachten moet het LIMC in directe steun aan het Territoriaal Operatiecentrum bijdragen aan de *situational awareness* (SA) en *situational understanding* (SU)<sup>9</sup> van de landmacht teneinde een bijdrage te kunnen leveren aan civiele overheden.<sup>10</sup> Het LIMC wordt tevens ingezet om in de praktijk te kunnen experimenteren met IGO. Daarom wordt gesproken van de experimenteeromgeving LIMC.<sup>11</sup>

### Tabel 2 | Nationale crisisstructuur ten tijde van de uitbraak van COVID-19

Aan het begin van de crisis activeerde de regering de nationale crisisstructuur voor de aanpak van de brede maatschappelijke consequenties van de uitbraak COVID-19.

#### Gezamenlijke coördinatie en aanpak op operationeel-tactisch niveau

De crisisstructuur bestaat dan onder meer uit een groot aantal partijen die ondersteund werden door het Nationaal CrisisCentrum (NCC), dat is ondergebracht bij de NCTV. In het NCC was het Landelijk Operatie Crisiscentrum (LOCC) en later ook het Landelijk Operationeel Team Corona (LOT-C) vertegenwoordigd. Het LOCC speelt een belangrijke rol bij nationale en internationale incidenten, crises of rampen en had daarom vanaf het begin af aan een grote rol in het bestrijden van de coronacrisis. Bij het LOCC werken ervaren medewerkers vanuit de verschillende organisaties binnen het veiligheidsdomein zoals veiligheidsregio's, Nationale Politie (NP), brandweer, ministerie van Defensie, GGD GHOR, RIVM en het Rode Kruis. Het LOT-C was speciaal opgericht voor de coördinatie van de bestrijding van de COVID-19 crisis en werd aangestuurd door onder meer het LOCC.

#### De rol van Defensie in de crisisstructuur

Defensie was in het NCC, LOCC en LOT-C vertegenwoordigd, bijvoorbeeld door het uitbrengen van liaisons. De landmacht ontving een groot aantal steunaanvragen van civiele autoriteiten in het kader van de pandemie. Daartoe zette de landmacht vanaf het begin van de coronacrisis het reeds bestaande Territoriaal Operatiecentrum (TOC) in. Deze coördineerde binnen de landmacht de uitvoering van de verzochte ondersteuning.

#### De rol van LIMC in de crisisstructuur

Het LIMC werd door de commandant-OOCL opgedragen directe steun te verlenen aan het TOC. Het LIMC had ook liaisons uitgebracht bij LOT-C en LOCC.

<sup>8</sup> D-DOPS. (2020, 27 maart). Nota Operatieaanwijzing (OA 20.0005). Defensie inzet COVID-19.

<sup>9</sup> SA/SU is een veelgebruikte term binnen Defensie en wordt opgebouwd ten behoeve van militaire besluitvorming. Situational awareness betekent dat men ten tijde van een missie kan zien wat zich in de omgeving afspeelt of plaats gevonden heeft. Het hebben van zicht op de situatie maakt het mogelijk om operationele plannen te maken. Situational understanding gaat verder. Op basis van SU worden de omgeving en de gebeurtenissen geanalyseerd en wordt geprobeerd deze te begrijpen. Door deze beoordeling kunnen situaties in de omgeving verklaard en 'voorspeld' worden. Bron: UK Ministry of Defence (2016). Joint Doctrine Publication 04: Understanding and decision-making. Development, Concepts and Doctrine Centre.

<sup>10</sup> CLAS. (2020, 19 maart). FRAGO 003 bij OPERATIEORDER 2020-710 (COVID-19).

<sup>11</sup> OOCL. (2020, 20 maart). FRAGO 001 bij OPERATIEBEVEL 2020-025 (COVID-19).

In de acht maanden tot het LIMC wordt stilgelegd produceert het 87 rapporten. De rapporten verschijnen eerst dagelijks (*Daily Updates*) en later wekelijks (*Weekly Updates*). In het begin zijn de rapporten gericht op de zorgdruk en de verspreiding van COVID-19. De rapporten betreffen bijvoorbeeld het aantal coronabesmettingen per regio en de IC-bezetting per ziekenhuis. Vanaf begin april gaat LIMC zich in deze rapportages mede richten op de bredere effecten van de COVID-19 crisis op de Nederlandse samenleving. Deze *Weekly Updates COVID-19* bevatten naast informatie over de zorgcapaciteit bijvoorbeeld ook informatie over het aantal in brand gestoken 5G-zendmasten, de druk op de voedselbanken en de naleving van COVID-19 maatregelen door jongeren. Het opstellen van deze analyses vindt zijn grondslag in de toepassing van het zogenoemde ‘maatschappelijk kompas’ (zie tabel 3) met vier scenario’s, welke wordt gehanteerd binnen de in Nederland opgezette crisisstructuur COVID-19.

### Tabel 3 | Thema’s LIMC-rapportages

De focus van het LIMC ligt aanvankelijk op het thema ‘zorgcapaciteit / IC-capaciteit in NL’, maar het richt zich gaandeweg ook op andere thema’s. Deze thema’s worden verdeeld over respectievelijk ‘civiele autoriteiten’ en ‘militair’<sup>12</sup>:

#### *Civiele autoriteiten*

1. Zorgcapaciteit / IC-capaciteit in NL
2. Continuïteit vitale processen in NL
3. Zorg voor kwetsbare doelgroepen in NL
4. Financieel-economische stabiliteit in NL
5. Caribisch gebied
6. Sociaal-maatschappelijke onrust / Desinformatie

#### *Militair*

1. Inzetbaarheid krijgsmacht
2. Kunnen anticiperen op de vraag vanuit civiele autoriteiten

Het LOT-C en het LIMC gebruiken het ‘maatschappelijk kompas’ om duiding te geven aan de COVID-19 crisis. Het maatschappelijk kompas betreft een model met vier kwadranten. Het model is ontwikkeld door het LOT-C en LOCC. Het kwadrant geeft vier scenario’s weer, waarin de COVID-19 crisis zich op de middellange termijn (drie tot zes maanden) kon ontwikkelen.

De twee assen vertegenwoordigen enerzijds het ‘zorgsysteem’ (toereikend of overbelast) en anderzijds de ‘sociaal-economische impact’ (hoog of beperkt).

De scenario’s worden ‘best case – continue alertheid’, ‘escalatie – maar samen sterk’, ‘stilval – ieder voor zich’ en ‘worst case – chaos’ genoemd. Het LIMC heeft tien factoren overgenomen van het LOT-C die van invloed zijn op dit model, waaronder ‘virus’, ‘zorg’, ‘openbare orde en veiligheid’, ‘burgerschap’ en ‘destabilisering (niet) statelijke actoren’. Deze factoren werden gemonitord met behulp van een set indicatoren.

<sup>12</sup> C-LIMC. (2020, 23 november). 20201123 Fiche LIMC tijdlijn en opdracht.



Figuur 1 | Scenario's maatschappelijk kompas<sup>13</sup>



In de loop van juni 2020, bij de afname van de eerste coronagolf, verlegt het LIMC de focus gedeeltelijk en richt zich op twee (hoofd)vragen:

1. In hoeverre beïnvloedt des-/misinformatie in relatie tot COVID-19 de Nederlandse samenleving?<sup>14</sup>

- Wat zijn de heersende narratives/thema's?
- Wat is de invloed van des-/misinformatie op het openbaar bestuur in relatie tot COVID-19?
- Wat is de invloed van des-/misinformatie in relatie tot COVID-19 op de Nederlandse samenleving?

2. Welke effecten in de Nederlandse samenleving zijn te onderkennen als gevolg van de COVID-19 crisis?<sup>15</sup>

- In hoeverre raakt de COVID-19 crisis de sociaal-maatschappelijke stabiliteit van de Nederlandse samenleving?
- In hoeverre raakt de COVID-19 crisis de financieel-economische stabiliteit?
- In hoeverre raakt de COVID-19 crisis de zorgcapaciteit?

Vanaf het begin van de COVID-19 crisis is vanuit de landmacht aandacht voor het onderwerp desinformatie. Vanaf juni 2020 maakt en verspreidt het LIMC over dit onderwerp aparte wekelijkse rapportages: *Weekly Updates Desinformatie*. Deze gaan over de invloed van desinformatie op de Nederlandse samenleving door het in kaart brengen van de inhoud en impact van een aantal heersende narratieven in relatie tot COVID-19, over bijvoorbeeld 5G en over Bill Gates (zie de figuur 2 voor een voorbeeld van een Weekly Update Desinformatie).

Naast de Weekly Updates over COVID-19 en desinformatie zijn er soms ook speciale uitgaven die tijdskritisch zijn en extra verdieping geven, zoals een SpotRep op 19 juni over een demonstratie tegen coronamaatregelen in Den Haag op 21 juni 2020<sup>16</sup> en een SpotRep op 4 augustus 2020 waarin met grote waarschijnlijkheid een tweede golf coronabesmettingen wordt voorspeld op basis van een statistisch model.<sup>17</sup>

<sup>13</sup> Schema op basis van Weekly LIMC. Bron: LOT-C. (2020, 20 maart). Overzicht crisisstructuur en scenariomodel LOTC\_20 maart.

<sup>14</sup> LIMC. (2020, 16 juni). Weekly Update Desinformatie.

<sup>15</sup> LIMC. (2020, 16 juli). Weekly COVID-19. Week 28, 10 JULI t/m 16 JULI 2020.

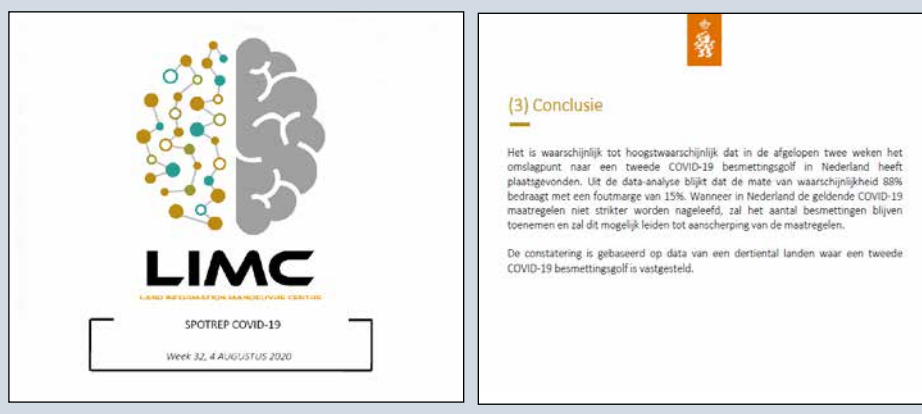
<sup>16</sup> LIMC. (2020, 9 juni). 20200609-DV-LIMC-Presentatie\_SpotRep\_VirusWaaizin.

<sup>17</sup> LIMC. (2020, 4 augustus). Spotrep Tweede Golf COVID-19 in Nederland.

Figuur 2 | Leeswijzer weekly update Desinformatie<sup>18</sup>



Figuur 3 en 4 | Spotrep Tweede golf Covid-19 van het LIMC<sup>19</sup>



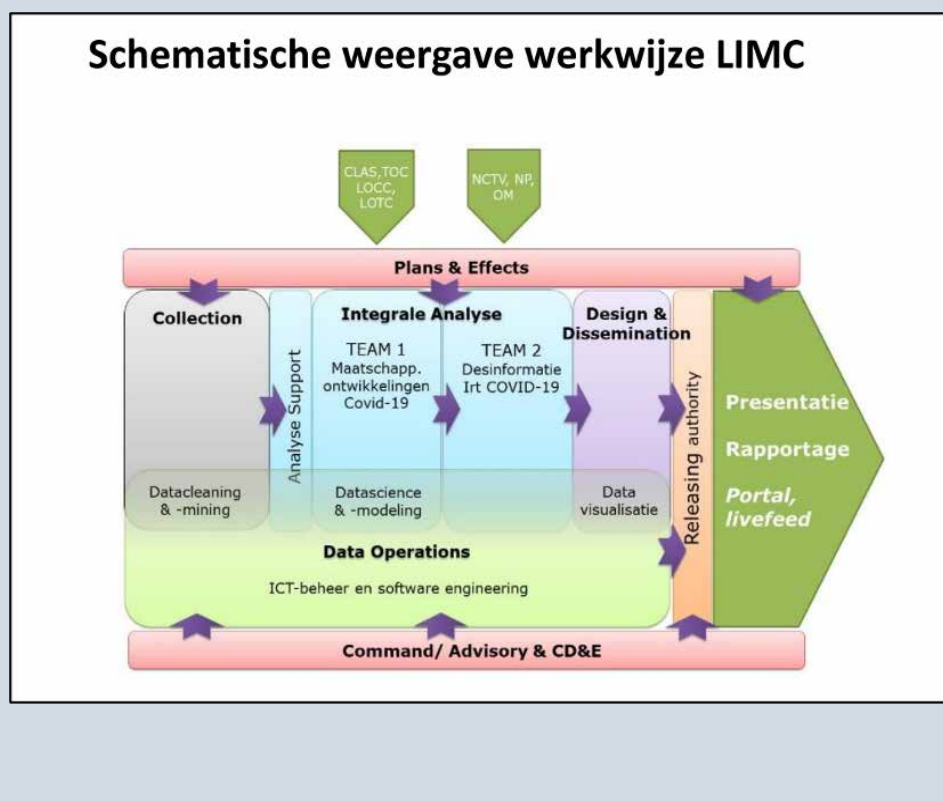
<sup>18</sup> Een afbeelding uit een Weekly Update Desinformatie van het LIMC. Bron: LIMC. (2020, 14 juli). 20200714-DV-LIMC-Weekly\_Update\_Desinformatie.

<sup>19</sup> Een afbeelding uit een Spotrep van het LIMC. Bron: LIMC. (2020, 4 augustus). Spotrep Tweede Golf COVID-19 in Nederland.

LIMC wordt gevestigd op de Luitenant-Kolonel Tonnetkazerne in 't Harde. Hier werkt een vaste kern van medewerkers, naast wisselende inzet van expertise. Tussen 1 maart 2020 en 1 november 2020 hebben in totaal 151 personen in wisselende samenstelling en omvang voor langere of kortere periode bij het LIMC gewerkt. In het LIMC worden twee analyseteams samengesteld die correspondeerden met de twee typen wekelijkse rapportages over COVID-19 en desinformatie (zie figuur 5). Het verzamelen en analyseren van informatie geschiedt op basis van onder meer 'open source intelligence' (OSINT).<sup>20</sup> OSINT is het (via verschillende mogelijke methoden) verzamelen en analyseren van informatie die is verkregen uit openbare informatiebronnen.

Het LIMC haalt actief informatievragen op bij verschillende organisaties, zoals bij het civiele LOT-C. Daarnaast ontvangt het LIMC rapportages en overzichten van andere organisaties, zoals het LOCC, de NCTV en de NP, die het LIMC verwerkte in de eigen producten. De rapportages worden met onder meer die organisaties gedeeld.

Figuur 5 | Schematische weergave werkwijze LIMC<sup>21</sup>



De Daily Updates, Weekly Updates en Spotreps worden intern verspreid en tot eind augustus 2020 ook extern. De verzendlijst wordt binnen het LIMC opgesteld en is voortdurend aan verandering onderhevig. De verzendlijst bevat op het hoogtepunt (25 augustus 2020) 94 geadresseerden.<sup>22</sup> Buiten ontvangers bij het ministerie van Defensie worden de producten

<sup>20</sup> OOCL. (20 maart 2020). FRAGO 001 bij operatiebevel nr. 2020-025 (COVID-19).

<sup>21</sup> Afbeelding uit een notitie van de landmacht. Bron: Staf CLAS. (2021, 25 oktober). 20211025 memo werkwijze LIMC.

<sup>22</sup> Functionaris voor Gegevensbescherming. (2021, 31 maart). Onderzoek naleving algemene verordening gegevensbescherming experimenteertomgeving Land Information Manoeuvre Centre (LIMC).

onder meer verstuurd naar het ministerie van JenV (waaronder de NCTV, het LOT-C en het LOCC), de Nationale Politie, de ministeries van BZK, EZK, BZ en SZW, het Landelijk Coördinatiecentrum Patiënten Spreiding (LCPS), het Instituut Fysieke Veiligheid (tegenwoordig het Nederlands Instituut Publieke Veiligheid, NIPV), TNO, de brandweer en de Veiligheids- en Gezondheidsregio Gelderland-Midden (VGGM). Het LIMC krijgt ook verzoeken van organisaties producten te mogen ontvangen en beoordeelt per verzoek over het toevoegen van de organisatie of persoon aan de verzendlijst. LIMC hanteert dezelfde verzendlijst voor de Weekly Updates COVID-19 en Weekly Updates Desinformatie.

# 3. Verdieping deelonderzoeken: wat ging juridisch mis bij het LIMC?

De FG Defensie is de wettelijke, onafhankelijke, interne toezichthouder van Defensie op het gebied van gegevensbescherming.<sup>23</sup> De FG Defensie ziet onder meer toe op naleving van de AVG en adviseert en informeert het ministerie van Defensie over de verplichtingen die zij heeft in het kader van de AVG.<sup>24</sup> Naar aanleiding van de mediaberichten over het LIMC heeft de FG Defensie in november 2020 een onderzoek geïnitieerd naar de naleving van de AVG binnen het LIMC. Het rapport is definitief gemaakt op 31 maart 2021. De eindconclusie van de FG Defensie luidt:

*Het LIMC heeft COVID-19 gerelateerde maatschappelijke ontwikkelingen als “fenomeen” in kaart gebracht om militaire en civiele besluitvorming te voeden met inzicht en handelingsperspectief. Het LIMC had niet de intentie om (grootschalig) persoonsgegevens te verwerken, maar is hierin niet volledig geslaagd. Persoonsgegevens kwamen mee als “bijvangst”.*

*Voor deze verwerking bestond geen wettelijke grondslag en is niet voldaan aan de verantwoordingsplicht waardoor de AVG onvoldoende is nageleefd.*

Daarbij concludeert de FG Defensie dat binnen het LIMC zowel persoonsgegevens als bijzondere persoonsgegevens zijn verwerkt en dat informatieproducten van het LIMC die persoonsgegevens bevatten zowel binnen als buiten Defensie zijn verspreid. Het ontbrak bij de verwerking van persoonsgegevens aan de noodzakelijke vermelding daarvan in het “AVG verwerkingenregister Defensie” en een vereiste DPIA<sup>25</sup> voorafgaand aan die verwerking.

Uit het rapport komt met betrekking tot de activiteiten van het LIMC zowel de verwerking van persoonsgegevens naar voren als het ontbreken van een wettelijke grondslag daarvoor. Over deze twee onderwerpen hebben wij verdiepende deelonderzoeken laten uitvoeren. De uitkomsten daarvan staan centraal in dit hoofdstuk.

## 3.1 Deelonderzoeken

De wettelijke grondslag waarnaar de AVG verwijst voor de verwerking van persoonsgegevens wordt ontleend aan de grondslag welke ingevolge de Grondwet noodzakelijk is om de krijgsmacht of onderdelen daarvan überhaupt (in het nationale domein) in te zetten, te weten een wettelijke taak, en opvolgend goedkeuring door de regering. Het oppergezag over de krijgsmacht berust immers bij onze regering. Bij de uitoefening van hoofdtak drie van de krijgsmacht werkt dat hierin uit, dat alvorens ondersteuning of bijstand aan civiele autoriteiten te verlenen (inzet van de krijgsmacht) door de regering (in de praktijk vaak door of namens de minister van Defensie) hiervoor toestemming dient te zijn gegeven aan de hand van een formele aanvraag voor ondersteuning.

<sup>23</sup> Zie Kamerbrief van de minister van Defensie. (2021, 7 mei). Aanbieding onderzoeksrapport over experimentele LIMC

<sup>24</sup> De FG Defensie is (conform art 1.5 Regeling AVG Defensie) aangewezen om de taken ex. Art. 39 AVG te vervullen.

<sup>25</sup> DPIA: Data protection impact assessment is een instrument om vooraf privacyrisico's van gegevensverwerking in kaart te brengen. Bron: Autoriteit Persoonsgegevens. (z.j.). Data protection impact assessment (DPIA). Via: <https://www.autoriteitpersoonsgegevens.nl/nl/zelf-doen/data-protection-impact-assessment-dpia>

#### Tabel 4 | Artikel 97 van de Grondwet <sup>26</sup>

Artikel 97 van de Grondwet luidt als volgt:

- 1) Ten behoeve van de verdediging en ter bescherming van de belangen van het Koninkrijk, alsmede ten behoeve van de handhaving en de bevordering van de internationale rechtsorde, is er een krijgsmacht.
- 2) De regering heeft het oppergezag over de krijgsmacht.

Dit artikel uit de Grondwet wordt binnen Defensie in beleid doorvertaald in drie hoofdtaken <sup>27</sup>:

- 1) Bescherming van het eigen en bondgenootschappelijke grondgebied, inclusief het Caribisch deel van het Koninkrijk.
- 2) Bescherming en bevordering van de internationale rechtsorde en stabiliteit.
- 3) Ondersteuning van civiele autoriteiten bij rechtshandhaving, rampenbestrijding en humanitaire hulp, zowel nationaal als internationaal.

Teneinde de krijgsmacht in staat te stellen haar taken en opdrachten uit te voeren moet zij worden gereedgesteld, door training en oefening, ter voorbereiding op de inzet. Het interne beleid en de Aanwijzing Gereedstelling Defensie formuleren de richting en de eisen waaraan de verschillende krijgsmachtdelen in het kader van deze gereedstelling moeten voldoen. Wanneer een eenheid operationeel gereed is, is de eenheid in staat om taken en opdrachten uit te voeren. Voordat een eenheid daadwerkelijk door de regering wordt ingezet voor een operatie, wordt doorgaans een missiespecifiek trainings- en oefenprogramma doorlopen gericht op de specifieke opdracht en omstandigheden van die missie, de zogenoemde inzetgereedheid. De eindverantwoordelijkheid voor de gereedstelling van de krijgsmacht ligt bij de CDS.

Een besluit tot inzet of het ter beschikking stellen van onderdelen van de krijgsmacht wordt genomen door de regering, zij heeft immers het oppergezag over de krijgsmacht.

Met betrekking tot de vraag hoe de activiteiten van het LIMC te duiden respectievelijk of aan de gestelde voorwaarden voor het kunnen uitoefenen van deze activiteiten is voldaan en daarmee of voor de activiteiten van het LIMC een grondslag bestond, heeft op verzoek van ons mr. dr. Bart van den Bosch <sup>28</sup> een deelonderzoek <sup>29</sup> uitgevoerd. Tevens is hem verzocht een verkenning te doen naar het juridisch kader voor informatiegestuurd optreden binnen de krijgsmacht.

<sup>26</sup> Bron: Defensie. (2018). *Defensienota 2018: Investeren in onze mensen, slagkracht en zichtbaarheid*. Inmiddels is er een nieuwe Defensienota verschenen (2022) met een gewijzigde versie van de formulering van de hoofdtaken.

<sup>27</sup> Bron: Defensie. (2018). *Defensienota 2018: Investeren in onze mensen, slagkracht en zichtbaarheid*. Inmiddels is er een nieuwe Defensienota verschenen (2022) met een gewijzigde versie van de formulering van de hoofdtaken.

<sup>28</sup> Kolonel b.d. mr. dr. Bart van den Bosch is voor zijn uitdiensttreding als onderzoeker verbonden geweest aan de Nederlandse Defensie Academie (NLDA).

<sup>29</sup> Van den Bosch, B. (2022, december). *Juridische grondslag Land Information Manoeuvre Centre en juridisch kader Informatie Gestuurd Optreden*

Daarnaast is op ons verzoek door twee onderzoekers van adviesbureau Confider: dhr. David van Es en mw. mr. Leonie Gerding, met het rapport van de FG Defensie als vertrekpunt, in verdiepende zin een deelonderzoek<sup>30</sup> uitgevoerd naar het antwoord op de vragen:

1. Welke verwerking van persoonsgegevens heeft plaatsgevonden binnen het LIMC?
2. Hoe heeft de verwerking van persoonsgegevens plaatsgevonden binnen het LIMC ten opzichte van de kaders uit de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG)?

Het deelonderzoek naar de juridische grondslag voor de activiteiten van het LIMC is als Bijlage II bij het rapport gevoegd. Het deelonderzoek met de verdiepende vragen naar de verwerking van persoonsgegevens door het LIMC is bij ons rapport opgenomen in Bijlage III.

### 3.2 Conclusies deelonderzoek juridische grondslag en verkenning juridisch kader voor IGO

Het deelonderzoek juridische grondslag is als volgt opgebouwd. Deel I behandelt de grondslag voor de oprichting en de activiteiten van het LIMC. Hierbij is de beperking aangebracht dat alleen gekeken wordt naar hoofdtak 3 van de krijgsmacht, specifiek in het nationale domein, waarbij geen sprake is betrokkenheid bij een gewapend conflict.

De conclusie in het deelonderzoek met betrekking tot de juridische context omtrent de oprichting en werkwijze van het LIMC is tweeledig. Het feit dat LIMC is opgericht en de manier waarop het in een experimenteeromgeving zou gaan functioneren, past binnen de juridische kaders voor de krijgsmacht voor zover dit gericht was op de operationele gereedstelling voor een van de (hoofd)taken van de krijgsmacht. De werkwijze in een experimenteeromgeving moet voldoen aan de voor Nederland in vredetijd geldende wet- en regelgeving.

Het vervolgens in kaart brengen en trendanalyses maken van gebeurtenissen rondom COVID-19 is te kwalificeren als inzet van het LIMC en hiervoor ontbrak de benodigde rechtsbasis (grondslag), waardoor geen sprake was van een rechtmatige inzet.

Het verkennende deel II van het deelonderzoek is bedoeld verschillende juridische mogelijkheden voor de inbedding van IGO binnen de krijgsmacht in kaart te brengen. Deze verschillende mogelijkheden zijn niet tot in detail uitgewerkt maar hebben meer de vorm van een houtskoolschets, die kan dienen als voorbereiding op verdere besluitvorming.

Of en zo ja in welke mate IGO als werkwijze bij de krijgsmacht ingevoerd wordt, is geen onderwerp van dit deelonderzoek. De vraag is hoe een juridische grondslag voor IGO kan worden geborgd. Op de korte termijn bestaan vooral zorgen over de (on)mogelijkheid voor gereedstelling binnen het informatiedomein.

De gereedstellingsproblematiek is deel van de eigenlijke problematiek die bovendien verder reikt dan alleen de AVG. Indien het noodzakelijk is dat de krijgsmacht een taak heeft in het informatiedomein, dan moet duidelijkheid bestaan over wat die taak is en moeten de (wettelijke) mogelijkheden voor het uitvoeren van die taak (dit is inclusief het voorbereiden op die taak) worden gecreëerd.

<sup>30</sup> Van Es, D. & Gerding, L. (2022, december). *Deelonderzoek gegevensbescherming Land Information Manoeuvre Centre (LIMC)*.

**Tabel 4 | Dit deelonderzoek geeft vanuit juridisch perspectief drie oplossingsrichtingen, die overigens gedeeltelijk overlappen (zie voor verdere toelichting Bijlage II):**

- De eerste is nieuwe wettelijke mogelijkheden (denk bijvoorbeeld aan een ‘Krijgsmachtwet’) waarbij onder voorwaarden een nieuwe rechtsbasis en/of een nieuw rechtsregime voor de verwerking van persoonsgegevens wordt gecreëerd ten behoeve van de operationele gereedstelling van aan te wijzen krijgsmachtonderdelen werkzaam in het informatiedomein. Onderzocht zal moeten worden of dit onder het rechtsregime van de AVG kan of dat een uitzondering moet worden gemaakt binnen de UAVG.
- De tweede mogelijke oplossingsrichting is als volgt. De UAVG brengt de krijgsmacht volledig onder de werking van de AVG, op twee uitzonderingen na. Naast een uitzondering voor de veiligheidsdiensten is de AVG niet van toepassing op de verwerking van persoonsgegevens door de krijgsmacht, indien de minister van Defensie daartoe ‘beslist met het oog op de inzet of het ter beschikking stellen van de krijgsmacht’.<sup>31</sup>  
In de Regeling Gegevensbescherming Militaire Operaties (Ministeriële Regeling) is aangegeven welke bepalingen uit de AVG en de UAVG in dat geval buiten toepassing blijven. Deze uitzonderingen gelden alleen voor zover dat noodzakelijk is voor de uitvoering van het mandaat en de bescherming van de troepenmacht.<sup>32</sup> Verkend kan worden of deze mogelijkheid verbreed kan worden ten behoeve van bepaalde vormen van gereedstelling met informatiegestuurd optreden voor nader te bepalen onderdelen van de krijgsmacht. Echter in het advies van de Raad van State van 16 november 2022<sup>33</sup> (inzake Conventie 108+) wordt onder meer gewezen op tekortkomingen van bovenstaande regeling. Uitzonderingen op de AVG en de Conventie 108+ dienen niet te worden geregeld door middel van een Ministeriële Regeling maar door een wet in formele zin. De Raad van State wijst erop dat een Verzamelwet gegevensbescherming in de maak is. Onderzocht zou moeten worden of bovenstaande verbreding geregeld kan worden middels de Verzamelwet gegevensbescherming.
- De derde oplossingsrichting is optimalisatie binnen de huidige regelgeving. Gebruik maken van een (nog te creëren) virtuele oefenruimte bestaat altijd als mogelijkheid, maar de meest reële korte termijn oplossing lijkt het gebruik van de uitzonderingspositie uit de UAVG voor de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Door personeel betrokken bij aan te wijzen onderdelen van de krijgsmacht tijdelijk op basis van werkbare afspraken en bestaande mogelijkheden bijvoorbeeld ten behoeve van een oefening bij de MIVD te plaatsen, kunnen zij in de fase van gereedstelling binnen het regime van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2017 kennis en ervaring opdoen nodig bij inzet in het informatiedomein.

<sup>31</sup> UAVG, artikel 3, derde lid, onder a.

<sup>32</sup> Regeling Gegevensbescherming Militaire Operaties, artikel 1

<sup>33</sup> Raad van State (2022, 16 november): W16.22.0137-II.



### 3.3 Conclusies en aanbevelingen deelonderzoek gegevensbescherming

In het tweede deelonderzoek staan twee vragen centraal:

1. Welke verwerking van persoonsgegevens heeft plaatsgevonden binnen het LIMC?
2. Hoe heeft de verwerking van persoonsgegevens plaatsgevonden binnen het LIMC ten opzichte van de kaders uit de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG)?

Onderzoeksvraag 1: Welke verwerking van persoonsgegevens heeft plaatsgevonden binnen het LIMC?

#### Activiteiten LIMC

Het LIMC heeft analyses uitgevoerd om antwoord te geven op twee onderzoeksvragen:

1. “Welke effecten in de NLD-samenleving zijn te onderkennen als gevolg van de COVID-19 crisis?”
2. “In hoeverre beïnvloedt des-/misinformatie in relatie tot COVID-19 de Nederlandse samenleving?”

De resultaten van deze analyses werden door het LIMC verwerkt in rapporten en werden gedeeld met overheidsorganisaties. Voor het uitvoeren van de analyses is door het LIMC gebruik gemaakt van statistische gegevens, nieuwsberichten, geaggregeerde rapporten van Facebook-berichten en rapporten van derden.

De analyses van het LIMC waren er niet op gericht persoonsgericht onderzoek te doen of gericht op de vergaring van persoonsgegevens an sich. De informatievergaring was gericht op het beantwoorden van bovenstaande onderzoeksvragen.

#### Werkwijze LIMC

Het LIMC hanteerde een werkproces voor de verwerking van gegevens dat loopt vanaf het formuleren van de vraagstelling op basis van informatiebehoefte tot en met het leveren van rapportages aan de ontvangers. De informatiebehoefte van het LIMC was vastgelegd in het Informatie Verzamel Plan (IVP), op basis waarvan verschillende analyses werden ingericht en uitgevoerd. Drie soorten analyses zijn te onderscheiden:

- Statistisch onderzoek
- Mediamonitoring
- Verdiepingsanalyses

Voor de analyses werden gebruikgemaakt van een mediamonitoringtool en handmatige analyse van open en niet-publiek toegankelijke bronnen <sup>34</sup>.

#### Soorten analyses

Bij een gedeelte van de analyses, waaronder analyses gericht op zorgdruk en verspreiding van COVID-19, zijn geen persoonsgegevens verwerkt.<sup>35</sup> De analyses waar wel persoonsgegevens werden verwerkt, waren de mediamonitoring en verdiepingsanalyses.

<sup>34</sup> Voorbeelden van niet-publiek toegankelijke bronnen zijn gerubriceerde rapporten van de KMar of de Corona Crime Change Monitor (CCCM) van de Nationale Politie.

<sup>35</sup> In dit onderzoek wordt onder ‘verwerken’ de AVG-definitie verstaan. Verwerken is een breed scala aan handelingen beslaand die kunnen resulteren in een verwerking van persoonsgegevens. Handelingen met persoonsgegevens die leiden tot verwerken zijn, onder meer: het verzamelen, vastleggen, ordenen, structureren, opslaan, bijwerken of wijzigen, opvragen, raadplegen, gebruiken en verstrekken door middel van doorzending.

- **Mediamonitoring:** LIMC heeft voor het uitvoeren van de mediamonitoring gebruik gemaakt van een mediamonitoringtool. Met de tool heeft het LIMC nieuwsberichten en berichten van personen op niet-persoonlijke Facebook-bedrijfspagina's<sup>36</sup> omgezet in geabstraheerde analyses. In dit proces worden persoonsgegevens verwerkt in een mediamonitoringtool. Tevens werden nieuwsberichten handmatig doorgenomen en waar relevant opgenomen in rapportages. De handmatige analyses omvatten onder meer het doornemen van nieuwsberichten en het analyseren van rapporten van derde partijen uit de overheid. Uit de beschikbare informatie blijkt niet dat er specifiek naar personen is gezocht met de handmatige zoekacties.

Voorbeelden van de door het LIMC toegepaste geabstraheerde analyses met mediamonitoring zijn:

- woordenwolk: een grafisch overzicht van veelgebruikte woorden op basis van de ingevulde zoektermen;
- sentimentanalyse: een waarde toegekend aan de reacties op nieuwsberichten in Facebookberichten (positief, negatief, neutraal).
- **Verdiepingsanalyses:** Voor tijdskritische analyses waarbij behoefte was aan extra verdieping werden zogenoemde *SpotRep's* uitgegeven.<sup>37</sup>

#### *Verwerking persoonsgegevens*

Voor analyses gericht op zorgdruk en verspreiding van COVID-19 werden statistische gegevens gebruikt. Uit dit onderzoek is niet gebleken dat bij deze analyses persoonsgegevens zijn verwerkt. Bij analyses gericht op mediamonitoring en verdiepingsanalyses zijn persoonsgegevens verwerkt. Ook bevatten de LIMC-rapporten zelf (bijzondere) persoonsgegevens.

#### *Omvang verwerking persoonsgegevens in analyse met mediamonitoringtool*

De mediamonitoringtool werd gebruikt door één analist. De LIMC-analist had geen zicht op de daadwerkelijke verwerking van persoonsgegevens: de mediamonitoringtool voerde de analyses namelijk geautomatiseerd uit binnen de omgeving van de tool. De analist selecteerde de bronnen en voerde zoektermen in de mediamonitoringtool in. Deze tool gaf daarop een geabstraheerde analyse terug.

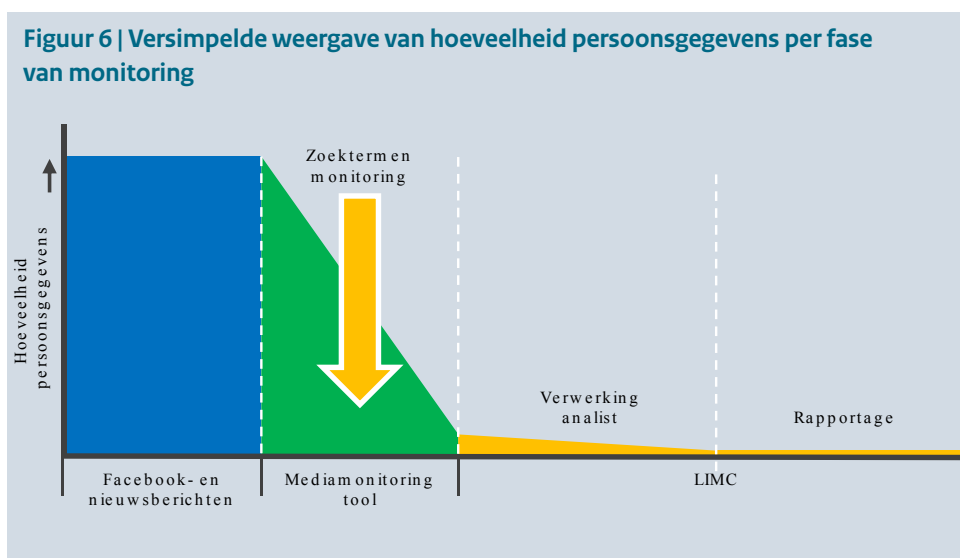
De mate van invloed die de betrokkenen van het LIMC hadden op de verwerking van persoonsgegevens verschilt sterk per fase van de mediamonitoring. In figuur 6 staat een versimpelde weergave van de hoeveelheid persoonsgegevens voor de verwerking van de mediaberichten. In blauw de gegevens van *Facebook en nieuwsberichten*, in groen de gegevens in de omgeving van de mediamonitoringtool, en in geel de gegevens in de omgeving van het LIMC.

Het inzetten van een mediamonitoringtool, waarbij reacties op nieuwsberichten door *Facebook*-profielen worden verzameld, kan in potentie een grootschalige verwerking van persoonsgegevens opleveren. De totale omvang van de verwerkte persoonsgegevens door het gebruik maken van de mediamonitoringstool is niet meer vast te stellen. Er is geen informatie veiliggesteld voor digitaal forensisch onderzoek naar het gebruik van de tools. Wel

<sup>36</sup> Bedrijfspagina's zijn pagina's van bedrijven en organisaties. Een voorbeeld van een bedrijfspagina is de Facebook-pagina van de Rijksoverheid

<sup>37</sup> Afkorting voor Spot Report, een rapportage die wordt opgesteld na observatie omdat het direct effect kan hebben op de huidige operatie.

zijn er aanknopingspunten te vinden dat de inzet van de mediamonitoringtool van invloed is op de grootschaligheid van de verwerking van persoonsgegevens. Het monitoren van sociale media leidt onvermijdelijk tot de verwerking van persoonsgegevens. In dit onderzoek kan het grootschalig verwerken van persoonsgegevens door het LIMC door de inzet van een mediamonitoringtool niet worden uitgesloten. Gelet op wat bekend is en de werkwijze die werd gehanteerd binnen het LIMC, wordt de mate van grootschaligheid echter ingeschat op beperkt.



#### *Omvang verwerking persoonsgegevens in rapporten*

De analyses werden door het LIMC verwerkt in rapporten die werden gedeeld met overheidsorganisaties. De rapporten die het LIMC rondstuurde bevatten namen, functies en opvattingen van personen in nieuwsberichten. In totaal werden er in alle verstuurde rapporten 104 keer persoonsnamen genoemd. Daarbij ging het om, in totaal, vijftig personen die gemiddeld twee keer in de rapporten voorkwamen. Het betreft leden van de regering, politici, bestuurders, onderzoekers en personen die betrokken waren bij het publieke debat. Uit het onderzoek is niet gebleken dat er specifiek naar individuen werd gezocht of dat er profielen werden bijgehouden van personen.

De persoonsgegevens die het LIMC zelf direct heeft verwerkt in rapporten zijn:

- Namen (direct herleidbare persoonsgegevens);
- Functies (indirect herleidbare persoonsgegevens);
- Opvattingen van personen in nieuwsberichten. Dit zijn in potentie bijzondere persoonsgegevens, omdat het kan gaan om politieke opvattingen of gegevens over iemands gezondheid. In de praktijk bleek het hier te gaan om (politieke) opvattingen die bekend waren gemaakt door de individuen en opgenomen waren in nieuwsberichten.

## Onderzoeksvraag 2: Hoe heeft de verwerking van persoonsgegevens plaatsgevonden binnen het LIMC ten opzichte van de kaders uit de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG)?

### *Invulling kaders AVG*

Er zijn persoonsgegevens verwerkt door het LIMC. Op deze verwerking was de AVG van toepassing. Het doel van de verwerking was welbepaald en volgde uit operatiebevelen. Het LIMC heeft geen formele wettelijke taak gekregen en tevens was geen sprake van een definitief verzoek tot militaire bijstand (MB) of een verzoek tot militaire steunverlening in het openbaar belang (MSOB). Daardoor ontbrak een wettelijke grondslag als bedoeld in artikel 6 van de AVG. De verwerking van persoonsgegevens was daardoor niet gerechtvaardigd. Uit het onderzoek blijkt dat de activiteiten van het LIMC niet verricht zijn met de intentie om persoonsgegevens te verwerken. De betrokkenen binnen het LIMC waren, met de kennis die men had van de toepassing van privacyregelgeving, bewust van het bestaan van regelgeving en waren terughoudend bij het verwerken van persoonsgegevens. De maatregelen die bij de uitvoering binnen het LIMC werden getroffen zodat deze niet zouden leiden tot persoonsgegevens in de analyseresultaten geven daar blijk van, zoals waarschuwingsteksten in interne stukken en aanpassingen in zoektermen. Er waren geen duidelijke kaders vanuit Defensie beschikbaar voor de inzet van monitoring van (sociale) media.

Voor de toepassing van de AVG is van belang wie of wat wordt aangemerkt als verwerkingsverantwoordelijke(n), en op wie de regels van de AVG van toepassing zijn. De verwerkingsverantwoordelijke bepaalt het doel en de middelen van de verwerking van persoonsgegevens en heeft daardoor de verantwoordelijkheid voor de rechtmatigheid van de verwerking en moet voldoen aan de verantwoordingsplicht. Voor de verwerkingen die binnen het LIMC zijn uitgevoerd ten behoeve van de rapporten is de minister van Defensie aan te merken als de verwerkingsverantwoordelijke. Voor de verwerkingen die plaats hebben gevonden bij de analyse via de mediamonitoringtool is een conclusie met betrekking tot de verantwoordelijkheid van het LIMC niet goed te trekken. De verantwoordelijkheid bij de inzet van mediamonitoring is onderwerp van een juridische, bestuurlijke en ethische discussie. Er zijn geen duidelijke kaders vanuit de rijksoverheid die nadere invulling geven aan de wenselijkheid en rechtmatigheid van de inzet van een dergelijke tool door een ministerie.

### *Privacy organisatie*

De privacy organisatie werd in de technische gesprekken opgesplitst in de AVG-organisatie en het toezicht vanuit de FG-organisatie. De AVG-organisatie kende een beperkte bezetting en het kennisniveau moest volgens het toezichtjaarsverslag 2021 van de FG vergroot worden. Door de lage bezetting lag de focus van de AVG-organisatie op de bedrijfsvoering en niet op de operationele inzet van de krijgsmacht, zoals het LIMC. Er is geen zicht op het privacyvolwassenheidsniveau binnen het ministerie van Defensie.

Gevraagde en gegeven adviezen vanuit de AVG-organisatie aan het LIMC over de monitoringstool zijn niet vastgelegd. Een gesprek tussen de AVG-organisatie en het LIMC heeft ertoe geleid dat bij het LIMC het onjuiste beeld ontstond dat er bij het gebruik van de mediamonitoringtool door het LIMC geen persoonsgegevens werden verwerkt. Hierdoor zijn signalerende acties niet overwogen en dus ook niet in gang gezet. Er is niet gebleken dat de juridische adviezen – die zijn gegeven over het ontbreken van de (verwerkings)grondslag - zijn uitgewisseld met de AVG-organisatie. Ook zijn de adviezen met betrekking tot het gebruik van de mediamonitoringtool door de AVG-organisatie niet gedeeld in de juridische lijn. Hierdoor beschikten beide afdelingen niet over alle informatie om een goede beoordeling te doen en een onrechtmatige

verwerking tijdig te signaleren.

In het toezichtjaarsverslag 2021 beschrijft de FG de huidige stand van de privacy organisatie. De FG geeft aanbevelingen voor de bevordering van naleving van de AVG. De aanbevelingen gaan over het versterken en professionaliseren van de functie van AVG-coördinator, de verbetering van beveiliging en bewustzijn bij uitwisseling met externe partijen en verhoging van de kwaliteit van DPIA's en registraties. Deze aanbevelingen zijn in lijn met de specifieke bevindingen voor de CLAS uit het toezichtjaarsverslag.

#### **Tabel 6 | Aanbevelingen deelonderzoek Gegevensbescherming**

Naar aanleiding van de bevindingen en conclusies in dit deelonderzoek worden de volgende aanbevelingen gedaan (zie voor toelichting Bijlage III):

- 1. Breng het volwassenheidsniveau van de privacyorganisatie van het ministerie van Defensie in kaart en omhoog.**
- 2. Breng uniformiteit in advisering aan en verduidelijk rol advies juridische zaken en privacyorganisatie.**
- 3. Leg privacyadviezen schriftelijk vast.**
- 4. Publiceer over ervaringen, kansen en benoem de reden waarom iets niet kan.**
- 5. Maak het kennisniveau van privacy en juridische adviseurs gereed voor de ontwikkelingen van IGO binnen de krijgsmacht.**
- 6. Stel duidelijke privacy- en juridische kaders op voor IGO binnen de krijgsmacht.**
- 7. Verbreed de risicogebaseerde inzet van de AVG- en FG-organisatie zodat hier ook de operationele organisatie van Defensie onder valt.**
- 8. Stel kaders op voor de wenselijkheid en rechtmatigheid van inzet van sociale mediamonitoring binnen de Rijksoverheid**

### 3.4 Samenvattend

Uit de twee deelonderzoeken kunnen wij het volgende opmaken. Aanwezig was een grondslag voor de oprichting van het LIMC. Geen juridische grondslag was aanwezig voor de uitvoering van de activiteiten door het LIMC – óók in het geval géén persoonsgegevens zouden zijn verwerkt. De krijgsmacht heeft zichzelf daardoor gedurende acht maanden in het nationale domein ingezet en dat kwalificeert zonder meer als onrechtmatig.

Vanwege het ontbreken van een juridische grondslag voor de uitvoering van haar werkzaamheden mocht bezien vanuit de AVG binnen het LIMC ook geen verwerking van persoonsgegevens plaatsvinden. Het LIMC had niet de intentie om persoonsgegevens te verwerken. De verwerking van persoonsgegevens vond voornamelijk plaats in een mediamonitoringstool die voor de analisten van het LIMC geabstraheerde analyses opleverde. Gelet op wat bekend is en de werkwijze die werd gehanteerd binnen het LIMC, wordt de mate van grootschaligheid van de verwerking ingeschat op beperkt. Uit het onderzoek is niet gebleken dat er specifiek naar individuen werd gezocht of dat er profielen werden bijgehouden van personen. Er zijn geen persoonsgegevens verwerkt bij analyses en rapportages gericht op zorgdruk en verspreiding van COVID-19, dit in tegenstelling tot de analyses en rapportages over desinformatie en de zogeheten SpotReps. Daarbij gaat het ook om het opnemen van bijzondere persoonsgegevens in de rapporten, in de vorm van (politieke) opvattingen die bekend waren gemaakt door de individuen en opgenomen waren in nieuwsberichten.

# 4. Hoe verliep de besluitvorming rond het LIMC?

## 4.1 Context: informatiegestuurd optreden en COVID-19

### *De dreiging van hybride conflictvoering*

Teneinde het oprichten van het LIMC beter te kunnen plaatsen, kijken wij eerst naar de aanloop daarvan. In de jaren voor het LIMC worden gedachten gevormd over nieuwe typen van dreigingen, die de bescherming van de belangen van Nederland raken en die leiden tot herbezinning van de werkwijzen van de krijgsmacht. Deze activiteiten worden doorgaans bijeengebracht in de term hybride conflictvoering. De gedachtevorming hierover zien wij vanaf 2016 terug in interne rapporten en visies, zowel gericht op de hele krijgsmacht als specifiek gericht op de landmacht. Daarnaast zijn er externe rapporten die deze ontwikkeling en de relevantie ervan voor onder meer de krijgsmacht signaleren. Zo brengt de NCTV in 2019 een rapport uit over het fenomeen ‘hybride dreiging’<sup>38</sup> en de Hague Centre for Strategic Studies (HCSS) een rapport in 2020 waarin het specifiek kijkt naar de consequenties van hybride dreigingen en hybride oorlog voor de landmacht.<sup>39</sup> Het voert te ver om hier volledig op het concept hybride conflictvoering en de verschillende definities daarvan in te gaan. Wij richten ons op de gestelde kernelementen ervan, omdat deze aan de basis liggen van gedachten over een (L)IMC.

De aard van conflictvoering lijkt geëvolueerd en de ontwikkelingen in het cyber- en informatie-domein lijken een vlucht genomen te hebben. Niet zozeer zal sprake zijn van een (onder het juridisch niveau verstante) openlijk gewapend conflict, maar van het beïnvloeden van de ‘wil’ van de opponent.<sup>40</sup> Er is sprake van een permanente staat van conflict die zich afspeelt in een zogenaamde grey zone die valt tussen vrede en oorlog – een dualiteit die bepalend is in de juridische kaders voor gereedstelling en inzet van de krijgsmacht. Het informatiedomein wordt als strijddomein gezien, net als land, lucht en zee, waarin de tegenstander maatschappelijke ontwrichting en ondermijning als doel kan hebben met ‘informatie als wapen’.<sup>41</sup>

Een belangrijk element in hybride conflictvoering vormt desinformatie. Desinformatie lijkt bijvoorbeeld een rol gespeeld te hebben bij de inval van Rusland in de Krim in 2014, rondom MH-17, de beïnvloeding van de Amerikaanse verkiezingen en bij de Brexit. HCSS constateert dat Nederland zich geconfronteerd ziet met toenemende dreigingen van hybride conflictvoering, onder andere in de vorm van cyberaanvallen en desinformatiecampagnes. De NCTV constateert dat sprake is van een ‘hybride dreiging’, die in verschillende gedaantes verschijnen en op meerdere nationale veiligheidsbelangen impact (kunnen) hebben.

Deze gestelde nieuwe dreigingen hebben impact op de krijgsmacht, mede ook omdat hybride conflictvoering het onderscheid tussen de criteria en maatstaven voor een gereedstelling en inzet van de krijgsmacht kan doen vervagen. Bij hybride conflictvoering lijkt sprake van het gedeeltelijk overlappen van de begrippen oorlog en vrede, gevat in de huidige juridische definitie daarvan, waardoor wrijving kan ontstaan tussen werkelijkheid en bestaande juridische kaders.<sup>42</sup>

<sup>38</sup> NCTV. (2017 departementaal vertrouwelijk, 2019 openbaar gemaakt). *Een duiding van het fenomeen ‘hybride dreiging’*.

<sup>39</sup> HCSS. (2020). *Hybride dreigingen en hybride oorlog: consequenties voor de Koninklijke Landmacht*.

<sup>40</sup> NCTV. (2017 departementaal vertrouwelijk, 2019 openbaar gemaakt). *Een duiding van het fenomeen ‘hybride dreiging’*.

<sup>41</sup> HCSS. (2020). *Hybride dreigingen en hybride oorlog: consequenties voor de Koninklijke Landmacht*.

<sup>42</sup> De NCTV verwijst hiervoor naar: ‘onder de drempel van wat in het algemeen onder internationaal recht als ‘gewapend conflict’ wordt gekwalificeerd.

De nieuwe vorm van conflictvoering lijkt structureel van aard te zijn. Hybride conflictvoering speelt, zo lijkt het, permanent, zonder dat daarbij dus in formele zin sprake is van oorlog ('gewapend conflict') en is bovendien niet geografisch gebonden. In dat verband wordt ook de term 'permanente staat van competitie' gebruikt. HCSS spreekt van een paradigmaverschuiving in de manier waarop sprake is van oorlogvoering en conflict. Een gevolg van deze ontwikkeling zou zijn dat "de eerste en de derde hoofdtaak van de krijgsmacht, respectievelijk bescherming van het Nederlands en NAVO-grondgebied en ondersteuning van civiele autoriteiten, in elkaar overvloeien", zo constateert HCSS. De landmacht zou een meer belangrijke taak bij het ondersteunen van civiele autoriteiten krijgen "in geval van maatschappelijke ontwrichting en bij het versterken van de maatschappelijke weerbaarheid tegen hybride dreigingen", aldus HCSS.<sup>43</sup>

### *Informatiegestuurd optreden*

Binnen Defensie wordt de urgentie gevoeld naast de meer conventionele manieren van conflict- en oorlogsvoering tevens voorbereid te zijn op deze moderne vormen van (interstatelijk) conflict. Informatiegestuurd optreden gaat om het vermogen effectief te kunnen optreden in de huidige tijd, ook bij dreigingen van hybride oorlogsvoering. Deels door meer informatie te verzamelen en te gebruiken voor 'understanding' en besluitvorming (informatie exploitatie), maar ook door het realiseren van zowel defensieve (bijvoorbeeld bescherming tegen hack-aanvallen) als offensieve effecten (bijvoorbeeld het beïnvloeden van verhaal- en beeldvorming). Informatie wordt in het kader van IGO gezien als doel, middel en wapen.<sup>44</sup> Dan wordt ook wel gesproken over de term 'informatie manoeuvre', soms inwisselbaar met informatiegestuurd optreden, en soms toegespitst op de militaire inzet in de informatieomgeving.<sup>45</sup> Het doel van informatie manoeuvre is het beïnvloeden van wil, gedrag en/of perceptie van opponenten en andere relevante actoren met alle vormen van slagkracht.<sup>46</sup>

Vaak wordt bij informatiegestuurd optreden een onderscheid gemaakt tussen drie dimensies: de cognitieve, virtuele en fysieke dimensie. De fysieke dimensie gaat over alle zichtbare en tastbare elementen die informatie communiceren en/of bij zich dragen, evenals hun geografische locatie, zoals fysieke objecten en infrastructuur. De virtuele dimensie gaat over niet-tastbare communicatie van data, informatie, inlichtingen en kennis zoals tekst, beelden, stuurgegevens, protocollen. De cognitieve dimensie gaat over emoties, overtuigingen, waarden, percepties, (voor)oordelen, belangen en doelstellingen van individuen en organisaties en omvat alle vormen van onderlinge interactie.<sup>47</sup>

### *Naar een informatiegestuurde krijgsmacht*

De ontwikkeling van IGO is een kernambitie van Defensie. In de Defensievisie 2035<sup>48</sup> staat dat informatiegestuurd optreden de basis is van de toekomstige defensieorganisatie en dat het de ambitie is in 2035 een informatiegestuurde krijgsmacht te zijn. Dit vraagt een verandering van de inrichting, capaciteiten, en de kaders voor gereedstelling en de inzet van de krijgsmacht.

<sup>43</sup> HCSS. (2020). *Hybride dreigingen en hybride oorlog: consequenties voor de Koninklijke Landmacht*.

<sup>44</sup> Defensie Cyber Commando (december 2016). *Adviesrapport 'Informatie als wapen, middel en doel'*.

<sup>45</sup> Information manoeuvre bestaat in dit geval uit drie componenten, namelijk informatie exploitatie, offensieve en defensieve informatie activiteiten. Information Manoeuvre richt zich op het creëren van een gunstige positie in de informatieomgeving ten opzichte van de tegenstander

<sup>46</sup> CLAS. (2020). *Visie informatiegestuurd optreden voor de Landmacht: Manoeuvreren in de informatieomgeving*.

<sup>47</sup> CLAS. (2020). *Visie informatiegestuurd optreden voor de Landmacht: Manoeuvreren in de informatieomgeving*.

<sup>48</sup> Defensie. (2020, oktober). *Defensievisie 2035: Vechten voor een veilige toekomst*.

De grote ambities op het gebied van IGO, lopen samen met het beschikbaar komen van meer financiële middelen voor Defensie. De Defensienota 2018<sup>49</sup> vermeldt dat Defensie als een informatiegestuurde krijgsmacht gaat opereren en dat dit verder vorm krijgt in de uitwerking van maatregelen en toewijzing van middelen.

### *Beleidsontwikkeling IGO*

Sinds 2016 wordt gewerkt aan een *beleidsvisie* IGO voor de krijgsmacht. De ontwikkeling van beleid en juridisch kaders op het terrein van IGO komt echter al enige tijd niet goed van de grond en loopt niet parallel met de gestelde ambities. Dit zou de ontwikkeling van informatiegestuurd optreden kunnen beperken, omdat beleid richting geeft aan de (prioriteiten bij) de ontwikkeling en omdat bestaande juridische kaders (nog) niet voldoende aansluiten. Dit leidt tot wrijving wanneer het bestaande onderscheid tussen oorlog en vrede waarop de bestaande nationale en internationale kaders voor het optreden van de krijgsmacht zijn gebaseerd niet aansluiten bij de huidige realiteit van conflict- en oorlogvoering. Eén van de problemen die wordt gesignaleerd in de ontwikkeling van IGO is dat voor effectief oefenen en ervaring opdoen in het kader van operationeel gereedstellen te weinig ruimte is. Operationele gereedstelling zou onder stringente voorwaarden voor een deel ook plaats moeten kunnen vinden in de echte wereld.

### *Toepassing informatiegestuurd optreden binnen de landmacht*

Binnen de landmacht wordt, in lijn met de Defensiebrede ambitie, de noodzaak ervaren daadwerkelijk stappen te maken op het terrein van informatiegestuurd optreden. Dat heeft, in lijn met de Defensienota 2018, zich binnen de krijgsmachtonderdelen geuit in gedeeltelijke eigen concept- en capaciteitsontwikkeling. Binnen de landmacht heeft de directeur Kennis en Ontwikkeling (K&O) van de Staf CLAS<sup>50</sup> informatiemanoeuvere in zijn portefeuille als speerpunt van innovatie. Toepassing van IGO vindt onder andere plaats in de opleiding van het Defensie Inlichtingen en Veiligheidsinstituut (DIVI), gericht op OSINT. Voorafgaand aan de oprichting van het LIMC, in december 2019, zijn binnen OOCL van de landmacht bij de eenheid JISTARC<sup>51</sup> twee nieuwe eenheden opgericht: 108 Technical Exploitation Intelligence-compagnie en 109 Open Sources Intelligence-compagnie.<sup>52</sup> De 109-OSINT-compagnie is gericht op OSINT. JISTARC is later hoofdleverancier van medewerkers die actief zijn in het LIMC.

Zowel bij de DIVI-opleiding op het gebied van OSINT, als direct bij de start van de nieuwe JISTARC 109-OSINT-compagnie (die tegelijkertijd met JISTARC 108 TechInt-compagnie is opgericht) worden binnen Defensie door juristen en andere medewerkers vraagtekens geplaatst bij zowel de mogelijkheden voor het verwerken van persoonsgegevens als bij het mogelijk ontbreken van een juridische grondslag voor OSINT-activiteiten.<sup>53</sup>

Vanwege het ontbreken van een wettelijk kader voor de *modus operandi* van met name 109-OSINT-compagnie, wordt er daarom voor gekozen geen publiciteit te geven aan de

<sup>49</sup> Defensie. (2018, maart). *Defensienota 2018: Investeren in onze mensen, slagkracht en zichtbaarheid*.

<sup>50</sup> De Staf CLAS ondersteunt de commandant Landstrijdkrachten. De staf stuurt de organisatie aan en vertaalt het beleid van het ministerie van Defensie naar de praktijk in het veld. Bron: Defensie.nl (z.j.). Hoofdkwartier Landmacht.

<sup>51</sup> JISTARC (Joint Intelligence, Surveillance, Target Acquisition & Reconnaissance Commando) is een inlichtingeneenheid van de Landmacht en valt onder het OOCL. Het commando verzamelt, analyseert en verspreidt inlichtingen in een inzetgebied. Daarmee helpt de eenheid met name commandanten ter plekke bij het plannen van operaties en andere besluitneming

<sup>52</sup> 108 Technical Exploitation Intelligence-compagnie (108 TeXInt) houdt zich bezig met Crime Scene Investigation (CSI): "In crisisgebieden biedt de specialistische eenheid militaire commandanten extra informatie met forensische methoden. Denk aan het vinden en uitlezen van data-dragers. Een andere handelswijze is het gebruik van biometrische gegevens zoals vingerafdrukken, iris- en gelaatscans en DNA. Zo zijn bijvoorbeeld terroristen en hun netwerken op te sporen. Al met al extra sensorcapaciteit in de inlichtingketen." Bron: Defensie.nl (geraadpleegd op 14 november 2022). *CSI en linken leggen via openbare informatie moeten militaire operaties versterken*.

