



Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal  
Postbus 20018  
2500 EA Den Haag

**AIVD – kenmerk**  
9cc99cdd-or1-1.2

**MIVD – kenmerk**  
DIS2024021381

**Uw kenmerk**

**Bijlagen**  
1

**Pagina**  
1 van 2

Datum 9 september 2024

Betreft Aanbieding toezichtsrapport 79 over de inzet van virtuele agenten door de AIVD en MIVD

## **Inleiding**

Hierbij bieden wij u rapport nr. 79 van de Commissie van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (CTIVD) aan over de inzet van virtuele agenten door de AIVD en MIVD. Wij zijn de CTIVD erkentelijk voor het gedegen onderzoek dat betrekking heeft op operaties waarbij in een online omgeving agenten worden ingezet. Wij onderschrijven de conclusies van de CTIVD voor een groot deel en nemen twee van de drie aanbevelingen in het geheel over. De derde aanbeveling nemen we gedeeltelijk over.

## **Algemeen**

Op grond van artikel 41 van de Wet op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten 2017 (Wiv 2017) hebben de diensten de mogelijkheid tot het inzetten van agenten, alsmede virtuele agenten. Een agent is een natuurlijk persoon die doelbewust door de diensten wordt ingezet en aangestuurd om gericht informatie te verzamelen die voor de taakuitvoering van de diensten van belang is. De diensten kunnen de agentbevoegdheid ook inzetten in een online omgeving. In dat geval is er sprake van een virtueel agent, een werkwijze die een belangrijke bijdrage levert voor het vergaren van informatie ten behoeve van de diensten.

Wij zijn blij met de constatering van het algemene beeld van de CTIVD dat door de diensten rechtmatig wordt gehandeld bij de inzet van virtuele agenten, hetgeen laat zien dat de diensten op een zorgvuldige wijze omgaan met de inzet hiervan. De CTIVD constateert dat het beleid van de diensten voorziet in de technische en organisatorische maatregelen die hiervoor nodig zijn. Ook de zorgplicht voor de virtuele agenten, van veiligheid tot geheimhouding van bronnen, verloopt rechtmatig.

## **Aanbevelingen**

De eerste aanbeveling van de CTIVD is dat het beleid van de diensten voor de inzet van virtuele agenten op elkaar aan moet sluiten. Deze aanbeveling nemen wij over. Wij onderschrijven het belang van een consistent beleid. Er zijn inmiddels al stappen gezet om het beleid beter op elkaar af te stemmen.

De tweede aanbeveling komt voort uit een vastgestelde onrechtmatigheid ten aanzien van de MIVD. De onrechtmatigheid heeft betrekking op het feit dat in een specifieke casus door een virtueel agent een strafbaar feit is gepleegd zonder dat daarvoor vooraf toestemming was verleend, doordat dit per abuis niet was

opgenomen in het verzoek tot verlenging van de inzet van de virtueel agent. In artikel 41, vierde lid van de Wiv 2017 wordt voorzien dat een agent na toestemming kan worden belast met, kort gesteld, (medewerking verlenen aan) het plegen van een strafbaar feit. Nadat dit is opgemerkt is in het verlengingsverzoek voor de volgende inzetperiode alsnog toestemming gevraagd en verkregen. De aanbeveling van de CTIVD is dat indien een virtueel agent een strafbaar feit pleegt waar geen toestemming voor is verleend of wanneer de virtueel agent buiten de instructie voor het plegen van strafbare feiten treedt, de diensten dienen te heroverwegen of de inzet doorgang kan vinden. Wij achten dit een waardevolle toevoeging aan het beleid om onrechtmatigheden in de toekomst te voorkomen en nemen deze aanbeveling over.