<sup>53</sup> DJZ. (2020, januari). *Militaire inzet zonder specifieke juridische grondslag*.



symbolische oprichting van de eenheden, die plaatsvindt in december 2019.<sup>54</sup> Juristen wijzen erop dat 109 OSINT-cie geen activiteiten kan uitvoeren zonder een door de minister van Defensie goedgekeurde en toegewezen taak met bevoegdheden. En die zouden ontbreken.

De verschillende initiatieven voor IGO-toepassingen die binnen de landmacht lopen, zijn verspreid over verschillende eenheden. Ondertussen groeien bij de leiding van de landmacht ideeën over het samenbrengen van deze toepassingen in één experimenteeromgeving ‘binnen de bestaande juridische ruimte’. Daarbij wordt gedacht aan het vormen van een ‘Information Manoeuvre Centre’ (IMC). Deze ideeën over ‘een IMC’ waarin meerdere IGO-toepassingen in termen van capaciteit bij elkaar worden gebracht, beginnen in 2019 en begin 2020 steeds meer vorm te krijgen. Eind februari stuurt een jurist van OOCL, in overleg met DJZ, naar aanleiding van een bijeenkomst waarin plannen voor een IMC zijn besproken, een advies aan de commandant OOCL. In dit advies staat aangegeven dat voor een datascience cell, het toepassen van *Behavioural Dynamics Methodology* (BDM) en OSINT een taak en bevoegdheden vereist zijn, die het OOCL op dat moment niet heeft en dat daarvoor een goedkeurend besluit van de minister vereist is.

En toen kwam de pandemie.

### COVID-19

Begin 2020 bereiken de eerste berichten Nederland over een uitbraak van een nieuw coronavirus in Wuhan, China. Het lijkt zich dan nog te beperken tot China en in Nederland zijn nauwelijks zorgen over het virus. In de weken daarna blijkt COVID-19 ook Europa te hebben bereikt, met onder andere dramatische gevolgen in Noord-Italië waar het virus veel slachtoffers maakt. In februari 2020 wordt de eerste besmetting met COVID-19 in Nederland geconstateerd. Daarna volgen snel meer besmettingen en de regering neemt maatregelen dit te beperken. Adviezen over geen handen schudden en 1,5 meter afstand worden gevolgd door sluiting van de scholen en een oproep thuis te werken. Op 11 maart verklaart de World Health Organisation (WHO) de uitbraak van COVID-19 tot een pandemie. De minister-president geeft op 16 maart een persconferentie vanuit het Torentje. Daarna volgt al gauw een (twee-)wekelijkse persconferentie over het aantal besmettingen, prognoses en te nemen maatregelen. Een nationale crisistructuur wordt geactiveerd waarin ook Defensie is vertegenwoordigd (zie hoofdstuk 2, tabel 2).

COVID-19 brengt veel onzekerheid met zich mee, zoals over de impact van het aantal besmettingen op de zorg, zorgen over de continuïteit van het onderwijs, de economie en mogelijke maatschappelijke onrust. Tijdens de eerste maanden van de pandemie zijn er meerdere incidenten met betrekking tot COVID-19. Zo wordt over het land verspreid brand gesticht bij 5G zendmasten vanwege een complottheorie waarin de link met COVID-19 wordt gelegd.

Defensie ontvangt een groot aantal steunaanvragen van civiele autoriteiten in het kader van de pandemie. Door het ministerie van VWS wordt een beroep gedaan op defensiepersoneel door middel van een generieke steunaanvraag om te ondersteunen met uiteenlopende organisatorische, personele en materiële capaciteiten van de krijgsmacht in de bestrijding van de COVID-19 crisis.<sup>55</sup> De landmacht krijgt van de directeur Operaties (onderdeel CDS (D-DOPS) middels een Operatieaanwijzing het mandaat tot inventarisatie en planvorming met betrekking tot de uitvoering van de land-gerelateerde steunverlening, door de landmacht aan te wijzen

<sup>54</sup> Staf CLAS. (2019, 5 december). *Memo Koninklijke Landmacht*.

<sup>55</sup> DOPS (2020, 1 april). 200323 MSOB INTERDEP ONDERSTEUNEN MIN VWS OMG. NLD (GENERIEK) / 2020-023 18 Aanvraag Algemene MSOB VWS.

als uitvoerend Operationeel Commando (OPCO).<sup>56</sup> De directeur DOPS houdt via het DOPS Crisis Actie Team (CAT) overzicht over de defensiecapaciteiten en autoriseert de opdrachten. In de Operatieaanwijzing is geen verzoek gedaan aan de MIVD om *situational awareness* en *situational understanding* (zie tabel 7) op te bouwen op operationeel en tactisch niveau. In de Operatieaanwijzing vraagt de directeur DOPS aandacht voor een zorgvuldige afstemming tussen DOPS CAT, de operatiecentra van de OPCO's, Defensieonderdelen (DO's) en het LOCC. De landmacht heeft ter coördinatie van de land-gerelateerde steunverlening aan het begin van de coronacrisis het reeds bestaande Territoriaal Operatiecentrum (TOC) ingezet.

Binnen de landmacht is, vanwege de bestaande en nog te verwachten inzet van personeel, behoefte aan overzicht en informatie: *situational awareness* en *situational understanding*. Ook in het netwerk van civiele partners binnen de nationale crisisstructuur is behoefte aan informatie over de impact van COVID-19 in allerlei domeinen van de samenleving. Het thema desinformatie komt eveneens op. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties (BZK) doet halverwege maart 2020 een oproep binnen het kader van de werkgroep Monitor Informatie Domein tot het delen van informatie met elkaar, ten aanzien van COVID-19 en mis-/desinformatie.

## 4.2 Oprichting, uitvoering en beëindiging LIMC

### *Oprichting en opdrachtformulering*

Op 19 maart 2020, vlak na de komst van COVID-19 in Nederland, richt de landmacht het LIMC op, in opdracht van de commandant landstrijdkrachten.<sup>57</sup> De ideeën daarover leven al langer binnen de landmacht, maar COVID-19 brengt dit in een stroomversnelling. De opdracht aan het LIMC wordt direct aan COVID-19 gekoppeld. Niet alleen is behoefte aan een informatiebeeld (*situational awareness* en *situational understanding*) voor de landmacht en ten behoeve van militaire ondersteuning van civiele autoriteiten, maar de crisis wordt nadrukkelijk ook gezien als een kans in de praktijk te kunnen experimenteren met informatiegestuurd optreden met behulp van OSINT.

Door middel van een serie operatiebevelen en aanvullende orders vanuit de landmacht wordt het LIMC binnen enkele dagen vormgegeven. De basis is een eerste operatieorder van de commandant landstrijdkrachten op 19 maart 2020 over het treffen van voorzorgsmaatregelen binnen de landmacht om de negatieve effecten van de COVID-19 uitbraak zoveel mogelijk te beperken. Deze opdracht wordt in een aantal aanvullende orders (FRAGO's <sup>58</sup>) nader uitgewerkt. Oprichting van het LIMC komt voor het eerst aan de orde in de derde FRAGO, ook uitgegeven op 19 maart 2020, waarin de opdracht van de commandant landstrijdkrachten als volgt luidt: "Richt in en lever in DS <sup>59</sup> aan TOC een Land Information Manoeuvre Centre (LIMC) om binnen de vigerende regelgeving en ICCW KMAR <sup>60</sup> bij te dragen aan de SASU van CLAS <sup>61</sup> teneinde een bijdrage te kunnen leveren aan civiele overheden."<sup>62</sup>

<sup>56</sup> D-DOPS. (2020, 27 maart). *Nota Operatieaanwijzing (OA 20.0005). Defensie inzet COVID-19.*

<sup>57</sup> CLAS. (2020, 19 maart). FRAGO 003 bij OPERATIEORDER 2020-710 (COVID-19).

<sup>58</sup> FRAGO staat voor 'Fragmentary orders'

<sup>59</sup> DS: Directe steun (onder het bevel van de C-OOCL)

<sup>60</sup> ICCW KMAR: 'In close coordination with' Koninklijke Marechaussee

<sup>61</sup> CLAS: Commando Landstrijdkrachten. Dit is de interne benaming voor de Koninklijke Landmacht. De Commandant Landstrijdkrachten heeft de leiding over dit krijgsmachtsonderdeel.

<sup>62</sup> CLAS. (2020, 19 maart). FRAGO 003 bij OPERATIEORDER 2020-710 (COVID-19).

### Tabel 7 | Nadere toelichting grondslag *situational awareness* en *situational understanding*

Binnen de landmacht leefde ook de opvatting dat de activiteiten van het LIMC hun juridische grondslag vonden in de Operatieaanwijzing van de CDS aan de commandant landstrijdkrachten met betrekking tot de coördinatie van de landgerichte ondersteuning tijdens de crisis aan civiele autoriteiten (hoofdtak drie) gevolgd door opdracht van de commandant landstrijdkrachten tot het oprichten van het LIMC in directe steun van het Territoriaal Operatiecentrum. De analyses en producten van het LIMC zouden daarmee hun grondslag vinden in de voor de operationele gereedstelling noodzakelijke *situational awareness* en *situational understanding* ten behoeve van de landmacht.

Van inzet zou derhalve geen sprake zijn geweest: één en ander vormde onderdeel van de operationele gereedstelling voorafgaande aan de inzet. Deze opvatting gaat echter niet op. Operationele gereedstelling is immers niet te combineren met het gegeven dat de producten van het LIMC vanaf het eerste begin reeds een ruime ook externe verspreiding kenden en met het gegeven dat deze producten ook nog eens hun oorsprong kenden in externe behoeftestelling (LOT-C e.d.). Ten aanzien van de keuze van de heersende narratieven wordt daarnaast het directe verband tussen bijvoorbeeld het narratief over Bill Gates en de SA en SU van de landmacht in het verband met COVID-19 niet zonder meer gezien. Tenslotte is vastgesteld dat met betrekking tot de analyses en producten van het LIMC persoonsgegevens zijn verwerkt. Daarvoor kan gereedstelling als zodanig nooit de grondslag vormen.

Dezelfde dag doet de commandant landstrijdkrachten ook een verzoek aan de commandant van de Koninklijke Marechaussee onder meer voor het leveren van inzicht in trends op sociale media met betrekking tot de sentimenten die leven in de samenleving op gebied van COVID-19. Daarbij wordt bekeken of ook de 109-OSINT-compagnie aan dit verzoek aan de Marechaussee een bijdrage zou kunnen leveren. Binnen de Marechaussee lopen de mogelijkheden daartoe echter dood. Op dat moment wordt nog geen link gelegd met het LIMC, maar spoedig gaat het LIMC onder meer hiermee aan de slag.<sup>63 64</sup>

De volgende dag, 20 maart 2020, geeft de commandant OOCL invulling aan de opdracht van commandant landstrijdkrachten om een LIMC in te richten middels een daaropvolgende FRAGO: *“Bouw een Land Information Manoeuvre Centre, waarin OOCL capaciteiten worden samengebracht, teneinde digitale en analoge producten ten behoeve van civiele en militaire besluitvorming te leveren. (...) C-LIMC wordt een directe ondercommandant van C-OOCL (...) LIMC is een experimentele eenheid welke op- c.q. afgeschaald kan gaan worden n.a.v. behoefte en vraag. Reguliere eenheden OOCL dienen er rekening mee te houden dat zij naar behoefte en in opdracht van C-OOCL personeel, materieel en/of diensten ter beschikking stellen aan het LIMC.”*<sup>65</sup>

De opdracht van de commandant OOCL bevat naast personele en organisatorische invulling, twee nieuwe elementen ten opzichte van de opdracht van de commandant landstrijdkrachten. Ten eerste het leveren van (digitale en analoge) producten ten behoeve van de civiele en militaire besluitvorming. Ten tweede dat het LIMC een experimentele eenheid is waarmee het naast gereedstelling voor de derde hoofdtak ook een experiment met betrekking tot

<sup>63</sup> Mailwisseling Staf CLAS en OOCL. (2020, 19 maart). *Informatiebehoefte C LAS monitoring social media ikv COVID 19*.

<sup>64</sup> Zie tabel 3: thema's LIMC rapportages

<sup>65</sup> OOCL. (2020, 20 maart). *FRAGO 001 bij OPERATIEBEVEL 2020-025 (COVID-19)*.

informatiegestuurd optreden wordt <sup>66</sup>, een concept dat primair is gericht op de eerste en tweede hoofdtaak.

Het LIMC wordt gevuld met medewerkers van verschillende onderdelen van het OOCL en is flexibel op- en afschaalbaar. De commandant LIMC valt direct onder de commandant OOCL, die op zijn beurt onder de commandant landstrijdkrachten valt. De directeur Kennis & Ontwikkeling van de landmacht krijgt de taak de “gereedstelling” (conceptontwikkeling) voor IGO in de ‘experimenteeromgeving LIMC’ in goede banen te leiden door middel van een CD&E traject.<sup>67</sup> In de orders van de commandant OOCL over de inrichting van het LIMC, in de commandantenappreciatie over LIMC uit januari 2021 en in de kamerbrieven van de minister van Defensie, staat ook vermeld dat het LIMC een experimentele eenheid is in het kader van de doorontwikkeling van IGO.

Bij de start van LIMC is geen gedetailleerde opdrachtschrijving of takenlijst voorhanden. Het TOC deelt met het LIMC een lijst met onderwerpen over informatiebehoefte. Daarin staan onder meer verzoeken met betrekking tot relevante thema’s in de media, de weersverwachting, het effect op de gezondheidszorg, de openbare orde en veiligheid, vitale processen en de ontwikkeling van COVID-19 in de Caribische delen van het Koninkrijk.<sup>68</sup> Het LIMC wendt zich tot het (militaire) TOC en civiele autoriteiten zoals het LOCC en het LOT-C onder meer door het plaatsen van liaisons mede ten behoeve van het in kaart brengen van de behoeftstelling van deze instanties.<sup>69</sup>

#### *Een vliegende start, maar ook juridische bezwaren*

Het LIMC is op 23 maart 2020 operationeel <sup>70</sup> en brengt de eerste rapportage al op 25 maart 2020 uit.<sup>71</sup> De minister van Defensie krijgt eind maart 2020 een briefing bij het TOC, waarin onder meer het LIMC wordt vermeld. Het LIMC produceert eerst Daily Updates over ontwikkelingen in de zorg, maar al gauw rapporteert het LIMC in de vorm van Weekly Updates

<sup>66</sup> In FRAGO 004 van 18 april 2020 staat hierover: Dit past in de dóórontwikkeling naar een Informatie Gestuurde Krijgsmacht, om met behulp van nieuwe technologieën en beter gebruik van informatie, het militaire optreden te verbeteren. Hierdoor kunnen ook nieuwe bedreigingen het hoofd geboden worden. Met het LIMC kan de Koninklijke Landmacht ervaring opdoen met het samenbrengen van information manoeuvre capaciteiten die insight, foresight en doorlopend handelingsperspectief bieden in drie dimensies (cognitief, virtueel, fysiek).

<sup>67</sup> Na het stilleggen van het LIMC in november 2020 hanteert de minister van Defensie ook consequent de term ‘experimentele LIMC’ in de communicatie aan de Kamer. Daarbij wordt benadrukt dat LIMC met oog op de gewenste doorontwikkeling op het gebied van informatiegestuurd opereren een Concept Development & Experimentation (CD&E) traject volgt. Het concept CD&E is afkomstig van de NAVO om innovatie binnen NAVO-landen te stimuleren.

<sup>68</sup> C-TOC. (2020, maart – april). CCIR: Inlichtingenbehoefte C-TOC.

<sup>69</sup> C-LIMC. (2020, 23 november). 20201123 Fiche LIMC tijdlijn en opdracht.

<sup>70</sup> C-LIMC. (2020, 23 november). 20201123 Fiche LIMC tijdlijn en opdracht.; Liaisonofficier LIMC/LOCC. (2020, 23 maart). Liaison officier LIMC.

<sup>71</sup> TOC Opsroom. (2020, 25 maart). Update: LIMC update 001.

COVID-19, waarin onderwerpen afgeleid van het maatschappelijk kompas met de vier scenario's<sup>72</sup> centraal staan. De verzendlijst groeit.<sup>73</sup> Binnen het LIMC wordt besloten vanaf de aanvang alleen te werken met (semi-)openbare bronnen en is alertheid dat de verwerking van persoonsgegevens vermeden wordt.<sup>74</sup>

Juristen binnen de landmacht adviseren elkaar en hun leidinggevend in maart 2020 op verschillende momenten negatief over OSINT activiteiten met betrekking tot sociale media. Zo uit de directeur Juridische Zaken bij de landmacht zijn zorgen bij de leiding van het TOC nadat hij gehoord heeft dat commandant landstrijdkrachten opdracht had gegeven trends op social media te analyseren via OSINT bij JISTARC.<sup>75</sup> Commandant landstrijdkrachten, hoewel niet betrokken in deze mailwisseling, meldt later aan dezelfde directeur Juridische Zaken dat hij bij het LIMC 'expliciet duidelijk heeft gemaakt dat – zonder wettelijke basis – geen ruimte is voor welke commandant dan ook'.<sup>76</sup> In dezelfde mail geeft hij ook aan nog een 'wettelijke basis' te zoeken. Op dat moment worden hiervoor nog verschillende sporen verkend, waaronder die naar de KMAR. Ook belt de directeur Juridische Zaken van het ministerie van Defensie, naar aanleiding van berichten van juristen binnen de landmacht over OSINT activiteiten, met de commandant landstrijdkrachten waarover hij terugkoppeling geeft aan de SG met de conclusie dat de afspraak is gemaakt dat Defensie even pas op de plaats moet maken met de inzet van OSINT-capaciteit tot een bijstandsverzoek van de Nationale Politie wordt ingediend.<sup>77</sup>

#### *Zoektocht naar een grondslag, maar tegelijkertijd volop actief en wens om te bestendigen*

Kort na de start van het LIMC begint een zoektocht vanuit de landmacht naar een juridische grondslag voor de OSINT-activiteiten van het LIMC. Drie sporen worden hiervoor uitgelopen, gericht op een verzoek krijgen van civiele autoriteiten tot Militaire Bijstand (MB) of Militaire Steunverlening in het Openbaar Belang (MSOB), door het LIMC uit te voeren. Een mogelijke MSOB op verzoek van de NCTV voor ondersteuning op het thema desinformatie wordt vanaf april 2020 het meest vergaand uitgelopen, zonder resultaat.<sup>78</sup> Een tweede spoor is een mogelijke MB op grond van de Politiewet door het LIMC aan de Nationale Politie, eveneens met betrekking tot het thema desinformatie. De politie doet niet direct een aanvraag voor MB, verkennende gesprekken zouden tot een gezamenlijk (casus gericht) plan van aanpak op het gebied van desinformatie moeten leiden. De politie zet deze voorgenomen samenwerking eind oktober 2020 stil.<sup>79</sup> Eind augustus 2020 worden een aantal mogelijkheden verkend voor een MSOB ter ondersteuning van de Veiligheidsregio's op verzoek van het Veiligheidsberaad<sup>80</sup>. Het Veiligheidsberaad ontvangt via het LOT-C producten van het LIMC, maar nog altijd zonder juridische grondslag.<sup>81</sup> Vanuit het LOT-C wordt de optie genoemd de samenwerking te formaliseren middels een MSOB.<sup>82</sup> Het verzoek daartoe wordt na overleg met de leiding van

<sup>72</sup> Zie Hoofdstuk 2 'Wat is het LIMC?': thema's LIMC rapportages.

<sup>73</sup> Functionaris voor gegevensbescherming. (2021, 31 maart). *Onderzoek naleving algemene verordening gegevensbescherming experimenteeromgeving Land Information Manoeuvre Centre (LIMC)*.

<sup>74</sup> JZ LIMC. (2020, 20 maart). *Fwd. Social media*.

<sup>75</sup> CLAS. (2020, 20 maart). *Mailwisseling 'social media'*.

<sup>76</sup> Mailwisseling Staf CLAS en OOCL. (2020, 19 maart). *Informatiebehoefte C LAS monitoring social media ikv COVID 19*.

<sup>77</sup> D-JZ. (2020, 26 maart). *OSINT-capaciteit CLAS*.

<sup>78</sup> Liaison NCTV. (2020, 25 augustus). *FW Gesprek LIMC*.

<sup>79</sup> OOCL. (2020, 28 oktober). *Mailwisseling met politie*.

<sup>80</sup> De voorzitters van de 25 veiligheidsregio's komen samen in het Veiligheidsberaad. Zij bespreken hier veiligheidsvraagstukken, nemen landelijke bestuurlijke standpunten in namens de veiligheidsregio's en zijn gesprekspartner van de minister van Justitie en Veiligheid. (Bron: NIVP. (2022, 12 december). Via: <https://nipv.nl/veiligheidsberaad/>)

<sup>81</sup> Mailwisseling Staf CLAS en OOCL. (2020, 25 augustus). RE: LIMC - meeting morgen? Heads-up...

<sup>82</sup> Mail LOT-C. (2020, 25 augustus). LIMC.

de landmacht uiteindelijk niet ingediend. Alle drie de sporen die uitgelopen worden in de zoektocht naar een juridische grondslag lopen dood. Een grondslag in termen van een goedkeuring van de minister met toekenning van taken en bevoegdheden komt er dus niet.

In de Operatieaanwijzing vanuit de CDS (zie de tekst onder 'COVID-19' in paragraaf 4.1) geeft de directeur DOPS aan dat alle formele en informele aanvragen (voor steun door civiele autoriteiten) behandeld moeten worden conform het reguliere proces voor Nationale Operaties.<sup>83</sup> Dat betekent dat de DOPS een rol heeft in deze processen. De DOPS heeft bij de verkenningen voor een MB of MSOB voor LIMC activiteiten weinig betrokkenheid.

### **Tabel 8 | Militaire Bijstand (MB) en Militaire Steunverlening in het Openbaar Belang (MSOB)**

Het bestuurlijk gezag in Nederland berust bij de civiele autoriteiten van ons land, lokaal, provinciaal en nationaal, met als voorbeeld dat ingevolge onze Grondwet het oppergezag over de strijdkrachten bij de regering berust. De krijgsmacht of onderdelen daarvan kunnen zichzelf dus niet inzetten. Gebeurt dat wel dan is dat ten gronde onrechtmatig. Hieruit vloeit ook voort dat steunverlening door krijgsmachtonderdelen aan het civiele gezag (hoofdtak drie) in ons land alleen kan plaatsvinden op verzoek van de betrokken civiele autoriteit, waarbij de uitvoering plaatsvindt onder het gezag en de verantwoordelijkheid van deze autoriteit.

Randvoorwaarden hierbij zijn, dat de steunverlening moet plaatsvinden binnen de aan die civiele autoriteit toebedeelde taken en geschiedt binnen de voorwaarden en grenzen die voor de civiele autoriteit zelf daarbij gelden. Dat het oppergezag over onze krijgsmacht berust bij onze regering brengt mee, dat voor steunverlening door de krijgsmacht de goedkeuring van de regering (lees: de minister van Defensie) noodzakelijk is. Deze toestemming vormt de formele grondslag voor de inzet. Steunverlening is een vorm van inzet. Het is vanzelfsprekend dat de minister van Defensie als politiek verantwoordelijke aan die goedkeuring nadere voorwaarden kan stellen van beleidsmatige aard, zoals welk krijgsmachtonderdeel het beste aangewezen kan worden voor de steunverlening. De minister laat zich daarbij adviseren door ambtenaren van het ministerie van Defensie en door de leiding van de krijgsmacht t.w. de CDS onder wiens militaire gezag en verantwoordelijkheid de kwaliteit van de uitvoering van de steunverlening ook plaatsvindt.

Bij ondersteuning door de krijgsmacht onderscheidt men twee vormen, die van militaire bijstand (MB) en die van militaire steunverlening van openbaar belang (MSOB). De MB is bij wet geregeld en betreft steunverlening op verzoek aan de Nationale Politie (Politiewet) en aan de Veiligheidsregio's (wet Veiligheidsregio's). De MSOB betreft een ministeriële regeling en is in de toepassing algemener van aard. MB en MSOB kennen in de interne procedures voor de totstandkoming en goedkeuring verschillen, maar in de toepassing feitelijk niet. Bij beide geldt dat de steunverlening plaatsvindt onder het gezag en verantwoordelijkheid van de verzoekende civiele autoriteit. Een door of namens de minister goedgekeurde MB of MSOB geldt als grondslag voor de inzet van de krijgsmacht ten behoeve van steunverlening.<sup>84</sup>

<sup>83</sup> D-DOPS. (2020, 27 maart). *Nota Operatieaanwijzing (OA 20.0005). Defensie inzet COVID-19.*

<sup>84</sup> Zie verder Bijlage deel II: Juridische grondslag Land Information Manoeuvre Centre en juridisch kader Informatie Gestuurd Optreden

Ondertussen wordt binnen het LIMC, met toepassing van OSINT, informatie vergaard en geanalyseerd en vindt een verbreding plaats van de thema's in de rapportages.<sup>85</sup> Naast zorg-gerelateerde informatie komt de bredere impact van COVID-19 op de samenleving in beeld (zoals het in brand zetten van 5G-zendmasten, de druk op de voedselbanken en de naleving van de coronamaatregelen onder jongeren) en komen onderwerpen die raken aan maatschappelijke onrust en desinformatie aan de orde. Eind maart worden de maatschappelijke scenario's als onderdeel van het 'maatschappelijk kompas' besproken (zie tabel 3, hoofdstuk 2) en uitgewerkt met het LOCC en het LOT-C. Deze uitwerking komt centraal te staan in de rapportages.<sup>86</sup> In de rapportage van 10 april 2020 worden deze scenario's voor het eerst genoemd. Tevens wordt de overgang gemaakt naar een wekelijks ritme van rapportages. In juni 2020 wordt besloten het aantal thema's terug te brengen en de rapporten te verdelen over twee onderwerpen: de duiding van mis/desinformatie op fenomeenniveau en het blijven monitoren van de COVID-19 crisis aan de hand van het maatschappelijk kompas van het LOT-C.<sup>87</sup> Dit besluit is genomen na overleg binnen het LIMC en in overleg met de leiding van de landmacht.<sup>88</sup>

De aansturing van eenheden geschiedt voor gereedstelling, inzet en experimenteren langs verschillende lijnen. Binnen de landmacht was dat op commandanten niveau commandant landstrijdkrachten en commandant OOCL en op stafniveau was dat DT&O en DK&O. Vanaf 7 april 2020 hebben de commandant landstrijdkrachten, commandant OOCL en DK&O een twee- a driewekelijks overleg over het LIMC, waar vanaf juni 2020 ook de commandant LIMC vast bij aanwezig is.<sup>89</sup> In mei 2020 spreken zij de onderling gedeelde wens uit het LIMC te bestendigen.<sup>90</sup>

Het LIMC komt ook kort aan bod tijdens bilaterale overleggen van de minister met de commandant landstrijdkrachten, in ieder geval op 23 april 2020.<sup>91</sup>

### *Twee parallelle sporen en het experimenteeltraject*

De externe verzendlijst voor de producten van het LIMC groeit in de loop van tijd verder.<sup>92</sup> Juristen van zowel het ministerie als van de staven van de landmacht, die bedenkingen met betrekking tot de activiteiten van het LIMC hebben geuit, staan niet op de verzendlijst. Ook medewerkers van het DGB van het ministerie, die beleidsmatige kritiek plaatsen bij de OSINT activiteiten binnen de landmacht, in het bijzonder met betrekking tot het onderwerp desinformatie, ontvangen de rapportages niet.<sup>93</sup> Hetzelfde geldt voor betrokken AVG deskundigen. Zodoende ontstaan twee parallelle circuits. Een deel van Defensie (en externe organisaties) is bekend met de activiteiten van het LIMC en ontvangt dagelijks en later wekelijks de rapporten. Een ander deel van de organisatie is niet bekend met de lopende activiteiten die reeds plaatsvinden, uitsluitend met de voornemens daartoe door middel van een nog tot stand te brengen MSOB op verzoek van de NCTV en een MB op verzoek van de Nationale Politie, beide op het terrein van desinformatie.

Parallel aan de juridische bezwaren die opkomen bij de OSINT activiteiten, volgt regelmatig

<sup>85</sup> C-LIMC. (2020, 23 november). 20201123 Fiche LIMC tijdlijn en opdracht.

<sup>86</sup> LOT-C. (2020, 20 maart). Overzicht crisisstructuur en scenariomodel LOTC\_20 maart.

<sup>87</sup> C-LIMC. (2020, 23 november). 20201123 Fiche LIMC tijdlijn en opdracht.

<sup>88</sup> C-LIMC. (2020, 23 november). 20201123 Fiche LIMC tijdlijn en opdracht.

<sup>89</sup> C-LAS. (2020, 12 mei). FW Voortgang LIMC.

<sup>90</sup> Mail C-LIMC. (2020, 11 mei). Vervulling en aflossing functies LIMC.

<sup>91</sup> BSG. (2020, 25 november). Re: stukken voor tijdlijn LIMC.

<sup>92</sup> Functionaris voor gegevensbescherming. (2021, 31 maart). Onderzoek naleving algemene verordening gegevensbescherming experimenteelomgeving Land Information Manoeuvre Centre (LIMC).

<sup>93</sup> DGB. (2020, 10 juli). FW: HERZENDING LIMC 20200707-Weekly Update Desinformatie.

de toelichting vanuit de leiding van de landmacht dat ‘binnen vigerende wet- en regelgeving’ moet worden geopereerd.<sup>94</sup>

In het kader van CD&E verschijnt met betrekking tot het LIMC begin juni 2020 een eerste voortgangsrapportage.<sup>95</sup> Een tweede volgt later in september 2020.<sup>96</sup> In de voortgangsrapportages staat uitgewerkt welke bijdrage de activiteiten van het LIMC (kunnen) leveren aan de concept-ontwikkeling van IGO. Daarbij staat vermeld dat het LIMC bij aanvang van de experimenten het ‘Concept Maturity Level’ (CML) niveau 2 scoort, met het streven om CML-5 te halen. Ook staat beschreven dat het operationele doel in het kader van de COVID-19 opdracht in de praktijk volledig leidend is voor de inrichting en het functioneren van het LIMC.

Inmiddels (eind juni) lijkt de coronacrisis aanvankelijk op zijn retour. Nederlanders kunnen op vakantie en de aandacht voor de problemen rond de zorgcapaciteit verbonden met COVID-19 neemt af. Op 24 juni 2020 stelt de commandant OOCL de opdracht aan het LIMC deels bij: *“De COVID-crisis lijkt vooralsnog in hevigheid af te nemen, dit biedt ruimte voor het LIMC om invulling te geven aan steunverzoeken in het kader van Strafrechtelijke Handhaving van de Rechtsorde (SHRO). Deze bijdrage aan de SHRO blijft nevensgeschikt aan de taken in relatie tot COVID.”*<sup>97</sup>

#### *Zomer 2020: Einde eerste golf, ontdekking LIMC-rapporten op het ministerie, start desinformatie weekly's*

Begin juli 2020 komt een LIMC rapportage over desinformatie via een ambtenaar van BZK terecht bij een beleidsambtenaar van het ministerie van Defensie.<sup>98</sup> Ambtenaren bij het DG Beleid en de directie Juridische Zaken, evenals juristen binnen de landmacht bereiken steeds meer signalen dat het LIMC OSINT activiteiten met betrekking tot desinformatie reeds uitvoert zonder juridisch grondslag<sup>99</sup> en waarbij vanuit het DG Beleid nog de vraag wordt gesteld waarom deze activiteiten niet bij de diensten (AIVD/MIVD) plaatsvinden.<sup>100</sup> Ook de AVG-coördinator van de landmacht is niet op de hoogte. Deze stelt dat de rapporten over desinformatie niet gemaakt kunnen worden op basis van een verzoek van de NCTV, omdat de MSOB immers nog niet rond is.<sup>101</sup> Zo ontstaat bij de bovengenoemde beleidsambtenaren en juristen het besef dat het LIMC al geruime tijd rapportages over onder meer desinformatie verspreidt binnen en buiten Defensie. De parallele werelden binnen Defensie ontmoeten elkaar op dat moment. De ‘zorgen in Den Haag’ die daarop worden geuit, vormen op initiatief van de landmacht in juli 2020 de aanleiding tot het organiseren van een bijeenkomst die vanwege zomervakanties zal plaatsvinden op 26 augustus 2020.<sup>102</sup>

Het LIMC ontvangt in juli 2020 bezoek van een AVG brigadecoördinator<sup>103</sup> en een jurist, waarbij verschillende dataverwerkingstools van het LIMC worden besproken in het licht van de AVG en overige juridische kaders.<sup>104</sup> Na dit bezoek ontvangt het LIMC van dezelfde jurist

<sup>94</sup> C-LAS. (2020, 23 oktober). LIMC tbv MinDef.

<sup>95</sup> CD&E Team LIMC. (2020, 8 juni). CD-E voortgangsverslag LIMC 200608.

<sup>96</sup> CD&E Team LIMC. (2020, 24 september). Voortgangsverslag 2\_CDE\_LIMC.

<sup>97</sup> OOCL (2020, 24 juni). FRAGO 011 (Voortzetting LIMC) Bij OPERATIEBEVEL NR 2020-039- (RESILIENCE-COVID-19).

<sup>98</sup> Mailwisseling DGB. (2020, 10 juli). FW: HERZENDING LIMC 20200707-Weekly Update Desinformatie.

<sup>99</sup> DJZ. (2020, 10 juli). FW: HERZENDING LIMC 20200707-Weekly Update Desinformatie.

<sup>100</sup> Mailwisseling DGB. (2020, 10 mei). Re: MSOB NCTV: duidingscapaciteit Defensie – LIMC.

<sup>101</sup> AVG-Coördinator CLAS. (2020, 17 juli). Re verwerkingsafspraken samenwerking NCTV en Defensie.

<sup>102</sup> DIR K&O. (2020, 15 juli). Doorontwikkeling Information Manoeuvre/LIMC.

<sup>103</sup> De AVG-organisatie bij de landmacht bestaat ten tijde van het LIMC uit twee brigadecoördinatoren en de AVG-coördinator. De, door de C-LAS aangewezen, AVG-coördinator is in die tijd verantwoordelijk voor de coördinatie van de uitvoering van de AVG voor de gehele Landmacht. In de praktijk is er in 2020 slechts één (onder)AVG-coördinator, oftewel een brigadecoördinator, werkzaam bij de landmacht. Bron: Van Es, D.

<sup>104</sup> & Gerding, L. (2022, 6 december). Deelonderzoek gegevensbescherming Land Information Manoeuvre Centre (LIMC). Confider B.V.

<sup>104</sup> JZ OOCL. (2020, 8 juli). Terugkoppeling meeting LIMC: tool meltwater.



een toelichting, dat voor de activiteiten met betrekking tot desinformatie op dat moment geen juridische grondslag bestaat. In de beantwoording van deze mail wordt ook de commandant OOCL op de hoogte gesteld.<sup>105</sup>

De geuite juridische bezwaren bij de activiteiten van het LIMC gaan nu ook hogerop in de organisatie. Deze opschaling leidt tot verschillende voornemens de minister (en de SG) te informeren.

Eind juni 2020 verschijnt een artikel in de NRC Handelsblad met onder meer een interview met commandant landstrijdkrachten over het gebruik van de *Behavioural Dynamics Methodology* (BDM) bij de krijgsmacht.<sup>106</sup> BDM wordt in het artikel in verband gebracht met Cambridge Analytica, het bedrijf dat zich heeft gemengd in de buitenlandse beïnvloeding van de Amerikaanse presidentsverkiezingen. Het artikel zorgt voor de nodige politieke beroering. Eind juli 2020 vindt een zogenaamd Ochtendberaad (OB) plaats waarbij een artikel uit de Canadese Ottawa Citizen wordt gedeeld met betrekking tot information manoeuvre en BDM, toegepast door het Canadese leger.<sup>107</sup> De volgende dag verzoekt de plaatsvervangend SG tijdens het OB de vertegenwoordiger van de CDS (op dat moment directeur DOPS) te worden geïnformeerd over 'eventuele information operations' bij Defensie, naar aanleiding van het artikel van Ottawa Citizen dat is gedeeld in OB 22 juli.<sup>108</sup> Daartoe heeft de DOPS een nota laten opstellen waarin wordt geconcludeerd dat geen sprake is van beïnvloeding door de krijgsmacht in het nationale domein, zoals in Canada. Daarbij wordt geconstateerd dat binnen het LIMC wel 'voorbereiding op beïnvloeding', met gebruikmaking van onder meer BDM, heeft plaatsgevonden 'zodat bij inzet of verzoek tot steunverlening de eenheid inzetgereed is'.<sup>109</sup> Deze nota is opgesteld en is met de CDS gedeeld.<sup>110</sup> Deze nota is verder niet in de organisatie verspreid.

Begin augustus 2020 stellen medewerkers van het DG Beleid in samenwerking met de directie Juridische Zaken een nota op voor de minister.<sup>111</sup> De aanleiding hiervoor zijn de LIMC-producten waarmee medewerkers op het ministerie in juli 2020 werden geconfronteerd. Bij hen leven zorgen over het ontbreken van de juridische grondslag voor de activiteiten van het LIMC en de verwerking van persoonsgegevens. Uiteindelijk besluit de directeur Juridische Zaken deze nota niet te versturen, omdat de nota nog geen oplossingsrichtingen zou bieden.<sup>112</sup>

Op 19 augustus 2020 vindt een briefing plaats aan de minister over de BDM-methode. Tijdens de briefing worden zorgen geuit over de juridische status van het LIMC.<sup>113</sup> Op dat moment wordt toegezegd de minister daarover nader te informeren middels een nota. Deze toegezegde nota zou een coproductie worden van DGB, DOPS en DJZ. Deze toezegging loopt in de aanloop parallel aan de nota die DGB en DJZ eerder hebben opgesteld, maar waarover besloten was deze niet te verzenden. De toezegging op 19 augustus heeft niet geleid tot het zenden van de nota aan de minister (en de SG).

<sup>105</sup> Mailwisseling C-LIMC en JZ OOCL. (2020, 23 juli). Fwd: Nadere toelichting desinformatie.

<sup>106</sup> Rosenberg, E. & Berkhout, K. (2020, 26 juni). *Een soft maar gevaarlijk wapen: moderne oorlogsvoering richt zich op beïnvloeding van de bevolking*. Geraadpleegd via <https://www.nrc.nl/nieuws/2020/06/26/een-soft-maar-gevaarlijk-wapen-moderne-oorlogsvoering-richt-zich-op-beïnvloeding-van-de-bevolking-a4004227>

<sup>107</sup> DGB. (2020, 22 juli). *Ochtendberaad 22 juli 2020 – departementaal vertrouwelijk*.

<sup>108</sup> DGB (2020, 23 juli). *Ochtendberaad 23 juli 2020 - departementaal vertrouwelijk*.

<sup>109</sup> DS. (2020, 26 juli). *Memo Beïnvloeding van de bevolking door de krijgsmacht*.

<sup>110</sup> Mailwisseling DGB en DOPS. (2020, 27 augustus). RE: reactie CDS op verzoek SG.

<sup>111</sup> DGB & DJZ. (2020, 10 augustus). *Juridische basis voor informatieproducten van Land Information Manoeuvre Centre (LIMC)*.

<sup>112</sup> DJZ. (2020, 14 augustus). *Stavaza*.

<sup>113</sup> Mailwisseling DJZ. (2020, 18-20 augustus). RE: Briefing minister BDM.

Eerder, op 4 augustus 2020, stelt de commandant landstrijdkrachten de nota 'Doorontwikkeling Commando Landstrijdkrachten in het Informatiedomein op', welke middels een doorgeleidende nota van de CDS aan de minister aangeboden zou worden. In de nota informeert de commandant landstrijdkrachten de minister en staatssecretaris ook over het LIMC.<sup>114</sup> De commandant landstrijdkrachten formuleert het voornemen het LIMC binnen OOCL te verankeren. In september stelt de CDS een doorgeleidingsnota op, maar deze en de nota van de commandant landstrijdkrachten komt niet bij de minister terecht. Uiteindelijk duikt de nota in januari 2021 weer op in het departement, nadat aan de CDS bekend wordt dat deze nota nog in behandeling was bij het bureau SG. De nota van de commandant landstrijdkrachten heeft de minister nooit bereikt.<sup>115</sup> Overigens komt de juridische problematiek rond het LIMC in de nota niet aan de orde.

#### *Overleg eind augustus, stop externe verspreiding*

Bij de bijeenkomst van 26 augustus 2020 in Utrecht zijn vertegenwoordigers vanuit de bestuursstaf (vanuit CDS en het DGB), de directie Juridische Zaken en de landmacht aanwezig. Van de vergadering is geen formeel verslag, wel gaan verschillende weergaven rond met daarin verschillende interpretaties van wat de conclusie van de bijeenkomst is, variërend van dat het LIMC stopt tot het terugbrengen van de verzendlijst tot alleen interne defensie e-mailadressen.<sup>116</sup> De volgende dag wordt door de commandant OOCL besloten om de externe verspreiding van de rapporten van het LIMC te stoppen en de lijst terug te brengen naar de initiële verzendlijst van de rapporten van het LIMC. Dit besluit heeft het LIMC uitgevoerd, de verzendlijst besloeg geen externe mailadressen meer, op (afwisselend) drie externe e-mailadressen na tot aan het stil leggen van het LIMC.<sup>117</sup> In de tussentijd blijft het LIMC zowel Weekly's met betrekking tot COVID-19 als desinformatie produceren en ten behoeve daarvan OSINT activiteiten verrichten.

Naar aanleiding van een terugkoppeling van het overleg op 26 augustus 2020 doet de DGB in een bilateraal overleg de suggestie aan de pCDS ook de interne verspreiding binnen defensie 'on hold' te zetten en de minister op korte termijn te informeren over het LIMC in een gezamenlijke nota van de CDS en de DGB. De pCDS geeft aan dat CDS daarin de lead zal nemen.<sup>118</sup> Deze nota is uiteindelijk niet opgesteld. De pCDS neemt de suggestie met betrekking tot de interne verspreiding in beraad, maar neemt hierover geen besluit.

Eind augustus wordt ook duidelijk dat het werken aan een concept MSOB op verzoek van de NCTV, niet leidt tot een formele aanvraag. Dit wordt daarna ook niet meer verder verkend. Bij de NCTV bestaat het (juiste) beeld dat beleidsbezwaren bestaan bij het DGB en dat het daarom geen zin heeft een verzoek voor een MSOB in te dienen.<sup>119</sup> Ook andere trajecten, MSOB voor het Veiligheidsberaad en een MB voor de politie, zullen niet tot een formeel verzoek leiden. Het ingeslagen traject van MB en MSOB leidt dus niet tot resultaat en daarmee komt dus ook geen juridische grondslag voor de activiteiten van het LIMC langs die wegen tot stand.

<sup>114</sup> DGB & DJZ. (2020, 10 augustus). *Juridische basis voor informatieproducten van Land Information Manoeuvre Centre (LIMC)*.

<sup>115</sup> XPOST routeringsgegevens document 2020023456 & XPOST routeringsgegevens document 2020016648.

<sup>116</sup> D-K&O. (2020, 27 augustus). *Korte weergave en sfeer impressie meeting doorontwikkeling LIMC*; DAOG. (2020, 26 augustus). *Terugkoppeling LIMC bijeenkomst*; DGB. (2020, 27 augustus). *Terugkoppeling gesprek met CLAS over LIMC*; ST-CLAS. (2020, 28 augustus). *Terugkoppeling bijeenkomst LIMC 26/08/20, 15.15-19.00 uur (vertrouwelijk)*; Tijdslijn Defensie. (2020, 26 oktober). *Weergave terugkoppeling MIVD*; Mailwisseling DGB en DOPS. (2020, 27 augustus). *RE: reactie CDS op verzoek SG*.

<sup>117</sup> Functionaris voor gegevensbescherming. (2021, 31 maart). *Onderzoek naleving algemene verordening gegevensbescherming experimenteeromgeving Land Information Manoeuvre Centre (LIMC)*; LIMC. (2020, 27 augustus). *Beëindiging verzending producten LIMC*.

<sup>118</sup> DGB. (2020, 30 augustus). *Re: Terugkoppeling gesprek met CLAS over LIMC*.

<sup>119</sup> NCTV. 2020, 25 augustus). *FW: Gesprek LIMC*.

De activiteiten van het LIMC gaan intussen door en rapporten worden intern verspreid.

De minister is op 9 september 2020 aanwezig bij de Landmachtraad. Hier wordt zij onder meer geïnformeerd over plannen met betrekking tot het concept Information Manoeuvre, niet over de lopende juridische problematiek rond het LIMC, zo blijkt uit het verslag van de bijeenkomst.<sup>120</sup>

In september verzoekt commandant OOCL formeel de commandant landstrijdkrachten het LIMC in ieder geval met een jaar te continueren.<sup>121</sup>

### *Media-aandacht en stilleggen LIMC*

Halverwege oktober 2020 geeft ook de minister een akkoord voor een interview door NRC Handelsblad met de commandant LIMC.<sup>122</sup> Het artikel wordt op 15 november 2020 gepubliceerd. In het persbericht dat het ministerie van Defensie als reactie hierop naar buiten brengt, met de titel 'Land Information Manoeuvre Centre helpt Defensie anticiperen', staat dat het LIMC bij de uitvoering zich houdt aan wet- en regelgeving'.<sup>123</sup> Uit een interne mailwisseling blijkt dat binnen de ambtelijke top op dat moment inmiddels bekend is dat het LIMC zonder grondslag heeft gehandeld en daarmee ook in strijd met de AVG.<sup>124</sup>

Tot eind november wordt de minister niet (inhoudelijk) geïnformeerd over de juridische en beleidskwesties die speelden rond de activiteiten van het LIMC. Daartoe worden op hoog niveau binnen Defensie wel langs verschillende wegen aanzetten gedaan in de periode van juli tot september 2020. Het gaat om voornemens tot het informeren van de minister en de SG middels een briefing of nota over de problematiek bij het LIMC. In alle gevallen komt zo'n briefing of nota niet tot stand. Op 26 november 2020 informeert commandant landstrijdkrachten de minister over het LIMC en over de producten van het LIMC via een presentatie. In het document dat is gebruikt voor de presentatie wordt geen melding gemaakt van de bestaande juridische zorgpunten.<sup>125</sup>

De minister neemt op 26 november 2020, in afwachting van de uitkomsten van een onderzoek van de FG Defensie, het besluit de activiteiten van het LIMC voor wat betreft het verzamelen en analyseren van informatie stil te zetten.<sup>126</sup> Het besluit is effectief per 27 november, wanneer ook de Tweede Kamer hierover wordt geïnformeerd. Dit maakt de minister bekend in nadere afwachting van de uitkomsten van het rapport van de FG Defensie.<sup>127</sup>

Op 30 maart 2022 is het LIMC met een nota van de commandant landstrijdkrachten opgeheven. Vermeld wordt dat de huidige staf wordt omgevormd tot Kwartiermakersgroep IMC.<sup>128</sup>

<sup>120</sup> C-LAS. (2020, 16 september). *Verslag lamara met minister*.

<sup>121</sup> C-OOCL. (2020, 21 september). *Continuering LIMC*.

<sup>122</sup> DCO. (2020, 6 november). *Oplegnota woordvoering LIMC interview v2*.

<sup>123</sup> Defensie. (2020, 16 november). *Land Information Manoeuvre Centre helpt Defensie anticiperen*. Geraadpleegd via: <https://www.defensie.nl/actueel/nieuws/2020/11/16/land-information-manoevrre-centre-helpt-defensie-anticiperen>

<sup>124</sup> Mailwisseling DGB. (2020, 15 november). *Artikel NRC over LIMC*.

<sup>125</sup> STAF CLAS. (2020, 26 november). *Presentatie briefing LIMC aan minister vanmiddag*.

<sup>126</sup> Staf CLAS. (2021, 30 november). *Memo nav werkbezoek mindef aan LIMC*.

<sup>127</sup> Minister van Defensie. (2020, 27 november). *Verwerking en bescherming persoonsgegevens, KST 32 761-175*

<sup>128</sup> C-LAS. (2022, 30 maart). *Nota*.

# 5. Wat zijn verklaringen voor de besluitvorming?

In het vorige hoofdstuk is gereconstrueerd welke belangrijke momenten, besluiten en adviezen zich in de onderzoeksperiode hebben voorgedaan. In dit hoofdstuk gaan wij in op de vraag hoe het verloop van de besluitvorming te verklaren is. Hiertoe hebben wij naast de documentenstudie gesprekken gevoerd met een groot aantal betrokkenen in de besluitvorming.

## 5.1 Vier oorzaken voor de besluitvorming

Wij concluderen dat er vier met elkaar samenhangende hoofdoorzaken zijn die een verklaring bieden voor de besluitvorming rond het LIMC.

### 1) *Oorzaak: een kwestie van systeemfalen?*

De LIMC problematiek komt voort uit een systeem dat onder druk staat. De snelle ontwikkelingen in en nieuwe typen dreigingen vanuit het informatiedomein staan al langer op het netvlies binnen Defensie. Dat heeft zich vertaald in stevige ambities bij de krijgsmacht met betrekking tot informatiegestuurd optreden, zeker ook binnen de landmacht. Tegelijkertijd blijven de gewenste beleidsontwikkeling, noodzakelijke juridische kaders, mogelijkheden voor het effectief kunnen oefenen en het ontwikkelen van operationele capaciteiten, daar bij achter. Wet- en regelgeving, sluiten niet meer volledig aan bij de realiteit en omvang van hedendaagse (hybride) conflictvoering. Het ontbreekt aan voldoende mogelijkheden voor operationele gereedstelling gegeven de, zo lijkt het, continue digitale beïnvloeding, desinformatie, ondermijning en cyberaanvallen gepleegd direct dan wel indirect door statelijke actoren, zonder dat sprake is van een gewapend conflict. Het onderscheid tussen gereedstellen en inzet lijkt te vervagen bij een min of meer permanente conflictvoering, die zich afspeelt in een *grey zone* die valt tussen vrede en oorlog. Dit maakt dat het informatie- en inlichtingenniveau van de krijgsmacht tekort kan schieten.

Bij de ambities met betrekking tot het LIMC kwam dit indirect tot uiting. Het is daarmee in de kern een symptoom van een groter vraagstuk: een onhoudbaar systeem, waar de besluitvorming over de oprichting van het LIMC en die met betrekking tot haar activiteiten een onderdeel van zijn. Dat blijkt ook uit het feit dat het LIMC niet op zichzelf staat: al eerder bij de landmacht en ook op andere plekken binnen de krijgsmacht loopt men tegen dezelfde knelpunten aan.<sup>129</sup>

### 2) *Oorzaak: een kwestie van bureaucratische strijd?*

In de besluitvorming over het LIMC zien wij dat sprake is van parallelle processen en van afstand tussen verschillende delen van de organisatie. Met name werd een grote afstand ervaren tussen “Utrecht” (de landmacht) en “Den Haag” (het ministerie) en tussen de juridische en de operationele lijn.

Dat sprake is van schurende logica's tussen organisaties, tussen organisatiedelen en tussen professionele groepen in de organisatie, is op zichzelf niet vreemd of ongezond, mits die verschillende logica's op een goede manier gepresenteerd en meegewogen worden in een samenhangende besluitvorming. Wij zien echter dat dit in het geval van het LIMC ertoe leidde dat sprake was van wederzijds onbegrip en langs elkaar heen werken.

<sup>129</sup> Zie Eiffel-rapport voor andere voorbeelden hiervan: EIFFEL B.V. (2022, 13 juli). *Onderzoek AVG: Ministerie van Defensie*.

Soms is dat concreet te zien in de verschillende interpretaties van een advies, gesprek of vergadering, of keuzes in de omgang met een nota of in een MSOB-traject. Er was daarbij niet alleen sprake van schurende logica's maar ook van het los van elkaar opereren in parallelle 'regelkringen'. Daarbij zien wij dat sprake is geweest van weinig zichtbare, formele besluitvorming, dat veel besluitvorming vooral informeel is geweest, genomen binnen een kleine groep personen zonder verslaglegging. Dit heeft eraan bijgedragen dat regelkringen niet goed bij elkaar konden komen, dat besluiten of besluitvorming buiten het zicht van relevante regelkringen bleef. Ook zijn veel keuzes ten aanzien van de werkwijze aan de leiding van het LIMC zelf overgelaten.

De parallelle werelden zijn met name terug te zien in het langs elkaar heen lopen binnen het MSOB-NCTV traject van een groep betrokkenen, waaronder juristen en beleidsambtenaren, die bezig waren potentiële LIMC-activiteiten van een grondslag te voorzien, terwijl gelijktijdig deze activiteiten al werden uitgevoerd en in rapporten naar een breed publiek werden verspreid. Een en ander zonder dit laatste aan deze groep betrokkenen te melden. Ook valt op dat de DOPS weinig betrokkenheid had in dit traject.

De afstand tussen Utrecht en Den Haag is tot slot met name terug te zien in een verschil in tempo als het gaat om (randvoorwaarden voor) ontwikkelingen met betrekking tot IGO. Binnen Defensie is het de afgelopen jaren onvoldoende gelukt tot voldoende samenhang te komen op het gebied van IGO, zowel op het terrein van beleidsvorming, planvorming als in de aanpak. Er is daardoor weinig gecoördineerde sturing van bovenaf naar een informatiegestuurde krijgsmacht, maar eerder van zelfstandige initiatieven van krijgsmachtonderdelen die vooruit willen. Het LIMC is zodoende vanuit het perspectief van de landmacht op IGO vormgegeven, maar sluit daardoor niet vanzelf aan op perspectieven over IGO elders in de organisatie.

### 3) *Oorzaak: een kwestie van ambtelijk vakmanschap?*

In de besluitvorming zijn ook professionele afwegingen gemaakt die niet goed hebben uitgepakt. Momenten zijn aan te wijzen waarop besluitvormers – niet alleen hindsight – beter een andere keuze hadden kunnen maken, net als momenten waarop de kaders duidelijker hadden kunnen worden gehandhaafd, meer tegenspraak had kunnen worden geboden en eerder had moeten worden geëscaleerd, onder andere door het informeren van de minister en de SG over de juridische problemen rond het LIMC.

Het is niet vreemd dat binnen het LIMC, met de uitbreiding van de opdracht die commandant OOCL aanbrengt en de geboden ruimte vanuit de leiding, voortvarend van start is gegaan. Dat past ook bij de kernambities op het terrein van informatiegestuurd optreden en bij de context van een crisis waaraan men vanuit een doe-mentaliteit een bijdrage voor oplossingen wil leveren. Binnen het LIMC is bovendien getracht verwerking van persoonsgegevens zoveel mogelijk te vermijden door alleen openbare bronnen te gebruiken en bepaalde vragen niet uit te voeren. Het spreekt ook voor ambtelijk vakmanschap dat in korte tijd een LIMC is neergezet, die naar verluidt een gewaardeerde rol kon vervullen in de aanpak van de bestrijding van COVID-19 en tegelijkertijd kon bijdragen aan het inlopen van achterstand bij de verwezenlijking van de ambities op het terrein van IGO. Bij het opstellen van de verzendlijst is echter niet gebleken van toepassing van het criterium "nice to know" en "need to know".

Vanuit de leiding van de landmacht en de CDS is weinig toezicht gehouden op de keuzes bij de heersende narratieven die door het LIMC werden onderzocht en gevoelig kunnen liggen in de samenleving.

Het openstaan voor en serieus nemen van juridische adviezen die ingingen tegen de ambities heeft te kort geschoten. Het valt op dat juristen zich in hun advisering genegeerd en soms buitengesloten voelden. Betrokken (jonge) juristen, hebben moed getoond door hun bezwaren te blijven uiten, ondanks de soms “stevige tegengeluiden”. In een enkel geval is gebleken dat (van buiten de landmacht) de grens van collegiale betamelijkheid is overschreden. De leiding van de landmacht was onvoldoende scherp op het ontbreken van een juridische grondslag voor de activiteiten van het LIMC. Juridische adviezen werden niet dan wel onvoldoende gewogen. Dat dit niet geheel incidenteel is, blijkt uit vergelijkbare ervaringen met 109-OSINT-compagnie die voorafgaand aan het LIMC werd opgericht. Ook hier ontstond rondom de oprichting discussie over de juridische grondslag en de werking van de AVG.

Op verschillende niveaus binnen de Defensieorganisatie was toentertijd onvoldoende vermogen de kwestie LIMC op tijd te signaleren en te agenderen. Men slaagde er ook niet in de minister en SG te informeren over de problematiek die er speelde.

De (p)CDS hield zich in dit dossier (waarbij het ging om optreden in een nieuw gebied/terrein wat aansloot op het speerpunt in de Defensievisie 2035, in een nationale context, tijdens een grote langdurige crisis) te afzijdig. Toen duidelijk werd dat op korte termijn niet in een juridische grondslag voor activiteiten kon worden voorzien, hebben de leiding van de landmacht en de (p)CDS vanuit hun verantwoordelijkheid onvoldoende actie ondernomen de activiteiten van het LIMC tijdig stil te leggen en/of de SG en de minister bij de problemen te betrekken. Tot slot was binnen de organisatie van de landmacht niet voldoende AVG-deskundigheid aanwezig voor het opereren in de informatieomgeving.

#### 4) Oorzaak: een kwestie van een onvermijdelijke fouten door een crisissituatie?

COVID-19 bracht een ongekende situatie met zich mee, die door velen geduid werd als ‘de grootste crisis sinds de Tweede Wereldoorlog’. De crisis legde op Defensie dag en nacht een enorm beslag, waarbij niet alleen moest worden gezorgd dat de Defensieorganisatie zelf zo goed mogelijk bleef draaien, tegelijkertijd werd ook een enorm beroep gedaan op Defensie in de vorm van steunverlening aan civiele autoriteiten. Dat heeft onvermijdelijk invloed gehad op het hebben van voldoende overzicht bij en zorgvuldigheid in de besluitvorming in de gehele Defensieorganisatie. Sprake was van een grote dichtheid aan onderwerpen en van het zoeken naar de juiste rollen en verhoudingen in de netwerken waarin Defensie participeerde. Bovendien zorgde thuiswerken soms voor een grotere afstand tussen personen op de werkvloer en kon bijvoorbeeld een gepland toezichtsbezoek van de FG Defensie aan JISTARC niet plaatsvinden.

## 5.2 Vier oorzaken: deels incidenteel, deels structureel

Het LIMC mocht formeel wel opgericht worden, maar kon haar taak niet uitvoeren zonder een nadere juridische grondslag. Het LIMC heeft acht maanden zonder grondslag geopereerd. De noodzakelijke instemming van de minister met toekenning van taken en bevoegdheden ontbrak, een MB of MSOB kwam niet tot stand. Dat dit in de besluitvorming niet eerder dan op

27 november 2020 heeft geleid tot ingrijpen, is niet aan één oorzaak te wijten, zo blijkt uit ons onderzoek. Soms speelde mee dat delen van informatie over het bestaan en het functioneren van het LIMC over verschillende niveaus verdeeld was, die dat onvoldoende met elkaar deelden. Soms was een andere individuele inschatting op zijn plaats geweest, bijvoorbeeld bij het opvolgen van juridisch adviezen en het opschalen naar het hogere niveau. Soms was sprake van pech en toeval, waardoor informatie niet bij de juiste persoon kwam of verkeerd overkwam. En er was sprake van een sterke behoefte aan operationele gereedstelling, in termen van real life en real time, in een stelsel dat daar onvoldoende basis voor biedt, wat leidde tot het kiezen voor suboptimale afwegingen tussen “mogen, willen, kunnen en passen”.

Iedere oorzaak voor zich biedt onvoldoende verklaring voor wat is misgelopen in de besluitvorming. Juist het samenkomen ervan biedt inzicht in de verklaring voor de gebeurtenissen omtrent het LIMC. Daarbij is wel de vraag in hoeverre aan deze besluitvorming over het LIMC uitzonderlijke en eenmalige omstandigheden ten grondslag lagen dan wel dat hier ging om een uiting van vaker voorkomende patronen. De vier hier genoemde oorzaken hebben beide kanten in zich en dat is relevant voor het formuleren van lessen voor de toekomst.

#### *Incidentele oorzaken:*

COVID-19 was een onverwachte en onbekende crisis van grote omvang, waarbij geen zicht was op de duur ervan. Dit bracht een situatie met zich mee die uniek was. Afstand en wederzijds onbegrip is voor een deel ook vergroot door de bijzondere omstandigheden van COVID-19, al is het maar dat thuiswerken en dubbelfuncties zorgden voor een grotere afstand.

Dat ambtelijk vakmanschap tekortschoot heeft er ook mee te maken dat voor alle competenties geldt dat deze in de ene situatie beter tot hun recht komen dan in andere situaties, dat was ook hier het geval. Het vastlopende systeem met betrekking tot gereedstelling en inzet is voornamelijk een structurele oorzaak, maar in het geval van het LIMC was wel uitzonderlijk dat het hier ging om inzet voor hoofdtak 3 met zijn bijzondere procedures en wegingsmomenten, waarin je weg zoeken niet makkelijk is. In beginsel is inzet voor hoofdtak 3 mogelijk, maar IGO is toch primair gericht op hoofdtak 1 en 2.

#### *Structurele oorzaken:*

Hoe pech en tragiek zich ontvouwen is onvoorspelbaar, maar dat het zal plaatsvinden niet. Zeker als sprake is van het experimenteren met nieuwe capaciteiten in een nieuw domein in crisistijd is de kans op onbedoelde en onverwachte gebeurtenissen en uitkomsten groot. Dat vraagt om het treffen van voorbereidingen op het onverwachte, bijvoorbeeld door het maken van risico inschattingen en het inbouwen van waarborgen. Uit de gesprekken komt naar voren dat afstand en wederzijds onbegrip op het terrein van IGO al langer een rol spelen in de organisatie, wat ook mede oorzakelijk lijkt voor het uitblijven van definitief IGO beleid. Verantwoordelijkheden op het niveau van directeuren lijken dermate versnipperd en onvoldoende formeel toegewezen dat nogal eens naar elkaar wordt doorverwezen om problemen op te pakken en om deze te melden aan de top van het ministerie. Het vastlopende systeem bij gereedstelling en inzet is met name een structurele oorzaak, omdat het diep verankerd zit in kaders, beleid, institutionele verhoudingen en aanwezige capaciteiten in de organisatie en omdat de nieuwe uitdagingen waarvoor de krijgsmacht zich gesteld ziet niet vanzelf zullen verdwijnen, maar eerder groter lijken te worden gelet op de continue technologische ontwikkelingen en geopolitieke ontwikkelingen.

# 6. Conclusies commissie

In dit hoofdstuk geven wij onze conclusies over de vraag: *Hoe is de besluitvorming verlopen rond zowel de oprichting als de uitvoering van de taken van het LIMC, mede in het licht van de militair-juridische context van het LIMC in relatie tot de hoofdtaken van de krijgsmacht?*

## 1. De krijgsmacht zit klem tussen bestaande kaders en nieuwe dreigingen

Indirect lag aan het LIMC ten grondslag dat Defensie een militaire noodzaak ziet voor informatie-gestuurd optreden (IGO) van de krijgsmacht, mede in het licht van een toenemende hybride conflictvoering. Dat gaat daarbij niet alleen om effectiever informatie verzamelen en analyseren, maar ook om ‘informatie als doel, middel en wapen’. De toegenomen dreiging van hybride conflictvoering is op het netvlies gekomen door onder andere de inval van Rusland in de Krim, beïnvloeding van de Amerikaanse verkiezingen en desinformatie rond het proces van MH-17. De gestelde dreigingen raken aan de kern van waar de krijgsmacht voor staat, vastgelegd in de Grondwet en beleidsmatig uitgewerkt in drie hoofdtaken. De uitdagingen van IGO en hybride conflictvoering raken ook aan de grenzen die de huidige wet- en regelgeving trekken.

Ondersteunende beleidsmatige en juridische kaderstelling bij de aanpak van hybride dreigingen door middel van IGO zijn (nog) niet goed van de grond gekomen. Beleidsvorming inzake IGO komt niet gemakkelijk tot stand, mede vanwege verschillende interpretaties en deelbelangen binnen de krijgsmacht. Het ontbreekt daardoor aan generieke kaderstelling en definiëring van IGO. Ook is de verhouding tussen Defensie en andere actoren in het veiligheidsdomein, waaronder de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, niet voldoende uitgewerkt. In de organisatie van de krijgsmacht is een patstelling ontstaan: beleidsmatige en juridische kaders kwamen de afgelopen jaren niet tot stand, maar in de landmacht was (net als bij andere krijgsmachtsonderdelen) al sinds 2016 grote behoefte aan het ontwikkelen en toepassen van IGO.

Dit belemmert ook de operationele gereedstelling en inzet met IGO. Kort gezegd is de beleving: ‘we moeten wel, maar wij mogen niet’. Voor een dergelijk dilemma geldt dat wél handelen leidt tot risico’s, maar níet handelen ook. In feite bestaat zo een ‘onoplosbaar probleem’: Defensie ziet wel een reële noodzaak, een rol en een taak die vraagt om IGO bij gereedstelling en inzet, maar het ontbreekt aan de juiste kaders en randvoorwaarden om hier uitvoering aan te geven. De krijgsmacht zit klem tussen bestaande kaders en nieuwe type dreigingen.

### Conclusies

- De gestelde nieuwe dreigingen van hybride conflictvoering raken aan de kern van de hoofdtaken van de krijgsmacht en vragen om aanpassing van de bestaande kaders
- Deze aanpassing van bestaande kaders komt nog niet goed van de grond
- Aan besluitvorming over de oprichting van het LIMC lag indirect ten grondslag een patstelling tussen bestaande kaders en nieuwe typen van dreigingen



## 2. COVID-19 vormde een aanleiding én kans voor vliegende start LIMC

COVID-19 was een ongekennde crisis die in de eerste periode met veel onzekerheid gepaard ging. Op de krijgsmacht werd een beroep gedaan civiele autoriteiten te ondersteunen. De commandant landstrijdkrachten kreeg van de CDS de operationele aanwijzing de coördinatie van de landgerichte ondersteuning op zich te nemen en daarbij past een beeldopbouw van de stand van zaken (*situational awareness en situational understanding*). In de Operatieaanwijzing van de CDS is echter onvoldoende rekening gehouden met de bijzondere juridische kaders verbonden met hoofdtak drie en de behoefte om op operationeel en tactisch niveau SA/SU op te kunnen bouwen. Het LIMC werd primair opgericht om bij te dragen aan de SA/SU van de commandant landstrijdkrachten teneinde een bijdrage te kunnen leveren aan civiele overheden. De oprichting van het LIMC paste binnen de juridische kaders voor de krijgsmacht en daarvoor was geen besluit van de minister vereist.

De door de commandant landstrijdkrachten gestelde doelstelling van het LIMC is kort nadien nader uitgewerkt in een opdracht van de commandant OOCL en daarin gecombineerd met een tweede doelstelling: het experimenteren met informatiegestuurd optreden. De producten van het LIMC waren daarnaast volgens deze opdracht zowel bedoeld voor militaire als civiele besluitvorming. Gereedstelling (SA/SU) en inzet (producten maken en extern verspreiden) vielen daardoor samen. De gedachten over IGO richten zich met name op hoofdtak één en twee maar werden nu toegepast binnen hoofdtak drie waarvoor (via een MB of MSOB) andere procedures en rechtsregimes gelden.

Dat producten nu ook voor civiele besluitvorming waren bedoeld leidde ertoe dat vanuit het LIMC behoeftestelling werd opgehaald bij met name civiele partijen binnen de geactiveerde nationale crisisstructuur. Zo ontstond een functionele lijn tussen LIMC en civiele autoriteiten buiten de hiërarchische lijn om, die bepalend werd bij de uitvoering van de opdracht. Binnen de crisisstructuur was behoefte aan informatie over de impact van deze ongekennde crisis op ons land. Aan de hand van een daar gehanteerd model (het maatschappelijk kompas) kwamen ook verzoeken bij LIMC om analyses te maken over mis/desinformatie, een thema in de tweede helft van maart 2020 ook al binnen de landmacht aan de orde werd gesteld.

De coronacrisis is door de leiding van de landmacht ook benut met IGO operationeel aan de slag te gaan. Wij vinden de oorspronkelijke opdracht van commandant landstrijdkrachten aan het LIMC (SA/SU voor de landmacht) begrijpelijk, echter deze opdracht is aangevuld en verbreed (experimentele eenheid en producten leveren ten behoeve van militaire én civiele besluitvorming) door de commandant OOCL. De leiding van de landmacht heeft zich bij de oprichting van het LIMC onvoldoende gerealiseerd welke juridische en beleidsproblemen deze dubbele doelstelling oproep. Het etiket experimenteren is op het LIMC geplakt zonder daarbij juridische risico's in kaart te brengen en risicobeheersing goed in te richten.

Medewerkers binnen het LIMC hebben (na een snelle start) nuttige informatie bij elkaar weten te brengen over de precieze situatie in de zorg, met name voor civiele autoriteiten, in die hectische begintijd van COVID-19, waarin overzicht alom ontbrak. Zij werkten bij dit onderwerp met (semi-)openbare bronnen en waren doorgaans alert op het verwerken van persoonsgegevens op basis van de beschikbare kennis over de AVG (zie Bijlage III, het deelonderzoek Gegevensbescherming LIMC).

#### Conclusies

- De oorspronkelijke opdracht van commandant landstrijdkrachten aan het LIMC (SA/SU voor de landmacht) past bij de bijdrage die van de landmacht werd gevraagd in de aanpak van de COVID-19 pandemie
- Medewerkers binnen het LIMC hebben (na een snelle start) nuttige informatie bij elkaar weten te brengen over de situatie in de zorg, met name voor civiele autoriteiten, in die hectische begintijd van COVID-19, waarin overzicht ontbrak
- Bij de verbreding van deze opdracht van de commandant landstrijdkrachten door commandant OOCL heeft de leiding van de landmacht zich onvoldoende gerealiseerd welke juridische en beleidsproblemen deze dubbele doelstelling oproep
- Het etiket experimenteren is op het LIMC geplakt zonder daarbij juridische risico's in kaart te brengen en risicobeheersing goed in te richten
- Medewerkers van het LIMC werkten met name met (semi-)openbare bronnen en waren doorgaans alert op het verwerken van persoonsgegevens op basis van de beschikbare kennis over de AVG

### 3. Risico's hadden eerder moeten worden gewogen

De commandant LIMC en zijn medewerkers zijn aan de slag gegaan in opdracht van en met het mandaat van de leiding van de landmacht. Rapporten werden opgesteld en in een steeds bredere kring (intern en extern) verspreid.

Dit leidde tot juridische adviezen en waarschuwingen, ook van medewerkers binnen het LIMC zelf, waarin werd gewezen op het risico van het verwerken van persoonsgegevens en op het ontbreken van een juridische grondslag voor de activiteiten. Tot oplossingen daarvoor kwam het echter niet. De vanaf de start van het LIMC ondernomen zoektocht naar een grondslag door middel van een MB of MSOB heeft niet tot een verzoek voor steunverlening van een civiele autoriteit geleid en daarmee ook niet tot een juridische grondslag voor de analyse-activiteiten (OSINT) die het LIMC verrichtte. Hierover heeft onvoldoende afstemming plaatsgevonden tussen de landmacht en DOPS, terwijl de DOPS een formele rol heeft met betrekking tot steunaanvragen en de D-DOPS hier in de Operatieaanwijzing van de CDS expliciet aandacht voor heeft gevraagd. Wij zien hiervoor zowel een informatieplicht van de landmacht als een onderzoeksplicht van de DOPS.

Interne adviezen van juristen en andere medewerkers over serieuze juridische problemen rond het LIMC werden door leidinggevendenden binnen de landmacht onvoldoende serieus genomen, terwijl tegelijkertijd werd aangegeven dat 'binnen wettelijke kaders' moest worden gewerkt. Het is er binnen de landmacht stevig aan toe gegaan, in overleggen over het LIMC met (soms ook jonge) juristen. Zij volhardden en bleven bij hun standpunt en adviezen.

De juridische adviezen kwamen steeds meer op 'hogere dekken' terecht en er werden verschillende aanzetten gedaan de minister en de SG te informeren over de problematiek bij het LIMC. Deze pogingen zijn uiteindelijk niet doorgezet en daarin is vanuit de bestuursstaf tekort geschoten. De minister en de SG werden hierover pas geïnformeerd na de berichtgeving in NRC Handelsblad in november.

#### Conclusies

- Wij concluderen dat intern adviezen van juristen dat zich rond het LIMC serieuze juridische problemen voordeden door leidinggevend binnen de landmacht onvoldoende serieus werden genomen
- De minister en de SG zijn vanuit de bestuursstaf te laat geïnformeerd over de juridische problemen bij het LIMC

## 4. Het LIMC had eerder moeten worden stilgelegd

De besluitvorming rond het LIMC kwam in de uitvoering steeds meer op een hellend vlak terecht. Te lang werd vastgehouden aan het idee dat een grondslag via een MB of MSOB wel zou komen, terwijl het LIMC zich steeds meer ging toeleggen op het maatschappelijk gevoelige thema desinformatie. Het voortzetten van de activiteiten was niet meer te verantwoorden vanwege een uitblijvende juridische grondslag.<sup>130</sup> Leidinggevend, ook op centraal niveau waaronder de (plaatsvervangend)commandant der strijdkrachten, de directeur-generaal Beleid en de directeur van de directie Juridische Zaken, hadden daar alerter op moeten zijn, maar het besef was niet overal even sterk aanwezig dat de grondslag voor alle activiteiten ontbrak.

Rond de MSOB NCTV heeft maandenlang een informele afstemming plaatsgevonden. Dat heeft niet geleid tot een formele aanvraag. Tijdens deze langdurige afstemming hebben de betrokkenen vanuit het ministerie en de krijgsmacht geen initiatief genomen de lopende activiteiten stil te leggen. In dat proces was geen periodiek pauzemoment of stopmoment ingebouwd.

In de tijd bezien hebben wij begrip voor de eerste fase waarin het LIMC zich, tijdens een ongekende crisis, toelegde op analyses over met name de zorg. Daarna bleef een grondslag echter nog steeds uit en ging het LIMC zich op het politiek en maatschappelijk gevoelige thema van desinformatie richten. Besloten had moeten worden het LIMC toen stil te zetten. Het besluit van eind augustus 2020 slechts de externe verspreiding te stoppen kwam niet tegemoet aan de ernst van de gerezen problematiek. Het stilzetten van het LIMC eind november 2020 door het besluit daartoe van de minister kwam pas tot stand na mediaberichtgeving en de aankondiging van het onderzoek door de FG Defensie. In de tabel onderaan dit hoofdstuk geven wij periodegewijs aan hoe wij de besluiten die zijn genomen beoordelen.

<sup>130</sup> Tegen het ter ondersteuning beschikbaar stellen van analysecapaciteit door de krijgsmacht in het civiele domein is geen principiële bezwaar. De mogelijkheden zijn er om dit juridisch en institutioneel passend, maatschappelijk geaccepteerd en op een effectieve manier te doen. Daarvoor moet de krijgsmacht over de benodigde capaciteiten beschikken en die bij de ondersteuning binnen de juiste bevoegdheden kunnen uitvoeren. Dat kan alleen middels een door de minister van Defensie gehonoreerd formeel steunverzoek van een civiele autoriteit terwijl de uitoefening van capaciteiten altijd plaatsvindt onder het gezag en onder de verantwoordelijkheid van de betrokken civiele autoriteit. Dit geldt niet alleen voor het ter beschikking stellen van analysecapaciteit, maar ook voor de aard van de te verrichten werkzaamheden.

### Conclusies

- Tegen het ter ondersteuning beschikbaar stellen van analysecapaciteit door de krijgsmacht in het civiele domein door middel van MB of MSOB bestaat geen principieel bezwaar, mits deze inzet plaatsvindt ten behoeve van een aan steunontvanger zelf toebedeelde (wettelijke) taak
- Voor het in kaart brengen en trendanalyses maken van gebeurtenissen rondom COVID-19 ontbrak de benodigde rechtsbasis (de juridische grondslag)
- Tijdens de maandenlange afstemming over de MSOB NCTV is door betrokkenen geen initiatief getoond tot het stilleggen van de lopende activiteiten van het LIMC
- De besluitvorming kwam in de uitvoering steeds meer op een hellend vlak terecht en het LIMC had eerder moeten worden stilgelegd (zie de periodisering in de tabel hieronder)

### Tabel 9 | Besluitvorming over de uitvoering van taken van het LIMC per periode bezien

We maken per periode onderscheid tussen het verzamelen en analyseren van ‘informatie over de zorg’ en ‘informatie over maatschappelijke onrust en desinformatie’. Met betrekking tot de verspreiding van analyseproducten maken wij onderscheid tussen ‘informatie voor civiele partners’ (extern) en ‘informatie voor *situational awareness* en *situational understanding* van de CLAS’ (intern).

**Maart - mei 2020:** Daar waar het LIMC zich tijdens de eerste coronagolf toelegde op analyseproducten met betrekking tot de toestand in de zorg en de verspreiding van COVID-19 hebben wij er begrip voor, dat dit plaatsvond terwijl de grondslag voor steunverlening in het civiele domein nog niet rond was, gelet op het bestaan van een nationale crisis van grote omvang en van onbekende duur. Vanuit het ministerie van VWS kwam immers al gauw een generieke steunaanvraag voor ondersteuning (MSOB), waarmee ook kon worden geanticipeerd op nadere verzoeken voor de inzet van de landmacht. Wij hebben begrip voor het feit dat het LIMC zijn producten toen ook extern deelde gegeven het informatietekort in de eerste fase van de coronacrisis.

**Mei - juni 2020:** Na de eerste coronagolf ontstond een nieuwe fase voor het LIMC. Ondanks dat de landmacht pogingen had ondernomen via een MB of MSOB te komen tot een formele grondslag voor het reeds ingezette verzamelen, analyseren en delen van informatie over *maatschappelijke onrust en desinformatie*, was deze er nog steeds niet. Voor de externe verspreiding van producten ontbrak vanaf het begin de juridische grondslag. Met betrekking tot het binnen Defensie delen van deze analyseproducten is, gezien de reikwijdte daarvan moeilijk vol te houden dat dit in de volle omvang viel onder de SA/SU voor CLAS. Bovendien zijn voor deze producten in beperkte mate persoonsgegevens verwerkt, hoewel dit niet de intentie was. De kennelijk gevoelde noodzaak om informatie te verzamelen, waarbij de landmacht (i.c. het LIMC) de facto zichzelf inzette in het beladen politieke en maatschappelijke domein van beeldvorming rond COVID-19 heersende narratieven, had opnieuw gewogen moeten worden. Wij concluderen dat LIMC toen stilgezet had moeten worden. Dan had tot een heroverweging gekomen kunnen worden van de opdracht aan het LIMC met een passende grondslag.

**Juli - augustus 2020:** In de zomer van 2020 bleef een grondslag door middel van MB of MSOB uit en de juridische bezwaren kwamen inmiddels ook op ‘hogere dekken’ op het netvlies. De leiding van de landmacht besloot in die periode het LIMC een definitieve status te geven. Pas eind

augustus kwamen functionarissen op hoog ambtelijk en militair niveau afkomstig van de betrokken geledingen uit de Defensie organisatie bij elkaar om te spreken over de problemen rond het LIMC. Na deze bijeenkomst werd louter besloten de externe verspreiding van de LIMC producten stil te zetten. Wij concluderen dat op dat moment het LIMC stilgezet had moeten worden. Het voortzetten van de activiteiten was niet te verantwoorden vanwege het uitblijven van een juridische grondslag. De leidinggevendenden, binnen de landmacht maar ook die binnen het ministerie van Defensie op het niveau van de (p-)CDS en de DG-B hadden, met inachtneming van advies van de directeur DJZ, daar toe moeten besluiten.

*September - november 2020:* De werkzaamheden van het LIMC werden onverminderd voortgezet. Pas na berichtgeving in NRC Handelsblad en de aankondiging van een onderzoek door de FG Defensie, zijn de werkzaamheden van het LIMC door de minister stilgezet.

# 7. Lessen voor de toekomst

Sinds het stilzetten van het LIMC hebben de landmacht en het ministerie niet stilgestaan. Er is gewerkt aan het versterken van het aantal en de positie van juristen en privacyfunctionarissen; procedures en regels zijn deels al tegen het licht gehouden; gewerkt wordt aan een definitieve beleidsvisie IGO.<sup>131</sup> De noodzaak van het aanpassen van organisatie en werkwijzen om informatiegestuurd te kunnen optreden, wordt algemeen gedeeld. Tegelijkertijd is in de krijgsmacht vanwege het LIMC grote onzekerheid ontstaan over het verzamelen, analyseren en verspreiden van informatie in het algemeen. Hier en daar heeft het tot kramp geleid die een verdere ontwikkeling van informatiegestuurd optreden zou kunnen vertragen. In dit laatste deel van het rapport staan wij stil bij de tweede vraag aan de commissie: *wat zijn naar aanleiding hiervan de lessen voor de toekomst, mede in het licht van het informatiegestuurd optreden van de krijgsmacht?*

We maken daarbij vooraf de opmerking dat altijd enige terughoudendheid past bij het formuleren van lessen op basis van één casus. Wat gewerkt had in het verleden werkt niet vanzelf ook in de toekomst en omgekeerd. Zeker als de casus zich afspeelde in een dermate unieke periode als de coronacrisis. Desalniettemin komt uit onze analyse naar voren dat de besluitvorming over het LIMC enkele structurele problemen en uitdagingen blootlegt waaraan lessen zijn te ontleen voor de toekomst. De titel van dit rapport sluit daarbij aan.

Grondslag gezocht! Deze titel slaat zowel op de periode van het LIMC als op de uitdagingen die wij zien voor het verder ontwikkelen van IGO. Terugkijkend is het opvallend dat gedurende de hele actieve bestaansperiode tevergeefs is gezocht naar een grondslag voor het LIMC, terwijl ondertussen al volop activiteiten werden ondernomen. Hierover gaat onze eerste les voor de toekomst. ‘Grondslag gezocht’ slaat ook op de uitdaging die wij zien voor de ambities van de krijgsmacht met informatiegestuurd optreden. Hiervoor formuleren wij de lessen twee tot en met vijf.

## Les 1: de krijgsmacht zet zichzelf nooit in!

Voor de activiteiten van het LIMC was geen grondslag en dat is voor de krijgsmacht ontoelaatbaar. In ons onderzoek zijn wij op meerdere redenen gestuit waarom dat hier mis is gegaan. Maar het principiële punt is en blijft dat bij de inzet van de krijgsmacht altijd een grondslag gebaseerd op een besluit van de regering vereist is. Geen twijfel mag bestaan over de rol van de krijgsmacht in onze samenleving. Geen onduidelijkheid mag bestaan over activiteiten van de krijgsmacht in relatie tot de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer in ons land zoals opgenomen in de Grondwet. Dat rechtstatelijke besef dient altijd scherp in de schijnwerpers te staan.

<sup>131</sup> Er zijn in dit verband verschillende afgeronde en lopende trajecten: Er is een bewustwordingsprogramma op het gebied van juridische en ethische kaders voor optreden in de informatieomgeving opgezet (Studie Juridisch Ethische Kaders bij Optreden in het Informatiedomein); er heeft binnen de krijgsmacht een bredere studie plaatsgevonden naar AVG-knelpunten (EIFFEL B.V., 13 juli 2022, onderzoek AVG: Ministerie van Defensie); er loopt een programma gericht op het versterken van de samenwerking tussen de MIVD en de krijgsmacht (Programmabureau Vergroten Slagvaardigheid Inlichtingen & Veiligheid Netwerk Defensie, PB)

## Les 2: Inrichting van een passend systeem én niet wachten tot het af is

Informatiegestuurd optreden komt niet goed tot stand in het huidige systeem van beleids- en juridische kaders. Effectief gereedstellen en experimenteren met IGO vraagt om aanpassing van de kaders: Nieuwe grondslag gezocht...

Dit is geen eenvoudige opgave. De gestelde uitdagingen van hybride conflictvoering zijn ingewikkeld en raken zodanig aan de bestaande kaders voor gereedstelling en inzet van de krijgsmacht, dat oplossingen niet in één keer zijn te realiseren. Niet alles kan tegelijk. Naast het werken aan structurele oplossingen in wet- en regelgeving (zie punt a hieronder) adviseren wij daarom nu al gebruik te maken van de opties die binnen de huidige kaders bestaan voor operationeel gereedstellen (zie punt b hieronder).

### a. Beleidsmatige en juridische kaderstelling: structurele oplossingen

Een uitwerking van, zoals wel wordt genoemd 'het willen' op het gebied van IGO, begint met een herbezinning op het onderscheid van de drie hoofdtaken van de krijgsmacht: voldoet dat onderscheid nog of vloeien deze hoofdtaken in het informatiedomein zodanig samen dat een andere beleidsmatige uitwerking nodig is van de in de Grondwet verankerde doelomschrijving van de krijgsmacht? Dit vraagt ook om democratische besluitvorming.

Wanneer vast wordt gehouden aan het onderscheid tussen de drie hoofdtaken, dan is IGO primair voor hoofdtak één en twee, maar ook toepasbaar voor hoofdtak drie. Zeker dan is essentieel dat verantwoordelijkheden en procedures transparant zijn. Op dit punt kunnen geen informele procedures of besluiten bestaan dan wel worden genomen. Wij adviseren beleid en procedures met betrekking tot MB en MSOB alsmede de wijze waarop daar thans in de praktijk mee wordt omgegaan tegen het licht te houden en zo nodig opnieuw in te richten.

Bij de ontwikkeling van beleids- en juridische kaders voor informatiegestuurd optreden zal rekening moeten worden gehouden met de gestelde permanente, in plaats van incidentele, staat van conflictvoering. Dit betekent dat ook het onderscheid tussen gereedstelling en inzet kritisch bezien moet worden, zeker in het licht van punt b hieronder.

Bij informatiegestuurd optreden kan het verwerken van persoonsgegevens aan de orde zijn. Zoals nader uitgewerkt in het deelonderzoek in Bijlage II vraagt een en ander om nieuwe wetgeving (en aanpassing van wetgeving) waarin de taken en de bijbehorende bevoegdheden helder zijn beschreven. Zonder dat dit mag uitmonden in een derde inlichtingendienst. De verschillende mogelijkheden voor deze structurele oplossing zijn opgenomen in het deelonderzoek.

- Advies: organiseer herbezinning op de drie hoofdtaken en op het onderscheid tussen gereedstellen en inzet
- Advies: Wij adviseren beleid en procedures met betrekking tot MB en MSOB alsmede de wijze waarop daar thans in de praktijk mee wordt omgegaan tegen het licht te houden en opnieuw in te richten
- Advies: werk aan wetgeving voor het zo nodig kunnen verwerken van persoonsgegevens bij IGO

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

Wij vinden dat ook gekeken moet worden naar de opties binnen de huidige kaderstelling, om ook op korte termijn perspectief te bieden voor de krijgsmacht. Prioritair zal gekeken moeten worden naar de juiste condities om effectief operationeel gereed te stellen. Hier is een spectrum nodig van oefenmogelijkheden: van vaardigheidstraining tot simulaties, oefenen met geanonimiseerde data en gereedstellen 'in het echt'. Dit zal een proces worden van uitproberen, bijstellen, groeien, kaderen en doorontwikkelen. Dat is niet één sprong naar de nieuwe situatie, maar een geleidelijk leerproces.

Het deelrapport in Bijlage II geeft verschillende mogelijkheden om optimalisatie binnen de huidige regelgeving te bewerkstelligen. Zo wordt bijvoorbeeld gewezen op het ontwikkelen van virtuele oefenruimtes als mogelijkheid. De meest reële korte termijn oplossing lijkt het gebruik van de uitzonderingspositie uit de UAVG voor de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Medewerkers kunnen bij deze oplossingsrichting kennis en ervaring opdoen door middel van tijdelijke tewerkstelling bij de MIVD, onder de Wiv 2017, als onderdeel van de operationele gereedstelling. Dit in aansluiting bij Defensiebreed loopbaanbeleid voor personeel dat werkt met 'Informatie Manoeuvre'.

Het is bij bovenstaande oplossingsrichting relevant belangrijk om te zorgen voor een betere aansluiting van krijgsmachtonderdelen in de informatieomgeving bij de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Daarbij kan de MIVD binnen de mogelijkheden van de Wiv een belangrijke rol spelen bij de opleiding en als leer- en oefenomgeving voor medewerkers werkzaam in de informatieomgeving binnen de krijgsmachtonderdelen. Dat vraagt om duidelijke afspraken voor te behalen leer- en oefendoelstellingen enerzijds en mogelijkheden daartoe anderzijds tussen- de krijgsmachtonderdelen en de MIVD.

- Advies: benut alle opties binnen de huidige juridische kaderstelling
- Advies: werk een spectrum van oefenmogelijkheden voor IGO uit in samenwerking met de MIVD

### Les 3: Centrale programmasturing

De ontwikkeling van IGO vergt inhoudelijke betrokkenheid van de leiding van het ministerie en de krijgsmacht delen. Er is nu een grote variëteit aan toepassingen van IGO tussen verschillende krijgsmacht delen. Verschillen in toepassing en snelheid zullen blijven, maar vergen ook steeds toetsing aan de voor de gehele krijgsmacht gestelde ambities. Wij adviseren daarom dit, na vaststelling van een definitieve beleidsvisie, aan te pakken met meer centrale programmasturing onder de CDS.

- Advies: zorg voor meer centrale programmasturing voor IGO onder de CDS



## Les 4: Integrale afstemming

IGO is complex vanwege onder meer de organisatorische, technische en financiële aspecten. De informatiearchitectuur, werkprocessen, nieuwe vaardigheden en gedrag zijn allemaal van belang. In de (oordeelsvorming over) de ontwikkeling van IGO en de knelpunten die zich daarbij voordoen, is het continu blijven betrekken van verschillende professionele groepen van belang. Waar betrokkenheid van bijvoorbeeld juristen of beleidsmakers nu vaak volgorde-ordelijk en in verschillende regelkringen plaatsvindt, is in de toekomst meer gelijktijdige, integrale oordeelsvorming nodig. De ontwikkeling en toepassing van IGO vanuit de gestelde ambities vraagt vanuit de landmacht bezien meer en doorlopende integrale afstemming, tussen juristen, AVG-organisatie, Den Haag, Utrecht en tussen krijgsmacht en MIVD. Een vorm die hiervoor gekozen kan worden is een taskforce, waarin beleidsmedewerkers, juristen en uitvoerders bij de defensiestaf en krijgsmacht delen deelnemen. Integrale afstemming kan zorgen voor een gedragen beeld van de invulling van wat de krijgsmacht nodig heeft op het gebied van IGO, waarbij de definitieve beleidsvisie IGO hiervoor het vertrekpunt moet bieden.

Specifiek zal de uitwerking van informatiegestuurd optreden in kwalitatief opzicht steeds meer vragen van de AVG-organisatie, zo laat het deelonderzoek gegevensbescherming LIMC zien. Er zullen veel vragen komen aangaande het verwerken van persoonsgegevens, of het nu gaat om sensoren of om sociale media monitoring. In aansluiting bij de conclusies in het FG-onderzoek vraagt dit om verdere professionalisering van de privacy-organisatie. Het tweede deelonderzoek geeft daar aanbevelingen voor (zie Bijlage II).

- Advies: 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
- Advies: zorg voor doorlopende integrale afstemming tussen de krijgsmacht en de MIVD
- Advies: zorg voor verdere professionalisering van de AVG-organisatie

## Les 5: Betere risicobeheersing en experimenteerimte

Het experimenteren met IGO zal een goede en nauwgezette beoordeling en begeleiding van de risico's vragen. Het experimenteren met IGO-capaciteiten vergt een duidelijk experimenteerplan, met een inschatting van de risico's en het beheer daarvan, escalatiemogelijkheden, het inbouwen van waarborgen en van volgorde-ordelijkheid van te ondernemen stappen. Wij adviseren Defensie hiervoor CD&E beleid te ontwikkelen.

De doe-mentaliteit, kennis en middelen van de krijgsmacht is in een crisis van grote waarde, zoals tijdens de COVID-19 pandemie is gebleken. Defensie dient hierbij echter haar grondslag van handelen en verantwoordelijkheden van aanvang af scherp te beoordelen en bewaken. Niet alles kan onder de gegeven omstandigheden direct worden vastgelegd of worden gevangen in procedures en protocollen. Wel vraagt het experimenteren met IGO in crisistijd om meer van de hierboven genoemde waarborgen dan bij het LIMC in acht genomen zijn.

- Advies: ontwikkel CD&E beleid voor IGO

# Bijlagen deel I

## A. Lijst van gebruikte afkortingen

Afkorting	Vol uit
AIVD	Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst
AVG	Algemene verordening gegevensbescherming
BDM	Behavioural Dynamics Methodology
BZK	Binnenlandse Zaken en Koninkzrelaties
CAT	Crisis Actie Team
CCIR	Commanders Critical Information Requirements
CD&E	Concept Development & Experimentation
CDS	Commandant der strijdkrachten
CLAS	Commando landstrijdkrachten
CML	Concept Maturity Level
C-LAS	Commandant Landstrijdkrachten
C-OOCL	Commandant Operationeel Ondersteuningscommando Land
DAOG	Directie Aansturen Operationele Gereedstelling
DGB	Directoraat Generaal Beleid
DIVI	Defensie Inlichtingen en Veiligheidsinstituut
DJZ	Directie Juridische Zaken
DOPS	Directie Operaties
DT&O	Directie Training & Operaties
D-DOPS	Directeur Directie Operaties
DPIA	Data Protection Impact Assessment
FG	Functionaris Gegevensbescherming
FRAGO	Fragmentary Order
GGD GHOR	Gemeentelijke Gezondheidsdiensten en Geneeskundige Hulpverleningsorganisaties
HCSS	The Hague Centre Strategic Studies
IGO	informatiegestuurd optreden
IMC	Information Manoeuvre Centre
IVP	Informatie verzamel plan
JISTARC	Joint Intelligence, Surveillance, Target Acquisition & Reconnaissance Commando

JEKOI	Juridische en Ethische Kaders bij Optreden in de informatieomgeving
JZ	Juridische zaken
K&O	Kennis en Ontwikkeling
KAR	Kennis Advies Raad
LAMARA	Landmachtraad
LIMC	Land Information Manoeuvre Centre
LCPS	Landelijk Coördinatiecentrum Patiënten Spreiding
LOCC	Landelijk Operationeel Coördinatiecentrum
LOT-C	Landelijk Operationeel Team Corona
LSO	Liaison Officer
MB	Militaire bijstand
MID	Monitor Informatie Domein
MIVD	Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst
MSOB	Militaire steunverlening in het openbaar belang
NCTV	Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid
NKC	Nationaal Kernteam Crisiscommunicatie
NP	Nationale Politie
OB	Ochtendberaad
OOCL	Operationeel Ondersteuningscommando Land
OPCO	Operationeel Commando
OSINT	Open Source Intelligence
PW	Politiewet
RIVM	Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu
SA/SU	Situational Awareness / Situational Understanding
SG	Secretaris-Generaal
TNO	Toegepast Natuurwetenschappelijk Onderzoek
TOC	Territoriaal Operatiecentrum
UAVG	Uitvoeringswet Algemene Verordening Gegevensbescherming
VGGM	Veiligheids- en Gezondheidsregio Gelderland-Midden
VWS	Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Wiv	Wet op de inlichtingen en veiligheidsdiensten 2017

## B. Instellingsbesluit onderzoekscommissie

### *Instellingsbesluit Commissie van onderzoek Land Information Manoeuvre Centre*

Besluit van de Minister van Defensie van 1 juli 2022, houdende de instelling van de Commissie van onderzoek *Land Information Manoeuvre Centre* verder aangeduid als LIMC. (Instellingsbesluit Commissie van onderzoek LIMC).

Nr. BS2022014726

De Minister van Defensie;

Gelet op artikel 2, eerste lid, van de Wet vergoedingen adviescolleges en commissies;

Besluit:

### *Artikel 1 Begripsbepalingen*

In dit besluit wordt verstaan onder:

- a. minister: Minister van Defensie;
- b. commissie: commissie, bedoeld in artikel 2

### *Artikel 2 Instelling en taak*

1. Er is een Commissie van onderzoek naar de besluitvorming rond en de activiteiten van het LIMC.
2. De commissie heeft tot taak:
  - a. te onderzoeken hoe de besluitvorming is verlopen rond zowel de oprichting als de uitvoering van de taken van het LIMC en daarbij de militair-juridische context van het LIMC in relatie tot de kerntaken van de krijgsmacht mee te nemen;
  - b. te onderzoeken welke lessen voor de toekomst naar aanleiding hiervan te trekken zijn, mede in het licht van Informatiegestuurd Optreden (IGO) van de krijgsmacht.

### *Artikel 3 Samenstelling, benoeming, ontslag*

1. De commissie bestaat uit vier leden, waaronder een voorzitter.
2. De leden hebben zitting op persoonlijke titel en oefenen hun functie onafhankelijk en onpartijdig uit.
3. De voorzitter wordt door de minister benoemd, de andere leden worden op voordracht van de voorzitter door de minister benoemd.
4. De benoeming geschiedt voor de duur van de commissie.
5. De voorzitter en overige leden kunnen (op eigen verzoek of wegens ongeschiktheid, onbekwaamheid of op andere zwaarwegende gronden) worden geschorst en ontslagen door de minister.

### *Artikel 4 Leden*

Tot lid van de commissie worden benoemd:

- a. Dhr. mr. H.N. Brouwer tevens voorzitter;
- b. Mw. bgen b.d. A.J. van den Hoek;
- c. Mw. mr. drs. H.L. Hukshorn;
- d. Dhr. A.J. Meijboom.

### *Artikel 5 Instellingsduur*

De commissie wordt ingesteld voor de duur van het onderzoek.

### *Artikel 6 Ondersteuning*

1. De minister voorziet, na overleg met de voorzitter, in een secretariaat met aan het hoofd de secretaris van de commissie:
  - 1.a. De secretaris is mw. kol. mr. drs. A.A.W.K. Appels;
  - 1.b. De adjunct-secretaris is mw. K.G.H. van Diest MSc.
2. De leden van het secretariaat zijn voor de uitvoering van hun taak uitsluitend verantwoording schuldig aan (de voorzitter van) de commissie.
3. De leden van het secretariaat zijn tegenover anderen dan de commissie verplicht tot geheimhouding van hetgeen hen in verband van de werkzaamheden van de commissie bekend is geworden.
4. De minister draagt, na overleg met de voorzitter, zorg voor de nodige voorzieningen ten behoeve van de werkzaamheden van de commissie.

### *Artikel 7 Werkwijze*

1. De commissie stelt haar eigen werkwijze vast.
2. De commissie stelt een protocol vast over de wijze waarop zij het onderzoek uitvoert, waaronder in ieder geval over de wijze waarop zij personen hoort en daarvan verslag doet en op welke wijze de vertrouwelijkheid van informatie geborgd wordt.
3. De commissie draagt zorg voor naleving van de AVG.
4. De commissie kan zich door andere personen doen bijstaan voor zover dat voor de vervulling van haar taak nodig is.

### *Artikel 8 Inwinnen van inlichtingen onderzoekscommissie*

1. De commissie is bevoegd zich voor het inwinnen van inlichtingen rechtstreeks te wenden tot personen en instellingen en hen te verzoeken die medewerking te verlenen die redelijkerwijs nodig is voor de uitvoering van het onderzoek.
2. Het ministerie van Defensie verleent de commissie de verlangde medewerking en toegang tot alle informatie die zij nodig heeft met inachtneming van het in artikel 7 bedoelde protocol.
3. Ambtenaren van het ministerie van Defensie zijn verplicht om de leden van de commissie de verlangde medewerking te verlenen, voor zover deze samenhangt met hun ambtelijke taak.
4. De commissie is gerechtigd in het kader van haar onderzoek kennis te nemen van gegevens die berusten bij het ministerie van Defensie, ongeacht de merking of rubricering. Een geheimhoudingsplicht ter zake, rustend op personen in dienst van het ministerie van Defensie vindt in dat geval ten overstaan van de commissie geen toepassing.
5. Op de leden van de commissie, de secretaris, de overige leden van het onderzoeksteam en de andere personen die de commissie bijstaan rust een geheimhoudingsplicht met betrekking tot gemerkte en gerubriceerde gegevens als bedoeld in het vierde lid.

### *Artikel 9 Vergoeding*

1. Op de werkzaamheden van de voorzitter en de leden is het Besluit vergoedingen adviescolleges en commissies van toepassing.
2. Aan de voorzitter en leden wordt een vaste vergoeding per maand toegekend van € 4.259,57 waarbij de salarisschaal is vastgesteld op schaal 18 zoals opgenomen in de Collectieve Arbeidsovereenkomst Rijk en de arbeidsduurfactor op 15/36.

#### *Artikel 10 Kosten van de onderzoekscommissie*

1. De kosten van de commissie komen, op basis van een begroting, voor rekening van de minister. Onder kosten worden in ieder geval verstaan:
  - a. de kosten voor huisvesting, de faciliteiten van vergaderingen en voor secretariële ondersteuning;
  - b. de kosten voor het inschakelen van externe deskundigheid voor het laten verrichten van onderzoek, onverminderd de verantwoordelijkheid van Defensie als aanbestedende dienst;
  - c. de reiskosten voor binnenlandse reizen die worden vergoed op basis van voor werknemers in de sector Rijk geldende vergoedingsregelingen;
  - d. internationale reis- en verblijfkosten indien dit voor het onderzoek noodzakelijk is, conform de voor werknemers in de sector Rijk geldende vergoedingsregelingen.
2. De commissie biedt zo spoedig mogelijk na haar instelling een begroting aan de minister aan. Deze bevat de kosten van de commissie. De uitgaven van de commissie worden vastgelegd in een financieel overzicht. Over het financieel overzicht stelt de ADR een accountantsverklaring op.

#### *Artikel 11 Eindrapport*

1. Bij de beëindiging van haar werkzaamheden brengt de commissie een eindrapport uit aan de minister. De commissie kan vooruitlopend op het eindrapport op deelonderwerpen ook tussentijds rapporteren.
2. De commissie verstrekt aan de minister desgevraagd tussentijds de door haar gewenste inlichtingen.

#### *Artikel 12 Archiefbescheiden*

1. Het archief van de onderzoekscommissie wordt na afloop van de werkzaamheden van de commissie overgebracht naar het archief van het ministerie van Defensie, Defensie Materieel Organisatie, Joint Informatievoorziening Commando, afdeling Informatiebeheer.
2. Het beheer vindt plaats met inachtneming van de vigerende archiefwet en -regelgeving en door de onderzoekscommissie in haar protocol aangegeven vertrouwelijkheid, waarover de onderzoekscommissie nadere afspraken maakt met het ministerie van Defensie, Defensie Materieel Organisatie, Joint Informatievoorziening Commando, afdeling Informatiebeheer.
3. De verplichtingen ter zake opslag, verwerking en vernietiging van gerubriceerde of gemerkte informatie worden in een separaat protocol vastgelegd.

#### *Artikel 13 Inwerkingtreding*

Dit besluit treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van de Staatscourant, waarin het wordt geplaatst en werkt terug tot en met 1 april 2022.

#### *Artikel 14 Citeertitel*

Dit besluit wordt aangehaald als: Instellingsbesluit Commissie van onderzoek LIMC.

Dit besluit zal met de toelichting in de Staatscourant worden geplaatst en in afschrift worden gezonden aan betrokkenen.

's-Gravenhage, 1 juli 2022

DE MINISTER VAN DEFENSIE,  
drs. K.H. Ollongren

## C. Samenstelling onderzoekscommissie, secretariaat en deelonderzoeken

### *Samenstelling commissie*

Op 1 februari 2022 is de Kamer geïnformeerd over het besluit van de minister van Defensie over het instellen van een tijdelijke onafhankelijke onderzoekscommissie naar het *Land Information Manoeuvre Centre* (LIMC) conform de motie Belhaj c.s. (Kamerstuk 32 761, nr. 186). Op 1 juli 2022 is de commissie ingesteld door de minister van Defensie. De commissie richt zich in het onderzoek op de besluitvorming rond zowel de oprichting als de uitvoering van de taken van het LIMC en de lessen die daar voor de toekomst uit te trekken zijn.

De voorzitter van de commissie is dhr. mr. Harm Brouwer (voormalig voorzitter van het college van procureurs-generaal en voormalig voorzitter Commissie van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten, CTIVD). De commissie bestaat daarnaast uit de leden dhr. Aad Meijboom (voormalig korpschef Rotterdam-Rijnmond en voormalig lid van de CTIVD), brigade-generaal b.d. Leanne van den Hoek (voormalig commandant Divisie Facilitair en Logistiek van het Defensie Ondersteuningscommando), mw. mr. drs. Helen Hukshorn (oprichter en directeur van Hooghiemstra & Partners).

### *Secretariaat*

Het secretariaat van de commissie bestaat uit de secretaris commodore mr. drs. Angélique Appels en de adjunct-secretaris mw. Karin van Diest MSc. Het secretariaat is versterkt met de onderzoekers dhr. dr. Jorren Scherpenisse en mw. Laura Schröer MSc, beiden verbonden aan de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB). In de afrondende fase van het onderzoek hebben Johan Oudega MSc (NSOB), Emma de Monchy LL.B. en Wouter Rijswijk een bijdrage geleverd aan het werk van het secretariaat.

### *Deelonderzoeken*

De commissie heeft ten behoeve van het onderzoek de opdracht gegeven tot twee onafhankelijke deelonderzoeken. Het eerste deelonderzoek heeft betrekking op een onderzoek naar de juridische grondslag van het LIMC en de juridisch kaders voor informatiegestuurd optreden (IGO). Dit deelonderzoek is uitgevoerd door kolonel b.d. mr. dr. Bart van den Bosch, die voor zijn uitdiensttreding als onderzoeker verbonden is geweest aan de Nederlandse Defensie Academie (NLDA).

Het tweede onderzoek richt zich op de verwerking van persoonsgegevens die heeft plaatsgevonden en de wijze waarop die heeft plaatsgevonden binnen de activiteiten van het LIMC in de periode dat het actief was. Het deelonderzoek is een verdieping van de onderwerpen uit het eerder uitgevoerde onderzoek over het LIMC door de Functionaris voor de Gegevensbescherming Defensie. Dit onderzoek is uitgevoerd door dhr. David van Es en mw. mr. Leonie Gerding van het adviesbureau Confider.

## D. Werkwijze onderzoekscommissie

Ten behoeve van het onderzoek heeft de commissie een basisdocument en factsheets opgesteld om in kaart te brengen hoe de besluitvorming rond de oprichting, de uitvoering van de activiteiten en de stillegging van het LIMC is verlopen. Deze notitie geeft weer hoe het basisdocument en de factsheets tot stand zijn gekomen, welke maatregelen de commissie heeft genomen om de betrouwbaarheid en volledigheid van de informatie te toetsen (cross-check) en hoe de commissie de betrouwbaarheid en volledigheid van de beschikbare informatie beoordeelt.

### *Opbouw basisdocument*

Het basisdocument is opgebouwd vanuit de tijdlijn inzake het LIMC die het ministerie van Defensie heeft opgesteld (versie 16-6-2021, die het ministerie op 25 juni 2021 heeft gecomplementeerd) en beschikbaar gemaakt aan de Tweede Kamer op 26 oktober 2021. Op basis daarvan is in onderstaande stappen dit document aangevuld.

- A. De commissie heeft de door het ministerie van Defensie opgestelde tijdlijn over de periode 5 oktober 2016 tot 27 maart 2021 naar aanleiding van een verzoek in het kader van de Wet openbaar bestuur (Wob) als basis genomen. Deze is op 26 oktober 2021, vóór het besluit tot de instelling van de onafhankelijke commissie, naar de Tweede Kamer gestuurd. Deze tijdlijn bestaat uit een tabel met 552 aparte kolommen die gebeurtenissen, mailwisselingen of andere documenten in chronologische volgorde weergeven. Deze is weer opgebouwd uit separate tijdlijnen van verschillende delen van de Defensieorganisatie (MIVD, DAOG, DGB, DJZ, CLAS). De kolommen zijn in sommige gevallen voorzien van een korte toelichting. In de kolommen wordt verwezen naar een grote hoeveelheid documenten. In de tijdlijn wordt naar deze documenten verwezen en veel van deze zijn beschikbaar gemaakt en bijgevoegd. Zowel de documenten als de tijdlijn waren op bepaalde stukken zwartgelakt (in het kader van de Wob).
- B. De commissie heeft deze tijdlijn en de onderliggende documenten, ongelakt van het ministerie ontvangen. In de eerste plaats heeft de commissie de onderliggende documenten vergeleken met deze tijdlijn. De commissie heeft de tijdlijn verder gecomplementeerd door een kolom 'Aanvullingen onderzoeksteam' op te nemen in de tabel, waarin onderzoekers relevante informatie voor het onderzoek uit de documenten hebben toegevoegd aan de tijdlijn. Daarmee was dit het basisdocument waarmee de commissie heeft gewerkt. Hierna heeft de commissie door een uitvraag bij het ministerie van Defensie dit basisdocument aangevuld en verdiept. In de eerste plaats ging het om een gerichte uitvraag. Het gaat hier om documenten die wel worden beschreven in de tijdlijn, maar waar geen documenten van openbaar zijn gemaakt naar aanleiding van het Wob-verzoek op 26 oktober 2021. Het gaat om verslagen van overleggen, mailwisselingen en rapporten. Ten behoeve van het onderzoek achtte de commissie het noodzakelijk dat een deel van deze stukken alsnog worden toegevoegd aan de tijdlijn. Daarnaast was de commissie, na bestudering van de gehele tijdlijn van mening dat de tijdlijn van specifiek het CLAS (zowel versies 23 november 2020, 2 december 2020, 14 januari 2021, als 16 juni 2021) relatief weinig e-mailwisselingen kende. De commissie heeft het CLAS daarom verzocht alle e-mailwisselingen met betrekking tot de besluitvorming rond de oprichting, de uitvoering van activiteiten en de stillegging van het LIMC aan de commissie te doen toekomen. Dit zorgde voor een verdere verdieping van het basisdocument. Ook de tijdlijn van de MIVD betrof weinig e-mails. Echter, mailberichten vanuit de MIVD kwamen wel terug via die van



andere organisatieonderdelen. Om deze reden zijn bij de MIVD geen aanvullende berichten opgevraagd.

- C. Tenslotte heeft de commissie voorafgaand aan ieder gesprek dat heeft plaatsgevonden de betreffende respondent verzocht mailwisselingen of andere documentatie waarvan de respondent van mening is dat die van belang zijn voor het onderzoek te verschaffen aan de commissie. Het gebeurde ook dat tijdens de gesprekken relevante mailwisselingen of andere documentatie ter sprake kwamen. De respondent is in deze gevallen ook verzocht de betreffende documenten aan de commissie te doen toekomen. Deze stukken zijn ook toegevoegd aan het basisdocument.

#### *Cross-check tijdlijn*

De commissie heeft een drietal stappen ondernomen om de betrouwbaarheid en volledigheid van het basisdocument en de aangevulde informatie te beoordelen:

1. De aangeleverde tijdlijn van het ministerie van Defensie is geanalyseerd op interne consistente door de verschillende tijdlijnen van de verschillende onderdelen van Defensie (MIVD, DAOG, DGB, DJZ, CLAS) met elkaar te vergelijken. Dit is gedaan door te analyseren of de verschillende tijdlijnen melding maken van dezelfde correspondentie of documenten. Daarnaast is beoordeeld hoe de verschillende onderdelen de documenten en gebeurtenissen hebben gekwalificeerd.
2. Vervolgens is een vergelijking gemaakt van de tijdlijn die het ministerie van Defensie beschikbaar heeft gesteld aan de Tweede Kamer met het inmiddels grotere basisdocument van de commissie. Daarbij gaat het enerzijds om de kwantiteit van de informatie: hoeveel documenten zijn naderhand nog boven water gekomen in de loop van het onderzoek (bijvoorbeeld door de gesprekken)? Anderzijds gaat het om de kwaliteit van de informatie: in hoeverre maakt de tijdlijn melding van relevante gebeurtenissen die in de gesprekken naar voren zijn gekomen.
3. Ten slotte heeft op basis van het uitgebreide basisdocument in diverse gesprekken en via een controleslag op het intranet van defensie een crosscheck plaatsgevonden en is het basisdocument hierop aangepast.

Na het doorlopen van bovenstaande stappen heeft de commissie het volgende geconcludeerd:

1. De tijdlijn welke door het ministerie van Defensie is aangeleverd, wijkt op hoofdlijnen niet af van de door de commissie aangevulde tijdlijn. Tussen de tijdlijnen van de verschillende defensieonderdelen blijken ook geen grote inconsistenties te zitten.
2. De stukken die de commissie opgevraagd en ontvangen heeft, bieden verdiepende inzichten in de dynamieken rondom de besluitvorming. Er heeft geen verschuiving plaatsgevonden van het reeds bestaande beeld met betrekking tot van de besluitvorming rond het LIMC. Op enkele punten zijn verdiepende inzichten opgedaan, zoals die met de betrekking tot het CD&E traject, of zijn precieze details in beeld gebracht, zoals die rondom de pogingen die ondernomen zijn om de SG en de minister te informeren.
3. De aanvullende stukken, met name mailberichten, hebben wel extra licht geworpen op de wijze waarop de adviezen van juristen werden beoordeeld en hoe zij er zelf in stonden.

### *Factsheets*

Ten behoeve van het onderzoek heeft de commissie verschillende onderwerpen verder uitgediept in factsheets. Deze factsheets betreffen de onderwerpen informatiegestuurd optreden (IGO), LIMC, JISTARC, Experimenteren binnen de krijgsmacht en COVID-19.

Relevante informatie uit het basisdocument is aangevuld met openbare documenten/ artikelen en departementaal vertrouwelijke informatie (beschikbaar via intranet). Op basis hiervan heeft de commissie nog een specifieke informatievraag uitgezet naar bepaalde documenten, waar in de factsheets nader op wordt ingegaan.

De commissie heeft voor de factsheets IGO en Experimenteren binnen de krijgsmacht het ministerie gevraagd een check te doen op de volledigheid van de beschikbare documenten die zijn gebruikt in de factsheets. Daarnaast is de inhoud van de factsheets geverifieerd en aangevuld naar aanleiding van de gevoerde gesprekken.

De commissie heeft de compleetheid en betrouwbaarheid van de informatie in de factsheets getoetst door deze te vergelijken met het basisdocument van de tijdlijn, met de inhoud van Kamerbrieven, openbare artikelen en documenten, met het resultaat van verschillende specifieke uitvragen voor documenten en tenslotte met de inhoud van de verschillende gesprekken met verantwoordelijken en deskundigen binnen defensie.

## E. Reactie op conceptrapport

Op dinsdag 13 december 2022 is het voorlopige conceptrapport gedeeld met de minister van Defensie. Aan de minister van Defensie hebben wij de gelegenheid geboden om eventuele feitelijke onjuistheden in het conceptrapport aan ons door te geven. Op dinsdag 20 december 2022 hebben wij de reactie van de minister ontvangen. In het onderstaande overzicht zijn de opmerkingen van de minister te vinden. Wij hebben alle opmerkingen van de minister overgenomen in het rapport.

NR	P	Tekst	Actie	Argumentatie
1	31	het Hoofd DJZ	Wijzigen in: "de Directeur DJZ" of "de Directeur Juridische Zaken"	De functie 'Hoofd DJZ' bestaat niet
2	36	het Hoofd DJZ	Wijzigen in: "de Directeur DJZ" of "de Directeur Juridische Zaken"	De functie 'Hoofd DJZ' bestaat niet
3	4	Inmiddels zijn ... Defensie verspreid.	Aanpassen.	Defensie is uitgegaan van 87 rapporten zoals tevens aangegeven in het WOB verzoek.
4	8	In het OOCL ... landmacht samengebracht	wijzigen: 'alle' moet zijn 'een groot aantal'	Niet alle ondersteunende eenheden van het CLAS zijn ondergebracht bij het OOCL.
5	8	De belangrijkste taak ... en ondersteunende eenheden	Zinnen omdraaien	C-LAS beschikt over gevechtseenheden, logistieke eenheden en ondersteunende eenheden. De belangrijkste taak van C-LAS is zorgdragen voor de instandhouding en gereedstelling van deze eenheden. Zoals het er nu staat klopt de volgtijdelijkheid van het één en het ander niet.
6	9	De C-LAS was ... door de krijgsmacht	Zin vervangen door: het CLAS wordt door de CDS aangewezen om de landgerichte ondersteuning van civiele instanties door de krijgsmacht te coördineren.	CDS wijst geen commandant, maar een krijgsmachtdeel aan voor coördinatie.
7	11	plaatje kwadrant	Nader aanvullen met verschijnselen binnen ieder kwadrant.	Zie bijlage voor volledig plaatje.
8	33	Binnen de landmacht ... activiteiten van het LIMC.	Aanpassen naar: De aansturing van eenheden geschiedt voor gereedstelling, inzet en experimenteren langs verschillende lijnen. Binnen de landmacht was dat op commandanten niveau C-LAS en C-OOCL en op stafniveau was dat DT&O en DK&O.	Verduidelijking verantwoordelijkheden.
9	5	"Op 24 juni is...door de minister van Defensie."	Op 1 juli is..	De commissie is op 1 juli door de MR ingesteld. Deze datum staat ook in de publicatie die in de Staatscourant is gepubliceerd.
10	32	Tekstblok 6: 3e alinea 1e zin: Bij de steunverlening door..	Vervangen door "Bij ondersteuning door.."	
11	31	Voetnoot 62 bevat nog een naam van een gesprekspartner	naam verwijderen	AVG
12	38	voetnoot 109: jaartal 2020	wijzigen in 2022	Uit hoofdtekst blijkt dat 2022 het goede jaar is.
13	36	Uiteindelijk duikt ... nooit bereikt	Aanpassen 'is gearchiveerd' naar 'nog in behandeling was'	De nota is pas op 14 februari 2022 gearchiveerd.

# Bijlagen deel II:

Deelonderzoek juridische grondslag Land Information Manoeuvre Centre  
en Juridisch Kader Informatie Gestuurd Optreden

## Juridische grondslag Land Information Manoeuvre Centre en juridisch kader Informatie Gestuurd Optreden

Onderzoeksrapport

December 2022

Mr dr. Bart van den Bosch

## Inhoudsopgave:

1.	Inleiding	70
	<b>Deel I Analyse LIMC</b>	<b>71</b>
2.1	Staatsrecht en krijgsmacht	71
2.2	Krijgsmacht en de rechtsbases voor optreden	71
2.3	Krijgsmacht en de derde hoofdtak	73
2.4	Militaire bijstand Politiewet 2012 ter handhaving van de openbare orde en strafrechtelijke rechtsorde	73
2.5	Militaire bijstand ter bestrijding van rampen en beheersing van crises	74
2.6	Militaire steunverlening in het openbaar belang	75
2.7	Structurele taken en structurele bijstand	76
2.8	Samenvatting rechtsbases derde hoofdtak krijgsmacht	76
3	Krijgsmacht en rechtsregimes voor optreden	77
3.1	Algemene verordening gegevensbescherming (AVG)	77
3.2	Uitvoeringswet AVG (UAVG) en regeling AVG defensie	79
4	Rechtsbasis oprichting en activiteiten LIMC	79
4.1	Operationele gereedstelling en inzet-specifieke gereedstelling	80
4.2	LIMC en de militaire bijstand ter handhaving van de openbare orde respectievelijk de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde	83
4.3	LIMC en militaire bijstand voor de bestrijding van rampen en crises	83
4.4	LIMC en militaire steunverlening in het openbaar belang	83
4.5	LIMC en structurele taken	84
4.6	Conclusie	84
	<b>Deel II Verkenning informatiegestuurd optreden</b>	<b>85</b>
5	Een toekomstgerichte juridische inbedding voor informatie gestuurd optreden (IGO)	85
5.1	Wat is IGO?	85
5.2	Waarom IGO bij defensie?	86
5.3	IGO en de drie hoofdtaken van de krijgsmacht	87
5.4	IGO en de derde hoofdtak	88
5.5	IGO en de eerste en tweede hoofdtak	89
5.6	IGO en gereedstelling onder de AVG	90
5.6.1	Nieuwe wettelijke mogelijkheden en nieuwe alternatieven voor de AVG	91
5.6.2	Aanpassen van de huidige regelgeving	92
5.6.3	Optimalisatie binnen de huidige regelgeving	94
5.7	Conclusie	94
	Bijlage: Politiewet 2012 en Wet politiegegevens	96

## 1 Inleiding

Eén van de deelonderzoeken van de commissie die onderzoek doet naar de besluitvorming rond de oprichting van en de activiteiten door het Land Information Manoeuvre Centre (LIMC) betreft de juridische context waarbinnen het LIMC functioneerde, gerelateerd aan de kerntaken van de krijgsmacht. Dit deelonderzoek is, net als het werk van de commissie gericht op (1) een juridische analyse van de totstandkoming en activiteiten van deze eenheid en (2) een verkennende blik naar de toekomst om richtlijnen en principes te formuleren voor het borgen van het juridische kader voor informatie gestuurd optreden (IGO).<sup>132</sup>

Deze tweeledige opdracht zal als volgt worden uitgevoerd. Deel I, de analyseopdracht kijkt naar het verleden. Hierbij is de beperking aangebracht dat alleen gekeken wordt naar de derde hoofdtak van de krijgsmacht<sup>133</sup> en dan specifiek in het nationale domein waarbij geen sprake is van betrokkenheid bij een gewapend conflict. In dit onderzoek worden de aan de Koninklijke Marechaussee opgedragen politietaken<sup>134</sup> niet meegenomen.