**AIVD – kenmerk**  
9cc99cdd-or1-1.2

**MIVD – kenmerk**  
DIS2024021381

**Pagina**  
2 van 2

De derde aanbeveling is tweeledig. Ten eerste stelt de CTIVD dat indien virtuele agenten worden aangestuurd op het verwerven van bulkdatasets, dit vastgelegd moet worden in de aanvraag voor de inzet van de agentbevoegdheid waarin het doel van de inzet wordt beschreven. Dit deel van de aanbeveling nemen wij over.

Ten tweede stelt de CTIVD dat na de verwerving van een bulkdataset, ongeacht op welke wijze deze is verworven, dient te worden beoordeeld of alle typen gegevens daadwerkelijk noodzakelijk zijn om de in de motivering beschreven doelen te bereiken. Een dergelijke afweging dient voor de herleidbaarheid te worden vastgelegd. Gegevens die niet noodzakelijk zijn, moeten met het oog op dataminimalisatie worden vernietigd. Deze aanbeveling nemen wij gedeeltelijk over.

In lijn met de Wiv 2017 en de nieuwe bulkregeling onder de Tijdelijke wet cyberoperaties zijn bulkdatasets naar hun aard langdurig en voor meerdere onderzoeken van de diensten van grote waarde. Dat is dus niet enkel beperkt tot de onderzoeksopdrachten en doelen die in de verwervingslasten zijn genoemd. Dat laat onverlet dat het uitgangspunt van de diensten is dat zij na verwerving van een bulkdataset de typen gegevens waarvan duidelijk is dat zij niet noodzakelijk zijn voor enig lopend onderzoek van de diensten vernietigen. In bepaalde gevallen is het echter, bijvoorbeeld vanwege de omvang of de complexiteit van een bulkdataset, technisch niet mogelijk om specifieke typen gegevens in een bulkdataset te vernietigen. Tot slot is het soms niet mogelijk om na verwerving direct vast te stellen welke typen gegevens in een bulkdataset noodzakelijk zijn. Over de technische haalbaarheid en uitvoerbaarheid van deze aanbeveling, zullen de diensten met de CTIVD in gesprek gaan.

Over de voortgang van de implementatie van de andere aanbevelingen gaan de diensten eveneens met de CTIVD in gesprek.

De minister van Binnenlandse Zaken  
en Koninkrijksrelaties,

De minister van Defensie,

J.J.M. Uitermark

Ruben Brekelmans



# Toezichtrapport

over de inzet van virtuele agenten  
door de AIVD en de MIVD

**CTIVD nr. 79**

Vastgesteld op 25 juli 2024



Commissie van Toezicht  
op de Inlichtingen- en  
Veiligheidsdiensten



## Inhoudsopgave

<b>Samenvatting</b>	<b>3</b>
<b>1. Inleiding</b>	<b>5</b>
1.1 Reikwijdte onderzoek en onderzoeksvraag	6
1.2 Methodiek	6
1.3 Geheime bijlage	7
1.4 Opbouw en leeswijzer van het rapport	7
<b>2. De inzet van virtuele agenten</b>	<b>8</b>
2.1 Eerdere relevante rapporten over de inzet van virtuele agenten	8
2.2 Rechtmatigheidsoordeel bepalingen omtrent de inzet van virtuele agenten	10
<b>3. Verwerving van gegevens(sets) door virtuele agenten</b>	<b>13</b>
3.1 Rechtmatigheidsoordeel verwerving van bulkdatasets	13
3.2 Rechtmatigheidsoordeel verwerving van gegevens op online handelsplaatsen	15
<b>4. Conclusies en aanbevelingen</b>	<b>16</b>



# TOEZICHTRAPPORT

over de inzet van virtuele agenten door de AIVD en de MIVD

## Samenvatting

De Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) en de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (MIVD) zijn bevoegd om natuurlijke personen in te zetten voor het gericht verwerven van gegevens over personen of organisaties die voor de taakuitvoering van de diensten van belang kunnen zijn. Als deze personen worden aangestuurd en geïnstrueerd door de AIVD of de MIVD dan is sprake van een bijzondere bevoegdheid en spreekt de wet van 'agenten'. Deze bevoegdheid kan ook in een online omgeving worden ingezet. De agenten heten dan 'virtuele agenten'. Dit kunnen zowel eigen medewerkers van de diensten zijn als niet-medewerkers. Dit toezichtrapport gaat over de inzet van virtuele agenten door de AIVD en de MIVD (hierna: de diensten). Uit het onderzoek van de CTIVD blijkt dat virtuele agenten worden ingezet voor veel verschillende aandachtsgebieden van de diensten, zoals het verzamelen van gegevens ter bescherming van de nationale veiligheid met betrekking tot terrorisme en extremisme. De activiteiten van virtuele agenten spelen zich veelal af op chatdiensten, online forums en sociale media.

Eerder rapporteerde de CTIVD al over de activiteiten van zowel eigen medewerkers als niet-medewerkers van de AIVD die op sociale media voor de taakuitvoering van de AIVD gegevens verzamelden. Destijds ontbrak het onder andere aan een beleidskader voor de inzet van virtuele agenten. Inmiddels is een beleidskader aanwezig, dat wordt nageleefd door beide diensten. De praktijk van de inzet van virtuele agenten is ook op een aantal aspecten veranderd, met name waar het gaat om het verwerven van grotere hoeveelheden (persoons)gegevens. Bij de verwerving van grotere hoeveelheden (persoons)gegevens kan sprake zijn van een vergaande inbreuk op fundamentele rechten. Dit is met name aan de orde als die gegevens(sets) voor het merendeel bestaan uit gegevens over personen of organisaties die niet in onderzoek bij de diensten zijn of ooit zullen zijn. We spreken dan van 'bulkdatasets'. Vanwege deze praktijk, die aan ontwikkelingen onderhevig is, zag de CTIVD mede aanleiding tot het uitvoeren van een rechtmatigheidsonderzoek. Dit onderzoek richt zich daarom op de vraag in hoeverre de diensten rechtmatig virtuele agenten inzetten voor de verwerving van online beschikbare (bulk)gegevens(sets). Specifiek wordt ingegaan op de inzet van virtuele agenten voor (1) de verwerving van bulkdatasets en (2) de verwerving van gegevens op online handelsplaatsen.

In de onderzoeksperiode van 1 januari 2020 tot en met 1 juni 2023 heeft de CTIVD steekproefsgewijs de inzet van de agentenbevoegdheid ten aanzien van vijf virtuele agenten van de diensten op rechtmatigheid beoordeeld. Deze virtuele agenten hebben in een online omgeving bulkdatasets of gegevens via online handelsplaatsen verworven. In de onderzoeksperiode ging het om tientallen bulkdatasets, in enkele gevallen bestaande uit tientallen miljoenen gegevens. Deze bulkdatasets bestaan doorgaans niet uit (persoons)gegevens van Nederlandse ingezetenen, maar uit de gegevens van personen in landen waar de diensten onderzoek naar doen.

Het algemene beeld van de CTIVD is dat door de diensten rechtmatig wordt gehandeld bij de inzet van virtuele agenten. Het beleid van beide diensten voorziet in technische en organisatorische maatregelen die nodig zijn bij de inzet van een virtueel agent. Daarnaast is in het beleid opgenomen hoe wordt omgegaan met de beveiliging van eigen medewerkers die als agent in een online omgeving werkzaam zijn, en hoe verslaglegging omtrent de activiteiten van deze virtuele agenten dient plaats te vinden. Dit beleid wordt in de praktijk van de inzet van virtuele agenten bij beide diensten nageleefd. Uit het onderzoek naar het beleid en de toepassing in de praktijk blijkt dat op een rechtmatige wijze invulling wordt gegeven aan de zorgplicht voor de geheimhouding van bronnen van de dienst. Ook wordt op rechtmatige wijze invulling gegeven aan de zorgplicht om de veiligheid van de personen met wier medewerking gegevens worden verzameld te waarborgen.