Om de analyse te kunnen maken zal allereerst kort de staatsrechtelijke inbedding van de krijgsmacht en haar taken worden beschreven om vervolgens het juridische kader voor optreden in het nationaal domein te beschrijven. Dit onderdeel is algemeen en geldt voor de gehele krijgsmacht. Vervolgens worden de ontwikkelingen en activiteiten rondom LIMC geanalyseerd via de beschreven juridische kaders. Indien noodzakelijk zal ook de bredere context waaruit het LIMC is voortgekomen meegenomen worden in de analyse. Eén opmerking vooraf is hier echter op zijn plaats; de juridische kaders gaan uit van scheidingen zoals nationaal-internationaal, vrede-gewapend conflict maar ook van onderscheid tussen de hoofdtaken van defensie. Deze scheidingen zijn, met name in de informatieomgeving, niet altijd even scherp, waardoor overlap en daarmee onduidelijkheid over het toe te passen juridische kader kan ontstaan. Daar waar dit aan de orde komt zal dit nader worden toegelicht.

Het verkennende deel II van de opdracht kijkt vooruit en is bedoeld om verschillende mogelijkheden voor juridische inbedding van IGO door de krijgsmacht in kaart te brengen. De verschillende mogelijkheden zullen niet tot in detail worden uitgewerkt maar meer de vorm van een houtskoolschets aannemen die kan dienen als voorbereiding op verdere besluitvorming.

Dit rapport is de uitkomst van het hierboven beschreven deelonderzoek.

<sup>132</sup> Wat precies verstaan moet worden onder informatie gestuurd optreden wordt nader uitgewerkt in deel twee.

<sup>133</sup> De derde hoofdtak van defensie betreft ondersteunen van civiele autoriteiten bij rechtshandhaving, rampenbestrijding en humanitaire hulp, zowel nationaal als internationaal. In paragraaf 2 komt dit nog uitgebreid aan de orde.

<sup>134</sup> Voor een opsomming van deze taken zie Politiewet 2012, art 4.

## Deel I | Analyse LIMC

### 2.1 Staatsrecht en krijgsmacht

Nederland is een parlementaire democratie waarin de beginselen van de rechtsstaat verankerd zijn in de Grondwet en overige wetten. Alhoewel het begrip rechtsstaat niet eenduidig is gedefinieerd kent deze een aantal beginselen, te weten het legaliteitsbeginsel, machtscheiding (met een onafhankelijke rechtsprekende macht) en bescherming van grond- en mensenrechten.<sup>135</sup> Voor de begripsvorming in dit onderzoek is het goed een aantal van deze beginselen en uitgangspunten van ons staatsrecht hier in herinnering te brengen.

De overheid heeft een aantal (kern)taken. Hoe deze taken worden vervuld, is mede bepaald door het politieke proces waarbij keuzes gemaakt moeten worden tussen verschillende standpunten en uiteenlopende beleidsopties. Hierbij spelen naast politieke ook financiële en juridische kaders een rol in het afwegen van de mogelijke opties. Soms zijn verschillende overheidstaken niet met elkaar te combineren zonder keuzes te maken waarbij rechten of vrijheden van personen (gedeeltelijk) worden beperkt. Dit kan en mag in een rechtsstaat mits nationale of internationale regelgeving dit toestaat.<sup>136</sup>

Juist omdat Nederland een rechtsstaat is, bestaat hiervoor het systeem van de parlementaire democratie met zijn *checks and balances* gebaseerd op een (gedeeltelijke) scheiding der machten. De wijze waarop de overheid (uitvoerende macht) haar taken uitvoert en de bevoegdheden die zij daarvoor van de wetgevende macht krijgt, zeker als die een inperking van rechten of vrijheden betreffen, worden vastgelegd in wet en regelgeving. De overheid kan en mag rechten of vrijheden van personen of bedrijven slechts beperken als daarvoor een door de wetgever gegeven rechtsbasis bestaat en binnen de door diezelfde wetgever gegeven grenzen, het rechtsregime.

Degenen die aan de regels onderworpen zijn, krijgen niet alleen rechtszekerheid, maar ook bescherming tegen willekeur van de overheid. Het overheidsoptreden is zo controleerbaar en indien noodzakelijk corrigeerbaar. Het principe van de rechtsstaat maakt dat waar overheids-optreden rechten of vrijheden van personen raakt, het 'wat' (de rechtsbasis) en het 'hoe' (het rechtsregime) herleidbaar moet zijn tot een juridische grondslag, wat voor optreden in het nationale domein neerkomt op een wet in formele zin.

### 2.2 Krijgsmacht en rechtsbases voor optreden

Hiermee zijn we aangekomen bij de krijgsmacht, de enige uitvoerende (executieve) dienst die is geconstitueerd in de Grondwet. Hieruit blijkt dat de krijgsmacht een instrument is van de democratische rechtsstaat, het is immers de regering die bepaalt wanneer de krijgsmacht wordt ingezet. De Grondwet<sup>137</sup> geeft tevens de doelomschrijving aan waarvoor de regering de krijgsmacht in kan zetten, namelijk "ten behoeve van de verdediging [1] en ter bescherming van de belangen van het Koninkrijk [2], alsmede ten behoeve van de handhaving en de bevordering van de internationale rechtsorde [3]".<sup>138</sup>

<sup>135</sup> Zie bv het kabinetsstandpunt inzake het opnemen van een algemene bepaling over het begrip rechtsstaat in de Grondwet EK 2014-2015 31570, nr. 1

<sup>136</sup> Zo stelt ook het EVRM en de jurisprudentie van het EHRM duidelijke eisen aan het kunnen inperken van rechten of vrijheden van personen.

<sup>137</sup> GW art. 97 lid 2; De regering heeft het oppergezag over de Krijgsmacht.

<sup>138</sup> GW art 97 lid 1. De nummering verwijst naar de afgeleide beleidsmatig bepaalde hoofdtaken.

De doelomschrijving zoals weergegeven in de Grondwet is door de regering in de Defensienota 2000 beleidsmatig vertaald in drie hoofdtaken voor defensie, te weten algemene verdediging, bijdragen aan vredesoperaties en ondersteuning van civiele overheidstaken.<sup>139</sup> Deze drie hoofdtaken komen in latere beleidsstukken in min of meer gelijke bewoordingen terug.

Zo spreekt de Defensienota 2022 van:

- “Bescherming van het eigen en bondgenootschappelijk grondgebied;
- Bescherming en bevordering van de internationale rechtsorde;
- Ondersteuning van de civiele autoriteiten bij de handhaving van de openbare orde, de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, de bestrijding van rampen en de beheersing van crises.”<sup>140</sup>

Voor dit onderzoek is van belang dat de Grondwet géén zelfstandige rechtsbasis voor inzet van de krijgsmacht biedt. De beleidsmatige uitwerking van de grondwettelijke doelomschrijving in de Defensienota 2000 biedt die rechtsbasis vanzelfsprekend ook niet.

Uit het bovenstaande volgt dat voor elke inzet van de krijgsmacht waarbij rechten of vrijheden van personen beperkt worden nog een expliciete rechtsbasis moet volgen voordat de krijgsmacht rechtmatig ingezet kan worden. Bij de eerste hoofdtak zal de rechtsbasis voor de inzet van de krijgsmacht op vreemd grondgebied veelal voortvloeien uit het internationaal publiekrecht gevolgd door een besluit van de regering tot inzet. Voor de tweede hoofdtak zal dit een regeringsbesluit zijn mede naar aanleiding en op basis van een mandaat van een volkenrechtelijke organisatie waarin doelstellingen, taken en bevoegdheden voor een vredes(afdwingende) missie worden uiteengezet.<sup>141</sup> Voor de derde hoofdtak zal deze rechtsbasis moeten liggen in nationale wetgeving in formele zin<sup>142</sup> zoals bijvoorbeeld de Politiewet 2012, waarin bijstand door de krijgsmacht aan de politie expliciet wordt genoemd.<sup>143</sup> De indeling op hoofdtaken van defensie is daarbij behulpzaam om vast te stellen hoe de rechtsbasis tot stand komt. De rechtsbasis voor inzet van de krijgsmacht werkt vervolgens door naar het toepasselijke rechtsregime, oftewel de rechtsregels die bepalen hoe de taak kan en mag worden uitgevoerd en met welke bevoegdheden. Dit is het onderwerp van paragraaf 3.

Vanwege de beperking naar nationale inzet van de krijgsmacht zal dit onderzoek zich verder beperken tot de derde hoofdtak.<sup>144</sup>

<sup>139</sup> TK 1999-2000, 26 900 nr. 2, p. 22.

<sup>140</sup> TK 2021-2022, 36 124 nr. 1, p. 16

<sup>141</sup> Met de daarbij in de Grondwet art. 100 verankerde informatieplicht aan de Staten-Generaal als het de tweede hoofdtak, handhaving en bevordering van de internationale rechtsorde betreft.

<sup>142</sup> Zie ook EVRM art. 8 dat voorziet in het recht op eerbiediging van privé-, familie- en gezinsleven. Lid 2 vermeldt: “Geen inmenging van enig openbaar gezag is toegestaan in de uitoefening van dit recht, dan voor zover bij de wet is voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk is in het belang van de nationale veiligheid of het economische welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.”

<sup>143</sup> De art 57, 58 en 59 handelen over respectievelijk steunverlening door de Koninklijke Marechaussee, de overige krijgsmachtdelen en bijzondere bijstandseenheden.

<sup>144</sup> Strikt genomen kan de ondersteuning van civiele autoriteiten ook buiten Nederland plaatsvinden. Een eventuele overlap binnen de hoofdtaken bijvoorbeeld omdat interne en externe veiligheid steeds meer in elkaars verlengde liggen waardoor inzet van de krijgsmacht ten behoeve van de derde hoofdtak naast nationale ook internationale aspecten kan hebben, zal aan bod komen in het tweede deel van dit onderzoek.



## 2.3 Krijgsmacht en de derde hoofdtaak

De derde hoofdtaak bestaat uit ondersteuning van de civiele autoriteiten bij de handhaving van de openbare orde, de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, de bestrijding van rampen en de beheersing van crises.<sup>145</sup> Van groot belang is hier de zinsnede ‘ondersteuning van’. Dit betekent namelijk dat bij de uitvoering van deze hoofdtaak vrijwel altijd<sup>146</sup> taken van de ondersteunde civiele autoriteit worden verricht. Indien bij de uitvoering van die taak rechten of vrijheden worden beperkt vereist het legaliteitsbeginsel dat hiervoor een rechtsgrond en een rechtsregime aanwezig zijn. Deze zullen uit de wettelijke bevoegdheid van de ondersteunde civiele autoriteit moeten volgen<sup>147</sup>.

Bovengenoemde gemene deler binnen de derde hoofdtaak betekent niet dat de rechtsbasis voor alle taken binnen deze hoofdtaak dezelfde is. Deze is afhankelijk van door welke autoriteit en voor welke taak bijstand of ondersteuning gevraagd wordt. De verschillende mogelijkheden zullen in volgorde van de beschrijving van de derde hoofdtaak hieronder kort aangegeven worden, gevolgd door militaire steunverlening in het openbaar belang. Het is goed te beseffen dat de hierboven beschreven uitvoering van de derde hoofdtaak handelt om incidenteel optreden van de krijgsmacht gaat. Omdat de krijgsmacht ook structurele taken of structurele ondersteuning van het civiel gezag uit kan voeren zal als laatste kort stilgestaan worden bij de manier waarop voor deze structurele taken de rechtsbasis gestalte kan krijgen.

## 2.4 Militaire bijstand Politiewet 2012 ter handhaving van de openbare orde en strafrechtelijke rechtsorde<sup>148</sup>

De eerste mogelijkheid voor inzet van de krijgsmacht voor de derde hoofdtaak vindt zijn rechtsbasis in de Politiewet 2012. Deze wet, die de uitvoering van de politietaak en de politietaken van de Koninklijke Marechaussee beschrijft, bevat de mogelijkheid voor bijstand aan de politie door de Koninklijke Marechaussee (art. 57), de overige delen van de krijgsmacht (art. 58) en bijzondere bijstandseenheden (art. 59). Deze wet omschrijft de politietaak als: “in ondergeschiktheid aan het bevoegd gezag en in overeenstemming met de geldende rechtsregels te zorgen voor de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde en het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven.”<sup>149</sup> Wie het bevoegd gezag is blijkt vervolgens uit dezelfde wet. Wanneer zij optreden ter handhaving van de openbare orde en bij het uitvoeren van de steunverleningstaak is dit de burgemeester.<sup>150</sup> Wanneer zij optreden ter handhaving van de strafrechtelijke rechtsorde of taken vervullen ten dienste van justitie is dit de officier van justitie<sup>151</sup> (dan wel de Minister van Justitie & Veiligheid).<sup>152</sup>

<sup>145</sup> TK 2021–2022, 36 124 nr. 1, p. 16

<sup>146</sup> De derde hoofdtaak van defensie wordt soms ook aangeduid als ‘nationale operaties’ zie bijvoorbeeld Catalogus Nationale Operaties <https://www.defensie.nl/onderwerpen/taken-in-nederland/catalogus-nationale-operaties>. Onder die noemer vallen bijvoorbeeld ook steun aan buitenlandse bezoekende militaire eenheden (*Host Nation Support*) en het bewaken militaire objecten. Als het gaat om rechtsbasis voor inzet van de krijgsmacht vallen deze activiteiten onder structurele taken van de krijgsmacht.

<sup>147</sup> Bij de Bespreking van militaire bijstand op basis van de Politiewet 2012 zal een nuancering worden aangebracht.

<sup>148</sup> Enkele voorbeelden: Een duikploeg die een gracht doorzoekt op zoek naar een wapen; een searchteam dat een pand doorzoekt op aanwezigheid verborgen ruimtes; Explosievenverkenners die voorafgaand aan een groot evenement het gebied screenen; eenheden die de Koninklijke Marechaussee ondersteunen bij de beveiliging van Schiphol in 2016.

<sup>149</sup> Politiewet 2012, art. 3,

<sup>150</sup> Politiewet 2012, art. 11

<sup>151</sup> Politiewet 2012, art. 12.

<sup>152</sup> Regeling bijstand bestrijding luchtvaartterrorisme. Deze regeling voor de *Quick Reaction Alert* is zeer specifiek voor inzet van bewapende jachtvliegtuigen en kan verder buiten beschouwing blijven.

Bij de uitvoering van militaire bijstand aan de politie op grond van de Politiewet 2012 worden een aantal bevoegdheden<sup>153</sup> van de politie van overeenkomstige toepassing verklaard.<sup>154</sup> Hiermee krijgen de bijstand verlenende militairen een aantal bevoegdheden die niet volgen uit de wettelijke bevoegdheid van de ondersteunde civiele autoriteit maar direct uit de Politiewet 2012. Deze bevoegdheden zijn echter wel afhankelijk van het op verzoek van een civiele autoriteit verlenen van militaire bijstand aan de politie en zijn daarmee gebonden aan dezelfde taak als de politie en dezelfde voorwaarden als voor de politie gelden,<sup>155</sup> waarmee ze als het ware een ‘afgeleide’ zijn van de bevoegdheden van de politie.

Artikel 4 van de Politiewet somt de politietaken van de Koninklijke Marechaussee op. Dit vormt daarmee een zelfstandige rechtsbasis voor het politietoetreden van dit krijgsmachtonderdeel. Zoals in de inleiding aangegeven vallen deze laatste activiteiten buiten de scope van dit onderzoek. Voor dit onderzoek is wel relevant dat bij bijstandverlening door de overige krijgsmachtdelen op basis van artikel 58 van de Politiewet alleen een door de minister van Justitie & Veiligheid geautoriseerd verzoek een op zichzelf staande rechtsbasis kan vormen. Een verzoek kan van een burgemeester of officier van justitie aan de minister van Justitie en Veiligheid komen waarna deze, in overeenstemming met de minister van Defensie bepaalt voor welke taak de krijgsmacht wordt ingezet. Daarbij kunnen nadere regels of beleidsinstructies worden gegeven over de uitoefening van bevoegdheden uit de Politiewet.<sup>156</sup> Met andere woorden, de Politiewet biedt de rechtsbasis voor bijstand mits geautoriseerd door de minister van Justitie en Veiligheid in overeenstemming met de minister van Defensie. De voorwaarden waaronder die bijstand wordt verleend zullen in sterke mate medeafhankelijk zijn van welke autoriteit om bijstand vraagt. Een burgemeester verzoekt om bijstand in het kader van de handhaving van de openbare orde terwijl een officier van justitie dat doet ten behoeve van de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde.

## 2.5 Militaire bijstand ter bestrijding van rampen en de beheersing van crises<sup>157</sup>

De taak van rampenbestrijding en crisisbeheersing is in Nederland vastgelegd in de Wet veiligheidsregio's. Rampenbestrijding en crisisbeheersing is daarbij, net als de brandweezorg en de geneeskundige dienstverlening, primair een taak voor de gemeentes,<sup>158</sup> waarbij het college van burgemeester en wethouders belast is met de voorbereiding van deze taak. Bij het daadwerkelijk optreden van een ramp of een ernstige vrees op het ontstaan ervan verleent de Wet veiligheidsregio's de bevoegdheid tot het betreden van elke plaats, met medeneming van alle benodigde hulpmiddelen, voor zover dat redelijkerwijs nodig is voor vervulling van de taak.<sup>159</sup> Bij een dergelijke situatie heeft de burgemeester het opperbevel over een ieder die deelneemt aan de bestrijding van de (dreigende) ramp.<sup>160</sup>

<sup>153</sup> Voor de overige delen van de krijgsmacht betreft dit geweldbevoegdheid, toegang tot plaatsen t.b.v. hulpverlening en fouillering.

<sup>154</sup> Politiewet 2012, art. 7 lid 8.

<sup>155</sup> Zo is de ambtsinstructie voor de politie ter uitvoering van genoemde bevoegdheden van toepassing op de militairen die militaire bijstand verlenen, Politiewet 2012, art. 9 lid 2.

<sup>156</sup> Politiewet 2012, art 58 lid 2

<sup>157</sup> Enkele voorbeelden: Eenheden die ondersteunen bij het evacueren bij een (dreigende) watersnood; ondersteuning bij de planning en uitvoering van de COVID-19 vaccinatiemaatregelen; hulp bij blussen natuurbranden.

<sup>158</sup> Wet veiligheidsregio's, art. 2.

<sup>159</sup> Wet veiligheidsregio's art. 62: De burgemeester dan wel de voorzitter van de veiligheidsregio, de commissaris van de Koning, de brandweercommandant en het door hem aangewezen ter plaatse dienende personeel van de brandweer, de directeur publieke gezondheid en het door hem aangewezen ter plaatse dienstdoende personeel van de GHOR alsmede de door Onze Minister aangewezen ambtenaren [...] zijn bevoegd elke plaats te betreden, voor zover redelijkerwijs voor de vervulling van hun taak nodig is."

<sup>160</sup> Wet veiligheidsregio's, art. 5.

Indien de ramp of crisis bovenlokaal is of dreigt te worden, voorziet de Wet veiligheidsregio's in een opschaling naar het niveau van veiligheidsregio's. Het systeem blijft hetzelfde alleen vormen de gemeenten die deel uitmaken van de regio tezamen een veiligheidsregio met de taken die binnen een gemeente zijn toebedeeld aan het college van burgemeester en wethouders. In geval van een (dreigende) bovenlokale ramp heeft de voorzitter van de veiligheidsregio (vaak de burgemeester van de grootste gemeente in de veiligheidsregio) het opperbevel over de bestrijding hiervan.<sup>161</sup>

Voor dit onderzoek is met name van belang dat de voorzitter van de veiligheidsregio, indien daartoe redenen aanwezig zijn, kan verzoeken om militaire bijstand. Dit dient dan te gebeuren bij de minister van Justitie en Veiligheid die zich richt tot de minister van Defensie.<sup>162</sup> Indien de bijstand wordt verleend, vormt art. 51 van de Wet veiligheidsregio's de rechtsbasis voor het optreden door de krijgsmacht. Zoals vermeld zal dit optreden dan plaatsvinden onder het opperbevel van de voorzitter van de veiligheidsregio.<sup>163</sup>

## 2.6 Militaire steunverlening in het openbaar belang<sup>164</sup>

In tegenstelling tot de hierboven vermelde militaire bijstand op basis van de Politiewet 2012 en de Wet veiligheidsregio's, berust de optie voor militaire steunverlening in het openbare belang (MSOB) niet op een wet in formele zin maar op de Ministeriële Regeling militaire steunverlening in het openbaar belang.<sup>165</sup> Het juridische verschil zit erin dat in de Politiewet 2012 en de Wet veiligheidsregio's de krijgsmacht benoemd is als mogelijkheid voor steunverlening, waarbij de krijgsmacht als zij bijstand verleent bevoegdheden namens de bijstand vragende instantie uit kan oefenen. Dit ontbreekt bij de MSOB. Omdat hier geen sprake is van een wet in formele zin heeft de krijgsmacht hier geen eigen bevoegdheden, waarbij overigens ook het type werkzaamheden waarvoor steun gevraagd wordt in het algemeen niet zijn gebaseerd op een wet in formele zin.<sup>166</sup>

De MSOB kan wel dienen als grondslag<sup>167</sup> voor optreden van de krijgsmacht. De manier waarop deze steunverlening tot stand kan komen en de verantwoordelijkheid hiervoor vertonen grote overeenkomsten met de eerder genoemde bijstandsverlening op basis van de Politiewet 2012 en de Wet veiligheidsregio's. Zo kan steunverlening in het openbaar belang alleen plaatsvinden nadat een aanvraag voor steunverlening is ingediend door een bestuursorgaan<sup>168</sup> en vervolgens goedgekeurd door de minister van Defensie.<sup>169</sup> In dat geval bestaat de grondslag voor het krijgsmachtoptreden uit een ingediende en vervolgens goedgekeurde aanvraag voor steunverlening op basis van de Regeling MSOB. Een MSOB is daarmee gelijk te stellen met een vorm van tijdelijke tewerkstelling, waarbij de tewerkgestelden onder het directe gezag en verantwoordelijkheid van het steun vragende bestuursorgaan hun werkzaamheden verrichten.<sup>170</sup> Zij kunnen daarbij de bevoegdheden van het bestuursorgaan uitoefenen indien deze door dat

<sup>161</sup> Wet veiligheidsregio's, art. 39.

<sup>162</sup> Wet veiligheidsregio's, art. 51 lid 3.

<sup>163</sup> In tegenstelling tot de Politiewet 2012 (zie par. 2.4) voorziet de Wet veiligheidsregio's niet in een toebedeling van bevoegdheden aan de krijgsmacht bij bijstandverlening.

<sup>164</sup> Enkele voorbeelden: Inrichten noodopvang asielzoekersopvang; leggen van een pontonbrug over de Maas bij de vierdaagse van Nijmegen; inrichten van een noodhospitaal op de parkeerplaats van een ziekenhuis omdat de IC capaciteit van het ziekenhuis is besmet.

<sup>165</sup> De huidige regeling is vastgesteld door de minister van Defensie in December 2007.

<sup>166</sup> Voor voorbeelden zie voetnoot 33.

<sup>167</sup> Om verwarring te voorkomen wordt hier de term 'grondslag' gebruikt om onderscheid te maken met de term rechtsbasis die gebaseerd is op een wet in formele zin.

<sup>168</sup> Regeling militaire steunverlening in het openbaar belang art 3 lid 1.

<sup>169</sup> Regeling militaire steunverlening in het openbaar belang, art 4 lid 2.

<sup>170</sup> Regeling militaire steunverlening in het openbaar belang, art 6.

bestuursorgaan aan hen zijn toebedeeld.<sup>171</sup> De door de minister van Defensie aangewezen commandant bepaalt in overleg met het aanvragende bestuursorgaan de wijze van uitvoering van de opdracht.<sup>172</sup> In de toepassing is het verschil tussen militaire bijstand en MSOB gradueel.

## 2.7 Structurele taken en structurele bijstand

Naast incidentele taken is het ook mogelijk dat (delen van) de krijgsmacht structurele taken uitvoeren of structureel worden ingezet ter ondersteuning van het bevoegd gezag.<sup>173</sup> Om een structurele taak door de krijgsmacht uit te kunnen laten voeren waarbij rechten of vrijheden van personen beperkt worden, vereist het in paragraaf 2.1 aangehaalde legaliteitsbeginsel dat dit optreden berust op een wettelijke basis. De rechtsbasis voor het specifieke optreden van dit deel van de krijgsmacht wordt dan gevormd door een wet in formele zin. Een voorbeeld in het kader van dit onderzoek is de Wet op de Inlichtingen en Veiligheidsdiensten 2017 (Wiv 2017) waarin aan de Militaire Inlichtingendienst (MIVD) een vast omschreven taak wordt opgedragen<sup>174</sup> en waarin tevens de bevoegdheden en beperkingen zijn vastgelegd.

Naast structurele taken kan ook structurele bijstand aan civiele autoriteiten worden verleend. Deze is vergelijkbaar met de hierboven beschreven incidentele bijstand uit de derde hoofdtak van de krijgsmacht maar dan vastgelegd in regelingen, convenanten of overeenkomsten vanwege het structurele karakter. Een voorbeeld is Dienst Speciale Interventies (DSI). De regeling DSI voorziet in een permanente bijstand van de krijgsmacht aan de politie voor de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. Van belang voor dit onderzoek is dat de rechtsbasis hiervoor gevonden wordt in een wet in formele zin, namelijk de Politiewet 2012<sup>175</sup> zodat zowel de taak als de daarvoor benodigde bevoegdheden zijn terug te voeren op een wet in formele zin.

## 2.8 Samenvatting rechtsbases derde hoofdtak krijgsmacht

Voor inzet van de krijgsmacht waarbij overheidshandelen aan de orde is die rechten of vrijheden van personen beperken, vereist het legaliteitsbeginsel een rechtsbasis. Dit geldt ook voor de derde hoofdtak van de krijgsmacht (in Nederland). Voor incidentele taken zijn dit een besluit op een verzoek tot bijstand op basis van de Politiewet 2012 of een besluit op een verzoek om bijstand op basis van de Wet veiligheidsregio's. Voor structurele taken ligt de rechtsbasis in de voor die specifieke taak geschreven wetgeving. De hier gegeven limitatieve opsomming van rechtsbases voor incidentele inzet van de krijgsmacht ten behoeve van de derde hoofdtak betekent dat daarbuiten geen wettelijke grondslag voor optreden binnen

<sup>171</sup> Voor zover bij het uitoefenen hiervan rechten of vrijheden van burgers worden beperkt dient de bevoegdheid van het bestuursorgaan gebaseerd te zijn op een wet in formele zin met inachtneming van de voorwaarden die de wetgever daaraan heeft gesteld.

<sup>172</sup> Regeling militaire steunverlening in het openbaar belang, art 8.

<sup>173</sup> Door de specifieke toespitsing op een speciale taak zijn ze minder van belang voor het eerste gedeelte van dit onderzoek maar worden hier toch vermeld omdat ze een oplossingsrichting kunnen bieden voor een mogelijke juridische inbedding van Informatie gestuurd optreden (IGO) in deel II van dit onderzoek.

<sup>174</sup> Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2017 art. 10

<sup>175</sup> Politiewet 2012 art. 59 voorziet zowel in het bestaan als de taak van bijzondere bijstandseenheden. Hetzelfde art. voorziet ook in de bevoegdheid tot inzet.

deze taak bestaat.<sup>176</sup> Een MSOB kan dienen als grondslag voor optreden van de krijgsmacht voor zover alle activiteiten die de krijgsmacht in dat kader verricht onder het rechtstreekse gezag en de verantwoordelijkheid van het aanvragende bestuursorgaan plaatsvinden.

### 3 Krijgsmacht en rechtsregimes voor optreden

Zoals in paragraaf 2.1 aangegeven kan de krijgsmacht voor verschillende hoofdtaken worden ingezet waarbinnen dan weer verdere differentiatie mogelijk is. Het is dan ook onmogelijk om te spreken van hét rechtsregime voor optreden in de derde hoofdtak (het ondersteunen van de civiele autoriteiten) omdat de rechtsbasis waarop de inzet plaatsvindt in sterke mate bepaalt welke rechtsregimes van toepassing zijn en welke afwijkingen daarop juridisch zijn toegestaan. Dit is bij de derde hoofdtak van de krijgsmacht nog extra van belang omdat de wettelijke bevoegdheden die nodig zijn voor een bepaalde taak alleen kunnen komen van het civiele gezag dat wordt ondersteund omdat de krijgsmacht hiervoor zelf geen wettelijke bevoegdheden heeft.<sup>177</sup>

Toch is er in het kader van dit onderzoek, dat specifiek kijkt naar het nationaal optreden van de krijgsmacht in het informatiedomein een onderwerp dat in elk geval besproken moet worden, namelijk de verwerking van persoonsgegevens. De bescherming van natuurlijke personen bij de verwerking van hun persoonsgegevens maakt deel uit van het recht op privacy<sup>178</sup> en komt dus bij veel operaties en bij inzet van de krijgsmacht dus ook bij de vervulling van de derde hoofdtak, in beeld. Ten behoeve van die bescherming zijn meerdere wetten en regelingen van kracht. Voor dit onderzoek zijn dat de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG), de bijbehorende Uitvoeringswet AVG (UAVG) en de Regeling AVG Defensie. In deze paragraaf zullen de wettelijke regelingen kort worden weergegeven. In paragraaf 5 zal ingegaan worden op de activiteiten van LIMC.

#### 3.1 Algemene verordening gegevensbescherming (AVG)

De AVG is een verordening van de Europese Unie die is bedoeld om het grondrecht van bescherming van natuurlijke personen bij de verwerking van persoonsgegevens te waarborgen en binnen de Unie te harmoniseren.<sup>179</sup> Het is een kader waarbinnen waarborgen worden geëist om gegevens adequaat te beschermen en alleen dan te verwerken wanneer daartoe een grondslag bestaat.

<sup>176</sup> Uiteraard kan de regering op basis van art 97 van de Grondwet besluiten de krijgsmacht toch in te zetten voor andere zaken die zij als vitaal belang zien. Dit zou dan echter een verandering in taakomschrijving voor defensie inhouden wat buiten het bestek van dit onderzoek valt. Voor meer informatie hierover zie bv Ducheine & Arnold, Besluitvorming bij cyberoperaties, Militaire Spectator feb 2015.

<sup>177</sup> Wel met de nuance dat onder de Politiewet 2012 een aantal bevoegdheden een 'afgeleide' zijn van de bevoegdheden van het civiele gezag, zie par. 2.4.

<sup>178</sup> Het recht op privacy is op diverse plaatsen vastgelegd onder andere in het EVRM, Universele Verklaring voor de Rechten van de Mens, Handvest Grondrechten EU en meerdere bepalingen in de grondwet. Korte samenvatting is hier te lezen <https://privacy-web.nl/artikelen/privacy-waar-hebben-het-eigenlijk-over/>. Het recht op privacy en het recht op gegevensbescherming overlappen elkaar, maar in de logica/motivering verschillen zij. Enerzijds mogen burgers zich onbespied wanen. Dit maakt onderdeel uit van privacy. Wanneer gegevens over hen verwerkt worden spreken we over gegevensbescherming. Grondwet art. 10 lid 3 en Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016, preambule onder (1), art 16 EVRM.

<sup>179</sup> Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016, preambule onder (1) en (2).

Deze Verordening, die ingevolge Artikel 93 van de Grondwet verbindende kracht heeft voor Nederland, geeft een uitgebreid stelsel van regels omtrent gegevensverwerking van persoonsgegevens waaronder rechtmatigheid, voorwaarden, rechten van betrokkenen (die overigens onder specifieke voorwaarden kunnen worden beperkt)<sup>180</sup>, verplichtingen voor de verwerkingsverantwoordelijke en de verwerker, maar ook het toezicht en sanctionering bij overtreding of niet voldoen aan de verordening. Samengevat komt het erop neer dat verwerking van persoonsgegevens alleen is toegestaan indien daarvoor een grondslag aanwezig is en de verwerking is gebonden aan een doel.

Daarnaast geeft de AVG definities van onder andere ‘persoonsgegevens’ en ‘verwerking’<sup>181</sup> waarbij opvalt dat zowel ‘persoonsgegevens’ als ‘verwerking’ erg breed gedefinieerd zijn. Zo vallen “verzamenen, vastleggen, ordenen, structureren, opslaan, bijwerken of wijzigen, opvragen, raadplegen, gebruiken, verstrekken door middel van doorzending, verspreiden of op andere manier ter beschikking stellen, aligneren of combineren, afschermen, wissen of vernietigen”<sup>182</sup> allemaal onder verwerken, waardoor informatie of gegevens die direct of indirect kunnen leiden naar een natuurlijk persoon vrijwel altijd onder deze regeling zullen vallen.

Naast de definities is in de AVG ook het toepassingsgebied zowel materieel als territoriaal vastgelegd. Het materiele toepassingsgebied betreft “het geheel of gedeeltelijk geautomatiseerd verwerken van persoonsgegevens, alsmede verwerking van persoonsgegevens die zijn opgeslagen in een bestand of die bestemd zijn om daarin te worden opgenomen.”<sup>183</sup>

Ook hierbij valt direct het zeer ruim geformuleerde materiele toepassingsgebied op waardoor de AVG in veel gevallen van al dan niet geheel geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens, van toepassing zal zijn.

Toch geeft de AVG zelf enkele activiteiten waarop de AVG niet van toepassing is waaronder, voor dit onderzoek van belang, activiteiten die (a) buiten de werkingssfeer van het Unierecht vallen<sup>184</sup> en (b) activiteiten die door lidstaten worden ondernomen bij de uitvoering van activiteiten die onder de werkingssfeer van Titel V, Hoofdstuk 2 VEU vallen.<sup>185</sup> Kort gezegd komt dit neer op het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid respectievelijk het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid.<sup>186</sup>

Ook het territoriale toepassingsgebied van de AVG is ruim gedefinieerd en omvat zowel (1) verwerking van persoonsgegevens door een in de Unie gevestigde verwerkingsverantwoordelijke of verwerker (ongeacht of de verwerking al dan niet in de Unie plaatsvindt) als ook (onder voorwaarden) (2) activiteiten van een niet in de Unie gevestigde verwerkingsverantwoordelijke of verwerker die persoonsgegevens verwerkt van natuurlijke personen die zich in de Unie bevinden.<sup>187</sup>

Samengevat geeft de AVG een uitgebreid stelsel van maatregelen ter bescherming van natuurlijke personen bij de verwerking van persoonsgegevens met een breed werkingsgebied, waarbij slechts in een beperkt aantal limitatief opgenomen gevallen de AVG niet van toepassing is.

<sup>180</sup> Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016, art 23.

<sup>181</sup> Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016, art 4 lid 1 resp. lid 2.

<sup>182</sup> Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016, art 4 lid 2.

<sup>183</sup> Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016, art 2 lid 1.

<sup>184</sup> Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016, art 2 lid 2a.

<sup>185</sup> Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016, art 2 lid 2b.

<sup>186</sup> Verdrag betreffende Europese Unie, resp. art 23-41 en 42-46.

<sup>187</sup> Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016, art 3.

### 3.2 Uitvoeringswet AVG (UAVG) en Regeling Gegevensbescherming Militaire Operaties

Om nadere regels te stellen bij de uitvoering van de AVG is in 2018 de UAVG van kracht geworden.<sup>188</sup> Voor dit onderzoek is met name artikel 2 in combinatie met artikel 3 van deze UAVG van belang. In deze artikelen wordt bepaald dat voor Nederland de AVG van overeenkomstige toepassing is op (1) verwerking van persoonsgegevens in het kader van activiteiten die buiten de werkingssfeer van het Unierecht vallen maar ook op (2) gegevensverwerking door de krijgsmacht bij de uitvoering van activiteiten die onder de werkingssfeer van artikel V hoofdstuk 2 van het Verdrag van de Europese Unie vallen. Op deze laatste bepaling zijn vervolgens weer twee uitzonderingen geformuleerd. Zo is de UAVG niet van toepassing op (a) gegevensverwerking van persoonsgegevens waarop de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten van toepassing is.<sup>189</sup> De UAVG is ook niet van toepassing op (b) de verwerking van persoonsgegevens door de krijgsmacht “voor zover de minister van Defensie daartoe besluit met het oog op de inzet of het ter beschikking stellen van de krijgsmacht ter uitvoering van de in artikel 97 van Grondwet omschreven taken.”<sup>190</sup> Indien de minister van Defensie een besluit neemt op grond van deze laatste uitzonderingsmogelijkheid dient zij dit wel zo spoedig mogelijk te melden aan de Autoriteit Persoonsgegevens.

Ter nadere uitwerking van laatstgenoemde uitzonderingsgrond uit de UAVG heeft de Staatssecretaris van Defensie in 2018 de Regeling Gegevensbescherming Militaire Operaties vastgesteld. Deze Ministeriele Regeling geeft aan welke bepalingen uit de AVG en UAVG buiten toepassing blijven en hoe in voorkomend geval moet worden omgegaan met persoonsgegevens.<sup>191</sup>

Derhalve kan gesteld worden dat de AVG van kracht is voor alle verwerking van persoonsgegevens door de krijgsmacht tenzij deze (1) onder de werking van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten vallen of indien ze (2) betrekking hebben op activiteiten gebaseerd op een besluit van de minister van Defensie tot inzet van (delen van) de krijgsmacht.

## 4 Rechtsbasis oprichting en activiteiten LIMC

In paragraaf 2 is uiteengezet dat elk krijgsmachtoptreden waarbij rechten of vrijheden van personen beperkt worden een rechtsbasis behoeft. Uit de tijdlijn<sup>192</sup> blijkt dat het LIMC in 2020 een aantal activiteiten in Nederland heeft ontplooid<sup>193</sup> die, naar het zich laat aanzien zijn aan te merken als inzet waarbij mogelijk ook rechten of vrijheden van personen zoals bescherming

<sup>188</sup> Ten tijde van dit onderzoek is een rijkswet tot goedkeuring van een Protocol tot wijziging van het Verdrag tot bescherming van persoonsgegevens van 10 oktober 2018 (Conventie 108+) in voorbereiding. De Raad van State heeft op 16 november 2022 hierover geadviseerd <https://www.raadvanstate.nl/adviezen/@132199/w16-22-0137-ii/#highlight=W16.22.0137%2fll>. Opmerkingen met betrekking tot het optreden van de krijgsmacht uit dit advies zijn meegenomen in dit rapport.

<sup>189</sup> UAVG, art. 3, lid 3b. Hierin wordt geen verandering voorzien bij goedkeuring Conventie 108+.

<sup>190</sup> UAVG, art. 3, lid 3a. De Raad van State (voetnoot 57) adviseert over deze uitzonderingsmogelijkheid om “in elk geval op hoofdlijnen wettelijk te verankeren welke beperkingen zijn toegestaan en wat hiervoor de randvoorwaarden zijn en voorts een delegatiegrondslag in de wet op te nemen waarin bepaalt wordt dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels worden gesteld”.

Zie <sup>169</sup> voor de opmerkingen die de Raad van State heeft gemaakt over deze Ministeriele Regeling.

<sup>191</sup> UAVG, art. 3, lid 3a. De Raad van State (voetnoot 57) adviseert over deze uitzonderingsmogelijkheid om “in elk geval op hoofdlijnen wettelijk te verankeren welke beperkingen zijn toegestaan en wat hiervoor de randvoorwaarden zijn en voorts een delegatiegrondslag in de wet op te nemen waarin bepaalt wordt dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels worden gesteld”.

Zie <sup>169</sup> voor de opmerkingen die de Raad van State heeft gemaakt over deze Ministeriele Regeling.

<sup>192</sup> TK 2021-2022, 32761, nr 197.

<sup>193</sup> Om al te grote overlap in dit rapport te voorkomen verwijs ik naar de gebeurtenissen als omschreven in de tijdlijn.

van het recht op privacy bij de verwerking van persoonsgegevens zijn beperkt.<sup>194</sup> Deze activiteiten vereisen een rechtsbasis. De vraag die dan rijst is welke rechtsbasis was dit? De activiteiten zijn niet onder de eerste of tweede hoofdtak te brengen (respectievelijk bescherming van het eigen of bondgenootschappelijk grondgebied en bescherming en bevordering van de internationale rechtsorde) dus wordt de vraag toegespitst op de derde hoofdtak van de krijgsmacht. In paragraaf 2 zijn de mogelijkheden voor inzet van de krijgsmacht voor de derde hoofdtak geschetst. Omdat dit een limitatieve opsomming is, kunnen de activiteiten van LIMC aan de verschillende mogelijke rechtsbases getoetst worden om daarmee bovenstaande vraag te beantwoorden. Dit zal gedaan worden in dezelfde volgorde als besproken in paragraaf 2, namelijk militaire bijstand ter handhaving van de openbare orde respectievelijk voor de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, militaire bijstand bij de bestrijding van rampen en beheersing van crises, militaire steunverlening in het openbaar belang en als laatste structurele taken.<sup>195</sup>

Om genuanceerd uitspraken te kunnen doen over de mogelijke rechtsbases maar zeker ook over de oprichting van het LIMC is het noodzakelijk eerst stil te staan bij het verschil tussen voorbereiden op en daadwerkelijk uitvoeren van de verschillende vormen van inzet.<sup>196</sup> Dit omdat het hebben van een krijgsmacht en de inzet ervan weliswaar nauw met elkaar verbonden zijn, maar juridisch gezien het hebben van een krijgsmacht niet zonder meer ook leidt tot inzet ervan.

#### 4.1 Operationele gereedstelling en inzet-specifieke gereedstelling.

Voordat de krijgsmacht daadwerkelijk ingezet kan worden dient zij hiervoor 'klaar' te zijn. Om dit te bereiken hanteert de krijgsmacht een stelsel van opleiden, trainen en oefenen wat in defensiejargon wordt aangeduid als gereedstelling. Dit hele proces is erop gericht de drie componenten van militair vermogen, de mentale, fysieke en conceptuele component,<sup>197</sup> samen te brengen om zo tot een inzetbare capaciteit te komen. Dit houdt in dat personeel en materieel aanwezig moeten zijn en vervolgens dat ze in staat zijn om hun taak uit te oefenen. De aansturing van deze gereedstelling vindt plaats onder aansturing van de Commandant der Strijdkrachten (CDS)<sup>198</sup> terwijl de commandanten van de operationele commando's (de krijgsmachtdelen Koninklijke Marine, Koninklijke Landmacht en Koninklijke Luchtmacht) zijn belast met de daadwerkelijke gereedstelling van hun commando (krijgsmachtdeel).<sup>199</sup> Nadat (een deel van) de krijgsmacht gereed is kan vervolgens daadwerkelijke inzet plaatsvinden. Dit geschiedt na een regeringsbesluit daartoe onder aansturing van de CDS, maar met inachtneming van de aanwijzingen van de minister van Defensie.<sup>200</sup> Het verschil in formulering tussen gereedstelling en daadwerkelijke inzet geeft duidelijk het verschil in karakter tussen deze activiteiten weer. Dit hangt nauw samen met de wettelijke bevoegdheden om rechten of vrijheden van personen in te kunnen perken. Bij gereedstelling, (het oefenen en trainen voor inzet) zijn er nog geen bevoegdheden om rechten of vrijheden

<sup>194</sup> Bijvoorbeeld door het volgen en verwerken van informatie uit (semi)open bronnen als social media die kwalificeren als persoonsgegevens.

<sup>195</sup> Deze laatste is geen rechtsbasis maar een categorie waarin een rechtsbasis gezocht kan worden.

<sup>196</sup> Voor een uitgebreidere versie zie Ducheine, P.A.L., Pijpers, Peter & Pouw, Eric, *Information Manoeuvre and the Netherlands Armed Forces: Legal Challenges Ahead*. Amsterdam Law School Research Paper No. 2022-12.

<sup>197</sup> Nederlandse Defensie Doctrine, den Haag 2019, p. 66.

<sup>198</sup> Algemeen organisatiebesluit defensie 2021, art. 3d

<sup>199</sup> Algemeen organisatiebesluit defensie 2021, art 12b, 13b, 14b en 15b voor respectievelijk de zee- en luchtmacht, land- en luchtmacht, land- en luchtmacht en Koninklijke Marechaussee.

<sup>200</sup> Algemeen organisatiebesluit defensie 2021, art. 3c.



van personen in te perken. Dit zal daarom altijd plaatsvinden in een omgeving waarin dit zo veilig en verantwoord mogelijk is<sup>201</sup> en binnen de in vredetijd in Nederland geldende wet en regelgeving.

Pas na een besluit tot inzet kan sprake zijn van bevoegdheden die een inbreuk op rechten of vrijheden van personen rechtvaardigen. Het gewicht van noodzakelijke inbreuk op rechten of vrijheden is medebepalend voor het bestuursorgaan dat kan besluiten tot inzet.<sup>202</sup>

Bovenbeschreven onderscheid komt ook terug in het proces van gereedstelling bij de krijgsmacht. Dit proces is grofweg onder te verdelen in twee fases, operationele gereedstelling en inzet-specifieke gereedstelling.<sup>203</sup> De eerste betreft de algemene, generieke voorbereiding op de taken waarvoor de krijgsmacht ingezet kan worden, met andere woorden de drie hoofdtaken zoals hiervoor aangegeven.<sup>204</sup> Dit is belegd bij de krijgsmacht en zolang daarbij geen rechten of vrijheden van personen worden beperkt kan en mag de krijgsmacht dit zelf inrichten en de activiteiten ontplooiën die zij daarvoor nodig acht. Dit behelst daarmee ook het oprichten van eenheden, maar ook het inrichten van nieuwe ontwikkelingsmethodieken zoals bijvoorbeeld een experimenteertomgeving. Dit dient uiteraard wel binnen de in Nederland in vredetijd geldende wet en regelgeving te geschieden.

De tweede vorm van gereedstelling, de missie-specifieke gereedstelling, ziet op een nadere gereedstelling gericht op een gegeven specifieke opdracht tot inzet waarin taak en doel van die opdracht zijn vastgelegd. Omdat in dit geval duidelijkheid bestaat waar en door wie de missie uitgevoerd zal gaan worden is dit bij uitstek de kans om de drie componenten van militair vermogen (mentaal, fysiek en conceptueel) gericht bij elkaar te brengen. Indien voor de uitvoering van die specifieke taak wettelijke bevoegdheden nodig zijn moet daar in sommige gevallen ook mee geoefend worden, ook al vóór de daadwerkelijke inzet. Dit zal dan wel beperkt zijn tot inzet voor de eerste en tweede hoofdtak omdat het daarbij om afwijkingen van in vredetijd in Nederland geldende wet en regelgeving gaat en zulke afwijkingen zoals eerder aangegeven voor optreden in het nationaal domein (de ondersteuning van civiele autoriteiten) herleidbaar moet zijn op wetgeving in formele zin.

Het volgende voorbeeld dient ter verduidelijking van de problematiek die op kan treden bij de missie-specifieke gereedstelling. In 2013 startte de krijgsmacht een militaire bijdrage in Mali met onder andere de taak “Nederland levert een specifieke militaire bijdrage om de VN-missie op de rails te krijgen, namelijk een integrale bijdrage aan de inlichtingencapaciteit”<sup>205</sup>. Een van de elementen van deze VN missie was de “*All Sources Information & Fusion Unit (ASIFU)* van in totaal 230 personen, van wie Nederland er 70 levert”. Deze eenheid “is verantwoordelijk voor het verzamelen, verwerken en analyseren van informatie op basis waarvan de militaire leiding van MINUSMA orders aan de eenheden verstrekt.”<sup>206</sup> Om deelnemende eenheden goed voor te kunnen bereiden zullen zij al in Nederland moeten kunnen oefenen en trainen voor deze inlichtingentaak. Daarvoor zouden de bevoegdheden nodig voor de taakuitoefening ook al in de voorbereiding verleend moeten worden. Deze moeten uiteraard binnen de

<sup>201</sup> Zo wordt bv schieten geleerd op een schietbaan omringd door allerlei veiligheidsbepalingen voor zowel de militairen als de omgeving.

<sup>202</sup> De regering mag het Koninkrijk pas in oorlog verklaren na voorafgaande toestemming van de Staten-Generaal (art 76 GW) terwijl bijstandsverlening in het kader van de bestrijding van rampen op het niveau van de minister van Defensie ligt.

<sup>203</sup> Zie voor een uitgebreide beschrijving: Nederlandse Defensie Doctrine 2019, p. 83.

<sup>204</sup> Zie par. 2.2.

<sup>205</sup> TK 2013-2014, 29 521, nr. 213. Art 100 brief Nederlandse deelname aan vredesmissies, p. 4.

<sup>206</sup> TK 2013-2014, 29 521, nr. 213. Art 100 brief Nederlandse deelname aan vredesmissies, p. 14.

(internationale) rechtsbasis passen en zullen specifiek toegesneden moeten zijn op de in te zetten eenheid, de taak, de periode maar ook het geografisch gebied van inzet. De internationale rechtsbasis voorziet in bevoegdheden tijdens de inzet maar creëert geen bevoegdheden voor de voorbereiding in Nederland, daar geldt de Nederlandse wet- en regelgeving.<sup>207</sup> De eenheid die naar Mali wordt uitgezonden, moet al in de voorbereiding informatie kunnen verzamelen over Mali inclusief gegevens over bijvoorbeeld de machtsstructuren, bevolking etc. om inzetbaar uitgezonden te kunnen worden. Indien dit niet wordt toegestaan zal de eenheid nog niet (geheel) missie-specifiek gereed naar Mali vertrekken en daar nog enige tijd moeten trainen met de bevoegdheden die ze in Mali, onder de daar geldende regelgeving wel hebben.<sup>208</sup>

Bovenstaand onderscheid tussen operationele gereedstelling en missie-specifieke gereedstelling is zeker in het informatiedomein soms lastig te maken, bijvoorbeeld bij het onderscheid maken tussen de verschillende (hoofd)taken maar ook hoe om te gaan met vergaring en verwerking van persoonsgegevens? Een vaardigheid die je moet beheersen bij inzet maar moeilijk te oefenen of trainen is zonder de bevoegdheden die daarvoor nodig zijn. Het juridische principe erachter is echter hetzelfde als bij alle taken van de krijgsmacht, het moet voldoen aan de wettelijke kaders. Deze wettelijke kaders gaan uit van een scheiding tussen de operationele gereedstelling (zonder bevoegdheden) en missie-specifieke gereedstelling en inzet (met bevoegdheden) die in de praktijk tot problemen leidt. Mogelijke oplossingsrichtingen voor deze problematiek in het informatiedomein komen terug in het tweede gedeelte van dit onderzoek.

De conclusie uit deze paragraaf is dat de oprichting van het LIMC en de manier waarop deze werkte in een experimenteeromgeving binnen de verantwoordelijkheden van de Commandant Landstrijdkrachten lag, voor zover dit gericht was op de operationele gereedstelling voor een van de (hoofd)taken van de krijgsmacht<sup>209</sup> waaronder dus ook voor de derde hoofdtak 'steunverlening aan civiele autoriteiten'. Dat de Commandant Landstrijdkrachten door de CDS was aangewezen als coördinerend krijgsmachtdeel voor alle land gebonden Covid-19 steun<sup>210</sup> onderstreept het belang dat Commandant Landstrijdkrachten mocht hechten aan het oprichten van het LIMC, maar schiep geen juridische grondslag voor het optreden van deze eenheid. Dat optreden dient te voldoen aan de voor Nederland in vredes-tijd geldende wet- en regelgeving.

De volgende stap was om daadwerkelijk producten van deze eenheid te vragen.<sup>211</sup> Dit heeft alle kenmerken van inzet waarbij rechten of vrijheden van personen beperkt worden en die dus een nadere rechtsbasis behoeft. Hier is het van belang te constateren dat LIMC primair ontwikkeld werd voor eerste en tweede hoofdtak<sup>212</sup> maar nu werd ingezet voor de derde hoofdtak en dus in het nationale domein. Nationale inzet van de krijgsmacht in het informatie-

<sup>207</sup> Zo zal tijdens de voorbereiding in Nederland de AVG van toepassing zijn tenzij de minister van Defensie de uitzonderingsgrond van UAVG art 3 lid 3a heeft ingeroepen.

<sup>208</sup> Een vergelijkbare informatievergaring in het nationale domein kan alleen berusten op een wet in formele zin. Daarom is deze vorm van bevoegdheidsverlening aan in te zetten eenheden ongeschikt voor de derde hoofdtak.

<sup>209</sup> Opdracht C-LAS van 20 maart 2020 om "binnen de vigerende regelgeving een bijdrage te leveren aan civiele overheden" door "capaciteiten samen te brengen, teneinde digitale en analoge producten ten behoeve van civiele en militaire besluitvorming te leveren" tijdlijn onder 3 de periode van opbouw en uitvoering LIMC.

<sup>210</sup> Operationele Aanwijzing 20.005 Defensie inzet Covid-19 van 27 maart 2020.

<sup>211</sup> Uit mailwisseling van 20 en 21 maart 2020 blijkt dat C-LAS aan Joint Intelligence Surveillance Targets Acquisition & Reconnaissance Commando (JISTARC), dit was de moedereenheid waaruit LIMC met personeel en kennis moest worden gevuld, een aantal vragen heeft gesteld. Dit betreft vragen over trends en sentimenten in de media over COVID 19, trends die wijzen op ondermijnende activiteiten, indicaties van verstoringen maatschappelijk verkeer, vertrouwen in de overheid en defensie, behoefte van de samenleving t.a.v. schaarse middelen etc.

<sup>212</sup> Dit blijkt onder andere uit de Commandanten-appreciatie van staf CLAS van 21 januari 2021, p. 3.

domein is niet per definitie uitgesloten<sup>213</sup> maar voor de derde hoofdtak kan een rechtsbasis alleen gevonden worden in een wet in formele zin. Om die reden kan missie-specifieke gereedstelling met extra bevoegdheden geen nadere rechtsbasis opleveren. Daarmee komen alleen de mogelijkheden genoemd in paragraaf 2 in aanmerking die nu achtereenvolgens in beschouwing worden genomen.

## 4.2 LIMC en de militaire bijstand ter handhaving van de openbare orde respectievelijk de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde

In paragraaf 2.4 is aangegeven dat de Politiewet 2012 de juridische mogelijkheid biedt voor bijstandsverlening door LIMC ten behoeve van de openbare orde of ter handhaving van de strafrechtelijke rechtsorde. In beide gevallen is een verzoek dat vervolgens is geautoriseerd door de minister van Justitie & Veiligheid in overeenstemming met de minister van Defensie de rechtsbasis. Alhoewel uit de tijdslijn blijkt dat deze optie op diverse momenten ter sprake en verkend is geweest heeft dit nimmer tot een formeel verzoek geleid en is ook geen autorisatie van de minister van Justitie en Veiligheid tot bijstand verleend. Juridisch gezien was een bijstandsverzoek op basis van artikel 58 Politiewet 2012 mogelijk geweest. Of autorisatie door de minister van Justitie en Veiligheid zou hebben plaatsgevonden valt buiten het bestek van dit onderzoek.<sup>214</sup> De vraag of activiteiten door middel van informatie gestuurd optreden (IGO)<sup>215</sup> rechtmatig mogelijk zijn bij een bijstandsverzoek op basis van de Politiewet 2012, zal nader worden gezien in deel twee van dit onderzoek.

## 4.3 LIMC en militaire bijstand voor de bestrijding van rampen en crises

De in paragraaf 2.5 genoemde Wet veiligheidsregio's biedt ook een mogelijke rechtsbasis voor de activiteiten van het LIMC maar ook hier geldt dat hiervoor een verzoek van een bevoegde autoriteit, en vervolgens een goedkeuring door de minister van Justitie en Veiligheid aan ten grondslag moet liggen. Uit de tijdslijn blijkt dat deze optie in 2020 is overwogen maar niet is doorgezet. Vast staat dat er geen officieel verzoek noch autorisatie is gekomen. De conclusie is dan ook dat de Wet veiligheidsregio's geen rechtsbasis bood voor de activiteiten van LIMC in 2020.

## 4.4 LIMC en militaire steunverlening in het openbaar belang

Paragraaf 2.6 beschrijft de mogelijkheid voor militaire steunverlening in het openbaar belang (MSOB) als grondslag<sup>216</sup> voor activiteiten binnen de derde hoofdtak. Dit kan gebeuren op

<sup>213</sup> In deel twee van dit onderzoek wordt hier nader op ingegaan. Het volgen en verwerken van informatie uit (semi)open bronnen als *social media* die kwalificeren als persoonsgegevens om hier vervolgens gericht op te kunnen sturen valt hier bijvoorbeeld onder.

<sup>214</sup> Een dergelijk verzoek moet beoordeeld worden op de mate waarin de politie deze activiteiten noodzakelijk acht maar niet zelf kan verrichten, niet op het kunnen en willen uitvoeren van de activiteiten door LIMC.

<sup>215</sup> Wat informatie gestuurd optreden inhoudt zal worden besproken in deel 2 van dit onderzoek. Het volgen en verwerken van informatie uit (semi)open bronnen als *social media* die kwalificeren als persoonsgegevens om hier vervolgens gericht op te kunnen sturen valt hier bijvoorbeeld onder.

<sup>216</sup> Zie par. 2.6 voor het verschil tussen rechtsbasis en grondslag voor optreden van de Krijgsmacht.

verzoek van een civiele autoriteit die één van haar taken niet, niet op tijd of onvoldoende uit kan voeren.<sup>217</sup> Anders gezegd het moet gaan om een taak die juridisch bij de verzoekende autoriteit ligt en die de wettelijke bevoegdheden heeft om die taak uit te voeren. De krijgsmacht kan hier dan in steunen onder het gezag en de verantwoordelijkheid van de steunvragende civiele autoriteit.<sup>218</sup>

In de tijdlijn is te zien dat er een concept verzoek tot steunverlening op basis van de regeling MSOB in voorbereiding is geweest<sup>219</sup> waaruit blijkt dat de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) problemen voorzag als gevolg van desinformatie in relatie tot Covid-19 en niet over genoeg capaciteit beschikte om de grote hoeveelheden desinformatie rondom Covid-19 te signaleren en te duiden. Dit conceptverzoek is echter niet geformaliseerd en dus ook niet goedgekeurd.<sup>220</sup> Daarmee kan de regeling MSOB geen rechtsbasis noch een grondslag bieden voor de LIMC activiteiten van 2020.

## 4.5 LIMC en structurele taken

Zoals in paragraaf 2.7 aangegeven kan aan een deel van de krijgsmacht structurele taken worden toebedeeld. Bij een taak waarbij ook wettelijke bevoegdheden behoren kan dit alleen door dit vast te leggen in een wet met daarin omschreven om welke bevoegdheden het gaat en onder welke voorwaarden van die bevoegdheden gebruik gemaakt mag worden. Voor het LIMC is dit niet het geval geweest dus ook daar kan geen rechtsbasis worden gevonden. Het zou juridisch mogelijk geweest zijn het LIMC onder de paraplu van de Militaire Inlichtingen en Veiligheidsdienst (MIVD) te brengen om vervolgens activiteiten uit te voeren als onderdeel van deze dienst. De rechtsbasis voor de activiteiten van het LIMC zou in dat geval de Wiv 2017 zijn geweest. Deze wet zou tevens het rechtsregime aangeven waaraan de activiteiten zouden moeten voldoen. Nu er vanaf is gezien deze weg te bewandelen, bood ook de Wiv 2017 geen rechtsbasis voor het optreden van LIMC.

## 4.6 Conclusie

De conclusie op basis van de juridische context omtrent de oprichting en werkwijze van het LIMC is tweeledig. De feit dat het LIMC is opgericht en de manier waarop het in een experimenteeromgeving zou gaan functioneren past binnen de juridische kaders voor de krijgsmacht voor zover dit gericht was op de operationele gereedstelling voor een van de (hoofd) taken van de krijgsmacht waaronder ook steunverlening aan civiele autoriteiten. De werkwijze in een experimenteeromgeving moet voldoen aan de voor Nederland in vredetijd geldende wet- en regelgeving.

Het vervolgens in kaart brengen en trendanalyses maken van gebeurtenissen rondom Covid-19 is te kwalificeren als inzet van het LIMC en hiervoor ontbrak de benodigde rechtsbasis/grondslag waardoor geen sprake was van een rechtmatige inzet.

<sup>217</sup> Regeling militaire steunverlening in het openbaar belang, art 3 lid 2.

<sup>218</sup> Zie par. 2.6.

<sup>219</sup> Concept aanvraagformulier steunverlening in het openbaar belang dd 10 mei 2021. In bezit van onderzoeker.

<sup>220</sup> Omdat het concept MSOB verzoek niet is ingediend is ook niet nader onderzocht of de NCTV wel de bevoegdheid bezat om desinformatie rond Covid-19 te signaleren en te duiden.