Binnen de onderzoeksperiode heeft de CTIVD in totaal drie onrechtmatigheden en drie onzorgvuldigheden vastgesteld. Twee van de drie door de CTIVD vastgestelde onrechtmatigheden zien op de inzet van virtuele agenten en hebben enerzijds betrekking op het ontbreken van de juiste grondslag voor de verwerving van bulkdatasets en anderzijds op het ontbreken van toestemming voor het plegen van strafbare feiten door virtuele agenten (MIVD). Eén onrechtmatigheid ziet op de toestemmingsaanvraag voor een virtueel agent van de AIVD die voor de CTIVD niet terug te vinden was. De in dit rapport vastgestelde onzorgvuldigheden hebben betrekking op de vastlegging van overwegingen met betrekking tot dataminimalisatie en op de aanvragen voor de inzet van de agentenbevoegdheid in een online omgeving door de diensten. Het gaat om tekortkomingen in de overwegingen ten aanzien van de proportionaliteit en de gerichtheid bij de aanvragen van de inzet van virtuele agenten. Deze tekortkomingen zijn veelal procedureel van aard. De dienst heeft naar aanleiding van de voorlopige bevindingen van de CTIVD adequate mitigerende maatregelen genomen om de vastgestelde onrechtmatigheden en onzorgvuldigheden te adresseren.

De MIVD maakte in de onderzoeksperiode in verhouding tot de AIVD minder gebruik van virtuele agenten. Het beleid en de organisatorische inbedding voor de inzet van virtuele agenten was bij de MIVD ook anders dan bij de AIVD. In een enkel geval heeft de handelwijze op grond van het oorspronkelijke beleid bij de MIVD geleid tot onrechtmatig handelen; bulkdatasets verworven door een virtueel agent waren geregistreerd onder de algemene bevoegdheid voor het inzetten van informanten in plaats van de bijzondere bevoegdheid voor de inzet van agenten, waardoor deze een langere bewaartermijn kregen. De CTIVD heeft de directeur van de MIVD en de minister van Defensie van deze onrechtmatigheid in een tussentijdse (staatsgeheime) brief op de hoogte gebracht. Naar aanleiding van deze brief zijn maatregelen genomen om deze onrechtmatigheid te herstellen en is toegezegd de betreffende bulkdatasets onder de juiste grondslag te registreren en indien nodig te vernietigen.

Met betrekking tot de verwerving van gegevens(sets) door de inzet van virtuele agenten stelt de CTIVD vast dat er zowel bij het verwerven van bulkdatasets als bij de verwerving van gegevens op online handelsplaatsen over het algemeen rechtmatig wordt gehandeld. De CTIVD stelt vast dat er in alle gevallen bij de verwerving van bulkdatasets een verwervingsnota is opgesteld, waarin wordt getoetst aan de noodzaak, proportionaliteit en subsidiariteit van de verwerving. Wel dient beter te worden vastgelegd of een beoordeling heeft plaats gevonden of dataminimalisatie bij de verwerving van bulkdatasets mogelijk is en wat de uitkomsten van deze beoordeling zijn.



## 1. Inleiding

Dit toezichtrapport gaat over de inzet van virtuele agenten door de diensten. Een agent is een natuurlijke persoon die doelbewust door de diensten wordt ingezet om gericht over personen of organisaties gegevens te verzamelen die voor de taakuitvoering van de diensten van belang zijn. Wanneer de agentenbevoegdheid in een online omgeving (het internet) wordt ingezet, is sprake van de inzet van een virtueel agent. Een virtueel agent kan zowel een medewerker van de diensten als een persoon buiten de diensten zijn.

De agentenbevoegdheid in artikel 41 Wiv 2017 is een bijzondere bevoegdheid waarover – in tegenstelling tot de meeste andere bijzondere bevoegdheden – de Toetsingscommissie Inzet Bevoegdheden (TIB) geen rechtmatigheidsoordeel uitspreekt. Volgens de Wiv 2017 dient de minister of namens deze het hoofd van een dienst toestemming te geven voor de inzet van de agentenbevoegdheid. In dit geval kan per dienst in een mandaatregeling worden bepaald dat een lagere medewerker dan het hoofd van de dienst de toestemming mag geven. De CTIVD kan zowel tijdens als na de inzet van de agentenbevoegdheid toezicht houden op de rechtmatigheid van deze inzet.

Al eerder heeft de CTIVD geconstateerd dat de AIVD in een online omgeving agenten inzet voor haar taakuitvoering. Daarbij ging het bijvoorbeeld om het verzamelen en verder verwerken van gegevens ter bescherming van de nationale veiligheid met betrekking tot het jihadistisch terrorisme. In toezichtrapport nr. 39 (2014) rapporteerde de CTIVD over de activiteiten van zowel eigen medewerkers als niet-medewerkers van de AIVD die op sociale media gegevens verzamelden voor de AIVD. Destijds ontbrak het onder andere aan een beleidskader voor de inzet van virtuele agenten. In toezichtrapport nr. 55 (2017) deed de CTIVD de aanbeveling om duidelijk te maken wanneer welke juridische grondslag (open bron, informant of agent) bij de verwerving van door derden op internet aangeboden bulkdatasets van toepassing is. Tevens werd aanbevolen om een algemeen beleidskader te ontwikkelen voor het in bulk verwerven van (persoons)gegevens.

In de tien jaar na de publicatie van toezichtrapport nr. 39 heeft de inzet van virtuele agenten door de diensten zich verder ontwikkeld, met name waar het gaat om de frequentie en werkwijze van het in een online omgeving verwerven van (bulk)gegevens(sets). Bulkdatasets zijn grote gegevensverzamelingen waarvan het merendeel van de gegevens betrekking heeft op organisaties en/of personen die geen onderwerp van onderzoek van de diensten zijn en dat ook nooit zullen worden.<sup>1</sup> In de onderzoeksperiode ging het om tientallen bulkdatasets, in enkele gevallen bestaande uit tientallen miljoenen gegevens. Deze bulkdatasets bestaan voor het merendeel niet uit (persoons)gegevens van Nederlandse

---

<sup>1</sup> Zie Bijlage I toetsingskader bij het toezichtrapport nr. 55 (2018) over door derden op internet aangeboden bulkdatasets en toezichtrapport nr. 70 (2020) over het verzamelen van bulkdatasets met de hackbevoegdheid.

ingezetenen, maar uit de gegevens van personen in landen waar de diensten onderzoek naar doen. Het verzamelen van grote hoeveelheden gegevens in bulk maakt een inbreuk op de fundamentele rechten van burgers en vereist voldoende waarborgen. Mede gelet op deze ontwikkelingen ziet de CTIVD aanleiding tot het uitvoeren van een rechtmatigheidsonderzoek.

## 1.1 Reikwijdte onderzoek en onderzoeksvraag

In dit rapport staat de volgende onderzoeksvraag centraal:

*In hoeverre zetten de diensten rechtmatig de agentenbevoegdheid in voor de verwerving van online beschikbare (bulk)gegevens(sets) door virtuele agenten?*

Ter beantwoording van de centrale onderzoeksvraag wordt deze opgedeeld in drie deelvragen:

1. Kan op grond van de bepalingen in de Wiv 2017 voor de inzet van virtuele agenten worden geconcludeerd dat deze inzet rechtmatig plaatsvindt?
2. Worden virtuele agenten op rechtmatige wijze ingezet voor de verwerving van bulkdataseten?
3. Worden virtuele agenten op rechtmatige wijze ingezet voor de verwerving van gegevens(sets) op online handelsplaatsen?