## Deel II | Verkenning informatiegestuurd optreden

### 5 Een toekomstgerichte juridische inbedding voor informatie gestuurd optreden (IGO)

Zoals in de inleiding weergegeven beslaat het tweede gedeelte van dit rapport een verkenning naar principes en richtlijnen voor het borgen van de juridische grondslag voor informatie gestuurd optreden (IGO). Om dit te kunnen doen zal in paragraaf 5.1 het begrip IGO nader worden toegelicht. In paragraaf 5.2 zal worden bezien waarom defensie IGO wil gebruiken en in paragraaf 5.3 of dit in gelijke mate voor de drie hoofdtaken van de krijgsmacht moet gelden.<sup>221</sup> Vervolgens zal de uitdaging van trainen en opleiden in en met IGO in relatie tot de verwerking van persoonsgegevens en meer specifiek de AVG worden bezien, waarbij mogelijke oplossingen voor deze problematiek op hoofdlijnen worden besproken. Paragraaf 5.7 beëindigt dit deel van het onderzoek met een conclusie.

#### 5.1 Wat is IGO?

Al enige jaren wordt binnen defensie gesproken over IGO maar niet altijd op eenzelfde manier.<sup>222</sup> Zo is IGO bij de Koninklijke Marechaussee ingevoerd ter verbetering van de bestrijding van criminaliteit.<sup>223</sup> Andere delen van de krijgsmacht hanteren het begrip IGO anders en wel op de manier zoals weerspiegeld in de Defensievisie 2035. Deze Defensievisie, die richting geeft aan wat defensie is en moet zijn in 2035, vermeldt dat informatiegestuurd optreden het mogelijk maakt om “snel relevante en betrouwbare informatie (te) vergaren, verwerken en analyseren. Daarmee kunnen we snel en beslissend handelen. Informatie wordt steeds meer een gevechtscapaciteit die we moeten kunnen inzetten. Specifiek gaat het hier om het verstoren van de informatiepositie van anderen en het beschermen van onze eigen informatiepositie.”<sup>224</sup> Deze invulling van IGO bouwt voort op een trend die ervan uitgaat dat informatie gebruikt kan worden als wapen, middel en doel,<sup>225</sup> soms ook wel aangeduid als informatie-manoeuvre<sup>226</sup> waarbij informatie gezien wordt als een bij het militair vermogen behorende capaciteit. Hiermee kan informatie niet alleen dienen voor het versnellen van de inzet van wapensystemen, maar kan het ook als zelfstandig wapen gebruikt worden.<sup>227</sup> Dit onderzoek richt zich op deze laatste kijk op IGO en maakt daarvoor gebruik van de door de minister van Defensie gegeven beschrijving: “Informatie Gestuurd Optreden (IGO) houdt in dat Defensie in staat is om alle relevante informatie op elk gewenst niveau tijdig te verwerven, te verwerken, te verspreiden en in te zetten. Dit is nodig voor snellere en kwalitatief hoogwaardiger besluitvorming, waardoor de juiste middelen, op het juiste moment en op de juiste

<sup>221</sup> Zoals beschreven in paragraaf 2.2. Deze indeling van de hoofdtaken van de krijgsmacht kan natuurlijk wijzigen maar dat valt buiten het bestek van dit onderzoek.

<sup>222</sup> Zie bv. Pijpers, Peter and Ducheine, P.A.L., “If You Have a Hammer...” Reshaping the Armed Forces’ Discourse on Information Maneuver (November 1, 2021). Amsterdam Law School Research Paper No. 2021-34, Amsterdam Center for International Law No. 2021-12.

<sup>223</sup> Zie bv Van data naar dader, informatie gestuurd optreden bij de Koninklijke Marechaussee, beschikbaar op <https://www.kvbk.nl/van-data-naar-dader>.

<sup>224</sup> Defensievisie 2035. Vechten voor een veilige toekomst, p. 25.

<sup>225</sup> Informatie als wapen, middel en doel. Adviesrapport hoe actoren effectief te beïnvloeden en hoe dit te organiseren binnen defensie, dec 2016. Departementaal vertrouwelijk

<sup>226</sup> Die naamgeving vloeit voort uit de oprichting van het Wapen voor Informatie manoeuvre, zie Ducheine, Moerkens en de Haan in MS. <https://www.militairespectator.nl/thema/geschiedenis-operaties/artikel/informatiemanoeuvre-en-nieuwe-traditieverbanden-de-koninklijke>.

<sup>227</sup> Defensievisie 2035. Vechten voor een veilige toekomst, p. 31.

plaats kunnen worden ingezet, teneinde de gewenste - operationele - effecten te bereiken om daarmee het gedrag of de omgeving van onze opposenten te beïnvloeden met daarbij zo min mogelijk nevenschade.”<sup>228</sup>

Uit bovenstaande beschrijving is voor dit onderzoek het volgende te concluderen. IGO wordt beschreven als een manier van opereren door de krijgsmacht en niet als een taakomschrijving. Met andere woorden IGO gaat over het ‘hoe’ en niet over het ‘wat’ van de krijgsmacht. Dit is van belang omdat met de komst van IGO niets verandert aan de mogelijke rechtsbases voor de inzet van de krijgsmacht. De nadruk van dit onderzoek zal daarom liggen bij de rechtsregimes van het ‘hoe’.<sup>229</sup> Daarbij is het van belang te realiseren dat door de komst van IGO ook de toepasselijke rechtsregimes niet veranderen<sup>230</sup> maar wellicht is aanpassing van de interpretatie en toepassing van bepaalde regels wél noodzakelijk. Daarnaast komt met IGO het gegevensbeschermingsrecht vrijwel direct in beeld wat zonder IGO minder het geval was.

## 5.2 Waarom IGO bij defensie?

Een wat langer citaat uit de Defensievisie 2035 geeft het belang dat defensie hecht aan IGO weer.

*“Vroeger had je alleen land, lucht en zee. Daar zijn onze krijgsmachtdelen op gebaseerd. In het afgelopen decennium zijn echter in Nederland en internationaal het cyberdomein en de ruimte erkend als militair domein” [...] Omdat de afhankelijkheid tussen de vijf domeinen groeit moeten we over de domeinen heen (multidomein) denken, organiseren, opereren en commandovoeren. [...] Maar dan zijn we er nog niet. Bij hybride conflictvoering worden militaire middelen met civiele middelen gecombineerd. De informatieomgeving is hierbij een belangrijk terrein. Denk aan ontwrichtende cyberaanvallen en desinformatiecampagnes. Deze dreigingen zijn permanent, defensie-overstijgend en niet gebonden aan fysieke locaties. Dat is een uitdaging, want onze militaire inzet is veelal in tijd afgebakend en gericht op een specifieke (geografische) operatie.”<sup>231</sup>*

De oplossing wordt gezocht in IGO, wat moet resulteren in een gezaghebbende informatiepositie waarmee multidomein en geïntegreerd optreden mogelijk is.<sup>232</sup>

Bovenstaand fragment geeft niet alleen de ambitie van defensie weer om multidomein op te kunnen treden (in de vijf militaire domeinen land, lucht, zee, ruimte en cyberspace) maar ook dat de informatieomgeving een belangrijk terrein is om in te kunnen opereren, zeker in situaties waar militaire en civiele middelen worden gecombineerd bij conflictvoering.<sup>233</sup> Juist uit deze verwevenheid van domeinen en de (hybride) combinatievormen binnen conflicten kunnen uitdagingen voortkomen omdat ‘traditionele’ militaire inzet in tijd en geografische locatie afgebakend kunnen worden waar dit in het informatiedomein minder makkelijk is. Voor de juridische inbedding is het daarom belangrijk terug te gaan naar wat hiervoor beschreven is over rechtsbases en rechtsregimes om ervoor te zorgen dat de ambitie, zoals vastgelegd in Defensievisie 2035, op een rechtmatige manier ingevuld kan worden.

<sup>228</sup> TK 2021-2022 35925-X, nr. 9, p. 23.

<sup>229</sup> Zie par. 2.1.

<sup>230</sup> Het is wel mogelijk om een rechtsregime te wijzigen maar dient te geschieden volgens de daarvoor geldende procedures voor wetgeving.

<sup>231</sup> Defensievisie 2035, p. 33.

<sup>232</sup> Defensievisie 2035 inrichtingsprincipe 5 en 6.

<sup>233</sup> Niet voor niets wordt informatie (I), naast diplomatie (D), militair (M) en economie (E), vaak afgekort als DIME gezien als een van de vier machtsmiddelen van een staat. Nederlandse Defensie Doctrine, p. 21.

### 5.3 IGO en de drie hoofdtaken van de krijgsmacht

IGO is een manier van werken. Met andere woorden, door de komst van IGO verandert niets aan de taakomschrijving van defensie. De grondwettelijke doelomschrijving en de beleidsmatig afgeleide drie hoofdtaken van de krijgsmacht zijn gelijk gebleven.<sup>234</sup> Wat met het toenemende belang van informatie wel verandert, is de steeds verder voortschrijdende verwevenheid in taken zowel binnen de drie hoofdtaken van defensie als in civiel-militaire samenwerking. Zoals eerder aangegeven kan deze verwevenheid leiden tot afbakeningsuitdagingen. Wie moet welke taken uitvoeren?

Een voorbeeld kan dit verduidelijken. De midterm review 2021 van de Nationale Veiligheid Strategie vermeldt onder het kopje ‘Militaire dreigingen tegengaan’:

*“De afgelopen jaren is de eerste hoofdtak van de krijgsmacht, de bescherming van het eigen en bondgenootschappelijk grondgebied, steeds belangrijker geworden. Tegelijkertijd neemt het belang van de andere hoofdtaken niet af. [...] We moeten inspringen op nieuwe technologische ontwikkelingen, de dominante(re) rol die informatie gaat spelen in zowel conflictpreventie en oorlogvoering onderkennen en ons voorbereiden op conflicten die zich tegelijkertijd in verschillende domeinen ontploffen, inclusief het cyberdomein. Dit vraagt nauwe civiel-militaire samenwerking in de aanpak van digitale en statelijke dreigingen.”<sup>235</sup>*

Over hetzelfde onderwerp meldt de Nationaal Coördinator Terrorismedbestrijding en Veiligheid in het Cybersecuritybeeld Nederland 2021:

*“Om ongestoord te kunnen functioneren, is weerbaarheid van de samenleving tegen digitale dreiging cruciaal. De veiligheid van digitale processen is essentieel in onze sterk gedigitaliseerde maatschappij. Digitale veiligheid is dus onlosmakelijk verbonden met de nationale veiligheid. De vraag ‘hoe digitaal veilig is Nederland?’ is eigenlijk niet te beantwoorden en bovendien bestaat honderd procent veiligheid niet. Digitale processen kunnen altijd uitvallen door technisch of menselijk falen. De digitale ruimte is bovendien hét speelveld van een groeiend aantal staten, waarbij cyberaanvallen het nieuwe normaal zijn. Daarnaast hebben aanvallen door cybercriminelen inmiddels een industriële schaal bereikt. De digitale dreiging is dan ook permanent en neemt eerder toe dan af, met alle mogelijke gevolgen van dien.”<sup>236</sup>*

De afbakeningsuitdagingen zijn legio. Bijvoorbeeld: Is een digitale aanval vergelijkbaar met traditionele militaire aanval? In hoeverre is hier dan een taak weggelegd voor de krijgsmacht en indien dit zo is, waar binnen de krijgsmacht en tegen alle digitale aanvallen of alleen tegen aanvallen die ook fysieke schade opleveren vergelijkbaar met schade door traditioneel militair geweld? Heeft de krijgsmacht ook beschermingstaken tegen digitale dreigingen en zo ja alleen in zichtbare en zodanig benoemde gewapende conflicten en oorlogen of gelet op de permanente digitale dreiging ook daarbuiten, zowel in tijd als in geografisch opzicht? Kortom, wie voert welke taken uit? Juist dit soort uitdagingen maken dat het uitgangspunt, de rechtsbasis voor inzet en vervolgens het toepasselijke rechtsregime voor het optreden duidelijk moeten zijn. Dit leidt tot de vraag naar de relatie tussen IGO en de rechtsbases oftewel is IGO voor alle drie de hoofdtaken op eenzelfde manier toepasbaar om vervolgens te kunnen kijken naar het rechtsregime wat dit optreden reguleert. Zonder al te diep in te gaan op de verschillen in rechtsbases voor de hoofdtaken van defensie kan wel een tweedeling gemaakt worden. Daar waar de eerste en tweede hoofdtaken met

<sup>234</sup> Zie bv Defensienota 2022, p.16.

<sup>235</sup> Midterm review 2021 Nationale Veiligheid Strategie, p. 15.

<sup>236</sup> Cybersecuritybeeld Nederland 2022, p. 7.

name een externe dimensie hebben<sup>237</sup> is de derde hoofdtak in principe nationaal van karakter.<sup>238</sup> Dit heeft gevolgen voor de juridische inbedding van IGO en daarom zal deze tweedeling hierna gevolgd worden.

## 5.4 IGO en de derde hoofdtak

Defensie maakt in de beschrijvingen die gegeven worden voor IGO, nergens een onderscheid met betrekking tot de eerste, tweede of derde hoofdtak. Toch geven termen als “informatie als wapen, middel en doel” maar zeker ook “gewenste effecten bereiken om daarmee het gedrag of de omgeving van onze opponenten te beïnvloeden met daarbij zo min mogelijk nevenschade” aanleiding om te stellen dat IGO vooral gericht lijkt op de eerste en tweede hoofdtak. Met IGO wordt namelijk informatie op allerlei manieren verzameld, verwerkt en vervolgens gebruikt om de basis te vormen voor snellere en betere besluitvorming zodat de gewenste –operationele- effecten (beter) bereikt kunnen worden. Het gaat dus om het beter bereiken van de eigen doelen door het gedrag of omgeving van anderen te beïnvloeden. Dit is veel minder te relateren aan de derde hoofdtak, steunverlening aan civiele autoriteiten waarbij de krijgsmacht immers geen eigen doelen heeft.

Zoals in paragraaf 2.1 uiteengezet, kan en mag de overheid rechten of vrijheden van personen beperken mits daarvoor een door de wetgever gegeven rechtsbasis bestaat en binnen de door diezelfde wetgever gegeven grenzen. Indien de krijgsmacht in het kader van de eerste en tweede hoofdtak een capaciteit heeft ontwikkeld om het gedrag of de omgeving van mensen door middel van informatie te observeren, analyseren en vervolgens te beïnvloeden is het de vraag of het juridisch mogelijk<sup>239</sup> is deze capaciteit ook richting de eigen bevolking in te zetten (nationale inzet). Een dergelijke inzet kan namelijk rechten of vrijheden van burgers beperken en zal dus een rechtsbasis in de vorm van een wet in formele zin moeten hebben en vervolgens binnen het op die inzet van kracht zijnde rechtsregime plaats moeten vinden om rechtmatig te kunnen zijn.

Het is maar de vraag of een van de opties voor bijstand of steunverlening zoals besproken in paragraaf 2.3 tot en met 2.6 een basis kan bieden omdat dit alleen kan als de bijstand vragende instantie zelf over de wettelijke bevoegdheden tot dergelijke inzet beschikt.<sup>240</sup> In dat geval zal de inzet van de krijgsmacht onder het toepasselijke regime van de verzoekende instantie plaats moeten vinden. De vraag of de krijgsmacht haar capaciteit daarvoor in wil zetten is geen juridische overweging en valt daarmee buiten dit deelonderzoek.

Indien het (politiek) gewenst is dat de krijgsmacht zelfstandig bijvoorbeeld in het kader van de bescherming van belangen van het Koninkrijk<sup>241</sup> gebruik kan maken van haar capaciteiten

<sup>237</sup> De eerste hoofdtak wijst naar het optreden van de krijgsmacht in het kader van individuele of collectieve zelfverdediging. Hiervoor zijn duidelijke criteria gesteld in het internationaal publiekrecht. Uiteraard kan zelfverdediging zowel binnen als buiten de grenzen van het Koninkrijk worden uitgeoefend en daarmee heeft zelfverdediging zowel een interne als een externe dimensie. Maar het is pas relevant bij een gewapend aanval van buitenaf en bij direct daaraan gerelateerde activiteiten. Optreden in het kader van tweede hoofdtak, beschermen en bevorderen van de internationale rechtsorde geschiedt op basis van een besluit van het kabinet om deel te nemen aan een operatie die gemandateerd is door een bevoegd orgaan van een internationale organisatie (m.n. de VN VR) om internationale vrede en veiligheid te handhaven. In de regel bestaat zulk optreden uit deelname aan een multinationale vredesmacht dat opereert om specifieke taken uit te voeren in een gegeven “Host State” of crisisgebied. Dit heeft in vrijwel alle gevallen slechts een marginale interne dimensie.

<sup>238</sup> In principe nationaal omdat defensie ook kan ondersteunen bij het verlenen van humanitaire hulp na een ramp in het buitenland. Dit is voor dit onderzoek verder niet van belang en wordt daarom buiten beschouwing gelaten.

<sup>239</sup> Of het vervolgens wenselijk is om gebruik te maken van een mogelijkheid is een politieke keuze die buiten het bestek van dit onderzoek valt.

<sup>240</sup> Een voorbeeld zou kunnen zijn het verzamelen en vervolgens analyseren van sentimenten onder de bevolking om daar vervolgens gerichte actie op te ondernemen. Hierop wordt nader ingegaan in par. 6.6.2 hierna.

<sup>241</sup> Zie art 97 Grondwet. Dit is waarschijnlijk alleen reëel bij scenario's waarbij ook de eerste hoofdtak in beeld is of komt.



in de informatieomgeving binnen Nederland dan is het creëren van een nieuwe rechtsbasis in de vorm van een formele wet de aangewezen weg. In deze nieuwe wet moet dan, zoals in paragraaf 2.7 is aangegeven, zowel worden vastgelegd waarvoor deze capaciteit gebruikt kan worden, alsmede de grenzen waarbinnen de taak uitgevoerd dient te worden.

Omdat deze vorm van inzet van de krijgsmacht op dit moment minder voorzienbaar lijkt, bestaat op dit moment geen directe noodzaak voor defensie om zich voor te bereiden op een dergelijke inzet. Dit is wezenlijk anders bij de eerste en tweede hoofdtaak die aan bod komen in de volgende paragraaf.

## 5.5 IGO en de eerste en tweede hoofdtaak

Hiervoor werd al opgemerkt dat de eerste en tweede hoofdtaak beide een sterke externe dimensie hebben. Vanwege de overeenkomsten tussen de eerste twee hoofdtaken worden ze hier gezamenlijk besproken.

Zoals in paragraaf 5.3 opgemerkt betreft IGO 'slechts' een manier van optreden die, zoals in paragraaf 5.4 aangegeven vooral mogelijkheden creëert bij inzet ten behoeve van de eerste en tweede hoofdtaak. Voor dit onderzoek betekent dit dat er, net als bij de derde hoofdtaak geen veranderingen optreden in de mogelijke rechtsbases voor inzet. Het is daarom voldoende om te kijken naar de wijze van de inzet, met andere woorden de van kracht zijnde rechtsregimes.

Het voert hier te ver om alle verschillende mogelijke rechtsregimes te bespreken maar wat ze gemeen hebben is dat ze de mogelijkheid bieden om af te wijken van bepaalde in vredetijd in Nederland geldende regels. Specifieke rechtsregimes of uitzonderingen op de bestaande regels creëren de mogelijkheid voor de krijgsmacht om haar taak bij inzet op een rechtmatige manier uit te voeren.<sup>242</sup> Het is daarbij niet zo dat de bestaande regels ophouden te bestaan maar er mag, indien aan de voorwaarden daarvoor wordt voldaan,<sup>243</sup> van worden afgeweken. Hiermee komen we aan een uitdaging die IGO in relatie tot de eerste en tweede hoofdtaak oplevert. Vrijwel alle speciale rechtsregimes die uitzonderingen op vredestijdregels voor Nederland mogelijk maken zijn toegespitst op de specifieke omstandigheden van inzet van de krijgsmacht buiten Nederland.<sup>244</sup> Dit houdt in dat bevoegdheden die rechten of vrijheden van personen beperken maar nodig zijn voor de uitvoering van de taak ook beperkt zullen zijn tot die, in zowel tijd als geografisch gebied, afgebakende inzet.<sup>245</sup>

Defensie ziet IGO als een essentieel onderdeel van inzet tegen huidige en toekomstige dreigingen en heeft daarom de ambitie uitgesproken om niet alleen zichzelf beter te beschermen tegen manieren waarop tegenstanders informatie gebruiken om "onze wil, perceptie, gedrag en systemen te beïnvloeden"<sup>246</sup>, maar ook om "met eigen capaciteiten zowel defensief als offensief op te kunnen treden, altijd binnen de daarvoor geldende ethische en juridische kaders."<sup>247</sup> Om dit te kunnen bereiken moet geïnvesteerd worden in middelen, opleidingen en trainingen. Het opereren in het informatiedomein met de huidig beschikbare middelen zoals

<sup>242</sup> De verscheidenheid aan bijzondere bepalingen zijn legio. Van het humanitair oorlogsrecht waarin het binnen de regels van dat oorlogsrecht geoorloofd is tegenstanders te doden tot aan een uitzonderingsmogelijkheid op de UAVG op verwerking van persoonsgegevens door de krijgsmacht bij inzet of ter beschikking stellen van de krijgsmacht ter uitvoering van de in de grondwet omschreven taken (art. 3 lid 3a UAVG waarover later meer).

<sup>243</sup> Wat die voorwaarden zijn is afhankelijk van de taak en het mandaat waaronder de krijgsmacht ingezet wordt.

<sup>244</sup> Een uitzondering hierop is de verdediging van het eigen grondgebied maar dit gaat pas spelen bij een gewapende aanval van buitenaf op Nederland.

<sup>245</sup> Waarbij het geografische gebied (met uitzondering van de verdediging van het eigen grondgebied) altijd buiten Nederland ligt.

<sup>246</sup> Defensievisie 2035, p.32.

<sup>247</sup> Defensievisie 2035, p.32.

analysetools, is relatief nieuw voor de krijgsmacht en daarom zal experimenteren soms nodig zijn om de mentale, fysieke en conceptuele componenten bij elkaar te brengen om zo tot een inzetbare capaciteit te komen.<sup>248</sup> Maar hoe bereik je deze capaciteit als je in de voorbereiding (nog) niet beschikt over de bevoegdheden noodzakelijk bij daadwerkelijke inzet?

Hoe deze voorbereiding, of in defensiejargon gereedstelling,<sup>249</sup> juridisch kan worden ingebed is onderwerp van het laatste deel van dit onderzoek. Hoewel IGO over veel meer dan alleen persoonsgegevens gaat zal toch de nadruk op de verwerking van persoonsgegevens liggen omdat dit direct aan rechten of vrijheden van personen raakt en omdat hier een specifiek rechtsregime op van toepassing is.<sup>250</sup>

## 5.6 IGO en gereedstelling onder de AVG<sup>251</sup>

Zoals in paragraaf 3.2 aangegeven is voor alle verwerking van persoonsgegevens door de krijgsmacht de AVG van kracht tenzij deze onder de werking van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2017 vallen of indien ze betrekking hebben op activiteiten gebaseerd op een besluit van de minister van Defensie tot inzet of ter beschikking stellen van (delen) van de krijgsmacht ter uitvoering van de in artikel 97 van de Grondwet omschreven taken. Concreet voor dit onderzoek volgt hieruit dat activiteiten in het kader van de operationele gereedstelling<sup>252</sup> van (delen van) de krijgsmacht, vallen onder het regime van de AVG. Dit levert in de praktijk de nodige juridische uitdagingen op omdat in het kader van oefenen, trainen voor en experimenteren met IGO behoefte kan bestaan aan toepassingen van werken met informatie die pas beschikbaar komen bij daadwerkelijke inzet.<sup>253</sup>

Bij de beschouwing over juridische inbedding van mogelijke oplossingsrichtingen voor deze problematiek is het goed het legaliteitsbeginsel in herinnering te brengen. De overheid kan en mag rechten of vrijheden van personen slechts beperken als daarvoor een door de wetgever gegeven rechtsbasis bestaat en binnen de door diezelfde wetgever gegeven grenzen, het rechtsregime.<sup>254</sup> Voor het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer in verband met het verwerken van persoonsgegevens<sup>255</sup> is dit onder andere gebeurd in de AVG en de daarop gebaseerde UAVG.

De gereedstellingsproblematiek bij IGO bestaat eruit dat de AVG door velen binnen defensie als te beperkend wordt ervaren om voor daadwerkelijke inzet te kunnen opleiden, trainen en experimenteren met werken in het informatiedomein. De reden hiervoor is dat een deel van daarvoor benodigde informatie kwalificeert als persoonsgegevens en de AVG zonder een grondslag daarvoor de verwerking<sup>256</sup> daarvan voor de krijgsmacht in beginsel niet toestaat.<sup>257</sup>

<sup>248</sup> Nederlandse Defensie Doctrine, p. 66.

<sup>249</sup> Zie par. 4.1.

<sup>250</sup> De AVG en UAVG, zie par. 3.

<sup>251</sup> Dit onderwerp en de onderliggende problematiek komt uitvoerig aan bod in Ducheine, Pijpers & Pouw 2022, Information manoeuvre and the Netherlands armed forces: legal challenges ahead, beschikbaar op [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=4113046](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4113046). Voor mogelijke aanvullingen op de AVG en aanpassing van de UAVG als gevolg van de goedkeuring van Conventie 108+ zie voetnoot 57.

<sup>252</sup> Alles wat geschiedt voorafgaand aan een besluit tot daadwerkelijke inzet, zie par.4.1.

<sup>253</sup> Om bijvoorbeeld te kunnen beoordelen of het volgen en analyseren van- en actief deelnemen aan *social media* geschikt is om een bepaald doel te behalen zou je dit willen uitproberen.

<sup>254</sup> Zie par. 2.1.

<sup>255</sup> Zoals vastgelegd in de Grondwet, artikel 10 lid 2.

<sup>256</sup> Zoals in par. 3.1 aangegeven zijn de definities van 'persoonsgegevens' en van 'verwerken' breed gedefinieerd

<sup>257</sup> Zie bv Ducheine, Pijpers & Pouw 2022, Information manoeuvre and the Netherlands armed forces: legal challenges ahead.

Indien deze perceptie wordt onderschreven<sup>258</sup> en inderdaad verbetering behoeft, betekent dat voor dit onderzoek dat er drie hoofdrichtingen bestaan om deze gereedstellingsproblematiek te ondervangen. Als eerste, nieuwe wettelijke mogelijkheden voor taken en bevoegdheden creëren (par 5.6.1). De tweede richting is aanpassen van de huidige regelgeving, met name de UAVG (par. 5.6.2) en als derde hoofdrichting kan de huidige regelgeving in stand gehouden worden om daarbinnen te komen tot optimalisatie van de mogelijkheden (par.5.6.3). Deze drie hoofdrichtingen zullen hieronder achtereenvolgens (kort) worden besproken. Hierbij moet wel de opmerking geplaatst worden dat met name bij de eerste en tweede hoofdrichting het onderscheid is gebaseerd op het uitgangspunt van de hoofdrichting en dat bij het verder uitwerken een zekere mate van overlap op kan treden. Bij de eerste hoofdrichting is nieuwe wetgeving het uitgangspunt waarbij niet uitgesloten is dat als gevolg van die nieuwe wetgeving ook bestaande wet- en regelgeving aangepast moet worden. Bij de tweede hoofdrichting is aanpassen van bestaande wetgeving het uitgangspunt maar een aanpassing kan nieuwe regelgeving noodzakelijk maken om de aanpassing verder uit te werken.

#### 5.6.1 Nieuwe wettelijke mogelijkheden en nieuwe alternatieven voor de AVG

De overheid moet de grondrechten van haar burgers beschermen. De AVG voorziet in een regeling voor de bescherming van het recht op privacy bij de verwerking van persoonsgegevens. De overheid kan deze bescherming in bepaalde gevallen beperken en de AVG biedt hiervoor de ruimte door een uitzonderingsmogelijkheid voor onder andere bepaalde krijgsmacht activiteiten te bieden.<sup>259</sup> Nederland heeft op een tweetal uitzonderingen na, gekozen voor de krijgsmacht geen gebruik te maken van deze uitzonderingsmogelijkheid. Om toch gebruik te kunnen maken van de geboden uitzonderingsmogelijkheid is aanpassing van de UAVG noodzakelijk.<sup>260</sup> Dit houdt automatisch in dat een andere in de toepassing beperkte wettelijke regeling voor de bescherming van persoonsgegevens in de plaats van de AVG moet treden. Omdat hier een (grond)recht in het geding is, zal dat via een wet in formele zin moeten.<sup>261</sup>

Een eerste mogelijkheid is het creëren van regelgeving waarin de taak of taken van de krijgsmacht worden vastgelegd in een wet in formele zin om daar vervolgens een bijpassend eigen rechtsregime voor het verwerken van persoonsgegevens op te baseren.<sup>262</sup> Deze wet zou dan tevens een nieuwe nationale rechtsbasis opleveren voor inzet van de krijgsmacht.<sup>263</sup> Omdat er met IGO geen verandering is gekomen in de taakomschrijving voor de krijgsmacht is de weg naar een dergelijke krijgsmachtwet<sup>264</sup> mogelijk, zolang de taak of taken maar binnen de doelomschrijvingen van artikel 97 Grondwet vallen. Deze weg bewandelen zal ongetwijfeld de discussie opleveren of de wet dan voor alle taken van de krijgsmacht zou moeten gelden of alleen voor de eerste en of de tweede hoofdtaak<sup>265</sup> of dat nog een verdere beperking nodig is. Dit is echter geen juridische vraag en valt daarmee buiten het bestek van dit onderzoek. Indien een dergelijke krijgsmachtwet tot stand komt, kan voor de taak of taken die daarin

---

Ter illustratie: Het voorbeeld uit paragraaf 4.1 van de eenheid die naar Mali wordt uitgezonden om daar inlichtingen te gaan verzamelen mag hier in Nederland tijdens de voorbereiding onder de AVG dit moment geen persoonsgegevens verwerken.

<sup>259</sup> Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016, art 2 lid 2b.

<sup>260</sup> Zie par. 3.1 en 3.2.

<sup>261</sup> Zie ook voetnoot 59.

<sup>262</sup> Dit zou dan vergelijkbaar kunnen zijn met de Politiewet 2012 en de daaruit voortvloeiende Wet politiegegevens.

<sup>263</sup> De komst van een nieuwe nationale wet verandert niets aan de internationaalrechtelijke rechtsbasis die noodzakelijk is voor optreden in het buitenland.

<sup>264</sup> De benaming krijgsmachtwet is fictief naar analogie met de Politiewet 2012. Om het fictieve karakter te benadrukken wordt deze niet met hoofdletter geschreven.

<sup>265</sup> Zie par. 6.4 over de (on)wenselijkheid van IGO bij de derde hoofdtaak. Voor een beschouwing over de wenselijkheid de hoofdtaken te herzien, zie P. Bos, de krijgsmacht: een cruciale partner in nationale veiligheid. <https://www.militaires-pectator.nl/thema/operaties/artikel/de-krijgsmacht-een-cruciale-partner-nationale-veiligheid>

worden opgedragen aan de krijgsmacht een alternatief voor de AVG voor het omgaan met persoonsgegevens worden ontworpen en vastgesteld.

Een tweede, op het eerste gezicht iets minder ver gaande optie is het alleen creëren van een nieuw rechtsregime voor omgang met persoonsgegevens zonder dat daarbij ook een nieuwe rechtsbasis wordt geschapen, bijvoorbeeld door in een nieuwe UAVG aan te geven dat de AVG niet van toepassing is op werkzaamheden van de krijgsmacht en daarbij ook de voorwaarden vast te leggen waaraan de krijgsmacht wél moet voldoen bij de verwerking van persoonsgegevens. Probleem hierbij is dat aan beperkingen op grondrechten altijd specificeerbare doeleinden<sup>266</sup> ten grondslag moet liggen zodat in die nieuwe UAVG ook de taak of taken waarvoor dit nodig is benoemd moet worden. De keuze voor welke taken het nieuwe rechtsregime voor verwerking van persoonsgegevens dan zou moeten gaan gelden is dan identiek aan de hierboven beschreven keuze tussen de hoofdtaken bij een krijgsmachtwet.

Een derde optie is het creëren van een nieuwe krijgsmachtwet zoals genoemd in de eerste optie maar dan zonder nieuw rechtsregime voor het verwerken van persoonsgegevens. Deze wet vormt dan de rechtsbasis voor optreden en als rechtsregime blijft 'gewoon' de AVG van kracht. De AVG biedt namelijk de mogelijkheid voor de verwerking van persoonsgegevens mits daar een grondslag voor is.<sup>267</sup> Voor overheidsorganisaties zoals de krijgsmacht zal de grondslag in het algemeen moeten worden gevonden in de noodzakelijke verwerking voor de vervulling van een taak van algemeen belang of een taak in het kader van de uitoefening van het openbaar gezag dat aan die overheidsinstantie is opgedragen.<sup>268</sup> Door een taak (of taken) in een wet in formele zin op te dragen aan de krijgsmacht waarin tevens het doel en de noodzaak van de verwerking van persoonsgegevens is vastgelegd kan de krijgsmacht onder de AVG rechtmatig persoonsgegevens verwerken<sup>269</sup> waarmee de hiervoor benoemde problemen bij de gereedstelling zijn ondervangen.

In alle gevallen, een nieuwe rechtsbasis met een nieuw rechtsregime, alleen een nieuw rechtsregime of alleen een nieuwe rechtsbasis waarop de AVG van toepassing is, moet een keuze gemaakt worden voor welke (hoofd) taken de verwerking van persoonsgegevens noodzakelijk is om de taak (of taken) uit te kunnen voeren. Dit is geen juridische keuze en valt daarmee buiten het bestek van dit onderzoek. Wat wel binnen dit onderzoek past is beoordelen of het voor de eerste twee opties juridisch mogelijk is een alternatief regime voor de AVG op te stellen. Om dat (op hoofdlijnen) te verkennen en om te zien of daar mogelijkheden liggen om de hiervoor geschetste gereedstellingsproblematiek bij de krijgsmacht te ondervangen, is in een bijlage bij dit rapport een door Nederland gebruikte uitzondering op de AVG met bijpassend rechtsregime nader gezien. Het betreft de Politiewet 2012 en de daarop afgestemde Wet politiegegevens.

### 5.6.2 Aanpassen van de huidige regelgeving

Daar waar in paragraaf 5.6.1 nieuwe wetgeving is besproken om de gereedstellingsproblematiek voor IGO bij de krijgsmacht op te lossen is het ook mogelijk te kijken naar minder ver gaande opties namelijk bezien of aanpassing van de huidige regelgeving mogelijkheden biedt. De mogelijkheden moeten dan vooral gezocht worden in de UAVG die de AVG voor bijna alle verwerking van persoonsgegevens door de krijgsmacht van overeenkomstige toepassing

<sup>266</sup> De AVG spreekt van welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden, art. 5 b.

<sup>267</sup> De mogelijke grondslagen staan opgesomd in art 6 AVG

<sup>268</sup> Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016, art. 6 lid 1 sub e.

<sup>269</sup> Uiteraard met inachtneming van de overige bepalingen van de AVG.

maakt.<sup>270</sup> Bij het bezien van mogelijke opties moet net als bij nieuwe wetgeving, in ogenschouwen genomen worden dat het niet van toepassing verklaren van de AVG automatisch betekent dat een alternatief geboden moet worden voor de bescherming van privacy bij de verwerking van persoonsgegevens.

Dit alternatief is duidelijk bij de tweede genoemde uitzondering in de UAVG.<sup>271</sup> De AVG is niet van toepassing op de verwerking van persoonsgegevens voor zover daarop de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten van toepassing is. Daarvoor gelden de regels voor verwerking van persoonsgegevens zoals vastgelegd in die Wet. In de volgende paragraaf zal nader worden bezien in hoeverre deze wet een mogelijkheid biedt om de reedstellingsproblematiek bij de krijgsmacht op te lossen.

Minder duidelijk is dit bij de eerstgenoemde uitzondering in de UAVG, als de minister van Defensie daartoe beslist met het oog op de inzet of het ter beschikking stellen van de krijgsmacht ter uitvoering van de in artikel 97 van de Grondwet omschreven taken.<sup>272</sup> In de Regeling Gegevensbescherming Militaire Operaties (Ministeriële Regeling) is aangegeven welke bepalingen uit de AVG en de UAVG in dat geval buiten toepassing blijven. Deze uitzonderingen gelden alleen voor zover dat noodzakelijk is voor de uitvoering van het mandaat en de bescherming van de troepenmacht<sup>253</sup> en verwerking van persoonsgegevens mag alleen voor zover het de internationaalrechtelijke grondslag voor de operatie dit toelaat.<sup>254</sup>

Een mogelijke optie die verkend kan worden is om deze laatstgenoemde uitzonderingsgrond uit te breiden zodanig dat daar ook bepaalde vormen van gereedstelling op de inzet of op het ter beschikking stellen onder vallen. Op die manier zouden nader te bepalen onderdelen van de krijgsmacht ook in de voorbereiding kunnen oefenen met informatiegestuurd optreden. De manier waarop de uitzonderingsmogelijkheid in de UAVG nu is geformuleerd verlangt een besluit van de minister van Defensie elke keer als de krijgsmacht wordt ingezet of ter beschikking gesteld.<sup>255</sup> Dan bestaat ook meer duidelijkheid over het alternatief voor de AVG die namelijk wordt bepaald door de specifieke omstandigheden van dat moment.<sup>256</sup> Dat is bij voorbereiding nog onvoldoende duidelijk zodat bij een eventuele uitbreiding van de uitzonderingsgrond in elk geval duidelijkheid gegeven moet worden welk alternatief voor de AVG van toepassing is gedurende de voorbereidingsfase. Daarbij moet tevens duidelijkheid gegeven worden of het de bedoeling is dat de minister van Defensie eenmalig beslist voor alle voorbereidingsactiviteiten of dat elke keer dat voorbereidingsactiviteiten plaats gaan vinden een nieuw besluit nodig is zoals nu het geval is.

Onderzocht kan worden of het advies van de Raad van State<sup>257</sup> dat aangeeft dat bovenstaande uitzonderingsmogelijkheid nader moet worden bezien de mogelijkheid biedt om te komen tot verbreding waardoor ook gereedstelling hieronder valt. In de uitwerking kunnen dan de voorwaarden voor verwerking van persoonsgegevens worden geformuleerd voor zover de AVG en UAVG buiten toepassing blijven.

<sup>270</sup> Zie ook par. 3.2.

<sup>271</sup> UAVG art. 3 lid 3b.

<sup>272</sup> UAVG, art. 3 lid 3a. Zie ook voetnoot 59. De Raad van State stelt dat deze uitzonderingsgrond te onbepaald is en adviseert verduidelijking van welke beperkingen zijn toegestaan en onder welke voorwaarden.

### 5.6.3 Optimalisatie binnen de huidige regelgeving

Als laatste hoofdrichting voor de oplossing van de gereedstellingsproblematiek met IGO en de AVG zal hier gekeken worden naar een optimalisatie binnen de huidige regelgeving. Vanuit juridisch oogpunt ligt hier een mogelijke deeloplossing die erop neerkomt dat de AVG niet gevolgd hoeft te worden. Omdat de AVG betrekking heeft op natuurlijke personen is het creëren van een virtuele ruimte die lijkt op het huidige informatiedomein maar dan zonder gegevens van natuurlijke personen, de manier om met IGO te experimenteren en te oefenen zonder last te hebben van AVG beperkingen of überhaupt (grond)rechten. Of dit technisch en economisch haalbaar is valt buiten het bestek van dit onderzoek.

Een andere mogelijkheid is gebruik maken van de uitzonderingspositie die in de UAVG is aangebracht voor de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. De Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2017 biedt een bestaand alternatief voor de AVG voor het verwerken van persoonsgegevens waardoor aanpassingen in wet of regelgeving niet noodzakelijk zijn. Door organisatorische maatregelen binnen defensie kan personeel van aan te wijzen onderdelen van de krijgsmacht deels en tijdelijk onder de Militaire Inlichtingen en Veiligheidsdienst (MIVD) geplaatst worden<sup>273</sup> en vervolgens ervaring opdoen met het vergaren en analyseren van informatie nodig om in geval van inzet goed voorbereid op te kunnen treden in het informatiedomein. De Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2017 biedt voldoende ruimte<sup>274</sup> om ervaring op te doen in het vergaren en analyseren van informatie op alle niveaus die van belang zijn bij inzet van de krijgsmacht.<sup>275</sup>

Omdat geen aanpassing in wetgeving nodig is biedt deze richting een relatief snel te realiseren deeloplossing voor de gereedstellingsproblematiek. Het is daarbij van belang te realiseren dat de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten van toepassing is op de veiligheidsdiensten wat in het kader van dit onderzoek betekent dat de krijgsmacht medewerkers of eenheden die gebruik willen maken van de mogelijkheden van de MIVD ook ondergebracht moeten worden bij de MIVD<sup>276</sup> waardoor ze binnen de wettelijke kaders, dus inclusief bevoegdheden maar ook taakstelling en bijbehorend toezicht van de MIVD vallen.<sup>277</sup>

## 5.7 Conclusie

Of IGO als werkwijze bij de krijgsmacht gaat komen is geen onderwerp van dit onderzoek. De vraag is hoe een juridische grondslag voor IGO geborgd kan worden. Op de korte termijn bestaan vooral zorgen over de (on)mogelijkheid voor gereedstelling. Als je IGO toe moet kunnen passen bij inzet, hoe kun je oefenen, trainen en experimenteren met IGO als met name de AVG de mogelijkheden daarvoor beperkt doordat geen persoonsgegevens mogen worden verwerkt? Dit onderzoek geeft vanuit juridisch perspectief drie oplossingsrichtingen. - De eerste is nieuwe wettelijke mogelijkheden (denk bijvoorbeeld aan een 'Krijgsmachtwet') waarbij onder voorwaarden een nieuwe rechtsbasis en/of een nieuw rechtsregime voor de

<sup>273</sup> Regeling Gegevensbescherming Militaire Operaties art. 1, lid 1.

<sup>274</sup> Regeling Gegevensbescherming Militaire Operaties art. 1, lid 2.

<sup>275</sup> In een wetsvoorstel tot wijziging van de UAVG en enkele andere wetten in verband met het stroomlijnen en actualiseren van het gegevensbeschermingsrecht (verzamelwet gegevensbescherming), zie voor tekst: <https://www.internetconsultatie.nl/verzamelwetgegevensbescherming> wordt voorzien in een delegatiemogelijkheid. Het betreft hier nog een voorstel.

<sup>276</sup> Zo zal deelname aan een vredes afdwingende missie heel andere bevoegdheden vereisen dan een ongewapende monitor missie.

<sup>277</sup> Zie voetnoot 57 en 59.

verwerking van persoonsgegevens wordt gecreëerd ten behoeve van de operationele gereedstelling van aan te wijzen krijgsmachtonderdelen werkzaam in het informatiedomein. Onderzocht zal moeten worden of dit onder het rechtsregime van de AVG kan of dat een uitzondering moet worden gemaakt binnen de UAVG.

- De tweede mogelijke oplossingsrichting is als volgt. De UAVG brengt de krijgsmacht volledig onder de werking van de AVG, op twee uitzonderingen na. Naast een uitzondering voor de veiligheidsdiensten is de AVG niet van toepassing op de verwerking van persoonsgegevens door de krijgsmacht, indien de minister van Defensie daartoe 'beslist met het oog op de inzet of het ter beschikking stellen van de krijgsmacht'[1]. In de Regeling Gegevensbescherming Militaire Operaties (Ministeriële Regeling) is aangegeven welke bepalingen uit de AVG en de UAVG in dat geval buiten toepassing blijven. Deze uitzonderingen gelden alleen voor zover dat noodzakelijk is voor de uitvoering van het mandaat en de bescherming van de troepenmacht.[2] Verkend kan worden of deze mogelijkheid verbreed kan worden ten behoeve van bepaalde vormen van gereedstelling met informatiegestuurd optreden voor nader te bepalen onderdelen van de krijgsmacht. Echter in het advies van de Raad van State van 16 november 2022 (inzake Conventie 108+) wordt onder meer gewezen op tekortkomingen van bovenstaande regeling. Uitzonderingen op de AVG en de Conventie 108+ dienen niet te worden geregeld door middel van een Ministeriële Regeling maar door een wet in formele zin. De Raad van State wijst erop dat een Verzamelwet gegevensbescherming in de maak is. Onderzocht zou moeten worden of bovenstaande verbreding geregeld kan worden middels de Verzamelwet gegevensbescherming.
- De derde oplossingsrichting is optimalisatie binnen de huidige regelgeving. Gebruik maken van een (nog te creëren) virtuele oefenruimte bestaat altijd als mogelijkheid, maar de meest reële korte termijn oplossing lijkt het gebruik van de uitzonderingspositie uit de UAVG voor de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Door personeel betrokken bij aan te wijzen onderdelen van de krijgsmacht tijdelijk op basis van werkbare afspraken en bestaande mogelijkheden bijvoorbeeld ten behoeve van een oefening bij de MIVD te plaatsen, kunnen zij in de fase van gereedstelling binnen het regime van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2017 kennis en ervaring opdoen nodig bij inzet in het informatiedomein.

## Bijlage bij Juridische grondslag Land Information Manoeuvre Centre en juridisch kader Informatie Gestuurd Optreden.

### Politiewet 2012 en Wet politiegegevens

De Politiewet 2012 en de daarop afgestemde Wet politiegegevens uitvoerig bespreken, is voor dit onderzoek niet noodzakelijk. Van belang is dat de AVG niet van toepassing is op gegevensverwerking “door de bevoegde autoriteiten met het oog op de voorkoming, het onderzoek, de opsporing en de vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen, met inbegrip van de bescherming tegen en de voorkoming van gevaren voor de openbare veiligheid.”<sup>278</sup>

Omdat deze niet toepasselijkheid van de AVG de overheid niet ontslaat van de verplichting de privacy van natuurlijke personen te beschermen is de verwerking van persoonsgegevens in het kader van de politietaak vastgelegd in de Wet politiegegevens.

Deze Wet politiegegevens vertoont veel overeenkomsten met de AVG maar biedt de politie in een aantal gevallen meer mogelijkheden tot het verwerken van persoonsgegevens. Zo kan en mag de politie bijvoorbeeld sentimentsanalyses maken bij grote evenementen.<sup>279</sup> Ze maakt dan gebruik van data, inclusief persoonsgegevens verkregen uit *social media* om in te schatten wat er leeft in de samenleving om zo beter in staat te zijn de rechtsorde te handhaven. Een ander voorbeeld van mogelijkheden binnen de Wet politiegegevens is de zogenaamde fenomeenanalyse. Hierbij wordt bijvoorbeeld ondermijning van de rechtsorde door motorclubs in kaart gebracht op basis van het combineren van data, inclusief persoonsgegevens verkregen uit (semi)open bronnen zoals het internet. Wat dit soort activiteiten kenmerkt is dat ze betrekking hebben op activiteiten die plaatsvinden voorafgaand aan een eventuele opsporingsfase, met andere woorden wanneer nog geen sprake is van een mogelijke verdenking van een strafbaar feit. Het gaat hier om verbetering van de informatiepositie van de politie waardoor zij beter kan anticiperen en in voorkomend geval beter kan reageren op toekomstige situaties met andere woorden, beter invulling kan geven aan haar politietaak: de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde.<sup>280</sup>

Dat de politie dit soort analyses onder de Wet politiegegevens kan en mag maken betekent niet dat er geen grenzen zijn aan het verzamelen en verwerken van data. Als eerste moeten deze activiteiten altijd geschieden binnen de voorwaarden van noodzakelijkheid, rechtmatigheid en doelbinding,<sup>281</sup> waarbij nadrukkelijk wordt verwezen naar artikel 3 (en 4) van de Politiewet 2012 waarin de taken van de politie (en de politietaken van de Koninklijke Marechaussee) zijn vastgelegd: het daadwerkelijk handhaven van de rechtsorde en het verlenen van hulp aan hen die dat behoeven.<sup>282</sup>

<sup>278</sup> Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016, art. 2 lid 2d.

<sup>279</sup> Denk hierbij aan een evenement als Sail Amsterdam of de Vierdaagse van Nijmegen

<sup>280</sup> Art. 3 Politiewet 2012.

<sup>281</sup> Wet politiegegevens art 3.

<sup>282</sup> Het zal niet verbazen dat ook binnen de politie discussie bestaat over deze criteria en dat de grens lastig vooraf vast te leggen is en daarom per individueel geval getoetst en beoordeeld zal moeten worden. Zie bijvoorbeeld het rapport “politiewerk op het web, een verkennend onderzoek naar online gegevensvergaring door de politie” geeft aan dat er vrijwel geen rechtsregels zijn voor online gegevensvergaring en dat de drempel ligt bij “meer dan geringe inbreuk” op de privacy. Landman & Groothuis 2022, Politie en Wetenschap 126, p. 33.



Ten tweede is een ‘harde’ grens getrokken die in elk geval niet overschreden mag worden. De aanwijzing opsporingsbevoegdheden geeft aan dat “bijzondere opsporingsbevoegdheden niet mogen worden toegepast met de uitsluitende bedoeling om de informatiepositie van de politie te verbeteren. De inzet van de opsporingsbevoegdheden moet een strafvorderlijk doel dienen.”<sup>283</sup> Dit betekent dat zaken als stelselmatige informatie-inwinning, het betreden van besloten plaatsen of opnemen van vertrouwelijke communicatie niet zijn toegestaan bij uitvoering van bovengenoemde analyses.

Bovengenoemde analyses en werkwijzen van de politie onder het regime van de Wet politiegegevens vertonen bepaalde overeenkomsten met de manier waarop defensie IGO heeft gedefinieerd en nastreeft. Omdat de Wet politiegegevens van toepassing is op de taakomschrijving van de politie wordt hiervan gebruik gemaakt in de dagelijkse praktijk van alledag. Opleiding en training vallen daar ook onder al zal uiteraard de toetsing op bijvoorbeeld noodzakelijkheid minder snel een positief antwoord opleveren bij een analyse ten behoeve van training. In die gevallen kan echter gekozen worden voor een optie van meedoen/meewerken aan een echte analyse (real time) die wel door de criteriatoets is gekomen om zo een training on the job situatie te creëren.

De conclusie uit deze analyse op hoofdlijnen van de Wet politiegegevens is dat het mogelijk is een wettelijk regime voor verwerking van persoonsgegevens als alternatief voor de AVG te creëren. Hierbij moet wel aangegeven worden voor welk doel, welke taak van de krijgsmacht dit regime geldt. De Wet politiegegevens kan daarbij als voorbeeld dienen.<sup>284</sup>

---

<sup>283</sup> Aanwijzing opsporingsbevoegdheden, par 1.1 achtergrond bij de Wet Bijzondere Opsporingsbevoegdheden

<sup>284</sup> Deze zal in de (nabije) toekomst wel wijzigen gelet op het op handen zijde nieuwe wetboek van Strafvordering (invoering voorzien in 2026) waarin een specifieke grondslag voor ‘het stelselmatig overnemen van persoonsgegevens uit publiek toegankelijke bronnen’ is opgenomen. Ook de modernisering van de AVG in Europees verband kan gevolgen hebben voor de huidige Wet politiegegevens.



# Confider

## Onderzoeksrapport

Deelonderzoek gegevensbescherming Land Information Manoeuvre Centre (LIMC)

22 december 2022

Versie 1.0

David van Es

mr. Leonie Gerding

# Inhoudsopgave

Inhoudsopgave .....	100
Managementsamenvatting.....	102
Inleiding.....	102
Aanleiding .....	102
Antwoorden op de onderzoeksvragen.....	103
Aanbevelingen .....	108
1    Inleiding en aanleiding .....	111
1.1    Aanleiding.....	111
1.2    Onderzoekscommissie LIMC .....	112
1.3    Relevante onderzoeken .....	113
2    Deelonderzoek gegevensbescherming LIMC .....	115
2.1    Doel van dit onderzoek.....	115
2.2    Afbakening .....	115
2.3    Aanpak .....	116
2.4    Leeswijzer .....	117
3    Werkwijze LIMC.....	119
3.1    Context.....	119
3.2    Werkwijze.....	119
3.3    Verandering onderwerp analyses .....	121
3.4    Conclusie.....	122
4    Verwerkingen binnen LIMC.....	123
4.1    Introductie onderzoeksvraag .....	123
4.2    Herkomst, verwerking en type persoonsgegevens.....	123
4.3    Verspreiding rapporten.....	134
4.4    Samenvatting analyses LIMC .....	136
4.5    Omvang en impact van de verwerkingen .....	137
4.6    Conclusie: Verwerkingen binnen LIMC.....	140
5    Invulling AVG-kaders door het LIMC .....	142
5.1    Introductie onderzoeksvraag .....	142
5.2    Juridische kaders.....	143
5.3    Toepassing kaders .....	143
5.4    Invulling AVG-kaders, ondanks ontbreken grondslag.....	145
5.5    Privacyorganisatie Defensie.....	155
5.6    Conclusie: Invulling AVG-kaders door het LIMC .....	158

6	Conclusies.....	161
6.1	Inleidend.....	161
6.2	Beantwoording onderzoeksvragen .....	161
6.3	Aanbevelingen.....	166
7	Bijlage: Afkortingen en definities.....	169

# Managementsamenvatting

## Inleiding

De Minister van Defensie heeft op 1 februari 2022 de Kamer geïnformeerd over het besluit tot het instellen van een tijdelijke onafhankelijke onderzoekscommissie naar het Land Information Manoeuvre Centre van de Koninklijke Landmacht (LIMC).

De Onderzoekscommissie LIMC heeft tot taak:

- te onderzoeken hoe de besluitvorming is verlopen rond zowel de oprichting als de uitvoering van de taken van het LIMC en daarbij de militair-juridische context van het LIMC in relatie tot de kerntaken van de krijgsmacht mee te nemen;
- te onderzoeken welke lessen voor de toekomst naar aanleiding hiervan te trekken zijn, mede in het licht van informatiegestuurd optreden van de krijgsmacht.

De Onderzoekscommissie LIMC heeft voor het Onderzoek LIMC de opdracht gegeven tot twee onafhankelijke deelonderzoeken: een militair-juridisch onderzoek en dit onderzoek Gegevensbescherming LIMC. Dit onderzoek richt zich op de verwerking van persoonsgegevens die heeft plaatsgevonden en de wijze waarop die heeft plaatsgevonden binnen de activiteiten van het LIMC in de periode dat het actief was.

Vanuit de kaders van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) wordt in dit onderzoek een verdieping gedaan op relevante onderwerpen in relatie tot het eerdere onderzoek van de Functionaris voor de Gegevensbescherming Avg Defensie over de naleving van de Algemene verordening gegevensbescherming door het experimentele Land Information Manoeuvre Centre (hierna: FG-onderzoek LIMC).<sup>1</sup> Op een aantal deelaspecten van dit onderzoek heeft de Onderzoekscommissie LIMC behoefte aan een nadere verdieping, zodat een beeld gevormd kan worden op basis van eigen bevindingen.

## Aanleiding

Half maart 2020 gaf de Commandant van de landstrijdkrachten (C-LAS) de opdracht aan het Operationeel Ondersteuningscommando Land (OOCL) een LIMC op te richten en daarmee beeld op te bouwen zodat CLAS in staat was de bestrijding van de COVID-19 crisis te ondersteunen. Het LIMC kreeg een eigen commandant die functioneerde onder de commandant van het Operationeel Ondersteuningscommando Land (C-OOCL), een onderdeel van de Koninklijke Landmacht.

---

<sup>1</sup> *Kamerstukken II, 2021/22, 32761, nr. 182, Bijlage 2 en Handelingen II, 2021/22, 2021D16727*. Kamerbrief publiek beschikbaar via [officiëlebezoekmakingen.nl](https://www.officiëlebezoekmakingen.nl) en het FG-rapport LIMC via [tweedekamer.nl](https://www.tweedekamer.nl).

Het LIMC stelde, onder meer op verzoek van binnen nationale de structuur van de pandemiebestrijding coördinerende civiele autoriteiten, rapportages op. Volgens de interne orders moest het LIMC bijdragen aan *situational awareness* (weten wat er gebeurt) en *situational understanding* (begrijpen wat er gebeurt). Dit werd gedaan op basis van door het LIMC geselecteerde en geanalyseerde bronnen door middel van signalering en duiding om zo meerdere overheidsorganisaties handelingsperspectief te geven.

In november 2020 berichtte NRC Handelsblad dat de Nederlandse krijgsmacht sinds het begin van de corona-uitbraak op grote schaal data had verzameld over de Nederlandse samenleving, deze had geanalyseerd en verwerkt in rapporten die vervolgens zijn verspreid.<sup>2</sup> Uit de NRC-berichtgeving en uit de reacties daarop kwam het beeld naar voren dat bij het LIMC mogelijk sprake was van onregelmatigheden bij het verwerken van persoonsgegevens.

De activiteiten van het LIMC, voor wat het verzamelen en analyseren van informatie betreft, zijn bij besluit van de minister van Defensie op 27 november 2020 stilgezet.

Naar aanleiding van meerdere mediaberichten over vermeende onregelmatigheden bij het verzamelen en analyseren van informatie rond de COVID-19 crisis door het LIMC, heeft de Functionaris voor de Gegevensbescherming Avg Defensie (hierna: FG), als interne onafhankelijke toezichthouder, een onderzoek geïnitieerd naar de naleving van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG). De resultaten van dit FG-onderzoek LIMC zijn als uitgangspunt gehanteerd voor dit onderzoek naar het verwerken van persoonsgegevens door het LIMC.

## Antwoorden op de onderzoeksvragen

In dit onderzoek staan twee vragen centraal:

1. *Welke verwerking van persoonsgegevens heeft plaatsgevonden binnen het LIMC?*
2. *Hoe heeft de verwerking van persoonsgegevens plaatsgevonden binnen het LIMC ten opzichte van de kaders uit de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG)?*

Dit onderzoek is uitgevoerd op basis van documentstudie en technische gesprekken met betrokkenen uit het LIMC. De onderzoekers hebben toegang gekregen tot (ongelakte) Wob-stukken, het onderzoeksmateriaal van de FG, mailboxen en verslagen van de individuele gesprekken van de Onderzoekscommissie LIMC.

---

<sup>2</sup> NRC, 15 november 2020, "Hoe defensie de eigen bevolking in de gaten houdt". Te raadplegen via: [NRC.nl](https://www.nrc.nl)

## Onderzoeksvraag 1: Welke verwerking van persoonsgegevens heeft plaatsgevonden binnen het LIMC?

### Activiteiten LIMC

Het LIMC heeft analyses uitgevoerd om antwoord te geven op twee onderzoeksvragen:

1. “Welke effecten in de NLD-samenleving zijn te onderkennen als gevolg van de COVID-19 crisis?”
2. “In hoeverre beïnvloedt des-/misinformatie in relatie tot COVID-19 de Nederlandse samenleving?”

De resultaten van deze analyses werden door het LIMC verwerkt in rapporten en werden gedeeld met overheidsorganisaties. Voor het uitvoeren van de analyses is door het LIMC gebruik gemaakt van statistische gegevens, nieuwsberichten, geaggregeerde rapporten van *Facebook-berichten* en rapporten van derden.

De analyses van het LIMC waren er niet op gericht persoonsgericht onderzoek te doen of gericht op de vergaring van persoonsgegevens an sich. De informatievergaring was gericht op het beantwoorden van bovenstaande onderzoeksvragen.

### Werkwijze LIMC

Het LIMC hanteerde een werkproces voor de verwerking van gegevens dat loopt vanaf het formuleren van de vraagstelling op basis van informatiebehoefte tot en met het leveren van rapportages aan de ontvangers. De informatiebehoefte van het LIMC was vastgelegd in het Informatie Verzamel Plan (IVP), op basis waarvan verschillende analyses werden ingericht en uitgevoerd. Drie soorten analyses zijn te onderscheiden:

- Statistisch onderzoek
- Mediamonitoring
- Verdiepingsanalyse

Voor de analyses werd gebruikgemaakt van een mediamonitoringtool en handmatige analyse van open en niet-publiek toegankelijke bronnen<sup>3</sup>.

### Soorten analyses

Bij een gedeelte van de analyses, waaronder analyses gericht op zorgdruk en verspreiding van COVID-19, zijn geen persoonsgegevens verwerkt.<sup>4</sup> De analyses waar wel persoonsgegevens werden verwerkt, waren de mediamonitoring en verdiepingsanalyses.

---

<sup>3</sup> Voorbeelden van niet-publiek toegankelijke bronnen zijn gerubriceerde rapporten van de KMar of de Corona Crime Change Monitor (CCCM) van de Nationale Politie.

<sup>4</sup> In dit onderzoek wordt onder 'verwerken' de AVG-definitie verstaan. Verwerken is een begrip dat een breed scala aan handelingen beslaat die kunnen resulteren in een verwerking van persoonsgegevens. Handelingen met persoonsgegevens die leiden tot verwerken zijn, onder meer: het verzamelen, vastleggen, ordenen, structureren, opslaan, bijwerken of wijzigen, opvragen, raadplegen, gebruiken en verstrekken door middel van doorzending.



- **Mediamonitoring:** LIMC heeft voor het uitvoeren van de mediamonitoring gebruik gemaakt van een mediamonitoringtool. Met de tool heeft het LIMC nieuwsberichten en berichten van personen op niet-persoonlijke *Facebook*-bedrijfspagina's omgezet in geabstraheerde analyses. In dit proces worden persoonsgegevens verwerkt in een mediamonitoringtool. Tevens werden nieuwsberichten handmatig doorgenomen en waar relevant opgenomen in rapportages. De handmatige analyses omvatten onder meer het doornemen van nieuwsberichten en het analyseren van rapporten van derde partijen uit de overheid. Uit de beschikbare informatie blijkt niet dat er specifiek naar personen is gezocht met de handmatige zoekacties.

Voorbeelden van de door het LIMC toegepaste geabstraheerde analyses met mediamonitoring zijn:

- woordenwolk: een grafisch overzicht van veelgebruikte woorden op basis van de ingevulde zoektermen;
  - sentimentanalyse: een waarde toegekend aan de reacties op nieuwsberichten in Facebookberichten (positief, negatief, neutraal).
- **Verdiepingsanalyse:** Voor tijdskritische analyses waarbij behoefte was aan extra verdieping werden zogenoemde *SpotRep's*<sup>5</sup> uitgegeven.

### Verwerking persoonsgegevens

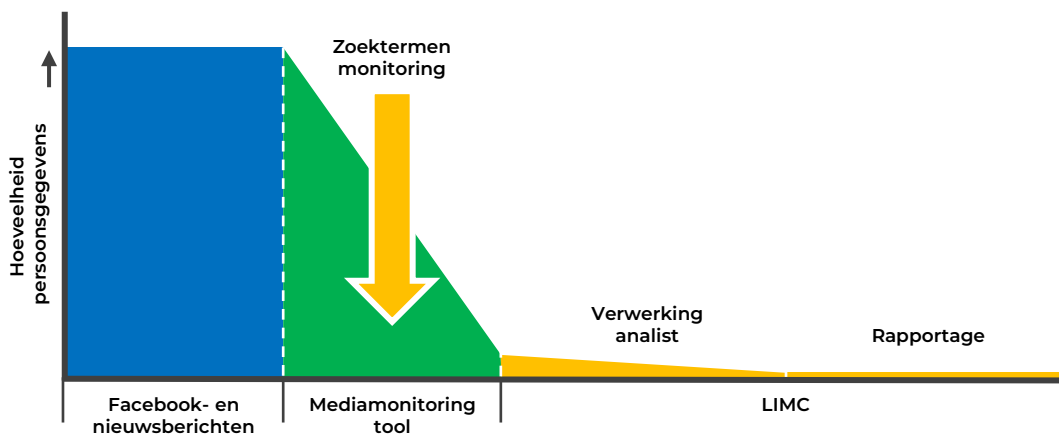
Vooranalyses gericht op zorgdruk en verspreiding van COVID-19 werden statistische gegevens gebruikt. Uit dit onderzoek is niet gebleken dat bij deze analyses persoonsgegevens zijn verwerkt. Bij analyses gericht op mediamonitoring en verdiepingsanalyses zijn persoonsgegevens verwerkt. Ook bevatten de LIMC-rapporten zelf (bijzondere) persoonsgegevens.

### Omvang verwerking persoonsgegevens in analyse met mediamonitoringtool

De mediamonitoringtool werd gebruikt door één analist. De LIMC-analist had geen zicht op de daadwerkelijke verwerking van persoonsgegevens: de mediamonitoringtool voerde de analyses namelijk geautomatiseerd uit binnen de omgeving van de tool. De analist selecteerde de bronnen en voerde zoektermen in de mediamonitoringtool in. Deze tool gaf daarop een geabstraheerde analyse terug.

De mate van invloed die de betrokkenen van het LIMC hadden op de verwerking van persoonsgegevens verschilt sterk per fase van de mediamonitoring. In figuur 1 staat een versimpelde weergave van de hoeveelheid persoonsgegevens voor de verwerking van de mediaberichten. In blauw de gegevens van *Facebook en nieuwsberichten*, in groen de gegevens in de omgeving van de mediamonitoringtool, en in geel de gegevens in de omgeving van het LIMC.

<sup>5</sup> Afkorting voor Spot Report, een rapportage die wordt opgesteld na observatie omdat het direct effect kan hebben op de huidige operatie.



Figuur 1: Versimpelde weergave van hoeveelheid persoonsgegevens per fase van mediamonitoring

Het inzetten van een mediamonitoringtool, waarbij reacties op nieuwsberichten door *Facebook*-profielen worden verzameld, kan in potentie een grootschalige verwerking van persoonsgegevens opleveren. De totale omvang van de verwerkte persoonsgegevens door het gebruik maken van de mediamonitoringstool is niet meer vast te stellen. Er is geen informatie veiliggesteld voor digitaal forensisch onderzoek naar het gebruik van de tools. Wel zijn er aanknopingspunten te vinden dat de inzet van de mediamonitoringtool van invloed is op de grootschaligheid van de verwerking van persoonsgegevens. Het monitoren van sociale media leidt onvermijdelijk tot de verwerking van persoonsgegevens. In dit onderzoek kan het grootschalig verwerken van persoonsgegevens door het LIMC door de inzet van een mediamonitoringtool niet worden uitgesloten. Gelet op wat bekend is en de werkwijze die werd gehanteerd binnen het LIMC, wordt de mate van grootschaligheid echter ingeschat op beperkt.

### Omvang verwerking persoonsgegevens in rapporten

De analyses werden door het LIMC verwerkt in rapporten die werden gedeeld met overheidsorganisaties. De rapporten die het LIMC rondstuurde bevatten namen, functies en opvattingen van personen in nieuwsberichten. In totaal werden er in alle verstuurde rapporten 104 keer persoonsnamen genoemd. Daarbij ging het om, in totaal, vijftig personen die gemiddeld twee keer in de rapporten voorkwamen. Het betreft leden van de regering, politici, bestuurders, onderzoekers en personen die betrokken waren bij het publieke debat. Uit het onderzoek is niet gebleken dat er specifiek naar individuen werd gezocht of dat er profielen werden bijgehouden van personen.

De persoonsgegevens die het LIMC zelf direct heeft verwerkt in rapporten zijn:

- Namen (direct herleidbare persoonsgegevens);
- Functies (indirect herleidbare persoonsgegevens);
- Opvattingen van personen in nieuwsberichten. Dit zijn in potentie bijzondere persoonsgegevens, omdat het kan gaan om politieke opvattingen of gegevens over iemands gezondheid. In de praktijk bleek het hier te gaan om (politieke) opvattingen die bekend waren gemaakt door de individuen en opgenomen waren in nieuwsberichten.

## Onderzoeksvraag 2: Hoe heeft de verwerking van persoonsgegevens plaatsgevonden binnen het LIMC ten opzichte van de kaders uit de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG)?

### Invulling kaders AVG

Er zijn persoonsgegevens verwerkt door het LIMC. Op deze verwerking was de AVG van toepassing. Het doel van de verwerking was welbepaald en volgde uit operatiebevelen. Het LIMC heeft geen formele wettelijke taak gekregen en tevens was geen sprake van een definitief verzoek tot militaire bijstand (MB) of een verzoek tot militaire steunverlening in het openbaar belang (MSOB). Daardoor ontbrak een wettelijke grondslag als bedoeld in artikel 6 van de AVG. De verwerking van persoonsgegevens was daardoor niet gerechtvaardigd.

Uit het onderzoek blijkt dat de activiteiten van het LIMC niet verricht zijn met de intentie om persoonsgegevens te verwerken. De betrokkenen binnen het LIMC waren, met de kennis die men had van de toepassing van privacyregelgeving, bewust van het bestaan van regelgeving en waren terughoudend bij het verwerken van persoonsgegevens. De maatregelen die bij de uitvoering binnen het LIMC werden getroffen zodat deze niet zouden leiden tot persoonsgegevens in de analysesresultaten geven daar blijk van, zoals waarschuwingsteksten in interne stukken en aanpassingen in zoektermen. Er waren geen duidelijke kaders vanuit Defensie beschikbaar voor de inzet van monitoring van (sociale) media.

Voor de toepassing van de AVG is van belang wie of wat wordt aangemerkt als verwerkingsverantwoordelijke(n), en op wie de regels van de AVG van toepassing zijn. De verwerkingsverantwoordelijke bepaalt het doel en de middelen van de verwerking van persoonsgegevens en heeft daardoor de verantwoordelijkheid voor de rechtmatigheid van de verwerking en moet voldoen aan de verantwoordingsplicht. Voor de verwerkingen die binnen het LIMC zijn uitgevoerd ten behoeve van de rapporten is de minister van Defensie aan te merken als de verwerkingsverantwoordelijke. Voor de verwerkingen die plaats hebben gevonden bij de analyse via de mediamonitoringtool is een conclusie met betrekking tot de verantwoordelijkheid van het LIMC niet goed te trekken. De verantwoordelijkheid bij de inzet van mediamonitoring is onderwerp van een juridische, bestuurlijke en ethische discussie. Er zijn geen duidelijke kaders vanuit de rijksoverheid die nadere invulling geven aan de wenselijkheid en rechtmatigheid van de inzet van een dergelijke tool door een ministerie.

### Privacyorganisatie

De privacyorganisatie werd in de technische gesprekken opgesplitst in de AVG-organisatie en het toezicht vanuit de FG-organisatie. De AVG-organisatie kende een beperkte bezetting en het kennisniveau moest volgens het toezichtjaarverslag 2020 van de FG vergroot worden. Door de lage bezetting lag de focus van de AVG-organisatie op de bedrijfsvoering en niet op de operationele inzet van de krijgsmacht, zoals het LIMC. Er is geen zicht op het privacyvolwassenheidsniveau binnen het ministerie van Defensie.

Gevraagde en gegeven adviezen vanuit de AVG-organisatie aan het LIMC over de monitoringstool zijn niet vastgelegd. Een gesprek tussen de AVG-organisatie en het LIMC heeft ertoe geleid dat bij het LIMC het onjuiste beeld ontstond dat er bij het gebruik van de mediamonitoringtool door het LIMC geen persoonsgegevens werden verwerkt. Hierdoor zijn signalerende acties niet overwogen en dus ook niet in gang gezet. Er is niet gebleken dat de juridische adviezen – die zijn gegeven bij de aanloop en start van het LIMC over het ontbreken van de (verwerkings)grondslag- zijn uitgewisseld met de AVG-organisatie. Ook zijn de adviezen met betrekking tot het gebruik van de mediamonitoringtool door de AVG-organisatie niet gedeeld in de juridische lijn. Hierdoor beschikten beide afdelingen niet over alle informatie om een goede beoordeling te doen en een onrechtmatige verwerking tijdig te signaleren.

In het toezichtjaarsverslag 2021 beschrijft de FG de huidige stand van de privacyorganisatie. De FG geeft aanbevelingen voor de bevordering van naleving van de AVG. De aanbevelingen gaan over het versterken en professionaliseren van de functie van AVG-coördinator, de verbetering van beveiliging en bewustzijn bij uitwisseling met externe partijen en verhoging van de kwaliteit van DPIA's en registraties. Deze aanbevelingen zijn in lijn met de specifieke bevindingen voor de CLAS uit het toezichtjaarsverslag.

## Aanbevelingen

Naar aanleiding van de bevindingen en conclusies in dit onderzoek worden de volgende aanbevelingen gedaan:

### **1. *Breng het volwassenheidsniveau van de privacyorganisatie van het ministerie van Defensie in kaart en omhoog.***

Hoe vertrouwelijker de gegevens zijn die een organisatie verwerkt, des te hoger moet het volwassenheidsniveau van de organisatie zijn om er zeker van te zijn dat de privacybescherming op een passende manier is of kan worden ingevuld en gegarandeerd. Met de reeds door de FG in het FG-onderzoek aanbevolen Chief Privacy Officer (CPO) kan vanuit de vaststelling van het huidige privacyvolwassenheidsniveau gewerkt worden naar een niveau dat passend is bij de organisatie van het ministerie van Defensie en bij de ontwikkelingen met betrekking tot IGO binnen de krijgsmacht. Door een privacybeleid op te stellen en te implementeren kan het volwassenheidsniveau gericht worden verhoogd.

### **2. *Breng uniformiteit in advisering aan en verduidelijk rol advies juridische zaken en privacyorganisatie.***

Uit de gesprekken is gebleken dat het voor de betrokkenen niet altijd duidelijk is bij wie advies gevraagd moet worden. Waar het gaat om mandaat, grondslagen en overeenkomsten is in het geval van LIMC advies gevraagd aan juridisch adviseurs. Waar het gaat om privacyadvies is de route van de privacyorganisatie beperkt bevroegd. Deze adviezen kunnen elkaar inhoudelijk overlappen of inhoudelijk tegenstrijdig zijn. Een nauwere en structurele samenwerking tussen afdelingen Juridische Zaken (JZ) en de privacyorganisatie kan hierbij helpen. Samen kunnen zij signaleren wanneer er mogelijk activiteiten zijn die nadere privacy-juridisch onderzoek vergen. Stem een procedure af om te komen tot eenduidige adviezen. Zorg daarnaast voor escalatiemogelijkheden wanneer juristen en privacy adviseurs het niet met elkaar eens zijn.

### **3. Leg privacyadviezen schriftelijk vast.**

Leg de privacyadviezen schriftelijk vast. Door de adviezen vast te leggen kan er geen onduidelijkheid ontstaan over wat geadviseerd is. Het vastleggen van een advies geeft de mogelijkheid dit met collega's af te stemmen. Ook hebben vastgelegde adviezen een sterkere waarde doordat deze expliciet onderdeel kunnen worden van besluitvorming en gebruikt kunnen worden bij het houden van toezicht door de FG.

### **4. Publiceer over ervaringen, kansen en benoem de reden waarom iets niet kan.**

Maak gebruik van de vragen van collega's vanuit de krijgsmacht om anderen aan te zetten tot het vragen van privacyadvies. Door adviezen intern te publiceren en erover te communiceren wordt duidelijk wat voor soort vragen er leven en met wat voor soort vragen een de organisatie terecht kan bij de privacyorganisatie of de afdelingen Juridische Zaken.

Ook kan hiermee worden ondervangen dat privacyregelgeving wordt ervaren als een belemmering, waar het juist bedoeld is om als een waarborg om verantwoord met gegevens om te gaan. Maak de organisatie duidelijk waarom iets niet kan, mag of wanneer je het niet zou moeten willen. Als er bijvoorbeeld geen (juridische) grondslag is een taak uit te voeren, dan is dat de reden waarom de verwerking van gegevens niet kan – en niet “omdat het niet mag van de AVG”. Door heldere kaders te scheppen voorkom je ook dat de organisatie in de uitvoering onnodig of onwenselijk terughoudend omgaat met persoonsgegevens (in een ‘AVG-kramp’ schiet).

### **5. Maak het kennisniveau van privacy en juridische adviseurs gereed voor de ontwikkelingen van IGO binnen de krijgsmacht.**

De ontwikkelingen met betrekking tot IGO binnen de krijgsmacht brengt nieuwe en complexe privacy en juridische vragen met zich mee. Om gedegen adviezen te kunnen geven in kwalitatieve zin moet men het onderwerp in totaliteit begrijpen: dat betekent dat er een brede kennis moet zijn van wetgeving, techniek en operationele inzet bij de adviseurs. Daarvoor is ook het beschikken over voldoende capaciteit van belang.

### **6. Stel duidelijke privacy-en juridische kaders op voor IGO binnen de krijgsmacht.**

Maak een praktisch toepasbaar kader voor IGO, dat zowel hanteerbaar is voor juristen, privacyadviseurs als de betrokkenen uit de defensieonderdelen. Kies daarin uitgangspunten, waarlangs de defensieonderdelen een gerichte inschatting kunnen maken welke acties getroffen moeten worden. Denk hierbij aan: op het moment voor het uitwerken van een DPIA, het regelmatig bijstellen van eerder ingewonnen advies en handvatten voor het privacy- en security-by-design inrichten van werkprocessen.

### **7. Verbreed de risicogebaseerde inzet van de AVG- en FG-organisatie zodat hier ook de operationele organisatie van Defensie onder valt.**

Richt de risicogebaseerde inzet van de AVG-organisatie ook op de ontwikkelingen rondom IGO. Bij digitalisering en innovaties is sprake van informatieverwerkingen die zich snel ontwikkelen, met een groei aan risico's tot gevolg. Bij risicogebaseerde inzet wordt de inzet gericht op de meest risicogevoelige onderwerpen, zoals *intell*, AI-toepassingen en sensoren. Een goed startpunt is bijvoorbeeld het inzien van de Informatie Verzamel Plannen. Deze risicogerichte benadering sluit aan bij een gerichte inzet van de reeds door de FG aanbevolen CPO.

### **8. Stel kaders op voor de wenselijkheid en rechtmatigheid van inzet van sociale mediamonitoring binnen de Rijksoverheid**

De inzet van (sociale) mediamonitoringtools door overheden is onderdeel van een actueel en groter ethisch en bestuurlijk vraagstuk, dat niet alleen bij het ministerie van Defensie speelt. Het is te beperkt dit vraagstuk alleen te bekijken vanuit het kader van gegevensbescherming, nu het 'recht op privacy' meer omvat dan gegevensbescherming.

Met het gebruiken van (sociale) mediamonitoring door overheden vindt er mogelijk een inbreuk op iemands recht op eerbiediging van privé-, familie- en gezinsleven plaats. Er moet een afweging plaatsvinden of het gebruik rechtmatig, behoorlijk en transparant is en geen onrechtmatige of onevenredige inmenging in de persoonlijke levenssfeer van de betrokkene oplevert.

In de bredere ethische en bestuurlijke discussies over de inzet van (sociale) mediamonitoringtools moet ook aan bod komen in hoeverre (Rijks)overheden de inzet ervan passend vinden vanuit grondrechten, publieke waarden en principes van goed bestuur. Aanbevolen wordt dit vraagstuk op het niveau van de Rijksoverheid integraal aan te pakken en samen tot eenduidige, handzame, praktijkgerichte kaders te komen.

# 1 Inleiding en aanleiding

## 1.1 Aanleiding

Half maart 2020 gaf de Commandant van de landstrijdkrachten (C-LAS) de opdracht aan het Operationeel Ondersteuningscommando Land (OOCL) een LIMC op te richten en daarmee beeld op te bouwen zodat CLAS in staat was de bestrijding van de COVID-19 crisis te ondersteunen. Het LIMC kreeg een eigen commandant die functioneerde onder de commandant van het Operationeel Ondersteuningscommando Land (C-OOCL), een onderdeel van de Koninklijke Landmacht. Het LIMC stelde, onder meer op verzoek van binnen de nationale structuur van de pandemiebestrijding coördinerende civiele autoriteiten, rapportages op. Volgens de interne orders moest het LIMC bijdragen aan *situational awareness* (weten wat er gebeurt) en *situational understanding* (begrijpen wat er gebeurt). Dit werd gedaan op basis van door het LIMC geselecteerde en geanalyseerde bronnen door middel van signalering en duiden om zo meerdere overheidsorganisaties handelingsperspectief te geven.

In november 2020 berichtte NRC Handelsblad dat de Nederlandse krijgsmacht sinds het begin van de corona-uitbraak op grote schaal data had verzameld over de Nederlandse samenleving, deze had geanalyseerd en verwerkt in rapporten die vervolgens zijn verspreid.<sup>6</sup> Uit de NRC-berichtgeving en uit de reacties daarop kwam het beeld naar voren dat bij het LIMC mogelijk sprake was van onregelmatigheden bij het verwerken van persoonsgegevens.

De activiteiten van het LIMC, voor wat het verzamelen en analyseren van informatie betreft, zijn bij besluit van de minister van Defensie op 27 november 2020 stilgezet.

### 1.1.1 Onderzoek naleving AVG door Functionaris voor de Gegevensbescherming

Naar aanleiding van de mediaberichten over onregelmatigheden bij het verzamelen en analyseren van informatie rond de COVID-19 crisis door het LIMC heeft de Functionaris voor de Gegevensbescherming Avg Defensie (hierna: FG), in rol van onafhankelijke interne toezichthouder, een onderzoek geïnitieerd naar de naleving van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG). Het FG-onderzoek LIMC was gericht op de vraag of de activiteiten die door het LIMC in deze periode zijn uitgevoerd in overeenstemming waren met de (Uitvoeringswet) AVG en Regeling AVG Defensie. In het bijzonder ging het om de vraag of in strijd hiermee persoonsgegevens waren verwerkt. Het onderzoek door de FG is gedaan op basis van toezichtbezoeken op locatie, interviews, documentanalyse en enquêtes.

---

<sup>6</sup> NRC, 15 november 2020, "Hoe defensie de eigen bevolking in de gaten houdt". Te raadplegen via: [NRC.nl](https://www.nrc.nl)

Dit onderzoek heeft geresulteerd in het onderzoeksrapport “Onderzoek Naleving Algemene verordening gegevensbescherming Experimenteeromgeving Land Information Manoeuvre Centre (LIMC)” van 31 maart 2021, welke bij Kamerbriefboek aan de Tweede Kamer ter beschikking is gesteld. In het FG-onderzoek LIMC doet de FG zeven conclusies en zes aanbevelingen.

De eindconclusie van de FG in het rapport luidt:

*“Het LIMC heeft COVID-19 gerelateerde maatschappelijke ontwikkelingen als “fenomeen” in kaart gebracht om militaire en civiele besluitvorming te voeren met inzicht en handelingsperspectief. Het LIMC had niet de intentie om (grootschalig) persoonsgegevens te verwerken, maar is hierin niet volledig geslaagd. Persoonsgegevens kwamen mee als “bijvangst”. Voor deze verwerking bestond geen wettelijke grondslag en is niet voldaan aan de verantwoordingsplicht waardoor de Avg onvoldoende is nageleefd.”*

### 1.1.2 Debatten Tweede Kamer, motie en besluit onafhankelijk onderzoek

In de Tweede Kamer vonden meerdere debatten plaats over het LIMC. Tweede Kamerlid Belhaj c.s. dient op 26 mei 2021 een motie<sup>7</sup> in waarin de regering wordt verzocht een onafhankelijk onderzoek in te stellen waarin specifiek wordt onderzocht hoe de besluitvorming rond zowel het oprichten als de uitvoering van de taken van het LIMC is verlopen. De minister van Defensie informeert in februari 2022<sup>8</sup> de Tweede Kamer over het besluit tot het instellen van een tijdelijke onafhankelijke onderzoekscommissie naar het Land Information Manoeuvre Centre (LIMC). Dit besluit volgt de motie Belhaj c.s. De commissie richt zich op de besluitvorming rond zowel de oprichting als de uitvoering van de taken van het LIMC en de lessen die daar voor de toekomst uit te trekken zijn.

## 1.2 Onderzoekscommissie LIMC

Bij Instellingsbesluit is op 1 juli 2022<sup>9</sup> een tijdelijke onafhankelijke onderzoekscommissie LIMC (hierna: Onderzoekscommissie LIMC) ingesteld, deze bestaat uit:

- dhr. mr. Harm Brouwer, voorzitter
- mw. bgen. b.d. Leanne van den Hoek
- mw. mr. drs. Helen Hukshorn
- dhr. Aad Meijboom

Het onderzoek van de commissie richt zich op de besluitvorming over zowel de oprichting als de uitvoering van de taken van het LIMC en de lessen die daar voor de toekomst uit te trekken zijn, mede ten behoeve van de introductie van het Informatie Gestuurd Optreden (IGO) binnen de krijgsmacht.

De Onderzoekscommissie LIMC heeft tot taak:

<sup>7</sup> Kamerstukken II, 2020/21, 32761, nr. 186. Motie van het Tweede Kamerlid Belhaj c.s. over een onafhankelijk onderzoek naar de besluitvorming rond het LIMC. Te raadplegen via: [tweedekamer.nl](https://www.tweedekamer.nl)

<sup>8</sup> Kamerstukken II, 2021/22, 32761, nr. 207. Te raadplegen via: [rijksoverheid.nl](https://www.rijksoverheid.nl)

<sup>9</sup> Stcrt. 2022, 23947. Instellingsbesluit Commissie van onderzoek Land Information Manoeuvre Centre. Te raadplegen via: [wetten.overheid.nl](https://www.wetten.overheid.nl)



- te onderzoeken hoe de besluitvorming is verlopen rond zowel de oprichting als de uitvoering van de taken van het LIMC en daarbij de militair-juridische context van het LIMC in relatie tot de kerntaken van de krijgsmacht mee te nemen;
- te onderzoeken welke lessen voor de toekomst naar aanleiding hiervan te trekken zijn, mede in het licht van informatiegestuurd optreden van de krijgsmacht.

Het onderzoek van de onderzoekscommissie LIMC wordt in dit onderzoek aangeduid als: **Onderzoek LIMC**.

De Onderzoekscommissie LIMC heeft voor het Onderzoek LIMC de opdracht gegeven tot twee onafhankelijke deelonderzoeken:

#### **Deelonderzoek 'Gegevensbescherming Land Information Manoeuvre Centre'**

Dit deelonderzoek is erop gericht om de Onderzoekscommissie inzicht te geven in de verwerking van persoonsgegevens die heeft plaatsgevonden en de wijze waarop die heeft plaatsgevonden binnen de activiteiten van het LIMC in de periode dat het actief was. Onderhavig rapport is het resultaat van dit deelonderzoek. Dit deelonderzoek is uitgevoerd door experts van adviesbureau Confider: David van Es en mr. Leonie Gerding. Dit onderzoek wordt hierna aangehaald als: 'Deelonderzoek Gegevensbescherming LIMC' of 'dit deelonderzoek.' In hoofdstuk 2 wordt het doel en de aanpak van dit deelonderzoek nader toegelicht.

#### **Deelonderzoek 'Juridische grondslag Land Information Manoeuvre Centre en juridisch kader Informatie Gestuurd Optreden'**

Dit deelonderzoek is erop gericht de ontwikkelingen en activiteiten rondom het LIMC te analyseren aan de hand van militair-juridische kaders. Ook is dit onderzoek erop gericht vooruit te kijken om zo verschillende mogelijkheden voor juridische inbedding van IGO door de krijgsmacht in kaart te brengen. Het juridische deelonderzoek is uitgevoerd door mr. dr. Bart van den Bosch.

### **1.3 Relevante onderzoeken**

Naast de bovenstaande onderzoeken zijn er recent twee onderzoeken naar de naleving van de AVG afgerond. In onderstaande paragrafen volgt een korte beschrijving van de onderzoeken.

#### **1.3.1 Onderzoek naleving AVG door Defensie**

Naar aanleiding van de bevindingen van het FG-onderzoek LIMC heeft de minister van Defensie een extern onderzoek toegezegd naar de naleving van de AVG door defensieonderdelen. Het onderzoek<sup>10</sup> naar de naleving beschrijft 26 activiteiten van Defensie waarbij mogelijk persoonsgegevens worden verwerkt en in hoeverre de gehanteerde werkwijzen voldoen aan de beginselen van de AVG en de mogelijke knelpunten die hierbij ontstaan.

<sup>10</sup> *Kamerstukken II*, 2022/23, 36200, nr. 51. Bijlage: Onderzoek AVG ministerie van Defensie. Te raadplegen via [rijksoverheid.nl](https://rijksoverheid.nl)

De onderzochte activiteiten zijn op basis van een door Defensie zelf uitgevoerde *quick scan* uit 2020 geselecteerd.

### 1.3.2 Onderzoek social media tools

In de Kamerbrief<sup>11</sup> van 7 mei 2021 bij het aanbieden van het FG-rapport LIMC neemt de minister van Defensie de aanbeveling tot het versterken van de poortwachtersfunctie bij de inkoop van *social media tools* over. In augustus 2022 is het onderzoek van de Functionaris Gegevensbescherming naar *social media* monitoring bij het ministerie van Defensie gedeeld met de Tweede Kamer.<sup>12</sup> In het onderzoek is gekeken naar de naleving van gegevensbeschermingswetgeving bij gebruik van tools voor monitoring of *scraping* van *social media*.

---

<sup>11</sup> Kamerstukken II, 2021/22, 32761, nr. 182. Te raadplegen via: [officielebekendmakingen.nl](https://www.officialiebekendmakingen.nl).

<sup>12</sup> Kamerstukken II, 2022/23, 36200, nr. 51. Bijlage FGrapport Onderzoek naar social media monitoring bij het ministerie van Defensie Te raadplegen via: [tweedekamer.nl](https://www.tweedekamer.nl)

## 2 Deelonderzoek gegevensbescherming LIMC

### 2.1 Doel van dit onderzoek

In dit deelonderzoek staan de volgende onderzoeksvragen centraal:

1. *Welke verwerking van persoonsgegevens heeft plaatsgevonden binnen het LIMC?*
2. *Hoe heeft de verwerking van persoonsgegevens plaatsgevonden binnen het LIMC ten opzichte van de kaders uit de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG)?*

Bij de twee onderzoeksvragen is aandacht voor de volgende AVG gerelateerde onderwerpen die samen met de Onderzoekscommissie LIMC zijn geformuleerd:

- De **werkwijze** waarop de rapportages in het kader van de activiteiten van het LIMC tot stand zijn gekomen, mede in relatie tot conclusies in het FG-onderzoek LIMC<sup>13</sup> van de Functionaris voor de Gegevensbescherming Avg Defensie
- Het **type** en **de herkomst**, van de persoonsgegevens die door het LIMC zijn verwerkt in het kader van de activiteiten van het LIMC.
- De **wijze** waarop invulling is gegeven aan de **kaders** van de AVG binnen de activiteiten van het LIMC.
- De **wijze** waarop invulling is gegeven aan **de beveiligingsmaatregelen** die passen bij de persoonsgegevens die zijn verwerkt.
- **Overzicht** van de inrichting van de privacyorganisatie rond het LIMC ten tijde van de activiteiten van het LIMC en de huidige inrichting van de privacyorganisatie.

### 2.2 Afbakening

Dit onafhankelijke deelonderzoek is ondersteunend aan het onderzoek van de Onderzoekscommissie LIMC en heeft in de opdracht een eigen afbakening meegekregen. De experts van Confider kijken vanuit hun vakgebieden technisch en juridisch naar welke verwerkingen hebben plaatsgevonden en hoe deze verwerkingen zijn uitgevoerd.

Het onderzoek richt zich op de aspecten van gegevensbescherming vanuit de kaders van de AVG en de UAVG.

De scope van het onderzoek is beperkt tot de activiteiten van het LIMC vanaf de oprichting op 23 maart 2020 tot het moment van het stopzetten van de activiteiten voor wat betreft het verzamelen en analyseren van informatie<sup>14</sup> op 27 november 2020.

---

<sup>13</sup> Zie voetnoot 1: [Onderzoek naleving Algemene verordening gegevensbescherming Experimenteeromgeving Land Information Manoeuvre Centre \(LIMC\), verderop in dit onderzoek nader toegelicht.](#)

<sup>14</sup> Kamerstukken II, 2020/21, 32 761, nr. 175, publiek beschikbaar via [open.overheid.nl](https://open.overheid.nl)

Daarnaast is in dit onderzoek de privacyorganisatie zoals die ten tijde van deze activiteiten was ingericht, in kaart gebracht. Vervolgens is deze vergeleken met de privacyorganisatie zoals deze er voor het ministerie van Defensie in september 2022 uitziet.

Dit onderzoek is nadrukkelijk geen audit, forensisch onderzoek of onderzoek naar welke personen mogelijk onjuist, onrechtmatig of anderszins in strijd met wet hebben gehandeld. Het onderzoek bevat geen oordeelsvorming gericht op individuen. Het onderzoek bevat ook geen juridisch oordeel over de militair-juridische aspecten die gerelateerd zijn aan de activiteiten van het LIMC.

Voor dit deelonderzoek is het FG-onderzoek LIMC "Onderzoek Naleving Algemene verordening gegevensbescherming Experimenteeromgeving Land Information Manoeuvre Centre (LIMC)"<sup>15</sup> als vertrekpunt genomen. Op een aantal deelaspecten van dit onderzoek heeft de Onderzoekscommissie LIMC behoefte aan een nadere verdieping, zodat een beeld gevormd kan worden op basis van eigen bevindingen. Het deelonderzoek geeft hier invulling aan.

## 2.3 Aanpak

Dit onafhankelijke deelonderzoek is uitgevoerd conform het Onderzoeksprotocol commissie LIMC<sup>16</sup> en het Confider Handboek 'Onafhankelijk deskundig onderzoek'.

Het deelonderzoek is uitgevoerd conform Confider's Plan van Aanpak, dat is afgestemd met de Onderzoekscommissie LIMC.

Voor dit onderzoek is gekozen voor documentstudie en technische gesprekken met betrokkenen bij de activiteiten van het LIMC en Defensie.

Gedurende het onderzoek heeft er regelmatig afstemming plaatsgevonden met de Onderzoekscommissie LIMC. De onderzoekers van dit deelonderzoek hebben frequent de voorlopige bevindingen gedeeld met de Onderzoekcommissie LIMC voor afstemming met ieders onderzoeksactiviteiten.

### 2.3.1 Documentstudie

Voor dit onderzoek is een grote hoeveelheid documenten aan de onderzoekers ter beschikking gesteld. De ter beschikking gestelde informatie bestond onder meer uit alle documentatie die aan de FG is verstrekt voor het FG-onderzoek en de ongelakte versies van de stukken uit diverse Wob-verzoeken. Voor dit onderzoek hebben de onderzoekers toegang gekregen tot de ongelakte documentatie om de betrokken personen goed in kaart kunnen brengen en verbanden tussen betrokken personen en de documentatie te kunnen leggen. Waar van toepassing is in dit onderzoeksrapport via de voetnoten verwezen naar de relevante (Wob-)stukken via een hyperlink.

---

<sup>15</sup> Zie voetnoot 1.

<sup>16</sup> Dit onderzoeksprotocol is een nadere uitwerking van artikel 7, 8 en 12 van de Regeling houdende instelling van de Commissie van onderzoek LIMC (*Stcrt.* 2022, 24 juni 2022, BS2022014726), publiek beschikbaar via [wetten.overheid.nl](https://wetten.overheid.nl).

Ook hebben de onderzoekers toegang verkregen tot de gezamenlijke bron- en verzendmailboxes die gebruikt zijn voor informatievergaring en verstrekking door het LIMC. Daarnaast hebben betrokkenen bij de activiteiten van het LIMC op verzoek nadere documentatie en informatie verstrekt.

### **Individuele gesprekken**

De Onderzoekscommissie LIMC heeft individuele gesprekken gevoerd met personen betrokken bij de activiteiten van het LIMC. Hier zijn verslagen van opgesteld op basis van een zakelijke weergave, die voor dit deelonderzoek deel uitmaken van de documentstudie.

### **FG-onderzoeken**

Het FG-onderzoek LIMC<sup>17</sup> en de onderliggende stukken zijn het vertrekpunt voor dit onderzoek. De interviewverslagen en andere informatie ontvangen over respondenten waren niet beschikbaar, in overeenstemming met het onderzoeksprotocol van het FG-onderzoek, waarin is opgenomen dat geen informatie over individuele personen gedeeld zou worden met derden.

Daarnaast heeft de FG in augustus 2022 een onderzoek<sup>18</sup> naar *social media* monitoring bij het ministerie van Defensie uitgevoerd, waarvan de uitkomsten relevant zijn voor dit onderzoek. In dit onderzoek kijkt de FG naar de naleving van gegevensbeschermingswetgeving (AVG/Wpg) bij het gebruik van tools voor monitoring of *scraping* van *social media*.

### **Technische gesprekken**

Om nader inzicht te krijgen in hoe de betrokkenen bij het LIMC hun werkzaamheden uitvoerden, hoe processen verliepen, welke systemen werden geraadpleegd en op welke wijze dit plaatsvond, zijn 11 technische gesprekken gevoerd.

Conform het Onderzoeksprotocol LIMC worden de betrokkenen niet bij naam genoemd in dit onderzoeksrapport. Alle technische gesprekken zijn vastgelegd in een verslag op basis van een zakelijke weergave, welke door de onderzoekers en de geïnterviewden zijn bevestigd.

## **2.4 Leeswijzer**

Dit onderzoek is als volgt opgebouwd.

Om de eerste onderzoeksvraag (welke verwerking van persoonsgegevens heeft plaatsgevonden binnen LIMC) te beantwoorden is het noodzakelijk om eerst een goed begrip te hebben van de werkwijze van het LIMC. Hoofdstuk 3 bevat een beschrijving van deze werkwijze.

---

<sup>17</sup> Zie voetnoot 1.

<sup>18</sup> Zie voetnoot 11.

In hoofdstuk 4 wordt de eerste onderzoeksvraag nader uitgewerkt en wordt een analyse gemaakt van de verwerking van persoonsgegevens die heeft plaatsgevonden binnen het LIMC. Hierbij wordt gekeken naar het type en de herkomst van de persoonsgegevens.

In hoofdstuk 5 wordt de tweede onderzoeksvraag beantwoord (*hoe heeft de verwerking van persoonsgegevens plaatsgevonden binnen het LIMC ten opzichte van de kaders uit de AVG*). Er wordt in dit hoofdstuk ook een analyse gemaakt van de technische en organisatorische maatregelen binnen het LIMC. Tot slot wordt in dit hoofdstuk nader gekeken naar de inrichting van de privacyorganisatie; hoe de privacyorganisatie tijdens het LIMC ingericht was conform het vigerende privacybeleid van het ministerie van Defensie en hoe deze in de LIMC praktijk werkte.

Hoofdstuk 6 bevat de eindconclusies van dit rapport en aanbevelingen.

## 3 Werkwijze LIMC

### 3.1 Context

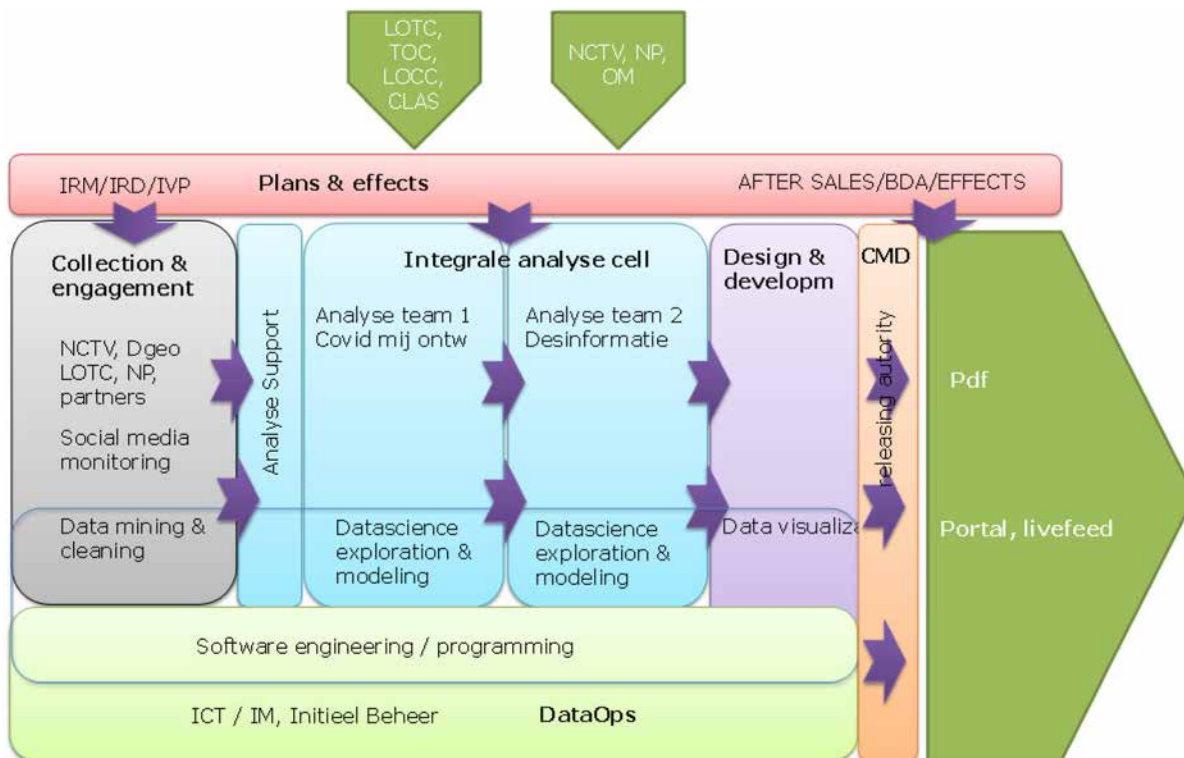
Het FG-onderzoek bevat in hoofdstuk 3 een uitgebreide toelichting op de context waarbinnen de activiteiten van het LIMC van start gingen. De eerste Nederlander wordt op 27 februari 2020 positief getest op de ziekte COVID-19. Het aantal besmettingen neemt daarna snel toe. Op 11 maart 2020 noemt de World Health Organization (WHO) de corona-uitbraak officieel een pandemie. Vanaf 12 maart zijn in heel Nederland maatregelen getroffen die tot doel hebben het coronavirus onder controle te krijgen en de zorg niet te overbelasten. Defensie heeft zich voorbereid om de eigen organisatie tegen de effecten van het virus te beschermen en desgewenst de Nederlandse civiele autoriteiten te ondersteunen in de crisis.

Het LIMC heeft – kort samengevat – informatie vergaard in het kader van de COVID-19 pandemie. Dit deed het LIMC door bronnen te raadplegen, informatie daaruit te verzamelen, deze te analyseren en rapporten op te stellen. Deze rapporten werden verstrekt aan diverse ontvangers binnen en buiten de krijgsmacht. Voor een analyse van de verwerkingen die hebben plaatsgevonden is een goed begrip van de werkwijze van het LIMC noodzakelijk.

### 3.2 Werkwijze

Uit documentatie en gesprekken blijkt dat het LIMC een werkproces hanteerde voor de verwerking van gegevens met als start de vraagstelling en dat eindigde bij het leveren van de rapportages. Om de handelingen die door het LIMC zijn uitgevoerd te classificeren is een goed begrip van dit proces nodig. Het werkproces volgt de, door het LIMC geformuleerde, informatiebehoefte die er was vanuit de behoeftestelling van Defensie en betrokken civiele partijen.

Het verloop van het werkproces is in figuur 2 grafisch weergegeven.



Figuur 2: Werkproces informatievergaring LIMC

Voor dit onderzoek zijn de werkwijzen binnen de stappen Collection & engagement, Integrale analyse cell, Design & development en CMD (red: commandant) van belang om inzicht te geven op welke wijze informatie werd vergaard, geanalyseerd en verspreid. De stappen zijn in de volgende paragrafen beschreven.

### 3.2.1 Collection & engagement

Het proces start met het verzamelen en formuleren van onderzoeksvragen. Vervolgens worden de onderzoeksvragen doorgezet naar de relevante analisten cells.

De Collection & engagement (C&E) cell hield zich daarnaast bezig met het ontvangen en distribueren van informatie. Informatie werd klaargezet in een centrale database zodat de analisten de informatie konden verwerken in de analyse.

De C&E cell hield zich ook bezig met de afstemming met stakeholders, onder andere via liasons en het verzamelen van informatie om deze te delen met de analyse cells.

### 3.2.2 Integrale Analyse cell

Er waren meerdere analyse cells (teams) bezig met de beantwoording van onderzoeksvragen. De analyse cells waren ingedeeld naar twee onderzoeksonderwerpen: COVID-19 en Desinformatie. Binnen de analyse cells werden vragen doorgegeven aan analisten in de teams. In afstemming met de team leads – onder meer over de onderzoeksmethode – gingen de analisten in de analyse cells zelfstandig aan de slag. Voor de analyse werd gebruik gemaakt van afgestemde bronnen, waaronder interne OSINT rapportages, en werden resultaten teruggegeven voor verwerking in de rapporten van het LIMC.



### 3.2.3 Design & development

De analyse cells gaven vervolgens de informatie weer door aan het design en development team, waar de informatie werd samengevoegd en de rapporten grafisch werden uitgewerkt (design en development).

### 3.2.4 CMD (Releasing authority)

De rapportages werden vervolgens vrijgegeven voor publicatie door de 'Releasing authority', een interne rol in het LIMC, en verstuurd (*dissemination*) naar stakeholders. De standaard rapportages werden tot en met mei 2020 vrijwel dagelijks (*daily's*) en vanaf juni wekelijks (*weekly's*) gestuurd per e-mail. Daarnaast werden er een aantal incidentele rapporten voor specifieke onderwerpen opgesteld. Het LIMC hanteerde een verzendlijst voor de distributie.

## 3.3 Verandering onderwerp analyses

De informatiebehoefte van het LIMC was vastgelegd in het "Informatie Verzamel Plan" (IVP), een Excel-bestand. De hoofdvragen die in het IVP waren geformuleerd, zijn:

- **COVID-19:** "Welke effecten in de NLD-samenleving zijn te onderkennen als gevolg van de COVID-19 crisis?"
- **Desinformatie:** "In hoeverre beïnvloedt des-/misinformatie in relatie tot COVID-19 de Nederlandse samenleving?"

Per hoofdvraag is in het IVP een uitsplitsing gemaakt van de hoofdvragen naar subvragen en benodigde informatie om de vragen te beantwoorden. Uit het ontvangen IVP blijkt dat deze vragen en de benodigde informatie van algemene aard waren en niet gericht op individuen. Het ontvangen IVP bevat geen indicatie van benodigde informatie waarbij gericht persoonsgegevens worden verwerkt.

Bij de aanvang van het LIMC waren de analyses gericht op het verkrijgen van inzicht in de zorgdruk en de verspreiding van COVID-19. Uit de e-mails en de rapportages blijkt, in lijn met de eerder geformuleerde onderzoeksvragen, dat de analyses worden uitgebreid naar het onderwerp des-/misinformatie<sup>19</sup>: In mei 2020 worden de mediamonitoringtools genoemd in de interne communicatie van het LIMC. Het eerste LIMC rapport over desinformatie<sup>20</sup> verscheen op 16 juni 2020. Daarbij wordt gebruik gemaakt van wat het LIMC heersende narratieven noemt: prominente verhalen die als des-/misinformatie en negatief effect op de samenleving zouden kunnen hebben.

<sup>19</sup> De termen desinformatie en misinformatie worden door het LIMC door elkaar gebruikt. De Rijksoverheid beschrijft het verschil op [rijksoverheid.nl](https://rijksoverheid.nl): Desinformatie wordt met opzet gemaakt en verspreidt om geld te verdienen of om te schaden. Misinformatie is onjuiste informatie die min of meer per ongeluk wordt verspreid. In het IVP van het LIMC staat een toelichting waarom óók van misinformatie wordt gesproken: de "intentie van de verspreider is niet altijd duidelijk."

<sup>20</sup> *Defensie*: Weekly Update Desinformatie 16 juni 2020. Publiek beschikbaar via [open.overheid.nl](https://open.overheid.nl)

De verschuiving van de analyses is terug te zien in zogenoemde 'daily's' en 'weekly's'. In de eerste publicaties worden de zorgdruk, verspreiding en de bredere maatschappelijke effecten van COVID-19 belicht. Rond juni komen daar de rapportages over desinformatie bij.

### 3.4 Conclusie

Het verzamelen en verdelen van onderzoeksvragen, de analyse van informatie en het samenstellen en verspreiden van rapportages werd uitgevoerd door verschillende teams binnen het LIMC.

Rond juni 2020 worden de analyses door het LIMC verbreed naar mis-/desinformatie. De hoofdvragen, subvragen en benodigde informatie uit het Informatie Verzamel Plan waren van algemene aard en niet gericht op individuen of verwerking van persoonsgegevens.

## 4 Verwerkingen binnen LIMC

### 4.1 Introductie onderzoeksvraag

In dit hoofdstuk staat de eerste deelvraag van dit onderzoek centraal:

***Welke verwerking van persoonsgegevens heeft plaatsgevonden binnen het LIMC?***

Het uitgangspunt voor deze onderzoeksvraag is het proces van informatievergaring en de analyse van deze informatie zoals deze binnen de activiteiten van het LIMC werd uitgevoerd. Eerst is onderzocht of binnen dit proces persoonsgegevens zijn verwerkt. Deze toetsing legt de basis voor de beantwoording van de eerste onderzoeksvraag. Het bevat een feitelijke beschrijving van óf en welke persoonsgegevens er zijn verwerkt door het LIMC en hoe deze persoonsgegevens geclassificeerd kunnen worden vanuit het juridisch kader dat van toepassing is.

### 4.2 Herkomst, verwerking en type persoonsgegevens

#### 4.2.1 Definities

De AVG hanteert een aantal definities die in dit onderzoek van belang zijn voor de bevindingen en conclusies. Om vanuit een eenduidig beeld de verwerkingen te kunnen beschrijven hebben we de belangrijkste definities uit de AVG met betrekking tot dit onderzoek opgenomen.

- **Verwerking** (artikel 4, lid 2 AVG): *“Een bewerking of een geheel van bewerkingen met betrekking tot persoonsgegevens of een geheel van persoonsgegevens, al dan niet uitgevoerd via geautomatiseerde procedés, zoals het verzamelen, vastleggen, ordenen, structureren, opslaan, bijwerken of wijzigen, opvragen, raadplegen, gebruiken, verstrekken door middel van doorzending, verspreiden of op andere wijze ter beschikking stellen, aligneren of combineren, afschermen, wissen of vernietigen van gegevens;”*
- **Persoonsgegevens** (artikel 4, lid 1 AVG): *“alle informatie over een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon („de betrokkene”); als identificeerbaar wordt beschouwd een natuurlijke persoon die direct of indirect kan worden geïdentificeerd, met name aan de hand van een identifier zoals een naam, een identificatienummer, locatiegegevens, een online identifier of van een of meer elementen die kenmerkend zijn voor de fysieke, fysiologische, genetische, psychische, economische, culturele of sociale identiteit van die natuurlijke persoon;”*

- (verbod op) **Bijzondere categorieën persoonsgegevens** (art. 9, lid 1 AVG):  
*“...verwerking van persoonsgegevens waaruit ras of etnische afkomst, politieke opvattingen, religieuze of levensbeschouwelijke overtuigingen, of het lidmaatschap van een vakbond blijken, en verwerking van genetische gegevens, biometrische gegevens met het oog op de unieke identificatie van een persoon, of gegevens over gezondheid, of gegevens met betrekking tot iemands seksueel gedrag of seksuele gerichtheid...”*

## 4.2.2 Statistisch onderzoek: Analyse zorgdruk, verspreiding COVID-19 en maatschappelijk kompas

Vanaf de start van het LIMC zijn er analyses uitgevoerd op de zorgdruk, de verspreiding van COVID-19 en de primaire factoren die invloed hebben op de scenario's van de maatschappelijke ontwikkelingen (maatschappelijk kompas genoemd).

### Herkomst

De informatie bestond uit statistische anonieme gegevens van tientallen bronnen die als meetwaarden werden gebruikt voor de modellen en overzichten. De informatie was afkomstig van open en bronnen, zoals informatie van het Centraal Planbureau (CPB), Landelijk Coördinatiecentrum Patiënten Spreiding (LCPS), technische briefings van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM), en algemene criminaliteitscijfers van de Nationale Politie.

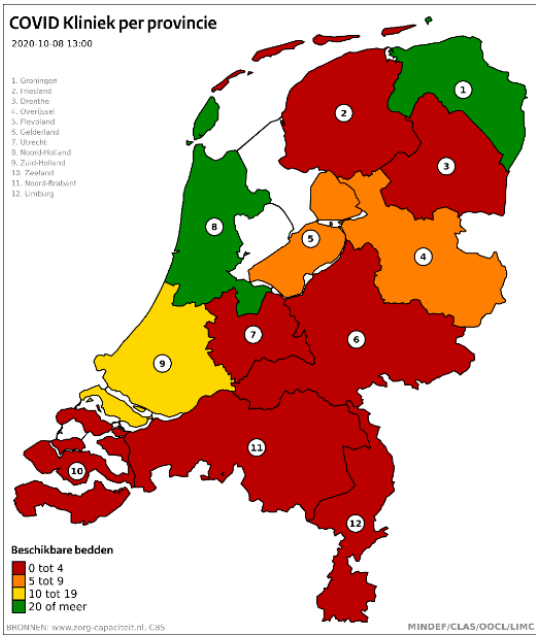
### Verwerking

In figuur 3, figuur 4 en figuur 5 zijn voorbeelden opgenomen van de resultaten van de analyses zoals deze zijn opgenomen in de rapportages:

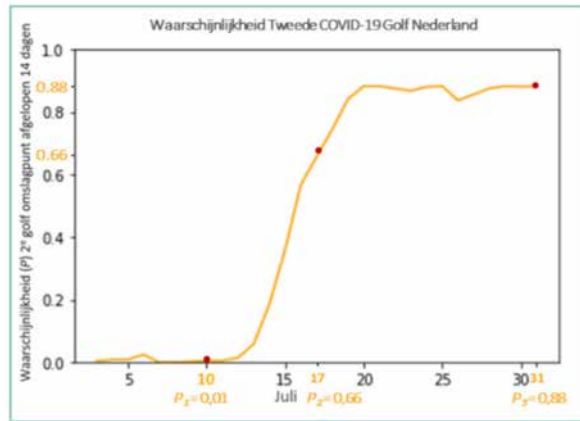
- Figuur 3: Een voorbeeld van een rapportage over COVID-19 zoals opgesteld bij de start van het LIMC is de 'LIMC update'<sup>21</sup>.
- Figuur 4: Een voorspellingsmodel voor de snelheid van de verspreiding van COVID-19 gemaakt door het LIMC werd gebruikt voor het rapport “tweede golf COVID-19 in Nederland”<sup>22</sup>.
- Figuur 5: De uitwerking van het maatschappelijk kompas, een kwadrant met vier scenario's van de ontwikkeling van COVID-19, was ontwikkeld door het Landelijk Operationeel Coördinatiecentrum (**LOCC**) in samenwerking met het Landelijk Operationeel Team Corona (**LOT-C**). In dit kompas wordt in een kwadrant de belasting van het zorgsysteem afgezet tegen de sociaaleconomische impact.

<sup>21</sup> Defensie: LIMC update, publiek beschikbaar via [open.overheid.nl](https://open.overheid.nl)

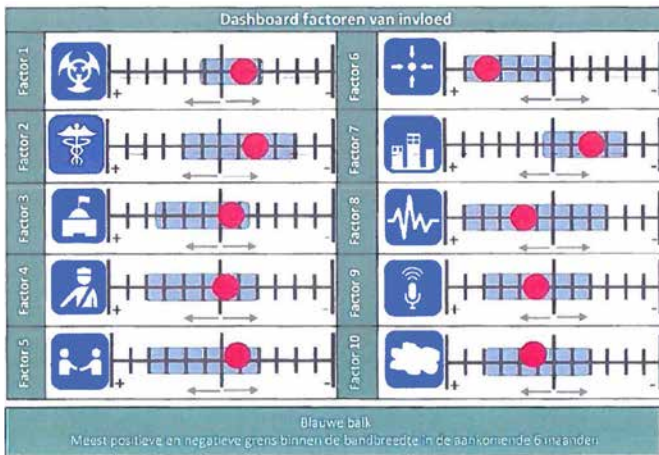
<sup>22</sup> Defensie: Spotrep tweede golf COVID-19 in Nederland. Publiek beschikbaar via [open.overheid.nl](https://open.overheid.nl)



Figuur 3: Voorbeeld van grafische weergave van beschikbare bedden per provincie, als onderdeel van de zorgdruk analyse



Figuur 4: Voorbeeld van grafische weergave van het model dat LIMC gebruikte voor de voorspelling van een besmettingstijging.



Figuur 5: Voorbeeld van grafische weergave van dashboard scenario's maatschappelijk kompas

### Type (persoons)gegevens

De bronnen die gebruikt zijn voor de analyse van zorgdruk en verspreiding van COVID-19 bestaan uit gegevens uit openbare bronnen zoals rioolwaterdata en bezettingsgraden in ziekenhuizen. De bronnen die hiervoor zijn gebruikt bevatten statistische data en bevatten geen naar personen herleidbare informatie. Voor de analyses van zorgdruk en verspreidingen werden geen persoonsgegevens verwerkt.

Uit het interview met een destijds betrokken analist blijkt dat het ook niet wenselijk was om persoonsgegevens te gebruiken. Sociale media berichten zouden niet bijdragen aan het model omdat er betrouwbare, herhaalbare meetwaarden nodig waren.

### 4.2.3 Mediamonitoring

Vanaf juni 2020 werd er gebruik gemaakt van online mediamonitoring tools. Deze tools worden door organisaties gebruikt om te volgen hoe een merk of onderwerp in (sociale) media genoemd wordt.

Het LIMC heeft de mediamonitoring ingezet om zicht te hebben op heersende prominente des-/misinformatie verhalen (narratieven) en ontwikkelingen in het nieuws. Binnen het LIMC was één persoon in deeltijd betrokken bij het operationele gebruik van de mediamonitoring tools. Verhoudingsgewijs betrof de mediamonitoring ten opzichte van alle activiteiten van het LIMC een beperkt aandeel. Er was binnen het LIMC één Coosto-licentie, waar één persoon gebruik van heeft gemaakt. Vanwege de inzet van tools gericht op sociale media komt de analyse hiervan uitgebreid aan de orde in dit onderzoeksrapport.

#### Herkomst

Voor de mediamonitoring is gebruik gemaakt van een marketingtools.

Primair is gebruik gemaakt van Coosto. Deze tool is ingezet voor het genereren van nieuwsmonitoring, sentimentanalyses en woordenwolken.

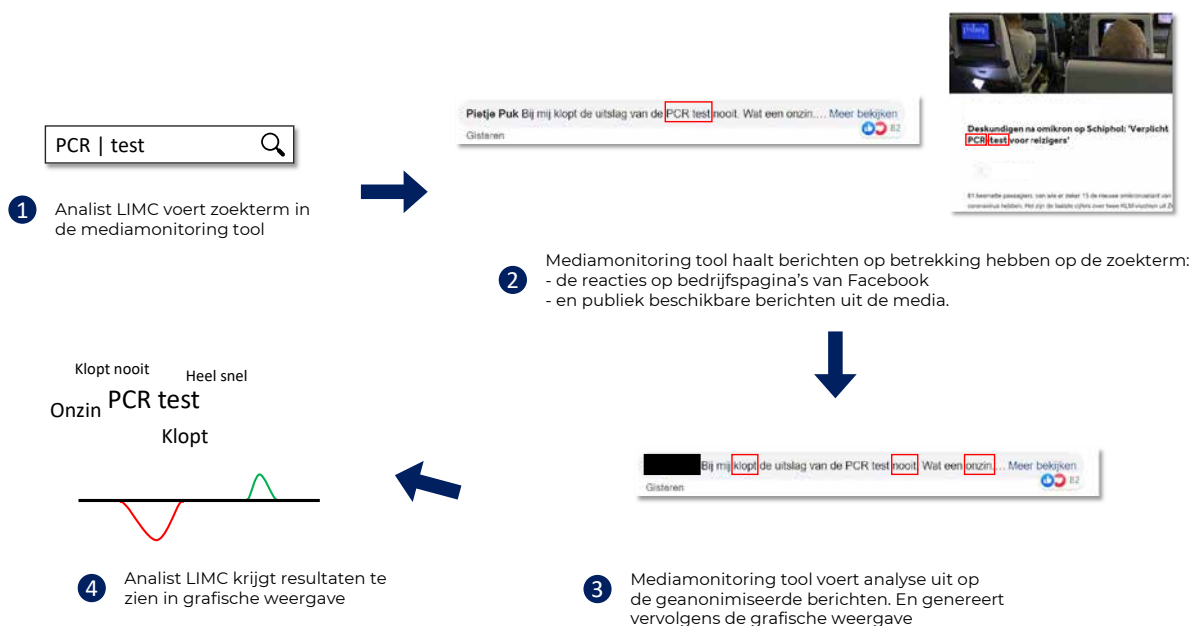
Naast Coosto werd Meltwater ingezet voor het genereren van nieuwsmonitoring en inzicht in het delen ("echo") van nieuwsberichten. Uit een interview met een analist blijkt dat Meltwater kort en op een zeer beperkte wijze is ingezet. De rapportages van Meltwater komen ook niet terug in de rapportages van het LIMC. Uit de analyse van beschikbare informatie is niet gebleken dat daarnaast nog andere mediamonitoringtools werden ingezet door het LIMC.

De bovenstaande analyses worden later in deze paragraaf toegelicht.

#### Verwerking

Voor de mediamonitoring werd gebruik gemaakt van zoektermen. Deze zoektermen zijn te vergelijken met een zoekactie die je invoert in een zoekmachine. De zoektermen bepalen welke analyse er wordt uitgevoerd en wat er getoond wordt (zie figuur 6 voor een versimpelde weergave van de analyse).

De inhoud van het Facebook-bericht en de auteur was niet inzichtelijk voor de LIMC-analist. De analist ontving, zoals in de weergave is te zien, een geabstraheerde analyse waarin de persoonsgegevens van de auteur niet meer zichtbaar waren.



Figuur 6: Versimpelde weergave van de wijze waarop analyse op basis van een zoekterm werkte

In Coosto was het mogelijk om bronnen te selecteren. De bronnen die zijn gebruikt voor de mediamonitoring door het LIMC waren:

- Facebook-berichten op Facebook-bedrijfspagina's die door Coosto in de tool zijn geanonimiseerd;
- Publiek beschikbare nieuwsberichten.

Uit de beschikbare informatie blijkt niet dat er, naast Facebook berichten, andere sociale media zijn gemonitord. Wanneer sociale media voorkomen in rapportages is dit vanwege het opnemen van een van een verwijzing naar de oorspronkelijke bron bij een nieuwsbericht.

De onderstaande vijf narratieven kwamen als vast onderdeel terug in de rapporten.

Narratief	Strekking
5G	Berichten over het 5G in combinatie met COVID-19. Later meer gericht op de vernielingen van zendmasten.
Bill Gates / NWO	Berichten over theorieën rondom de Gates Foundation en de New World Order in relatie tot COVID-19.
Vaccinatie & overtuiging	Berichten over vaccinatie en in het bijzonder vaccins voor COVID-19.
Maatregelen Corona	Berichten over maatregelen zoals 1,5 meter, mondkapjes en Coronamelder.
Rusland vs. Europa	Berichten over Rusland in relatie tot COVID-19 en het Sputnik vaccin.

Tabel 1: Narratieven die de basis vormden voor de vaste zoektermen voor de mediamonitoring LIMC

Daarnaast werden actuele ontwikkelingen tijdelijk gemonitord. Voorbeelden van zulke ontwikkelingen zijn Prinsjesdag, de bruiloft van een minister, de COVID-19 persconferenties, illegale feesten, PCR-testen en agressie in relatie tot de COVID-19 maatregelen.

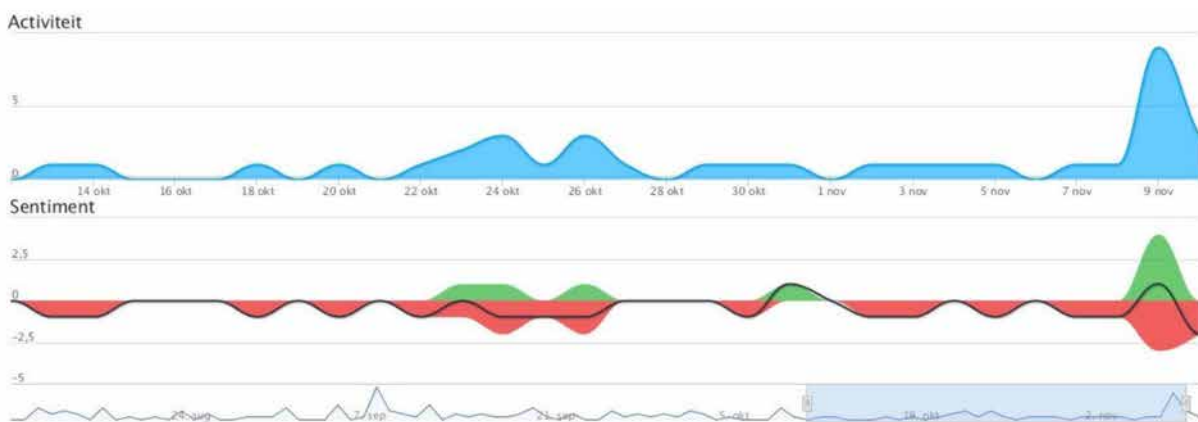
Met het invoeren van zoektermen verkreeg de analist de resultaten uit de mediamonitoring tool. Die analyse werd uitgevoerd door de mediamonitoringtool. Periodiek werden de resultaten intern gedeeld in een Media & Webcare (M&W) rapportage en een actueel dashboard voor intern gebruik. Hierin stonden de resultaten van de mediamonitoring, grafische weergaves, gebruikte zoektermen, een algemene duiding en toelichting op de werkwijze. De resultaten uit de M&W werden in de rapporten verwerkt die intern en buiten Defensie gedeeld werden. De verschillende rapportages uit de mediamonitoring tools, zoals die door de analist werden gedeeld binnen het LIMC, zijn hierna uitgewerkt.

#### *Analyse nieuwsberichten*

Aan de hand van zoektermen werden relevante nieuwsberichten getoond. Dit is te vergelijken met de zoekfunctionaliteit van de algemene zoekmachines op Internet, zoals Google of Bing. Tevens werden nieuwsberichten handmatig doorgenomen en waar relevant opgenomen in rapportages.

#### *Activiteit en sentiment*

Met de sentimentanalyse wordt een waarde toegekend aan de reacties op nieuwsberichten in Facebookberichten (positief, negatief, neutraal). In figuur 7 is een voorbeeld te zien van een activiteit- en sentimentsanalyse op een zoekwoord, in de loop van de weergegeven tijd. Met 'activiteit' wordt het totale aantal berichten geteld over een betreffende zoekterm. Met 'sentiment' wordt weergegeven in hoeverre uit de analyse volgt dat het sentiment positief of negatief is



*Figuur 7: Voorbeeld van het grafische overzicht van activiteit en sentiment op een zoekvraag.*

De mediamonitoring tool gaf ook de mogelijkheid activiteit en sentiment per nieuwsmedium weer te geven. Deze weergave is gebruik als onderdeel van de analyse op het medialandschap. In het overzicht, (zie figuur 8 voor een voorbeeld), is per bron het sentiment (positief, negatief, neutraal) aangegeven voor de berichten die betrekking hebben op de zoektermen, inclusief de telling van het aantal berichten. In figuur 8 is een voorbeeld van deze analyse te zien.





Figuur 8: Voorbeeld van een grafische weergave van sentiment per nieuwsmedium.

### Woordenwolk

Een woordenwolk (zie: figuur 9 voor een voorbeeld) laat zien welke woorden het meest voorkomen in de gevonden berichten als resultaat van de zoekterm. De grootte van het woord geeft aan hoe vaak het voorkomt.



Figuur 9: Voorbeeld van een woordenwolk op basis van een zoekvraag. Namen van individuen uit de oorspronkelijke woordenwolk zijn afgeschermd voor opname in dit rapport

### “Echo” mediaberichten

Met de “echo” wordt bedoeld hoe vaak een nieuwsbericht wordt gedeeld op sociale media. De rapportage geeft weer hoe vaak een nieuwsbericht wordt gedeeld op diverse media. Deze analyse is niet gericht op de inhoud van de Facebook-berichten zelf of wie het deelt, maar op het nieuwsbericht en het aantal keer dat het nieuwsbericht gedeeld is. Dit is vergelijkbaar met de teller onderin een bericht op bijvoorbeeld Facebook of Twitter. De gedeelde nieuwsberichten zelf waren via een link in te zien voor het LIMC.

### Top posters

Het overzicht met top posters is een ranglijst van niet-persoonlijke Facebook-bedrijfspagina’s met het aantal gepubliceerde berichten die betrekking hebben op de door LIMC gekozen zoektermen.

### Medialandschap

In de analyses van het medialandschap<sup>23</sup> zijn er analyses uitgevoerd op diverse mediakanalen. De media waren door het LIMC ingedeeld in de categorieën traditionele, niet-traditionele en alternatieve media. Daarnaast werd het bereik van de mediakanalen geanalyseerd door te kijken naar, op geaggregeerd niveau, het aantal volgers/bezoekers van de nieuwsmedia.

### Type (persoons)gegevens

Voor dit onderzoek is geen nader onderzoek gedaan naar de exacte werking van Coosto en Meltwater destijds. Er is geen informatie veiliggesteld voor digitaal forensisch onderzoek naar het gebruik van de tools. Er zijn geen bestanden beschikbaar die zicht geven op de verwerkingen die binnen de omgevingen van Coosto en Meltwater hebben plaatsgevonden op basis van de door het LIMC ingevoerde zoektermen. Een representatieve reconstructie van de werking is daardoor niet mogelijk.

Voor dit onderzoek is wel gekeken naar de privacystatement van Coosto zoals deze in 2019 is gepubliceerd en in 2020 van kracht was.<sup>24</sup> De privacystatement bevat een beschrijving van de werking van de door het LIMC voornamelijk ingezette mediamonitoringstool Coosto. In het privacystatement beschrijft Coosto het volgende over de diverse bronnen die gebruikt kunnen worden in de tool:

*“Coosto collects data from various information sources, such as social media, news sites, blogs and fora.”*

En beschrijft dat het hier gaat om publieke informatie:

*“It always regards public information, that is, data which has been shared online actively and which can be found with a standard internet search engine, or by visiting the relevant websites.”*

In het statement worden voorbeelden gegevens van persoonsgegevens die verwerkt kunnen worden:

*(profile) names, (profile) pictures, public account information, location information (in case these are shared) and possibly other personal data included in messages.”*

Coosto geeft ook voorbeelden van bijzondere persoonsgegevens die verwerkt kunnen worden door middel van het gebruik van hun systemen:

*“More privacy-sensitive personal data, such as information about someone’s health or political convictions, is called sensitive personal data.”*

Van deze bijzondere persoonsgegevens wordt in de privacystatement aangegeven dat deze gegevens proactief online zijn gedeeld:

<sup>23</sup> *Defensie*: Bijlage 5 Medialandschap in Nederland, pagina 25, Weekly update desinformatie 07 juli 2020. Publiek beschikbaar via [open.overheid.nl](https://open.overheid.nl)

<sup>24</sup> Privacystatement Coosto, publiek beschikbaar via [archive.org](https://archive.org)

*“Since Coosto only uses public sources, this type of information is only collected in the event someone has shared this online proactively.”*

Verder wordt in dit privacystatement beschreven dat er de mogelijkheid is om gericht naar berichten te zoeken. Uit de gesprekken en ter beschikking gestelde informatie blijkt dat LIMC bewust geen gebruik heeft gemaakt van deze optie.

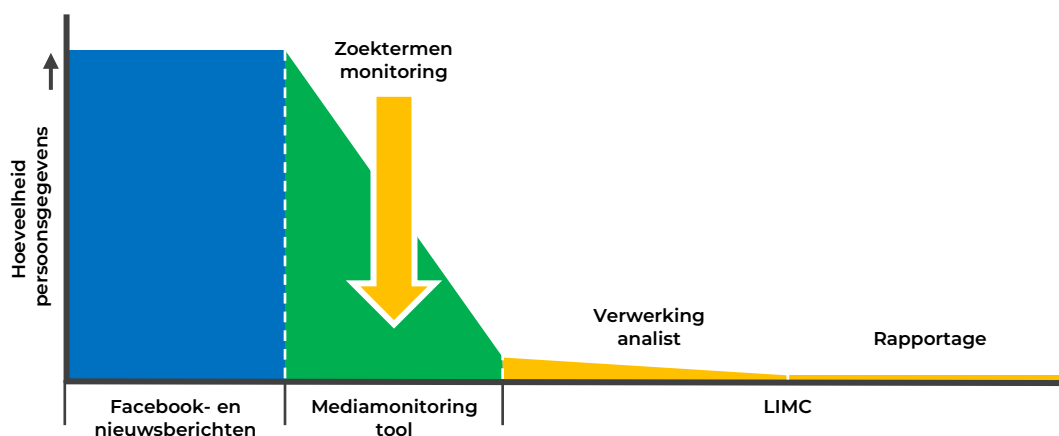
In het onderzoek social monitoring gaat de FG in op de definitie van publiek toegankelijke (openbare bronnen) en het proactief delen van informatie:

*“Het is een onjuiste aanname dat informatie uit publiek toegankelijk (openbare) bronnen vanwege dat openbare karakter zonder beperking mag worden gebruikt.”*

en

*“Gegevens die op social media sites worden gezet door burgers, worden gepubliceerd met een bepaald doel en mogen niet zondermeer voor een ander doel worden gebruikt. Persoonsgegevens die openbaar beschikbaar (publiek toegankelijke bronnen) zijn kunnen niet voor nieuwe/andere doeleinden worden verwerkt zonder een geldige wettelijke grondslag.”*

De persoonsgegevens die zijn verwerkt verschillen sterk per fase van de mediamonitoring. In figuur 10 staat een versimpelde weergave van de hoeveelheid persoonsgegevens voor de verwerking van de mediaberichten. In blauw de data in Facebook, in groen de handelingen in de omgeving van Coosto, en in geel de handelingen in de omgeving van het LIMC.



Figuur 10: Versimpelde weergave van hoeveelheid persoonsgegevens per fase van mediamonitoring.

Een beschrijving per fase:

### *Facebook- en mediaberichten*

Facebook bevat, als sociaal medium, een omvangrijke verzameling aan persoonsgegevens. Ook mediaberichten bevatten persoonsgegevens, veelal namen en opvattingen.

Het LIMC heeft een anoniem Facebook account geregistreerd. Dit was een vereiste om met de mediamonitoring tool berichten op te kunnen halen. Er is uit de beschikbare informatie en gesprekken niet gebleken dat het LIMC gebruik heeft gemaakt van online schuilnamen, zogenaamde avatars, om informatie op te halen of personen te benaderen.

### *Mediamonitoring tool*

Na ontvangst van de onderzoeksvragen door de analisten cell werd een zoekplan voor de mediamonitoring uitgewerkt met zoektermen. De zoektermen werden vervolgens ingevoerd in de mediamonitoring tool.

Random actuele ontwikkelingen zijn beperkt namen van personen als zoekterm gebruikt in relatie tot de nieuwsontwikkeling. Het ging hier om namen van leden uit de regering (specifiek ging het om de namen van de koning, minister-president, de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de oprichter van de Gates Foundation).

Uit meerdere gesprekken is gebleken dat door analisten gezamenlijk is gekeken naar het opstellen van zoektermen voor het gebruik van de mediamonitoringtool, ook om te voorkomen dat hier persoonsgegevens in naar voren zouden komen. In de aanloop naar het opstellen van deze zoektermen werd bijvoorbeeld gekeken naar de mogelijkheid om beweegredenen voor niet-vaccineren en geloof uit te zoeken. In de gezamenlijke afweging tussen analisten is besloten deze zoekterm niet in te zetten. Ook uit het interview met de betrokken analist en uit de verspreide rapportages van het LIMC blijkt dat deze specifieke zoekvragen niet gebruikt zijn in de mediamonitoring tool.

In één geval is er door het analyseteam aantoonbaar een onderzoeksvraag teruggeven aan de vragensteller omdat de analyse had kunnen leiden tot persoonsgegevens als resultaat.

Door het gebruik van algemene zoektermen en het anonimiseren van de berichten door de tool werd de hoeveelheid persoonsgegevens die beschikbaar was voor het LIMC drastisch verminderd. Wat overbleef waren de eigen namen die voorkomen, bijvoorbeeld de naam van de minister-president in een woordwolk als resultaat van een zoekterm 'persconferentie'.

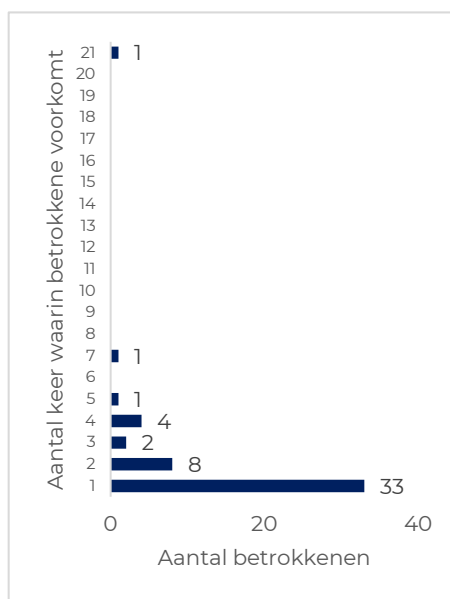
Het is niet mogelijk exact te achterhalen hoeveel berichten met de mediamonitoring tools zijn geanalyseerd binnen de omgeving van Coosto. Wel kwam uit de gesprekken naar voren dat, voor de kwaliteit van de analyses, een groot aantal berichten nodig was. Een zoekterm met weinig resultaat gaf onvoldoende informatie over het sentiment. Om een beeld te krijgen van het aantal berichten wat geanalyseerd werd met de mediamonitoring tool, is gekeken naar de telling van berichten van een uitgevoerde analyse op "persconferentie". Deze analyse omvatte ~138.000 berichten over de tijdspanne van een jaar terug vanaf september 2020.

### Verwerking analist LIMC

Het LIMC ontving de geabstraheerde resultaten in de vorm van (links naar) nieuwsberichten en woordwolken. Alleen de resultaten werden aan het LIMC getoond en niet de Facebookberichten zelf. De analist heeft in een aantal gevallen de namen die voorkwamen in de resultaten weggehaald.

### Rapportage LIMC

De rapportage van het LIMC bevatte uiteindelijk een kleine hoeveelheid persoonsgegevens. De FG heeft in het onderzoek naar het LIMC het aantal personen geteld waarvan persoonsgegeven (namen of functies) terugkwamen in de teksten en bronvermeldingen van de rapportages. Het ging om in totaal 80 rapporten met 104 keer een verwijzing naar een persoon. Van de 104 verwijzingen ging het in totaal om vijftig personen die gemiddeld twee keer voorkwamen. De exacte verdeling staat in figuur 11. De persoon die 21 keer voorkwam in rapporten was onderdeel van de titel van het 'Bill Gates narratief'. De personen kwamen naar voren als resultaat van een zoekactie naar een actuele ontwikkeling. Er is op geen enkele wijze gebleken dat er specifiek naar individuen werd gezocht of dat er profielen werden bijgehouden van personen. De wijze waarop de vijftig personen voorkwamen, was met name het noemen van deze persoonsnamen in hyperlinks van verwijzingen naar bronnen. Een voorbeeld hiervan is de naam van een politicus in de titel van een nieuwsbericht en daarmee ook onderdeel van de URL omdat daarin de naam van de titel staat. Het opnemen van hyperlinks naar de directe bron is een standaardwerkwijze bij informatievergaring.



Figuur 11: Telling hoe vaak een betrokkene voorkomt in een rapport van het LIMC

## 4.2.4 Verdiepingsanalyses

Het LIMC heeft aanvullend op de eerder genoemde analyses diverse verdiepingsanalyses uitgevoerd, ook wel 'specials' genoemd.

### Herkomst

Voor deze rapportages zijn open en niet-publiek toegankelijke bronnen geraadpleegd. Zo werd er gebruik gemaakt van open bronnen, zoals statistische gegevens, mediamonitoring. Ook ontving het LIMC rapporten van derde partijen uit de overheid zoals de Nationale Politie, de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (**NCTV**), ministerie van VWS, Europese Unie (EU), Instituut Fysieke Veiligheid (**IFV**) en LCPS. De rapporten betroffen veelal algemene, soms niet-publiek toegankelijke bronnen, zoals gerubriceerde rapporten van de KMar of de Corona Crime Change Monitor (CCCM) van de Nationale Politie.

## Verwerking

De verdieplingsanalyses kwamen tot stand door een combinatie van de eerder beschreven analyses via een mediamonitoringstool en handmatige analyses. De handmatige analyses omhelsde onder meer: het doornemen van nieuwsberichten, specifieke zoekacties met de mediamonitoringtools op dezelfde werkwijze als beschreven in de vorige paragraaf en het analyseren van rapporten van derde partijen uit de overheid. Daarnaast wordt er in een rapport ook een praatprogramma's op televisie als bron aangehaald. Uit de beschikbare informatie blijkt niet dat er specifiek naar personen is gezocht met de handmatige zoekacties of individuen werden gemonitord.

## Type persoonsgegevens

De hierboven genoemde rapporten ontvangen van derde partijen waren niet gericht op individuen, maar de rapporten bevatten wel namen van personen doordat ze werden aangehaald in artikelen of omdat ze voorkwamen in gepubliceerde open nieuwsberichten.

In een aantal gevallen werden belangenbehartigers/groeperingen genoemd, bijvoorbeeld bij de rapportage over de demonstratie in Den Haag. Naast de namen van onderzoekers bij verwijzingen naar het betreffende onderzoek zijn geen persoonsgegevens van niet-publieke personen in de rapportage aangetroffen.

## 4.3 Verspreiding rapporten

Het LIMC hanteerde verschillende type rapporten voor verschillende doeleinden. De inhoud, indeling en opmaak van de rapporten veranderende in de tijd, maar grofweg is steeds eenzelfde opbouw van de inhoud gebruikt.

### 4.3.1 Rapporten door het LIMC

Een samenvatting van de verschillende type rapporten met een beschrijving:

- Dagelijkse rapportage (daily's) met daarin aandacht voor de:
  - Zorgcapaciteit
  - Continuïteit van vitale processen
  - Zorg voor kwetsbare doelgroepen
  - Financieel-economische stabiliteit
  - Zorg Caribisch gebied
  - Sociaal-maatschappelijke onrust / desinformatie
- Wekelijkse rapportages op de twee onderwerpen COVID-19 en Desinformatie. Deze rapportages werden ook wel *weekly's* of Common Information Picture genoemd. De *weekly's* bevatten:
  - Scenario's en actuele ontwikkelingen.
  - Significante gebeurtenissen uit het nieuws, en de ontwikkeling van besmettingen en COVID-19 maatregelen.

- Vooruitblik met een overzicht van verwachte gebeurtenissen met mogelijke impact
  - Handelingsperspectief Defensie: inschatting op welke wijze Defensie gevraagd gaat worden voor ondersteuning.
- Voor tijdskritische rapportages met extra verdieping werden zogenaamde *SpotRep's* uitgegeven. De producten van de verdiepingsanalyses gingen over:
    - Demonstratie Den Haag 21 juni 2020<sup>25</sup>
    - Vitale processen<sup>26</sup>
    - Oversterfte en geregistreerde COVID-19 sterfgevallen<sup>27</sup>
    - Besmettingsgolf onder arbeidsmigranten<sup>28</sup>
    - Factoren van invloed op potentieel maatschappelijk ontwrichtend handelen ten tijde van COVID-19<sup>29</sup>
    - Indicatoren voor LOT-C scenario's<sup>30</sup>

### 4.3.2 Verspreiding rapporten

Het grootste gedeelte van de ontvangers van LIMC-rapporten was werkzaam bij Defensie (individuele en functionele Defensie mailboxen), blijkt uit de distributielijsten en de beantwoording van Kamervragen over het LIMC<sup>31</sup> door de minister van Defensie. Naast Defensie waren de meeste ontvangers werkzaam bij het ministerie van Justitie en Veiligheid. Voor de overige organisaties geldt dat er per organisatie minder dan zes ontvangers waren, in de meeste gevallen was er sprake van één ontvanger. De rapporten bevatten persoonsgegevens. Door de verspreiding naar de ontvangers werden persoonsgegevens gedeeld door het LIMC en ontvangen door andere overheidsorganisaties.

De organisaties op de verzendlijst waren:

- Het ministerie van Defensie
- het ministerie van Justitie en Veiligheid (**JenV**)
  - de NCTV
  - het Landelijk Operationeel Team Corona (LOT-C)
  - het Landelijk Operationeel Coördinatiecentrum (LOCC).
- de Nationale Politie
- het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (**BZK**)
- het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (**EZK**)
- het ministerie van Buitenlandse Zaken (**BZ**)
- het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (**SZW**)
- het Landelijk Coördinatiecentrum Patiënt Spreiding (LCPS)

<sup>25</sup> Defensie: SpotRep Demonstratie Den Haag 21 juni 2020, publiek beschikbaar via [open.overheid.nl](https://open.overheid.nl).

<sup>26</sup> Defensie: Vitale processen, publiek beschikbaar via [open.overheid.nl](https://open.overheid.nl)

<sup>27</sup> Defensie: Informatierapport 001: De Stille Zorgdoden, publiek beschikbaar via [open.overheid.nl](https://open.overheid.nl)

<sup>28</sup> Defensie: Informatierapport 002, publiek beschikbaar via [open.overheid.nl](https://open.overheid.nl)

<sup>29</sup> Defensie: Informatierapport 003 Quick Scan van factoren van invloed op potentieel maatschappelijk ontwrichtend handelen ten tijde van COVID-19, publiek beschikbaar via [open.overheid.nl](https://open.overheid.nl)

<sup>30</sup> Defensie: Indicatoren LOCC scenario's, publiek beschikbaar via [open.overheid.nl](https://open.overheid.nl)

<sup>31</sup> *Aanhangsel Handelingen II*, 2020/21, 2021D16730. Antwoord op vragen over LIMC, JISTARC en andere inlichtingenwerkzaamheden door de krijgsmacht, te raadplegen via [open.overheid.nl](https://open.overheid.nl)

- het Instituut Fysieke Veiligheid (IFV), tegenwoordig het Nederlands Instituut Publieke Veiligheid (NIPV)
- de Nederlandse Organisatie voor toegepast-natuurwetenschappelijk onderzoek (TNO)
- de Brandweer
- de Veiligheids- en Gezondheidsregio Gelderland-Midden (VGGM).

Er is niet onderzocht of de rapporten verder werden doorgestuurd door de initiële ontvangers van de rapporten.

Eind augustus 2020 is besloten om de verzendingen van de rapporten naar partijen buiten Defensie stop te zetten en werden e-mailadressen verwijderd van de distributielijst.

De rapporten kregen daarna de markering "Intern gebruik Defensie". Op 27 november 2020 zijn alle activiteiten van het LIMC voor het verzamelen en analyseren van informatie stilgezet.

## 4.4 Samenvatting analyses LIMC

Tabel 2 bevat de samenvatting van de constatering in de voorgaande paragrafen en geeft daarmee een overzicht van de analyses die door het LIMC zijn uitgevoerd. Analyses die weinig voorkwamen én waarvoor geen persoonsgegevens zijn gebruikt, zijn niet opgenomen in het overzicht.

Per analyse is aangegeven welke type bronnen zijn gebruikt en het product waarin de vergaarde informatie resulteerde. In de laatste kolom is weergegeven welke persoonsgegevens in de rapporten terugkwamen.

	Analyses	Bronnen	Product	Persoonsgegevens in product
Statistisch onderzoek	Zorgdruk	Statistische/anonieme gegevens (Wetenschappelijke) publicaties	Rapporten met grafische weergaves	Nee
	Verspreiding COVID-19		Model voor r-waarde en grafische weergave	Nee
	Maatschappelijk kompas		Maatschappelijk kompas	Nee
Mediamonitoring	Nieuwsberichten	Geanonimiseerde Berichten op Facebook-groeps pagina's en publieke nieuwberichten.	Analyses van nieuwsberichten	Beperkt tot de namen <sup>32</sup> die voorkomen in berichten zelf.
	Activiteit en sentiment		Grafische weergave	Nee
	Woordenwolk		Grafische weergave woordenwolk	Beperkt tot namen en functies <sup>32</sup> van personen die veelvuldig terugkomen in de

<sup>32</sup> Het gaat hier om persoonsgegevens in vorm van eigennamen en/of functies van leden van de regering, politici, bestuurders, onderzoekers als bronvermelding, publieke figuren en personen die betrokken waren bij het publieke debat.



			berichten die volgen uit de zoekactie.
<b>“Echo” mediaberichten</b>		Telling hoe vaak nieuwsberichten werden gedeeld.	Beperkt tot de namen <sup>32</sup> die voorkomen in berichten zelf.
<b>Top posters</b>	Publieke nieuwsberichten en namen van media.	Telling van aantal mediaberichten per medium.	Nee
<b>Verdiepingsanalyses</b>	Rapportages van derde partijen, (Wetenschappelijke) publicaties, mediamonitoring, nieuwsberichten en open bronnen.	Informatierapport met algemene analyses	Beperkt tot de namen en soms de uitspraken die voorkomen in berichten zelf.

Tabel 2: Classificatie verwerkte persoonsgegevens in producten LIMC

## 4.5 Omvang en impact van de verwerkingen

In paragraaf 4.5 zijn de verwerkingshandelingen en de typen persoonsgegevens binnen de activiteiten van het LIMC beschreven. Op basis van deze constatering wordt in deze paragraaf dieper in gegaan op de analyse van de omvang en de impact van deze verwerkingen.

### 4.5.1 Analyse omvang van de verwerkingen

De inzet van een mediamonitoringtool heeft de potentie om grootschalig gegevens te verwerken. De grootschaligheid wordt onder meer bepaald door het aantal zoekacties, de gehanteerde zoektermen en de looptijd van de zoekacties.

In het FG-rapport wordt het woord bijvangst gebruikt als het gaat om de verwerking van persoonsgegevens door het LIMC. Het woord 'bijvangst' komt niet voor in de AVG en in het FG-onderzoek LIMC wordt hier geen nadere invulling aan gegeven. Van Dale gebruikt de definitie *“iets wat je vindt of ontdekt terwijl je eigenlijk op zoek was naar iets anders”*<sup>33</sup>. Binnen die definitie onderschrijft dit deelonderzoek de bevindingen van de FG. De informatievergaring van het LIMC was niet gericht op persoonsgericht onderzoek of de vergaring van persoonsgegevens *an sich*.

Op basis van beschikbaar gestelde informatie en gesprekken wordt ook in dit onderzoek geconcludeerd dat er bij het LIMC geen intentie was om, zeker niet grootschalig, persoonsgegevens te verwerken. Medewerkers van het LIMC hadden niet het besef dat bij de manier van uitvoering van mediamonitoring, de inzet van tool en de wijze van rapporteren persoonsgegevens werden verwerkt.

Er is geen informatie veiliggesteld voor digitaal forensisch onderzoek naar het gebruik van de mediamonitoringtools. Daardoor is een exacte analyse van de grootschaligheid niet uitvoerbaar.

<sup>33</sup> Van Dale Online (2022): 'bijvangst', te raadplegen via [vandale.nl](http://vandale.nl).

Wel zijn aanknopingspunten aan te wijzen in hoeverre de inzet van de mediamonitoringtool van invloed is op de grootschaligheid van de verwerking van persoonsgegevens.

De AVG bevat geen eigen definitie van grootschalige gegevensverwerking. Om een oordeel te kunnen geven over de omvang en mate van intensiviteit van de verwerking van persoonsgegevens binnen de activiteiten van het LIMC wordt aansluiting gezocht bij de uitleg die daaraan binnen de context van de AVG wordt gegeven, onder meer in de richtsnoeren van de European Data Protection Board.<sup>34</sup> Aanknopingspunten die door de EDPB worden aangehaald in verschillende richtsnoeren voor de bepaling van grootschaligheid van de verwerking van persoonsgegevens zijn uitgewerkt in Tabel 3.

Tabel 3: analyse mate van grootschaligheid van de inzet mediamonitoringtool LIMC

Element mate grootschaligheid	Analyse
Het aantal betrokkenen – in specifieke cijfers of als percentage van de betreffende bevolking;	Het aantal betrokkenen dat gescand is in de mediamonitoring is niet exact vast te stellen en volgt alleen uit de drempelwaarden die bepaalden, wanneer sprake was van voldoende informatie voor een waardevolle sentimentsanalyse. Dit verschilt per zoekopdracht. Specifieke aantallen of percentages van de betreffende betrokken bevolking is niet te geven. Wel kan betoogd worden dat het niet om de gehele Nederlandse bevolking ging, maar een beperkt aantal Facebook-gebruikers. Niet iedereen in Nederland is actief op Facebook en binnen die groep actieve gebruikers reageert niet iedereen op bedrijfspagina's.
De hoeveelheid gegevens en/of de hoeveelheid verschillende gegevens die wordt verwerkt;	De hoeveelheid persoonsgegevens die zijn verwerkt binnen de omgeving van de mediamonitoringtool kan niet worden vastgesteld, mede doordat de oorspronkelijke zoekacties en de resultaten die daaruit volgden destijds niet zijn veiliggesteld en daardoor niet beschikbaar zijn voor digitaal forensisch onderzoek.
De duur of permanentie van de gegevensverwerking;	De gegevensverwerking heeft wekelijks plaatsgevonden op basis van input van vastgestelde zoekwoorden, vanaf de inzet van de tool in juni 2020 tot het stilzetten van LIMC eind november 2020.
De geografische reikwijdte van de verwerking.	Het betrof Facebook-berichten en Nederlandstalige nieuwsberichten. In theorie kunnen deze ook door mensen buiten Nederlands grondgebied gedeeld zijn.

Het bevragen van een mediamonitoringtool, waarbij reacties op nieuwsberichten door Facebookprofielen worden verzameld, kan in potentie een grootschalige verwerking opleveren. Wanneer er meer activiteit is geweest rondom nieuwsberichten, of het aantal nieuwsberichten groter is, wordt het aantal persoonsgegeven dat de tool verzamelt groter. De mate van grootschaligheid neemt dan toe.

Gesteld kan worden dat het onderwerp COVID-19 veelvuldig in het nieuws was. De enige onderbouwing voor omvang die in dit onderzoek naar boven is gekomen, is te vinden in de tellingen van een eenmalige zoekterm. Het gaat hier om een zoekactie over de COVID-19 persconferenties, die destijds leidde tot de analyse in de mediamonitoringtool van ~138.000 berichten.

<sup>34</sup> Het EDPB is een onafhankelijk Europees orgaan dat o.a. richtsnoeren uitvaardigt en bindende besluiten neemt om daarmee bij te dragen aan de consequente toepassing van regels voor gegevensbescherming in de gehele Europese Unie. Relevante richtsnoeren zijn: EDPB – WP29 -243 rev.01 (*Richtlijnen voor de functionarissen voor de gegevensbescherming*) en WP29-248 (*Richtsnoeren voor gegevensbeschermingseffectbeoordelingen en bepaling of een verwerking "waarschijnlijk een hoog risico inhoudt" in de zin van Verordening 2016/679*).

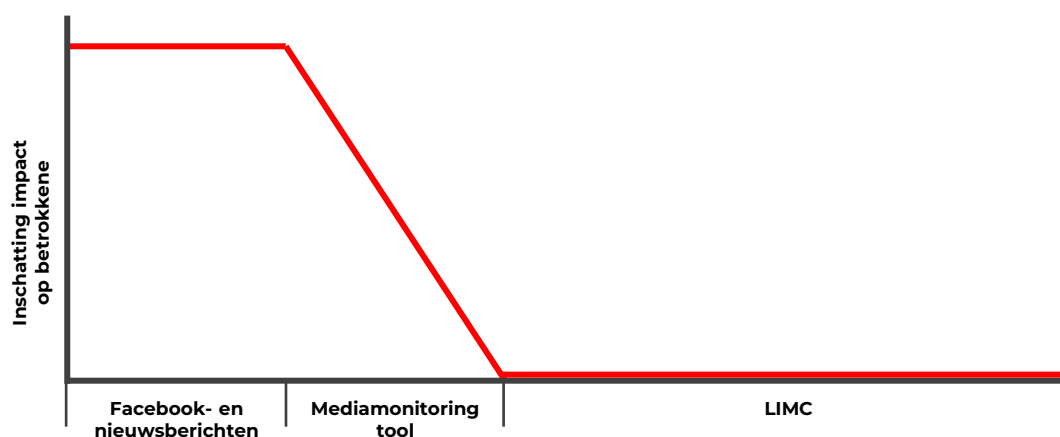
Wanneer dit aantal berichten wordt doorgerekend naar de meerdere zoekvragen, meerdere rapportages en het feit dat de berichten beschikbaar waren in een live dashboard, zou het kunnen zijn dat het in totaal ging om een groot aantal berichten als bron. Een exact aantal verwerkte persoonsgegevens is niet met zekerheid vast te stellen. Dit aantal moet wel in perspectief worden gezien: op sociale media worden heel veel berichten gepost. Het LIMC heeft in haar werkwijze specifiek gekozen voor de selectie van alleen Facebook-bedrijfspagina's, en geen andere sociale media, zoals Twitter of Instagram.

Een sterk onderbouwde schatting van de omvang van het aantal verwerkte gegevens is dus niet mogelijk. Inzicht in de exact verwerkte berichten door de mediamonitoringtool destijds ontbreekt. Er kan dus ook niet geconcludeerd worden dat er geen grootschalige verwerking heeft plaatsgevonden. Gelet op wat bekend is over de werkwijze die is gevolgd door het LIMC, wordt de mate van grootschaligheid echter ingeschat op beperkt.

Op basis van de bovenstaande analyse is er niet voldoende aanleiding de activiteiten door het LIMC te bestempelen als grootschalig, dan wel op grote schaal verwerken van persoonsgegevens. De inzet van (sociale) mediamonitoringtools door overheden is onderdeel van een actueel en groter ethisch en bestuurlijk vraagstuk dat niet alleen bij het ministerie van Defensie speelt.<sup>35</sup>

#### 4.5.2 Analyse impact van de verwerkingen

In figuur 12 staat een versimpelde weergave van de vermoedelijke impact op de betrokkenen wat samenhangt met de hoeveelheid persoonsgegevens over een persoon beschikbaar was.



Figuur 12: Inschatting impact op betrokkene

Gebruik van de volledige Facebookberichten had kunnen leiden tot een grote impact: het was dan mogelijk geweest om een verband te leggen tussen individuen en hun opvattingen. Mogelijk zelfs met bijzondere persoonsgegevens, zoals gezondheidsgegevens. Zo werd er destijds veelvuldig, door het gebruik van een rood kruis icoon, in Facebookberichten aangegeven bewust niet te willen vaccineren.

<sup>35</sup> Kamerstukken II, 2021/22, 32761, nr. 224, Kamerbrief Monitoring sociale media en naleving AVG door overheden, te raadplegen via [tweedekamer.nl](https://www.tweedekamer.nl)

Bij de toepassing van de mediamonitoringtool door het LIMC was dit niet het geval: de Facebookberichten werden geanonimiseerd in de mediamonitoringtool. Het LIMC maakte voor de analyse van Facebookberichten geen gebruik van koppeling tussen persoon en bericht. Voor de analyse van de nieuwsberichten werd er, voor zover het onderdeel was van het artikel, wel gekeken naar de gepubliceerde opvatting.

Het ontbreken van de grondslag staat voorop, de wijze van uitvoering maakt de verwerkingshandelingen niet rechtmatig. Wel moeten deze in het licht van de gehele context van activiteit van het LIMC worden gezien. De persoonsgegevens in de rapporten zijn de namen zoals die gebruikt werden in nieuwsberichten. De zoekacties waren niet gericht op individuen. De personen die naar voren kwamen in de zoekresultaten waren personen die (actief) betrokken waren bij het publieke debat over COVID-19. Dit valt ook op te maken uit de telling die de FG heeft uitgevoerd. De namen betreffen personen uit de regering, politici, bestuurders en betrokkenen in het publieke COVID-19 debat.

## 4.6 Conclusie: Verwerkingen binnen LIMC

### 4.2 Herkomst, verwerking en type persoonsgegevens

Voor een deel van de analyses, waaronder de analyses gericht op zorgdruk en verspreiding COVID-19 zijn geen persoonsgegevens verwerkt.

#### Mediamonitoringtool

Voor de analyses waar wel persoonsgegevens zijn verwerkt, te weten de mediamonitoring (analyse nieuwsberichten, woordenwolk, "echo" en verdiepingsanalyses) geldt dat:

- de verwerking werd geïnitieerd door het LIMC door zoektermen te gebruiken in de mediamonitoringtool.
- de zoektermen niet gericht waren op individuen. In een enkel geval zijn de namen en/of functies gebruikt als onderdeel van een algemene zoekactie. Het ging om leden van de regering (specifiek om de namen van de koning, minister-president en de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport) en de oprichter van de Gates Foundation
- de grootste verwerking heeft plaatsgevonden bij het anonimiseren van de Facebookberichten door Coosto, waarbij LIMC geen toegang had tot de bulk aan persoonsgegevens.
- de persoonsgegevens die het LIMC zelf heeft ontvangen en verwerkt bestonden uit namen en/of functies. Deze gegevens waren afkomstig uit publicaties en nieuwsartikelen.

### 4.4 Samenvatting analyses LIMC

Type persoonsgegevens die het LIMC zelf direct heeft verwerkt in rapporten waren:

- Namen (direct herleidbare persoonsgegevens)
- Functies (indirect herleidbare persoonsgegevens)
- Politieke opvattingen van personen in nieuwsberichten (bijzondere persoonsgegevens)

- In de rapportages zijn (in absolute omvang zeer beperkt) politieke opvattingen terug te vinden. Het gaat om namen en functies van bekende politici en bestuurders. In voorkomende gevallen zal het gaan om bijzondere persoonsgegevens die kennelijk door de betrokkene openbaar zijn gemaakt. Voorbeeld hiervan is een nieuwsbericht waarin de opvatting van een publiek persoon over de bestrijding van COVID-19 staat.
- De verwerking van bijzondere persoonsgegevens is verboden, tenzij er een wettelijke uitzondering is. Door het ontbreken van een grondslag voor het LIMC is er dus geen sprake van een wettelijke doorbrekingsgrond van het verbod op verwerking van bijzondere persoonsgegevens.

#### **4.5 Omvang en impact van de verwerkingen**

In totaal werden er in alle verstuurde rapporten 104 keer persoonsnamen genoemd. Daarbij ging het om in totaal, vijftig personen die tot gemiddeld twee keer in de rapporten voorkwamen. Het betreft leden van de regering, politici, bestuurders, onderzoekers en personen die betrokken waren bij het publieke debat.

Daarnaast stond er een kleine hoeveelheid opvattingen van individuen in de rapporten). De personen kwamen naar voren als resultaat van een zoekactie naar een actuele ontwikkeling.

Er is niet gebleken dat er specifiek naar individuen werd gezocht of dat er profielen werden bijgehouden van personen. De wijze waarop deze vijftig personen voorkwamen, was met name het noemen van deze persoonsnamen in hyperlinks van verwijzingen naar bronnen.

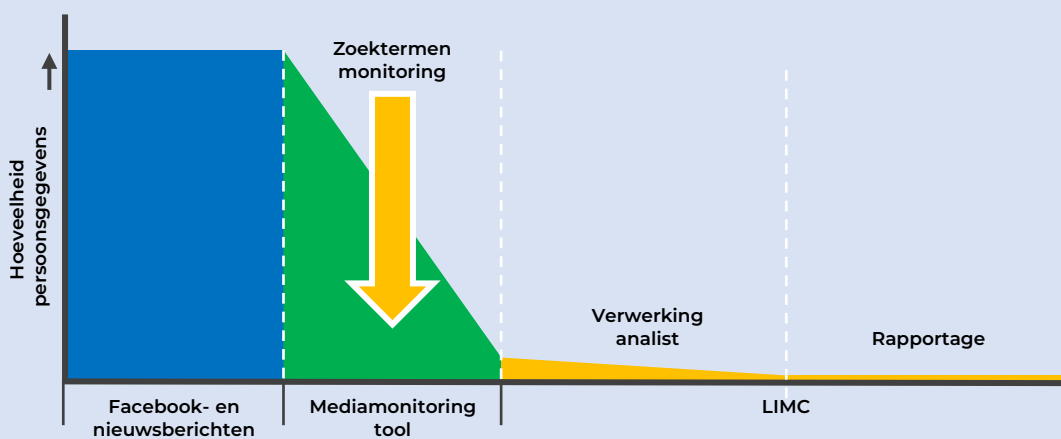
Uit het onderzoek is niet gebleken dat er specifiek naar individuen werd gezocht of dat er profielen werden bijgehouden van personen.

Het bevragen van een mediamonitoringtool, waarbij reacties op nieuwsberichten door *Facebook*-profielen worden verzameld, kan in potentie een grootschalige verwerking opleveren. De totale omvang van de verwerkte persoonsgegevens door het gebruik maken van de mediamonitoringtools is niet meer vast te stellen. Er is geen informatie veiliggesteld voor digitaal forensisch onderzoek naar het gebruik van de tools. Wel zijn er aanknopingspunten te vinden dat de inzet van de mediamonitoringtool van invloed is op de grootschaligheid van de verwerking van persoonsgegevens.

Het monitoren van sociale media leidt onvermijdelijk tot de verwerking van persoonsgegevens. In dit onderzoek kan het grootschalig verwerken van persoonsgegevens door het LIMC door de inzet van een mediamonitoringtool niet worden uitgesloten. Gelet op wat bekend is en de werkwijze die werd gehanteerd binnen het LIMC, wordt de mate van grootschaligheid echter ingeschat op beperkt.

De mediamonitoringtool werd gebruikt door één analist. De LIMC-analist had geen zicht op de daadwerkelijke verwerking van persoonsgegevens: de mediamonitoringtool voerde de analyses geautomatiseerd uit binnen de omgeving van de tool. De analist selecteerde de bronnen en voerde zoektermen in de mediamonitoringtool in. Deze tool gaf daarop een geabstraheerde analyse terug.

De mate van invloed die de betrokkenen van het LIMC hadden op de verwerking van persoonsgegevens verschilt sterk per fase van de mediamonitoring. In figuur 13 staat een versimpelde weergave van de hoeveelheid persoonsgegevens voor de verwerking van de mediaberichten. In blauw de data in Facebook, in groen de handelingen in de omgeving van de mediamonitoringtool, en in geel de handelingen in de omgeving van het LIMC.



Figuur 13: Versimpelde weergave van hoeveelheid persoonsgegevens per fase van mediamonitoring

## 5 Invulling AVG-kaders door het LIMC

### 5.1 Introductie onderzoeksvraag

In dit hoofdstuk staat de tweede deelvraag van dit onderzoek centraal:

***Hoe heeft de verwerking van persoonsgegevens plaatsgevonden binnen het LIMC ten opzichte van de kaders uit de AVG?***

Dit hoofdstuk begint met in paragraaf 5.2. een introductie op de relevante juridische kaders. In paragraaf 5.3 is uitgewerkt hoe de in het vorige hoofdstuk geconstateerde verwerkingen zich verhouden tot deze juridische kaders. In paragraaf 5.4. wordt gekeken naar de nadere invulling van de kaders en hoe binnen de organisatie van het LIMC om is gegaan met het voorkomen van ongewenste verwerkingen van persoonsgegevens, en welke maatregelen daartoe zijn getroffen. Paragraaf 5.5 beschrijft de privacyorganisatie van Defensie. Paragraaf 5.6. bevat de conclusies van dit hoofdstuk.

## 5.2 Juridische kaders

### 5.2.1 Algemene verordening gegevensbescherming en Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming van toepassing

In het vorige hoofdstuk is geconcludeerd dat het LIMC persoonsgegevens heeft verwerkt in de rapporten zelf, bij het analyseren met behulp van de mediamonitoringtool en bij handmatige analyse. In deze paragraaf worden privacyrechtelijke juridische kaders die op deze verwerking van toepassing zijn nader toegelicht.

In de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming (**UAVG**) staat beschreven hoe Nederland invulling geeft aan de AVG.

Volgens artikel 3, lid 3 is de UAVG, en daarmee de AVG, niet van toepassing voor verwerkingen van persoonsgegevens door de krijgsmacht als de minister van Defensie *“daartoe beslist met het oog op de inzet of het ter beschikking stellen van de krijgsmacht ter uitvoering van de in artikel 97 van de Grondwet omschreven taken”*. De minister heeft voor het LIMC niet expliciet besloten om de UAVG niet van toepassing te verklaren.

Uit het bovenstaande blijkt dat de (U)AVG van toepassing zijn op de verwerkingen door het LIMC en daarmee de basis voor het juridisch kader vormen.

### 5.2.2 Interne kaders AVG Defensie

Het ministerie van Defensie heeft geen specifiek privacybeleid om invulling te geven aan de AVG. Het ministerie van Defensie maakt gebruik van een Rijksbreed beleid. In aanvulling op de AVG en de uitvoeringswet AVG heeft Defensie twee ministeriële regelingen: de Regeling AVG Defensie<sup>36</sup> en de Regeling Gegevensbescherming Militaire Operaties<sup>37</sup>. In het Defensiebeveiligingsbeleid is uitgewerkt hoe het ministerie van Defensie maatregelen neemt om persoonsgegevens te beschermen.

Het interne kader van Defensie vormt samen met de bepalingen vanuit de UAVG en de AVG het juridische kader waarbinnen tot afwegingen met betrekking tot de goede bescherming van de gegevens van burgers moet worden gekomen.

## 5.3 Toepassing kaders

### 5.3.1 Grondslag voor rechtmatige verwerking van persoonsgegevens

Voor een rechtmatige verwerking van persoonsgegevens is conform overweging 40 AVG een gerechtvaardigde grondslag vereist. Een grondslag vormt de basis voor de verwerking van persoonsgegevens.

<sup>36</sup> Stcrt. 2018, 28291, Regeling AVG Defensie, te raadplegen via: [officielebekendmakingen.nl](http://officielebekendmakingen.nl)

<sup>37</sup> Stcrt. 2018, 28293, Regeling Gegevensbescherming Militaire Operaties, te raadplegen via: [wetten.overheid.nl](http://wetten.overheid.nl)

De FG concludeert in het onderzoek dat de verwerking niet gerechtvaardigd is omdat er geen wettelijke grondslag (als bedoeld in artikel 6, eerste lid AVG) bestond voor de verwerking van persoonsgegevens door het LIMC. De eindconclusie van de FG is overgenomen door de minister van Defensie in de appreciatie<sup>38</sup> van het onderzoekrapport.

### Geen grondslag

Het LIMC was onder andere met de Nationale Politie en de NCTV in gesprek over ondersteuning door het LIMC, onder meer op basis van een verzoek tot Militaire Steunverlening in het Openbaar Belang (MSOB's), danwel militaire bijstand (MB). Het LIMC wilde met een MSOB, danwel MB-verzoek een taak krijgen om daaraan vervolgens de grondslag en bevoegdheden te ontleen mede om persoonsgegevens te mogen verwerken. Een verzoek door de Nationale Politie of de NCTV werd niet geformaliseerd.

Het deelonderzoek van de Onderzoekscommissie LIMC uitgevoerd door mr. dr. Bart van den Bosch is gericht op de aanwezigheid of ontbreken van een juridische grondslag voor de activiteiten van het LIMC en het juridisch kader voor Informatie Gestuurd Optreden. De conclusie van dit deelonderzoek is dat een grondslag voor de activiteiten van het LIMC ontbrak. In het deelonderzoek staat hier het volgende over:

*" Voor inzet van de krijgsmacht waarbij overheidshandelen aan de orde is die rechten of vrijheden van personen beperken, vereist het legaliteitsbeginsel een rechtsbasis. Dit geldt ook voor de derde hoofdtaak van de krijgsmacht (in Nederland). Voor incidentele taken zijn dit een besluit op een verzoek tot bijstand op basis van de Politiewet 2012 of een besluit op een verzoek om bijstand op basis van de Wet veiligheidsregio's. Voor structurele taken ligt de rechtsbasis in de voor die specifieke taak geschreven wetgeving. De hier gegeven limitatieve opsomming van rechtsbases voor incidentele inzet van de krijgsmacht ten behoeve van de derde hoofdtaak betekent dat daarbuiten geen wettelijke grondslag voor optreden binnen deze taak bestaat. Een MSOB kan dienen als grondslag voor optreden van de krijgsmacht voor zover alle activiteiten die de krijgsmacht in dat kader verricht onder het rechtstreekse gezag en de verantwoordelijkheid van het aanvragende bestuursorgaan plaatsvinden."*

*"De ... Wet veiligheidsregio's biedt ook een mogelijke rechtsbasis voor de activiteiten van het LIMC maar ook hier geldt dat hiervoor een verzoek van een bevoegde autoriteit, en vervolgens een goedkeuring door de minister van Justitie en Veiligheid aan ten grondslag moet liggen. Uit de tijdlijn blijkt dat deze optie in 2020 is overwogen maar niet is doorgezet. Vast staat dat er geen officieel verzoek noch autorisatie is gekomen. De conclusie is dan ook dat de Wet veiligheidsregio's geen rechtsbasis bood voor de activiteiten van LIMC in 2020."*

<sup>38</sup> Kamerstukken II, 2021/22, 32751, nr 182. Aanbieding onderzoekrapport over experimentele LIMC, te raadplegen via: [open.overheid.nl](https://open.overheid.nl)



*“De conclusie op basis van de juridische context omtrent de oprichting en werkwijze van het LIMC is tweeledig. De feit dat LIMC is opgericht en de manier waarop het in een experimenteeromgeving zou gaan functioneren past binnen de juridische kaders voor de krijgsmacht voor zover dit gericht was op de operationele gereedstelling voor een van de (hoofd)taken van de krijgsmacht waaronder ook steunverlening aan civiele autoriteiten. De werkwijze in een experimenteeromgeving moet voldoen aan de voor Nederland in vredetijd geldende wet- en regelgeving.*

*Het vervolgens in kaart brengen en trendanalyses maken van gebeurtenissen rondom Covid-19 is te kwalificeren als inzet van het LIMC en hiervoor ontbrak de benodigde rechtsbasis/grondslag waardoor geen sprake was van een rechtmatige inzet.”*

De minister van Defensie is niet formeel gevraagd om militaire bijstand te verlenen in het kader van de Politiewet of de Wet veiligheidsregio's. Evenmin was er sprake van een formeel verzoek tot MSOB door de NCTV. Het LIMC had ook geen eigen bevoegdheden om persoonsgegevens te verwerken voor analyses.

Dit deelonderzoek geeft, op basis van de aangetroffen gegevensverwerkingen, geen aanleiding om tot een andere conclusie te komen dan de FG en de minister van Defensie: er was geen gerechtvaardigde grondslag voor een rechtmatige verwerking van persoonsgegevens door het LIMC, ex art. 6 AVG.

## 5.4 Invulling AVG-kaders, ondanks ontbreken grondslag

Een grondslag voor de rechtmatige verwerking van persoonsgegevens door het LIMC ontbrak. Bij een analyse van verwerkingen van gegevens wordt normaliter gestopt bij het ontbreken van de grondslag, omdat maatregelen de onrechtmatigheid nooit kunnen rechtvaardigen. Voor dit onderzoek is het relevant om desalniettemin te kijken naar de invulling van andere AVG-kaders, om ook aan de hand daarvan te onderzoeken wat de impact was op de persoonlijke levenssfeer gegeven de werkwijze en getroffen maatregelen binnen het LIMC.

Om een beeld te geven van de wijze waarop door het LIMC is omgegaan met de verzamelde informatie en hoe dit zich verhoudt tot de AVG-kaders, volgt hierna een beknopte analyse van de verantwoordelijkheid voor de verwerkingen en een uitwerking van de waarborgen die volgens de kaders van de AVG zouden gelden.

### 5.4.1 Doel van de verwerking

In overeenstemming met artikel 5 lid 1, sub b AVG moet het doel van een verwerking welbepaald (gespecificeerd) en vooraf uitdrukkelijk zijn omschreven. Ondanks dat het LIMC niet de intentie had persoonsgegevens te gaan verwerken was het doel van de taak van het LIMC waarbinnen eventuele gegevensverwerking plaats zou vinden, welbepaald. Het doel was vooraf beschreven in operatiebevelen: militaire en civiele besluitvorming voeden met inzicht en handelingsperspectief in relatie tot COVID-19.

## 5.4.2 Verantwoordelijkheid voor de verwerking

### Definities

Voor de toepassing van de AVG is van belang wie of wat wordt aangemerkt als verwerkingsverantwoordelijke(n), en op wie als zodanig de regels van de AVG van toepassing zijn. De verwerkingsverantwoordelijke bepaalt het doel en de middelen van de verwerking van persoonsgegevens en heeft daardoor de verantwoordelijkheid voor de rechtmatigheid van de verwerking en moet voldoen aan de verantwoordingsplicht.

Artikel 4 AVG bevat definities van de verschillende rollen van partijen die betrokken zijn bij de verwerking van gegevens. Er wordt onderscheid gemaakt tussen (gezamenlijk) verantwoordelijke voor de verwerking, verwerker en subverwerker. Om te bepalen wie de verantwoordelijkheid heeft voor de gegevensverwerking moet gekeken worden naar welke rol de partijen hebben bij de verwerkingshandelingen. Onderlinge afspraken zijn bij de bepaling van de verwerkingsverantwoordelijkheid niet leidend, er wordt gekeken naar wie in de praktijk het doel en de middelen van de verwerking bepaalt.

In artikel 4, lid 8 AVG is bepaald dat een verwerker slechts gegevens mag verwerken voor een verwerkingsverantwoordelijke.

Onder de definitie van “verwerkingsverantwoordelijke” wordt in de AVG verstaan:

*“een natuurlijke persoon of rechtspersoon, een overheidsinstantie, een dienst of een ander orgaan die/dat, alleen of samen met anderen, het doel van en de middelen voor de verwerking van persoonsgegevens vaststelt; wanneer de doelstellingen van en de middelen voor deze verwerking in het Unierecht of het lidstatelijke recht worden vastgesteld, kan daarin worden bepaald wie de verwerkingsverantwoordelijke is of volgens welke criteria deze wordt aangewezen.”*

Onder de definitie van "verwerker" wordt in de AVG verstaan:

*“een natuurlijke persoon of rechtspersoon, een overheidsinstantie, een dienst of een ander orgaan die/dat ten behoeve van de verwerkingsverantwoordelijke persoonsgegevens verwerkt;”*

### AVG-verantwoordelijkheidsrol voor verwerkingshandelingen

De vraag is welke van de in 5.3.2. beschreven AVG-verantwoordelijkheidsrollen het LIMC (en daarmee conform artikel 4, lid 8 AVG en de AVG Regeling Defensie de minister van Defensie als zijnde verantwoordelijke overheidsorganisatie) had voor de verwerkingen van persoonsgegevens. Daarvoor wordt gekeken naar de feitelijke handelingen bij de geconstateerde verwerkingen van persoonsgegevens:

- Verwerking van persoonsgegevens in rapporten
- Verwerking door analyses met behulp van mediamonitoringtool

### **Verwerking van persoonsgegevens in rapporten**

Voor de verwerking van persoonsgegevens in de rapporten (kort: na handmatige analyse van nieuwsberichten, het noemen van persoonsnamen in rapporten, in de bronverwijzing via hyperlinks verwijzen naar nieuwsberichten waar persoonsnamen in voorkomen en in een enkel geval de politieke opvattingen van genoemde personen) is het LIMC, en daarmee de minister van Defensie, aan te merken als verwerkingsverantwoordelijke, in de zin van artikel 4 AVG. Het LIMC heeft zelf de persoonsgegevens opgenomen in de rapporten en deze verspreidt. Het LIMC bepaalde volledig het doel en de middelen van deze verwerking.

### **Verwerkingen door analyses met behulp van mediamonitoringtool**

De analyse van de AVG-rol van het LIMC ten aanzien van de verwerkingen bij de inzet van de mediamonitoringtool is een stuk lastiger. Voorop staat, zoals ook de FG in haar onderzoek social media monitoring beschrijft, dat het door derde partijen laten uitvoeren van bijvoorbeeld social monitoring activiteiten en laten ontdoen van persoonsgegevens Defensie, als opdrachtgever, niet ontslaat van de verwerkingsverantwoordelijkheid.<sup>39</sup>

### **Ontbreken juridische, bestuurlijke en ethische kaders inzet (sociale) mediamonitoring**

Opgemerkt moet worden dat op dit moment over het juridische, bestuurlijke en ethische vraagstuk rondom de inzet van (sociale) mediamonitoring door middel van mediamonitoringtools veel onderzoek wordt gedaan. Over de zowel de wenselijkheid en rechtmatigheid van de inzet van het middel als verwerkingsverantwoordelijkheid daarbinnen is discussie,<sup>40</sup> een vraagstuk dat niet alleen bij het ministerie van Defensie speelt. Ook in het FG-onderzoek naar social media monitoring bij het ministerie van Defensie wordt aan deze discussie gerefereerd. De FG vraagt daarin aandacht voor de zware verantwoordelijkheid die de overheid heeft om steeds rechtstatelijke, democratische verantwoording en publieke belangen als privacy te borgen en te bewaken.<sup>41</sup>

Het is te beperkt dit vraagstuk alleen te bekijken vanuit het kader van gegevensbescherming, nu het 'recht op privacy' meer omvat dan gegevensbescherming. Met het gebruiken van (sociale) mediamonitoring door overheden vindt er mogelijk een inbreuk op iemands recht op eerbiediging van privé-, familie- en gezinsleven plaats. Bij de inzet van (sociale) mediamonitoring moet een afweging plaatsvinden of het gebruik rechtmatig, behoorlijk en transparant is en geen onrechtmatige of onevenredige inmenging in de persoonlijke levenssfeer van de betrokkene oplevert.

<sup>39</sup> Zie voetnoot 11: FG-onderzoek social media monitoring bij het ministerie van Defensie, pagina 21.

<sup>40</sup> *Een wankel fundament onder een stevige praktijk* (2021). W. Bantema, S. Westers, M. Hoekstra, R. Herregodts, S. Munneke Politiekunde 109. Te raadplegen via: [politieenwetenschap.nl](http://politieenwetenschap.nl)

<sup>41</sup> Zie voetnoot 11: FG-onderzoek social media monitoring bij het ministerie van Defensie, pagina 8 en 9.

### **Verwerkingsverantwoordelijke bij inzet mediamonitoring**

Voor dit onderzoek is van belang het begrip verwerkingsverantwoordelijke binnen de context van de bepalingen uit de AVG te bekijken. Uit jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie volgt dat het begrip verantwoordelijke ruim moet worden uitgelegd. Het 'invloed uitoefenen op' kan al voldoende zijn om van (mede)verantwoordelijkheid te spreken.<sup>42</sup>

Uit de HvJ-uitspraken *Wirtschaftsakademie* en *Jehova's getuigen* volgt bijvoorbeeld onder meer dat (onder de voorganger van de AVG) het niet vereist is dat wanneer meerdere ondernemers gezamenlijk voor dezelfde verwerking verantwoordelijk zijn, elk van hen toegang heeft tot de betrokken persoonsgegevens of instructies met betrekking tot de gegevensverwerking heeft gegeven.<sup>43</sup>

Ook in de actuele discussie rondom het gebruik van *Facebook Pages* door de Rijksoverheid speelt de vraag wie welke rol heeft binnen de verwerking van gegevens bij gebruik van *Facebook*. De daarop uitgevoerde Data Protection Impact Assessment (DPIA) bevat een uitvoerige uiteenzetting, inclusief de zienswijze van Meta<sup>44</sup>, de eigenaar van Facebook, op het onderwerp van verwerkingsverantwoordelijke in het kader van de toepassing van sociale media.<sup>45</sup>

Voor de doeleinden van dit onderzoek voert het te ver om deze discussie en de technische werking van de mediamonitoringtool volledig uit te werken. Een definitieve conclusie over welke verwerkingshandelingen tot de verwerkingsverantwoordelijkheid van het LIMC behoren, is gelet op de beschreven lopende discussie, niet mogelijk. Wel wordt een opsomming gemaakt van handelingen die een mogelijke factor zijn in die discussie.

### **Factoren bij bepaling verantwoordelijkheid inzet monitoringstool door LIMC**

Voor het inzichtelijk maken van factoren die mogelijk een rol spelen bij het bepalen van de rol van de verwerkingsverantwoordelijke bij het maken van analyses met de mediamonitoringtool is gekeken naar de feitelijke handelingen en eventuele onderlinge afspraken vanuit de licentie en privacystatement van Coosto. Uit de gesprekken en documentatie zijn handelingen te deduceren die van effect zijn op het bepalen van het doel en de middelen van de verwerking. Daarmee geven deze handelingen inkleuring aan wie aan te merken is als verwerkingsverantwoordelijke voor de handelingen. Het nader onderzoeken van de handelingen en de verantwoordelijkheid van Coosto daarin, behoort niet tot de scope van dit onderzoek en is niet nader onderzocht.

De volgende factoren aan de zijde van het LIMC zijn van invloed bij de bepaling van de verantwoordelijkheid voor de verrichte verwerkingen bij het gebruik van de mediamonitoringtool:

<sup>42</sup> HvJEU C-40/17, 29 juli 2019, *Fashion ID GmbH & Co. KG v Verbraucherzentrale NRW eV*, ECLI:EU:C:2019:629, en HvJEU C210/16, 5 June 2018, *Unabhängiges Landeszentrum für Datenschutz Schleswig-Holstein versus Wirtschaftsakademie Schleswig-Holstein GmbH*, ECLI:EU:C:2018:388. Zie specifiek r.o. 38-43. Zie ook: HvJEU C-25/17, 10 juli 2018, *Tietosuoja- ja valtuutettu versus Jehovah's getuigen* ECLI:EU:C:2018:551, r.o. 66-69.

<sup>43</sup> Zie voetnoot 42, *Wirtschaftsakademie* r.o. 38 en *Jehova's getuigen* r.o. 69.

<sup>44</sup> Meta is het moederbedrijf van o.a. de sociale media platforms *Facebook*, *Instagram* en *Whatsapp*.

<sup>45</sup> *Kamerstukken II, 2022/23, 32761, nr. 252*. Bijlage: DPIA on government Facebook Pages, te raadplegen via [rijksoverheid.nl](https://rijksoverheid.nl).

- *Selecteren tools voor analyse en afname licentie:*  
Voor Coosto en Meltwater waren licenties afgenomen voor het monitoren van sociale media voor communicatie door Defensie. De operationele inzet van het LIMC – het verkrijgen van *situational awareness* en *situational understanding* voor de krijgsmacht – was een ander doel dan het oorspronkelijk gebruik waarvoor de licenties waren afgenomen. Het LIMC heeft gebruik gemaakt van de licentie die op dat moment was aangeschaft door Defensie
- *Formuleren zoektermen, selecteren bronnen en initiëren zoekacties:*  
De medewerkers van het LIMC hebben zelfstandig in een ‘informatie plan’ de zoekvragen en de daarbij behorende zoektermen geformuleerd. Het LIMC heeft vervolgens op basis van de zoektermen de zoekactie in de tool geïnitieerd en daarbij met instellingen bepaald welke bronnen gebruikt mochten worden voor de analyse.
- *Aanmaken van een ‘leeg Facebook-account’:*  
Voor de koppeling tussen Coosto en Facebook was het nodig om als gebruiker in het bezit te zijn van een Facebookaccount. Er is een facebook account, zonder verdere inhoud, aangemaakt om de koppeling mogelijk te maken.

*Ontvangen, analyseren en verwijderen van eventuele namen in de resultaten:*

De analist van het LIMC heeft de resultaten van de analyses ontvangen in het dashboard van de tool. De verwerkingshandelingen die ‘binnen de muren’ van het ministerie van Defensie hebben plaatsgevonden zijn beperkt gebleven: de analist had zelf alleen toegang tot de analyses op geanonimiseerde facebookberichten en nieuwsberichten. Uit de technische gesprekken is gebleken dat, waar (in de praktijk een beperkt aantal) persoonsgegevens in de analyses stond dat werd weggehaald.

- *Onderlinge afspraken*  
In de privacystatement van Coosto zoals deze in 2019 van kracht was, staat het volgende beschreven over de onderlinge privacyrechtelijke verhoudingen tussen Coosto en de gebruiker ervan:

*For the processing of personal data which Coosto conducts at its own initiative, such as the processing of our own customer data, Coosto is considered the ‘controller’ in the sense of privacy legislation. This means, in short, that Coosto (formally: Coosto B.V.) as a company is responsible for compliance with this legislation. In addition, Coosto may be ‘processor’ for **certain operations** on personal data in the sense of privacy regulations. For **those services** the customers of Coosto are the controllers.*

Door de niet-limitatieve beschrijvingen van ‘bepaalde verwerkingen’ (*‘certain operations’*) en ‘die diensten’ (*‘those services’*) en het ontbreken van een beschrijving van de rol die de sociale media hierin spelen, is uit het privacystatement niet duidelijk welke persoonsgegevens door de mediamonitoringtool of door de minister van Defensie worden verwerkt en wie voor welke handeling verantwoordelijk was.

Een AVG-verwerkersovereenkomst met Coosto is niet aangetroffen. De overeenkomst die is afgesloten met de leveranciers geeft geen volledig uitsluitel over de AVG-rollen zoals die op dat moment werden gezien. Door het gebruik en toekennen van de licentie is het LIMC impliciet akkoord gegaan met de voorwaarden waaronder de mediamonitoringtool gebruikt mag worden en had het LIMC moeten weten dat daarvoor persoonsgegevens (kunnen) worden verwerkt, aangezien dit is beschreven in het privacystatement.

### **Tussenconclusie: verantwoordelijkheid verwerkingshandelingen**

Voor de toepassing van de AVG is van belang wie of wat wordt aangemerkt als verwerkingsverantwoordelijke(n), en op wie als zodanig de regels van de AVG van toepassing zijn. De verwerkingsverantwoordelijke bepaalt het doel en de middelen van de verwerking van persoonsgegevens en heeft daardoor de verantwoordelijkheid voor de rechtmatigheid van de verwerking en moet voldoen aan de verantwoordingsplicht.

### **Rapporten**

Voor de verwerking van persoonsgegevens in rapporten van het LIMC is de minister van Defensie aan te merken als de verwerkingsverantwoordelijke.

### **Mediamonitoring en verdiepingsanalyses**

Voor de verwerkingen die plaats hebben gevonden bij de analyse via de mediamonitoringtool is een conclusie met betrekking tot de verantwoordelijkheid van het LIMC niet goed te trekken. De verantwoordelijkheid bij de inzet van mediamonitoring is onderwerp van een juridische, bestuurlijke en ethische discussie. Er zijn geen duidelijke kaders vanuit de rijksoverheid die nadere invulling geven aan de wenselijkheid en rechtmatigheid van de inzet van een dergelijke tool door een ministerie. Mogelijke factoren van invloed bij de bepaling van de rol van verantwoordelijke voor de inzet van mediamonitoring zijn:

- Selecteren tools voor analyse en afname licentie,
- Formuleren zoektermen, selecteren bronnen en initiëren zoekacties,
- Aanmaken van een 'leeg Facebook-account'
- Ontvangen, analyseren en verwijderen van eventuele namen in de resultaten
- Onderlinge afspraken

### **Ontbrekende kaders inzet mediamonitoring door (Rijks)overheid**

De inzet van (sociale) mediamonitoringtools door overheden is onderdeel van een actueel en groter ethisch en bestuurlijk vraagstuk, dat niet alleen bij het ministerie van Defensie speelt. Het vraagstuk moet breder bekeken worden dan alleen vanuit het kader van gegevensbescherming, nu het 'recht op privacy' meer omvat dan gegevensbescherming.

Met het gebruiken van (sociale) mediamonitoring door overheden vindt er mogelijk een inbreuk op iemands recht op eerbiediging van privé-, familie- en gezinsleven plaats. Er moet een afweging plaatsvinden of het gebruik rechtmatig, behoorlijk en transparant is en geen onrechtmatige of onevenredige inmenging in de persoonlijke levenssfeer van de betrokkene oplevert.

Het ontbreekt op dit moment aan een integraal kader dat aandacht heeft voor alle aspecten van vraagstuk van rechtmatigheid en wenselijkheid van de inzet van (sociale) mediamonitoringtools door overheden.

### 5.4.3 DPIA

Er was geen DPIA opgesteld voor het LIMC. Aangezien het LIMC in de veronderstelling was dat er geen persoonsgegevens werden verwerkt, zag het LIMC daartoe geen aanleiding.

### 5.4.4 Verwerkingsregister

De verwerkingen van het LIMC waren niet opgenomen in het verwerkingsregister van Defensie. Nu het LIMC in de veronderstelling was dat er geen persoonsgegevens werden verwerkt, zag het LIMC daartoe geen aanleiding.

### 5.4.5 Rechten van betrokkenen

Binnen de activiteiten van het LIMC was geen specifieke uitwerking voor het uitvoeren van de rechten van betrokkenen als bedoeld in Hoofdstuk III AVG. Het uitvoering geven aan de rechten van betrokkenen is binnen Defensie centraal geregeld. Nu het LIMC in de veronderstelling was dat er geen persoonsgegevens werden verwerkt, zag het LIMC geen aanleiding daar een proces voor in te richten.

### 5.4.6 Bewustwording

Tijdens de inzet van het LIMC zijn er meerdere bewustwordingstrainingen gegeven m.b.t. AVG. De analisten rouleerden periodiek. Bij een nieuwe lichter was bewustwording onderdeel van de start. Naast de vaste presentaties zijn er meerdere interne presentaties gegeven waarbij bewustwording rondom (voorkomen van verwerking van) persoonsgegevens aan bod kwam.

Belangrijk te benoemen is dat in ieder gesprek met de betrokkenen vanuit het LIMC een duidelijke grondhouding naar voren is gekomen: er mogen geen gegevens verwerkt worden van burgers op Nederlands grondgebied. De bewustwording daarvan was bij ieder die in het kader van dit deelonderzoek is gesproken aanwezig. Betrokkenen vanuit de analyses verkeerden in de veronderstelling dat het ondersteuningsverzoek vanuit MSOB ten behoeve van de NCTV (zo goed als) rond was en dat daarmee de grondslag geregeld zou zijn.

### 5.4.7 Screening/verklaring omtrent gedrag

Het personeel bestond uit beroepspersoneel en deeltijd personeel (reservisten). Als onderdeel van de inzet wordt personeel van Defensie gescreend en moeten ze zich houden aan geheimhouding. De FG van Defensie heeft een steekproef gedaan met betrekking tot het beschikken over de juiste screening of verklaring. Uit dat onderzoek bleek geen afwijking. Dit onderzoek is niet opnieuw uitgevoerd.

### 5.4.8 Geheimhouding

Medewerkers van Defensie zijn gehouden aan strikte geheimhouding als onderdeel van hun arbeidsovereenkomst. Aanvullend moesten medewerkers van LIMC een geheimhoudingsovereenkomst tekenen. De FG van Defensie heeft een steekproef gedaan met betrekking tot het beschikken over de juiste screening of verklaring. Uit dat onderzoek bleek geen afwijking. Dit onderzoek is niet opnieuw uitgevoerd.

### 5.4.9 Autorisaties

Toegang tot informatie verliep onder andere via mailboxen en een centrale opslag van documentatie. Toegang tot de informatie moest aangevraagd worden via de functionele mailbox van het LIMC.

Het invoeren van nieuwe zoektermen in de mediamonitoring tool was belegd bij één analist. Deze persoon had als enige rechten om voor het LIMC nieuwe termen in voeren. Toegang tot het mediamonitoring dashboard was beveiligd met een unieke URL en wachtwoord. Uit de beschikbare stukken blijkt dat het gehanteerde wachtwoord voor toegang tot de online rapportages niet voldeed aan de eisen van Defensie.

### 5.4.10 Dataminimalisatie, privacy by design, privacy by default

Bij de uitvoering van de analyses zijn er maatregelen getroffen door het LIMC. Voor het proces dat analisten uitvoerden zijn een aantal maatregelen genomen om verwerking van persoonsgegevens te voorkomen. Een aantal voorbeelden van concrete maatregelen die getroffen zijn:

- De vragen waren algemeen geformuleerd en niet persoonsgericht. Dat het niet de bedoeling was om persoonsgegevens te leveren werd ook expliciet benadrukt in interne communicatie.
  - Er is een onderzoeksvraag teruggegeven omdat de analisten cell de inschatting had gemaakt dat dat zou kunnen leiden tot het verwerken van persoonsgegevens.
- De zoekvragen werden intern afgestemd via een Informatie Plan. En daarbij zijn zoekvragen die zouden leiden tot persoonsgegevens als resultaat bewust niet ingezet.
- Voor de bronnen is er gebruik gemaakt van geanonimiseerde Facebook berichten op bedrijfspagina's en nieuwsberichten. Daarmee werden bronnen gebruikt die geen of zo min mogelijk zouden leiden tot persoonsgegevens in de resultaten. Er is bewust gekozen om sociale media met persoonsgegevens, zoals Twitter, niet te gebruiken als bron.
- De inhoud van Facebook berichten werden niet gelezen of gebruikt in rapportages omdat het niet nodig was voor de uitvoering van het werk. Dit werd gewaarborgd door de keuze en inrichting van de mediamonitoringtool die niet mogelijk maakte dat doorgelinkt kon worden naar berichten. Uit de technische gesprekken en het informatieplan blijkt niet dat hier ook een behoefte lag vanuit de analisten.



- Sommige namen werden verwijderd. Uit voorbeelden van de rapportages van mediamonitoring blijkt dat niet alle eigen namen werden weggehaald, door deze af te lakken in de rapportages. Dit is ook te zien in de rapportages die publiek zijn gemaakt na een Wob-verzoek.

### 5.4.11 Algoritme

Voor de sentimentanalyse wordt door Coosto een algoritme gebruikt waarvan de exacte werking niet zichtbaar was voor het LIMC. De wijze van totstandkoming van de resultaten van zoekopdrachten was niet direct transparant, herleidbaar en controleerbaar.

### 5.4.12 Beveiliging: Vertrouwelijkheid, integriteit en beschikbaarheid

De AVG stelt dat er passende technische en organisatorische maatregelen moeten worden getroffen. De rubricering van gegevens bepaalt welk beveiligingsniveau is vereist en wat dus passende maatregelen zijn.

Defensie hanteert een eigen Defensiebeveiligingsbeleid (DBB). Onderdeel daarvan is de toetsing van de systemen van Defensie, de zogenaamde accreditatie.

De informatie van het LIMC was gerubriceerd van publiek open informatie tot en met departementaal vertrouwelijk (Dep. V.) of soortgelijk. De informatie die was gerubriceerd als Dep. V. waren met name de presentaties en rapporten die werden gedeeld met de partijen buiten Defensie.

Continuïteit is ook onderdeel van gegevensbescherming. Er was de operationele behoefte om dagelijks rapporten te leveren. Er lijkt geen sprake te zijn geweest van bepaling van specifieke continuïteitseisen door het LIMC, anders dan de genomen maatregelen om de belasting van het LIMC te beperken. Continuïteitseisen waren mogelijk niet relevant omdat de informatie geen onderdeel uit maakte van een primaire keten (in de besluitvorming rondom COVID-19).

### 5.4.13 Labeling

Gerubriceerde rapporten en presentaties waren voorzien van duidelijke labeling met "Dep. vertrouwelijk" op de documentatie.

### 5.4.14 Fysieke beveiliging

De vaste werkplekken voor het LIMC bevonden zich op de Luitenant-kolonel Tonnetkazerne. Defensie heeft uitgebreide kaders voor de beveiliging van kazernes. Uit communicatie blijkt dat toegang voor gasten centraal aangevraagd werd door het LIMC. Medewerkers van Defensie mogen direct met Defensiepas op het terrein van van de kazerne. Het LIMC zat in een apart pand met afgesloten deur. Gasten van het LIMC werden opgevangen door de front office van het LIMC. Onderdeel van de inzet van het LIMC was een beveiligingsfunctionaris. De functionaris heeft een beveiligingsplan opgesteld.

### 5.4.15 Systeembeveiliging

Er is primair gebruik gemaakt van de modulaire omgeving voor inzet bij operaties (TITAAN) en standaard (kantoor)omgeving (MULAN). Voor het periodiek ontvangen van meetwaarden is ook gebruik gemaakt van de infrastructuur van de afdeling Kennis, Innovatie, eXperimenten en Simulatie<sup>46</sup> (KIXS) van Defensie. Deze omgevingen vallen direct onder het beveiligingsbeleid van Defensie.

Daarnaast zijn er ook systemen gebruikt die niet vallen onder het beveiligingsbeleid van Defensie. Het ging om een externe netwerkschijf en een laptop voor mediamonitoring:

- De externe netwerkschijf, ook wel network-attached storage (NAS), is gebruikt om kwalitatieve gegevens op te slaan. Zelf een eigen NAS aansluiten past niet binnen het beveiligingsbeleid. De NAS werd wel gebruikt binnen een omgeving waar beveiligingsmaatregelen waren getroffen. Bovenstaande informatie over de NAS is afkomstig uit het FG-rapport.
- De laptop werd gebruikt door de analist die verantwoordelijk was voor het instellen van de mediamonitoringtool. De analist maakte gebruik van een laptop die door de analist zelf was aangeschaft. De laptop viel niet onder beheer van Defensie en was daarmee formeel onbeheerd. Er is niet meer vast te stellen of de beveiliging van de laptop adequaat was. Er was met de laptop geen onbeveiligde toegang tot de Defensie omgeving mogelijk. De laptop werd gebruikt voor toegang tot de webomgeving van de mediamonitoring tool en de Media & Webcare rapportage. Uit het interview is gebleken dat de analist gebruik maakte van aanvullende beveiligingsmaatregelen zoals een virusscanner, beveiligde maildienst en VPN.

#### **Tussenconclusie 5.4:**

Binnen het LIMC was het beeld ontstaan dat er geen persoonsgegevens werden verwerkt bij de inzet van de mediamonitoringtool. Hierdoor zijn signalerende acties niet in gang gezet of overgewogen, zoals het uitvoeren van een DPIA op de inzet van de mediamonitoringtool, het afsluiten van de juiste overeenkomsten voor het gebruik ervan, of opname van de verwerking in het verwerkingsregister. Voor het overige zijn een reeks aan maatregelen genomen die verwerking van persoonsgegevens voorkomen.

<sup>46</sup> Voor meer achtergrondinformatie over KIXS, zie: *Materieelgezien*, nr 10: 'Vernieuwing IT centraal bij JIVC en KIXS', te raadplegen via [defensie.nl](https://defensie.nl)

## 5.5 Privacyorganisatie Defensie

### 5.5.1 Governance privacyorganisatie

Op 15 mei 2018 is de ministeriële Regeling AVG Defensie<sup>47</sup> gepubliceerd in de Staatscourant. In de regeling staat beschreven op welke manier de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden die horen bij de AVG zijn verdeeld binnen Defensie. In figuur 14 is samengevat welke rollen er worden onderkend en wat de belangrijkste interacties zijn.

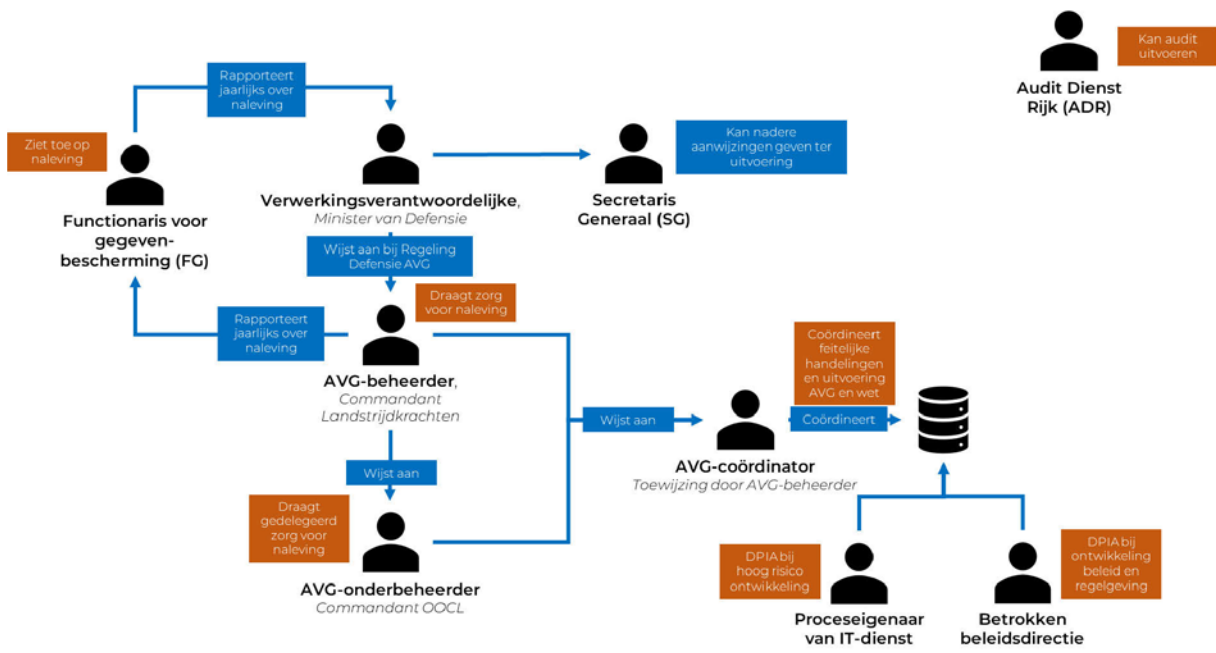
De volgende functies hadden in 2020 een rol in relatie tot de AVG en het LIMC:

- De Minister was verwerkingsverantwoordelijke
- Een Functionaris voor de Gegevensbescherming is aangesteld.
- De Commandant Landstrijdkrachten (**C-LAS**) was AVG-beheerder voor de Landmacht en gaf tevens de opdracht tot het oprichten van het LIMC
- De C-LAS had de zorg en naleving van de AVG voor verwerkingen binnen het Operationeel Ondersteuningscommando Land (**OOCL**) gedelegeerd naar de C-OOCL
- De, door de C-LAS aangewezen, AVG-coördinator was verantwoordelijk voor de coördinatie van de uitvoering van de AVG voor de gehele Landmacht.
- De proceseigenaar van IT-dienst of betrokken beleidsdirectie was direct verantwoordelijk voor de naleving van de AVG.

Het LIMC zelf deed niet aan specifieke beleidsontwikkeling. De IT-diensten die betrekking hadden op de verwerking van persoonsgegevens waren de mediamonitoringtools. Het LIMC was formeel geen proceseigenaar van de mediamonitoringtool: de tools waren primair in gebruik voor communicatie door Defensie.

---

<sup>47</sup> Stcrt. 2018, 28291, Regeling AVG Defensie, te raadplegen via [officiëlebekendmakingen.nl](https://www.officiëlebe bekendmakingen.nl)



Figuur 14: Versimpelde weergave rollen Regeling AVG Defensie. De brigadecoördinatoren zijn niet opgenomen omdat ze geen vaste rol vormen in de regeling. In de praktijk spelen de coördinatoren een rol tussen de AVG-onderbeheerder, AVG-coördinator en het werkveld.

### 5.5.2 Werking privacyorganisatie

De privacyorganisatie wordt in de technische gesprekken opgesplitst in een AVG-organisatie en het toezicht vanuit de FG-organisatie. De AVG-governance is binnen Defensie ingericht cf. de AVG Regeling Defensie. De AVG-coördinator heeft daarin de signaleringsrol voor zijn/haar eigen organisatie onderdeel. De FG houdt daarop (risicogestuurd) toezicht en dient door de AVG-coördinator -tijdig- te worden geïnformeerd over de verwerkingen binnen het onderdeel (cf. art. 38, lid 1 AVG)

De AVG-organisatie bestond voor de gehele Landmacht uit twee brigadecoördinatoren en de AVG-coördinator. De FG is de interne toezichthouder voor het gehele ministerie van Defensie. Voor de directe contacten zijn er contactpersonen aangewezen. In de praktijk was er in 2020 een parttime (16uur per week) AVG-coördinator en een fulltime onderAVG-coördinator (brigadecoördinator) werkzaam. De tweede brigadecoördinator was enige tijd gevuld en enige tijd vacant in 2020.

Bij het inrichten van de privacyorganisatie heeft de focus gelegen op de verwerking van persoonsgegevens in de bedrijfsvoering van Defensie. Er was destijds (2018) nog weinig zicht op de verwerkingen binnen operationele eenheden. Vanwege de beperkte capaciteit voor een dergelijke grote organisatie was de focus van de inzet van de beschikbare privacyorganisatie gericht op de bedrijfsvoering en personeel en organisatie, en minder op het operationele deel van de organisatie.

Uit de gesprekken blijkt dat de personen uit de privacyorganisatie betrokken bij het LIMC toen beperkte kennis hadden van de privacyaspecten die gemoeid zijn met de operationele taken van het LIMC en de samenhang daarvan met de AVG. De beschikbare capaciteit vanuit de AVG-organisatie voor onderdelen zoals het LIMC was beperkt. De betrokken AVG-coördinator had de landmachtorganisatie tot zijn takenpakket en was daarnaast reservist en beperkt in tijd beschikbaar.

Uit een gesprek met de FG blijkt dat er door de pandemie een groot aantal privacyonderwerpen en vragen bij kwamen in 2020. Dat zorgde voor een hoge werkdruk bij de privacyorganisatie.

### LIMC en de privacyorganisatie

Het LIMC is gestart vanuit FRAGO 003<sup>48</sup> (Fragmentary Order), oftewel een aanvullende order, horend bij een operatieorder (OPORD 2020-017 (COVID-19)). In de FRAGO wordt door de Directeur Training en Operaties van Staf CLAS de opdracht gegeven aan OOCL het LIMC in te richten. Het LIMC moet, volgens de orders, bijdragen aan de situational awareness (weten wat er gebeurt) en situational understanding (begrijpen wat er gebeurt) om zo een bijdrage te kunnen leveren aan de civiele overheden.

Doordat het LIMC is ingezet als opdracht, is het nooit formeel als organisatieonderdeel ingericht. Het LIMC werd samengesteld uit verschillende eenheden en daarmee was er geen sprake van het ontstaan van een nieuwe eenheid, of zoals dat binnen Defensie wordt genoemd een reorganisatie.<sup>49</sup>

Bij de uitvoering van een operatieorder wordt normaliter gebruik gemaakt van staande werkprocessen en geen nieuw te ontwikkelen processen of applicaties. En omdat het LIMC als een soort missie vanuit de operatieorder werd aangepakt, inclusief TITAAN als missie infrastructuur, viel het LIMC minder op voor de privacyorganisatie. Zo kende het LIMC bij de start geen toegewezen AVG-coördinator of vast contactpunt.

Het LIMC was geen onderwerp van het maandelijks overleg met AVG-coördinatoren. Het LIMC, als organisatie, was wel bekend bij de AVG-coördinator CLAS. De inhoud van de activiteiten van het LIMC niet.

Er was, volgens het jaarplan 2020, een FG toezichtsbezoek aan het JISTARC gepland. JISTARC was als inlichtingeneenheid de voornaamste leverancier van personeel voor het LIMC. Het bezoek heeft niet plaatsgevonden vanwege COVID-19.

---

<sup>48</sup> *Defensie*: FRAGORDER NO. 003 bil OPERATIEORDER 2020-710 (COVID-19), pagina 91, publiek beschikbaar via [tweedekamer.nl](https://www.tweedekamer.nl)

<sup>49</sup> Aanwijzing SG A/983 uitvoering reorganisaties Defensie, publiek beschikbaar via [mijnvakkbond.nl](https://mijnvakkbond.nl)

## Huidige privacyorganisatie

In maart 2022 beschrijft de FG in het toezichtjaarverslag 2021<sup>50</sup> de stand van de privacyorganisatie.

De belangrijkste aspecten die worden genoemd in dat jaarverslag over de CLAS:

- Er is een AVG-coördinator aangewezen
- Er is aandacht geweest voor de professionalisering door middel van *masterclasses* voor het uitvoeren van DPIA's.
- De inventarisatie en registratie van de verwerkingsactiviteiten zijn nog niet op orde. Er is defensiebreed een kwaliteitsslag ingezet. CLAS heeft zorgen geuit over de beschikbare capaciteit (kwantitatief en kwalitatief) voor het opstellen van DPIA's. En er wordt nog onvoldoende tijdig en op juiste wijze beoordeeld en vastgesteld of er sprake is van een verwerkersrelatie. Ook onvoldoende overzicht van de verwerkersovereenkomsten die nog afgesloten of geactualiseerd moeten worden.
- De AVG-beheerder heeft in 2021 geen audits laten uitvoeren.

Voor de FG-organisatie gold dat in 2021 de nadruk lag op de uitvoering van het FG-onderzoek LIMC en het onderzoek naar social monitoring tools. Daarnaast is ingezet op het uitvoeren van het reguliere systeemgericht- en kwaliteitstoezicht. Een gevolg van de aandacht van de media voor het LIMC, is dat binnen Defensie het bewustzijn is toegenomen over het belang van naleving van de privacywetgeving en dat het advies van de FG om een Chief Privacy Officer (CPO) aan te stellen is overgenomen.

## 5.6 Conclusie: Invulling AVG-kaders door het LIMC

### 5.3 Toepassing kaders

Het LIMC had geen taak en daarmee geen grondslag voor de verwerking van persoonsgegevens voor de toegepaste analyses. De verwerking van persoonsgegevens door het LIMC was niet gerechtvaardigd. Door het LIMC zijn wel persoonsgegevens verwerkt, waardoor er in strijd is gehandeld met de AVG.

### 5.4 Invulling AVG-kaders, ondanks ontbreken grondslag

Wel kan er iets gezegd worden over de wijze waarop invulling is gegeven aan de waarborgen die de AVG vraagt. Daarmee is er ook een beeld in welke mate theoretisch was voldaan als er een grondslag was geweest.

Met de toepassing van *privacy-by-design* (inrichting van het werkproces van vraag tot rapporten) en bewustwordingstrainingen werd invulling gegeven aan de eisen die worden gesteld door de AVG.

<sup>50</sup> Kamerstukken II, 2021/22, 35 925, nr. 80, Bijlage: Toezichtjaarverslag Functionaris voor Gegevensbescherming 2021, te raadplegen via [rijksoverheid.nl](https://rijksoverheid.nl)

Er waren ook een aantal punten waar de AVG niet volledig werd gevolgd. Dit komt voort uit de onjuiste aanname dat er geen persoonsgegevens werden verwerkt, het ontbreken van een juridische grondslag, het ontbreken van een DPIA voor de activiteiten van het LIMC, onvoldoende zicht op de werking van het algoritme van de mediamonitoringtool, het ontbreken van de juiste overeenkomsten voor de mediamonitoringtools die pasten bij het doel van het LIMC. En het feit dat de gebruikte onbeheerde laptop en NAS als systemen niet conform beveiligingsbeleid van Defensie waren ingericht.

Het ontbreken van de intentie bij medewerkers van het LIMC om persoonsgegevens te verwerken wordt onderschreven in dit onderzoek. De LIMC-medewerkers waren zich (deels) bewust van wat wel en niet kon, en hebben in hun werkproces maatregelen getroffen om verwerking van persoonsgegevens zoveel mogelijk te voorkomen.

De manier waarop er invulling is gegeven aan de regels van de AVG, zoals de implementatie van privacy by design, lijkt sterk afhankelijk van de betrokken individuen. Door betrokkenheid van de individuen in het werkproces en het bewustzijn dat niet zomaar persoonsgegevens verwerkt mochten worden, werd er terughoudend met persoonsgegevens omgegaan – zonder dat dit uit een formele privacyrol of vastgestelde procesinrichting volgde.

## **5.5 Privacyorganisatie Defensie**

De AVG-organisatie kende in 2020 een beperkte bezetting van 2,4 FTE voor de gehele organisatie (Landmacht). Daar kwam bij dat de werkdruk hoog was door de privacyvragen die ontstonden rondom COVID-19.

In aanloop en bij de start van het LIMC is door juristen van DJZ, CLAS en OOCL) advies gegeven met betrekking tot het ontbreken van een grondslag voor de taakuitvoering en de verwerking van persoonsgegevens. Deze adviezen over de (verwerkings)grondslag voor het LIMC (zowel vanuit privacy als militair-juridisch perspectief) zijn niet duidelijk uitgewisseld tussen de juristen en de AVG-organisatie.

Niet is gebleken dat de juridische adviezen – die zijn gegeven bij de aanloop en start van het LIMC – over het ontbreken van de (verwerkings)grondslag zijn uitgewisseld met de AVG-organisatie. Ook zijn de adviezen met betrekking tot het gebruik van de mediamonitoringtool door de AVG-organisatie niet gedeeld in de juridische lijn. Hierdoor beschikten beide afdelingen niet over alle informatie om een goede beoordeling te doen en een onrechtmatige verwerking tijdig te signaleren.

De activiteiten van het LIMC waren niet direct in beeld bij de FG. De focus bij de inrichting van de AVG-organisatie sinds 2018 lag op de bedrijfsvoering. Het LIMC werd niet direct zichtbaar door de wijze waarop het was opgericht. Het maakte gebruik van bestaande tools voor een ander doel dan waarvoor het oorspronkelijk was bedoeld. Daardoor heeft de signalering om de privacyorganisatie tijdig actief te betrekken bij het LIMC niet gewerkt. In de zomer raakte de privacyorganisatie alsnog betrokken bij het LIMC. De analisten gaven een demonstratie van de inzet van de mediamonitoringtooling. Na een overleg met de privacyorganisatie en een jurist is bij de betrokkenen vanuit het LIMC het beeld ontstaan dat de tool ingezet kon gaan worden.

Die veronderstelling dat het gebruik van de tool toegestaan was omdat geen persoonsgegevens werden verwerkt, is onjuist. Door de inzet van de tool werden persoonsgegevens verwerkt door het LIMC, waarvoor een grondslag ontbrak. Een advies hierover werd niet schriftelijk vastgelegd en is voor de onderzoekers niet herleidbaar of het advies onjuist was of op basis van onjuiste aannames over de werking van het systeem advies is gegeven, of een combinatie daarvan.

Een gepland FG toezichtsbezoek aan de eenheid JISTARC, die de grootste leverancier was van medewerkers voor het LIMC, is niet doorgegaan vanwege de COVID-19 maatregelen. Na het artikel in de NRC in november 2020 is overgegaan tot toezicht door de FG op het LIMC.



## 6 Conclusies

### 6.1 Inleidend

Dit hoofdstuk bevat de eindconclusies van dit onderzoek op basis van de bevindingen en conclusies in de voorgaande hoofdstukken. De eindconclusies bevatten de antwoorden op de twee onderzoeksvragen. Op basis van de bevindingen en conclusies van dit onderzoek zijn in dit hoofdstuk aanbevelingen opgenomen gericht op de privacyorganisatie en de toepassing van IGO binnen de krijgsmacht.

### 6.2 Beantwoording onderzoeksvragen

De twee onderzoeksvragen van het deelonderzoek zijn:

1. **Welke verwerking van persoonsgegevens heeft plaatsgevonden binnen het LIMC?**
2. **Hoe heeft de verwerking van persoonsgegevens plaatsgevonden binnen het LIMC ten opzichte van de kaders uit de AVG?**

Per onderzoeksvraag is er een samenvatting gegeven van de belangrijkste conclusies die het antwoord vormen op de vragen.

#### 6.2.1 Onderzoeksvraag 1: Welke verwerking van persoonsgegevens heeft plaatsgevonden binnen het LIMC?

##### Activiteiten LIMC

Het LIMC heeft analyses uitgevoerd om antwoord te geven op twee vragen:

1. “Welke effecten in de NLD-samenleving zijn te onderkennen als gevolg van de COVID-19 crisis?”
2. “In hoeverre beïnvloedt des-/misinformatie in relatie tot COVID-19 de Nederlandse samenleving?”

De resultaten van deze analyses werden door het LIMC verwerkt in rapporten en werden gedeeld met overheidsorganisaties. Voor het uitvoeren van de analyses is door het LIMC gebruik gemaakt van statistische gegevens, nieuwsberichten, geaggregeerde rapporten van *Facebook-berichten* en rapporten van derden.

De analyses van het LIMC waren er niet op gericht persoonsgericht onderzoek te doen of gericht op de vergaring van persoonsgegevens an sich. De informatievergaring was gericht op het beantwoorden van de beantwoording van bovenstaande onderzoeksvragen.

##### Werkwijze LIMC

Het LIMC hanteerde een werkproces voor de verwerking van gegevens dat loopt vanaf het formuleren van de vraagstelling op basis van informatiebehoefte tot en met het leveren van rapportages aan de ontvangers. De informatiebehoefte van het LIMC was vastgelegd in het Informatie Verzamel Plan (IVP), op basis waarvan verschillende analyses werden ingericht en uitgevoerd.

Drie soorten analyses zijn te onderscheiden:

- Statistisch onderzoek
- Mediamonitoring
- Verdiepingsanalyses

Bij de analyse van de gegevensverwerking door het LIMC speelden de onderdelen Collection & engagement, Integrale Analyse Cell, Design & development en CMD (Releasing Authority) een rol.

Voor de analyses werd gebruikgemaakt van een mediamonitoringtool en handmatige analyse van open en niet-publiek toegankelijke bronnen<sup>51</sup>.

### Soorten analyses

Bij een gedeelte van de analyses, waaronder analyses gericht op zorgdruk en verspreiding van COVID-19, zijn geen persoonsgegevens verwerkt. De analyses waar wel persoonsgegevens werden verwerkt, waren de mediamonitoring en verdiepingsanalyses.

- **Mediamonitoring:** LIMC heeft voor het uitvoeren van de mediamonitoring gebruik gemaakt van een mediamonitoringtool. Met de tool heeft het LIMC nieuwsberichten en berichten van personen op niet-persoonlijke *Facebook*-bedrijfspagina's<sup>52</sup> omgezet in geabstraheerde analyses. In dit proces worden persoonsgegevens verwerkt in een mediamonitoringtool. Tevens werden nieuwsberichten handmatig doorgenomen en waar relevant opgenomen in rapportages. De handmatige analyses omvatten onder meer het doornemen van nieuwsberichten en het analyseren van rapporten van derde partijen uit de overheid. Uit de beschikbare informatie blijkt niet dat er specifiek naar personen is gezocht met de handmatige zoekacties. Voorbeelden van de door het LIMC toegepaste geabstraheerde analyses met mediamonitoring zijn:
  - woordenwolk: een grafisch overzicht van veelgebruikte woorden op basis van de ingevulde zoektermen;
  - sentimentanalyse: een waarde toegekend aan de reacties op nieuwsberichten in Facebookberichten (positief, negatief, neutraal).
- **Verdiepingsanalyse:** Voor tijdskritische analyses waarbij behoefte was aan extra verdieping werden zogenoemde *SpotRep's*<sup>53</sup> uitgegeven.

### Verwerking persoonsgegevens

Voor de analyses gericht op zorgdruk en verspreiding COVID-19 werden statistische gegevens gebruikt. Uit dit onderzoek is niet gebleken dat bij deze analyses persoonsgegevens zijn verwerkt. Bij de analyses gericht op mediamonitoring en verdiepingsanalyses zijn persoonsgegevens verwerkt. Ook bevatten de LIMC-rapporten zelf (bijzondere) persoonsgegevens.

<sup>51</sup> Voorbeelden van niet-publiek toegankelijke bronnen zijn gerubriceerde rapporten van de KMar of de Corona Crime Change Monitor (CCCM) van de Nationale Politie.

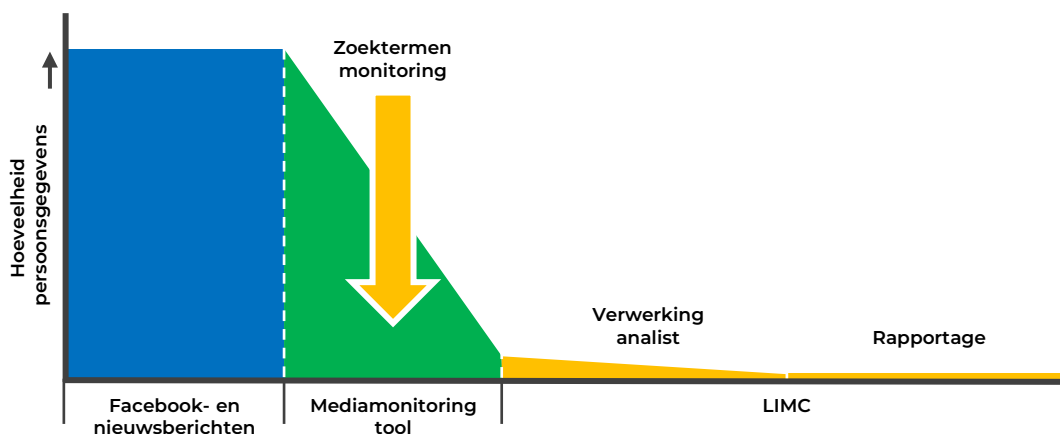
<sup>52</sup> Bedrijfspagina's zijn pagina's van bedrijven en organisaties. Een voorbeeld van een bedrijfspagina is de Facebook-pagina van de Rijksoverheid

<sup>53</sup> Afkorting voor Spot Report, een rapportage die wordt opgesteld na observatie omdat het direct effect kan hebben op de huidige operatie.

### Omvang verwerking persoonsgegevens in analyse met media monitoringtool

De mediamonitoringtool werd gebruikt door één analist. De LIMC-analist had geen zicht op de daadwerkelijke verwerking van persoonsgegevens: de mediamonitoringtool voerde de analyses geautomatiseerd uit binnen de omgeving van de tool. De analist selecteerde de bronnen en voerde zoektermen in de mediamonitoringtool in. Deze tool gaf daarop een geabstraheerde analyse terug.

De mate van invloed die de betrokkenen van het LIMC hadden op de verwerking van persoonsgegevens verschilt sterk per fase van de mediamonitoring. In figuur 15 staat een versimpelde weergave van de hoeveelheid persoonsgegevens voor de verwerking van de mediaberichten. In blauw de data in *Facebook*, in groen de handelingen in de omgeving van de mediamonitoringtool, en in geel de handelingen in de omgeving van het LIMC.



Figuur 15: Versimpelde weergave van hoeveelheid persoonsgegevens per fase van mediamonitoring

Het bevragen van een mediamonitoringtool, waarbij reacties op nieuwsberichten door *Facebook*-profielen worden verzameld, kan in potentie een grootschalige verwerking opleveren. De totale omvang van de verwerkte persoonsgegevens door het gebruik maken van de mediamonitoringtool is niet meer vast te stellen. Er is geen informatie veiliggesteld voor digitaal forensisch onderzoek naar het gebruik van de tools. Wel zijn er aanknopingspunten te vinden dat de inzet van de mediamonitoringtool van invloed is op de grootschaligheid van de verwerking van persoonsgegevens. Deze aanknopingspunten zijn nader uitgewerkt in dit rapport.

Het monitoren van sociale media leidt onvermijdelijk tot de verwerking van persoonsgegevens. In dit onderzoek kan het grootschalig verwerken van persoonsgegevens door het LIMC door de inzet van een mediamonitoringtool niet worden uitgesloten. Gelet op wat bekend is en de werkwijze die werd gehanteerd binnen het LIMC, wordt de mate van grootschaligheid echter ingeschat op beperkt.

### Omvang verwerking persoonsgegevens in rapporten

De analyses werden door het LIMC verwerkt in rapporten die werden gedeeld met overheidsorganisaties. De rapporten die het LIMC rondstuurde bevatten namen, functies en opvattingen van personen in nieuwsberichten. In totaal werden er in alle verstuurd rapporten 104 keer persoonsnamen genoemd. Daarbij ging het om in totaal, vijftig personen die tot gemiddeld twee keer in de rapporten voorkwamen. Het betreft leden van de regering, politici, bestuurders, onderzoekers en personen die betrokken waren bij het publieke debat. Uit het onderzoek is niet gebleken dat er specifiek naar individuen werd gezocht of dat er profielen werden bijgehouden van personen.

De aard van de persoonsgegevens die het LIMC zelf direct heeft verwerkt in rapporten zijn:

- Namen (direct herleidbare persoonsgegevens).
- Functies (indirect herleidbare persoonsgegevens)
- Opvattingen van personen in nieuwsberichten (in potentie bijzondere persoonsgegevens, omdat het kan gaan om politieke opvattingen of gegevens over iemands gezondheid). In de praktijk ging het hier om (politieke) opvattingen die bekend waren gemaakt door de individuen en opgenomen waren in nieuwsberichten.

### 6.2.2 Onderzoeksvraag 2: Hoe heeft de verwerking van persoonsgegevens plaatsgevonden binnen het LIMC ten opzichte van de kaders uit de AVG?

#### Invulling kaders AVG

In overeenstemming met artikel 5 lid 1, sub b AVG moet het doel van een verwerking welbepaald (gespecificeerd) en vooraf uitdrukkelijk zijn omschreven. Er zijn persoonsgegevens verwerkt door het LIMC. Op deze verwerking was de AVG van toepassing. Het doel van de verwerking was welbepaald en volgde uit de operatiebevelen. Het LIMC heeft geen formele wettelijke taak gekregen en tevens was geen sprake van een definitief verzoek tot militaire bijstand of een verzoek tot militaire steunverlening in het openbaar belang. Daardoor ontbrak een wettelijke grondslag als bedoeld in artikel 6 AVG en de verwerking van persoonsgegevens was daardoor niet gerechtvaardigd.

Uit het onderzoek blijkt dat de activiteiten van het LIMC niet verricht zijn met de intentie om persoonsgegevens te verwerken. De betrokkenen binnen het LIMC waren, met de kennis die men had van de toepassing van privacyregelgeving, bewust van het bestaan van regelgeving en waren terughoudend bij het verwerken van persoonsgegevens. De maatregelen die bij de uitvoering binnen het LIMC werden getroffen zodat deze niet zouden leiden tot persoonsgegevens in de analyseresultaten geven daar blijk van, zoals waarschuwingsteksten in interne stukken en aanpassingen in zoektermen. Er waren geen duidelijke kaders vanuit Defensie beschikbaar voor de inzet van monitoring van (sociale) media.

Voor de toepassing van de AVG is van belang wie of wat wordt aangemerkt als verwerkingsverantwoordelijke(n), en op wie als zodanig de regels van de AVG van toepassing zijn. De verwerkingsverantwoordelijke bepaalt het doel en de middelen van de verwerking van persoonsgegevens en heeft daardoor de verantwoordelijkheid voor de rechtmatigheid van de verwerking en moet voldoen aan de verantwoordingsplicht. Voor de verwerkingen van het LIMC in de rapporten is de minister van Defensie aan te merken als de verwerkingsverantwoordelijke. Voor de verwerkingen die plaats hebben gevonden bij de analyse via de mediamonitoringtool is een conclusie met betrekking tot de verantwoordelijkheid van het LIMC niet goed te trekken. De verantwoordelijkheid bij de inzet van mediamonitoring is onderwerp van een juridische, bestuurlijke en ethische discussie. Er zijn geen duidelijke kaders vanuit de rijksoverheid die nadere invulling geven aan de wenselijkheid en rechtmatigheid van de inzet van een dergelijke tool door een ministerie.

Binnen het LIMC was het beeld ontstaan dat er geen persoonsgegevens werden verwerkt bij de inzet van de mediamonitoringtool. Hierdoor zijn signalerende acties niet in gang gezet of overgewogen, zoals het uitvoeren van een DPIA op de inzet van de mediamonitoringtool, het afsluiten van de juiste overeenkomsten voor het gebruik ervan, of opname van de verwerking in het verwerkingsregister.

### **Privacyorganisatie**

De privacyorganisatie wordt in de technische gesprekken opgesplitst in een AVG-organisatie en het toezicht vanuit de FG-organisatie. De rollen van de AVG-organisatie, zoals beschreven in de Regeling Avg Defensie, waren rondom het LIMC in de formatie ingericht en grotendeels ingevuld. Uit de technische gesprekken en het FG-toezichtjaarverslag 2021 blijkt dat de AVG-organisatie een lage bezetting kende en het kennisniveau vergroot moest worden. Door de lage bezetting lag de focus van de AVG-organisatie op de bedrijfsvoering en niet op de operationele inzet van de krijgsmacht. Er is bij de inrichting beperkt gekeken naar de mate waarin en waar binnen de organisatie risicovolle gegevensverwerkingen zouden kunnen plaatsvinden. Er is geen zicht op het privacy volwassenheidsniveau binnen het ministerie van Defensie.

Voor de omvang van de organisatie en het type activiteiten dat binnen de Landmacht plaatsvindt was de AVG-organisatie onvoldoende toegerust. Het is niet voor alle betrokkenen binnen het LIMC duidelijk geweest waar, wanneer en aan wie er deskundig advies ter zake moest worden gevraagd. Ook was niet duidelijk wie binnen het LIMC dit behoorde te doen.

Gevraagde en gegeven adviezen vanuit de AVG-organisatie aan het LIMC over de monitoringstool zijn niet vastgelegd. Een gesprek tussen de AVG-organisatie en het LIMC heeft ertoe geleid dat bij het LIMC het onjuiste beeld ontstond dat er bij het gebruik van de mediamonitoringtool door het LIMC geen persoonsgegevens werden verwerkt. Hierdoor zijn signalerende acties niet overwogen en dus ook niet in gang gezet. Er is niet gebleken dat de juridische adviezen – die zijn gegeven bij de aanloop en start van het LIMC over het ontbreken van de (verwerkings)grondslag - zijn uitgewisseld met de AVG-organisatie. Ook zijn de adviezen met betrekking tot het gebruik van de mediamonitoringtool door de AVG-organisatie niet gedeeld in de juridische lijn. Hierdoor beschikten beide afdelingen niet over alle informatie om een goede beoordeling te doen en een onrechtmatige verwerking tijdig te signaleren.

In het toezichtjaarsverslag 2021 beschrijft de FG de huidige stand van de privacyorganisatie. De FG geeft aanbevelingen voor de bevordering van naleving van de AVG. De aanbevelingen gaan over het versterken en professionaliseren van de functie van AVG-coördinator, de verbetering van beveiliging en bewustzijn bij uitwisseling met externe partijen en verhoging van de kwaliteit van DPIA's en registraties. Deze aanbevelingen zijn in lijn met de specifieke bevindingen voor de CLAS uit het toezichtjaarsverslag.

## 6.3 Aanbevelingen

Naar aanleiding van de bevindingen en conclusies in dit onderzoek worden aanbevelingen gedaan aan de minister van Defensie. De aanbevelingen zijn een aanvulling op de aanbevelingen die zijn gedaan door de FG.

### **1. *Breng het volwassenheidsniveau van de privacyorganisatie van het ministerie van Defensie in kaart en omhoog.***

Hoe betrouwbaarder de gegevens zijn die een organisatie verwerkt, des te hoger moet het volwassenheidsniveau van de organisatie zijn om er zeker van te zijn dat de privacybescherming op een passende manier is of kan worden ingevuld en gegarandeerd. Met de reeds door de FG in het FG-onderzoek aanbevolen Chief Privacy Officer (CPO) kan vanuit de vaststelling van het huidige privacyvolwassenheidsniveau gewerkt worden naar een niveau dat passend is bij de organisatie van het ministerie van Defensie en bij de ontwikkelingen met betrekking tot IGO binnen de krijgsmacht. Door een privacybeleid op te stellen en te implementeren kan het volwassenheidsniveau gericht worden verhoogd.

### **2. *Breng uniformiteit in advisering aan en verduidelijk rol advies juridische zaken en privacyorganisatie.***

Uit de gesprekken is gebleken dat het voor de betrokkenen niet altijd duidelijk is bij wie advies gevraagd moet worden. Waar het gaat om mandaat, grondslagen en overeenkomsten is in het geval van LIMC advies gevraagd aan juridisch adviseurs. Waar het gaat om privacyadvies is de route van de privacyorganisatie beperkt bevestigd. Deze adviezen kunnen elkaar inhoudelijk overlappen of inhoudelijk tegenstrijdig zijn. Een nauwere en structurele samenwerking tussen afdelingen Juridische Zaken (JZ) en de privacyorganisatie kan hierbij helpen. Samen kunnen zij signaleren wanneer er mogelijk activiteiten zijn die nadere privacy-juridisch onderzoek vergen. Stem een procedure af om te komen tot eenduidige adviezen. Zorg daarnaast voor escalatiemogelijkheden wanneer juristen en privacy adviseurs het niet met elkaar eens zijn.

### **3. *Leg privacyadviezen schriftelijk vast.***

Leg de privacyadviezen schriftelijk vast. Door de adviezen vast te leggen kan er geen onduidelijkheid ontstaan over wat geadviseerd is. Het vastleggen van een advies geeft de mogelijkheid dit met collega's af te stemmen. Ook hebben vastgelegde adviezen een sterkere waarde doordat deze expliciet onderdeel kunnen worden van besluitvorming en gebruikt kunnen worden bij het houden van toezicht door de FG.

#### **4. *Publiceer over ervaringen, kansen en benoem de reden waarom iets niet kan.***

Maak gebruik van de vragen van collega's vanuit de krijgsmacht om anderen aan te zetten tot het vragen van privacyadvies. Door adviezen intern te publiceren en erover te communiceren wordt duidelijk wat voor soort vragen er leven en met wat voor soort vragen een de organisatie terecht kan bij de privacyorganisatie of de afdelingen Juridische Zaken.

Ook kan hiermee worden ondervangen dat privacyregelgeving wordt ervaren als een belemmering, waar het juist bedoeld is om als een waarborg om verantwoord met gegevens om te gaan. Maak de organisatie duidelijk waarom iets niet kan, mag of wanneer je het niet zou moeten willen. Als er bijvoorbeeld geen (juridische) grondslag is een taak uit te voeren, dan is dat de reden waarom de verwerking van gegevens niet kan – en niet “omdat het niet mag van de AVG”. Door heldere kaders te scheppen voorkom je ook dat de organisatie in de uitvoering onnodig of onwenselijk terughoudend omgaat met persoonsgegevens (in een ‘AVG-kramp’ schiet).

#### **5. *Maak het kennisniveau van privacy en juridische adviseurs gereed voor de ontwikkelingen van IGO binnen de krijgsmacht.***

De ontwikkelingen met betrekking tot IGO binnen de krijgsmacht brengt nieuwe en complexe privacy en juridische vragen met zich mee. Om gedegen adviezen te kunnen geven in kwalitatieve zin moet men het onderwerp in totaliteit begrijpen: dat betekent dat er een brede kennis moet zijn van wetgeving, techniek en operationele inzet bij de adviseurs. Daarvoor is ook het beschikken over voldoende capaciteit van belang.

#### **6. *Stel duidelijke privacy-en juridische kaders op voor IGO binnen de krijgsmacht.***

Maak een praktisch toepasbaar kader voor IGO, dat zowel hanteerbaar is voor juristen, privacyadviseurs als de betrokkenen uit de defensieonderdelen. Kies daarin uitgangspunten, waarlangs de defensieonderdelen een gerichte inschatting kunnen maken welke acties getroffen moeten worden. Denk hierbij aan: op het moment voor het uitwerken van een DPIA, het regelmatig bijstellen van eerder ingewonnen advies en handvatten voor het privacy- en security-by-design inrichten van werkprocessen.

#### **7. *Verbreed de risicogebaseerde inzet van de AVG- en FG-organisatie zodat hier ook de operationele organisatie van Defensie onder valt.***

Richt de risicogebaseerde inzet van de AVG-organisatie ook op de ontwikkelingen rondom IGO. Bij digitalisering en innovaties is sprake van informatieverwerkingen die zich snel ontwikkelen, met een groei aan risico's tot gevolg. Bij risicogebaseerde inzet wordt de inzet gericht op de meest risicogevoeilige onderwerpen, zoals *intell*, AI-toepassingen en sensoren. Een goed startpunt is bijvoorbeeld het inzien van de Informatie Verzamel Plannen. Deze risicogerichte benadering sluit aan bij een gerichte inzet van de reeds door de FG aanbevolen CPO.

## **8. Stel kaders op voor de wenselijkheid en rechtmatigheid van inzet van sociale mediamonitoring binnen de Rijksoverheid**

De inzet van (sociale) mediamonitoringtools door overheden is onderdeel van een actueel en groter ethisch en bestuurlijk vraagstuk, dat niet alleen bij het ministerie van Defensie speelt. Het is te beperkt dit vraagstuk alleen te bekijken vanuit het kader van gegevensbescherming, nu het 'recht op privacy' meer omvat dan gegevensbescherming.

Met het gebruiken van (sociale) mediamonitoring door overheden vindt er mogelijk een inbreuk op iemands recht op eerbiediging van privé-, familie- en gezinsleven plaats. Er moet een afweging plaatsvinden of het gebruik rechtmatig, behoorlijk en transparant is en geen onrechtmatige of onevenredige inmenging in de persoonlijke levenssfeer van de betrokkene oplevert.

In de bredere ethische en bestuurlijke discussies over de inzet van (sociale) mediamonitoringtools moet ook aan bod komen in hoeverre (Rijks)overheden de inzet ervan passend vindt vanuit grondrechten, publieke waarden en principes van goed bestuur. Aanbevolen wordt dit vraagstuk op het niveau van de Rijksoverheid integraal aan te pakken en samen tot eenduidige, handzame, praktijkgerichte kaders te komen.



## 7 Bijlage: Afkortingen en definities

<b>Afkorting</b>	<b>Volledig</b>
AVG	Algemene verordening gegevensbescherming
CCCM	Corona Crime Change Monitor
CD&E	Concept Development & Experimentation
C&E	Collection & Engagement
CLAS	Commando landstrijdkrachten
C-LAS	Commandant landstrijdkrachten
CPO	Chief Privacy Officer
DJZ	Directie Juridische Zaken
DOPS	Directie Operaties
DPIA	Data Protection Impact Assessment
FG	Functionaris voor de gegevensbescherming Avg
FRAGO	Fragmentary Order
IGO	Informatiegestuurd Optreden
IVP	Informatie verzamel plan
JenV	Justitie en Veiligheid
JISTARC	Joint Intelligence, Surveillance, Target Acquisition & Reconnaissance Commando
LIMC	Land Information Manoeuvre Centre
LCPS	Landelijk Coördinatiecentrum Patiënten Spreiding
LOCC	Landelijk Operationeel Coördinatiecentrum
LOT-C	Landelijk Operationeel Team Corona
MB	Militaire bijstand
MSOB	Militaire steunverlening in het openbaar belang
NCTV	Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid
NP	Nationale Politie
OOCL	Operationeel Ondersteuningscommando Land
OSINT	Open Source Intelligence
SA/SU	Situational Awareness Situational Understanding
SpotRep	Spot Report
TOC	Territoriaal Operatiecentrum
UAVG	Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming
VGGM	Veiligheids- en Gezondheidsregio Gelderland-Midden
VWS	Volksgesondheid, Welzijn en Sport
Wpg	Wet politiegegevens

December 2022