In de onderzoeksperiode van 1 januari 2020 tot en met 1 juni 2023 heeft de CTIVD steekproefsgewijs de inzet van de agentenbevoegdheid ten aanzien van vijf virtuele agenten van de diensten op rechtmatigheid beoordeeld. Deze virtuele agenten hebben in een online omgeving bulkdataseten of gegevens via online handelsplaatsen verworven.

## 1.2 Methodiek

In deze rapportage toetst de CTIVD de inzet van virtuele agenten aan de hand van het toetsingskader (paragraaf 2.1) op rechtmatigheid. Deze toets vindt plaats aan de hand van de bepalingen van de Wiv 2017 die van toepassing zijn op de inzet van de agentenbevoegdheid.

Bij het oordeel 'onrechtmatig' is sprake van strijdigheid met wet- of regelgeving. Deze wet- en regelgeving bestaat uit de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2017 (Wiv 2017), jurisprudentie en door de betreffende minister overgenomen aanbevelingen uit eerdere toezichtrapporten van de CTIVD. Indien niet conform werkinstructies, beleid of processen van een dienst wordt gehandeld en dit reparabel is door middel van bijvoorbeeld het geven van een aanvullende motivering, wordt dit in het rapport een 'onzorgvuldigheid' genoemd.

Gedurende dit onderzoek, dat is aangekondigd op 23 mei 2023, heeft de CTIVD in totaal 17 gesprekken gevoerd met medewerkers van verschillende onderdelen van de beide diensten. Ook zijn de interne stukken van de diensten bestudeerd, zoals de aanvragen en goedkeuringen voor de inzet van de agentenbevoegdheid, het beleid en de operatierapporten over de activiteiten van virtuele agenten. De CTIVD heeft tevens een overzicht van alle tijdens de onderzoeksperiode door virtuele agenten verworven bulkdataseten van de diensten ontvangen en heeft de documentatie en verslaglegging over de verwerving van gegevens op online handelsplaatsen onderzocht.

Zorgplichtaspecten voor het mentale welzijn van virtuele agenten zijn in dit onderzoek niet meegenomen. Dit zal onderdeel uitmaken van een ander reeds aangekondigd onderzoek naar zorgplicht voor mentaal welzijn van agenten in brede zin.

## 1.3 Geheime bijlage

Dit rapport heeft een geheime bijlage. In deze bijlage staan geen onrechtmatigheden die niet in het openbare rapport zijn beschreven. De geheime bijlage bevat meer gedetailleerde informatie die inzicht geeft in de werkwijze van de diensten met betrekking tot deelvraag 3 en is om deze reden als 'geheim' gerubriceerd.

## 1.4 Opbouw en leeswijzer van het rapport

Dit rapport is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 beoordeelt CTIVD een aantal algemene aspecten van de agentenbevoegdheid, mede aan de hand van een overzicht en de opvolging van de belangrijkste aanbevelingen uit eerdere relevante toezichtrappen. Hierbij gaat het met name om het houden van aantekening door de diensten bij de inzet van virtuele agenten, beleid en werkinstructies, toestemmingsaanvragen en het plegen van strafbare feiten. In hoofdstuk 3 toetst de CTIVD de rechtmatigheid van de verwerving van gegevens(sets) in een online omgeving. In het bijzonder wordt dieper ingegaan op de rechtmatigheid van de verwerving van bulkdatasets (paragraaf 3.1) en de verwerving van gegevens op (illegale) online handelsplaatsen (paragraaf 3.2). Het rapport sluit af met hoofdstuk 4, waarin de conclusies en aanbevelingen worden beschreven. Het rapport heeft als bijlage een begrippenlijst.

## 2. De inzet van virtuele agenten

Virtuele agenten zijn agenten die in een online omgeving gegevens verzamelen voor de taakuitvoering van de diensten. Het gaat bij de taakuitvoering van de diensten met name om onderzoek naar personen of organisaties die door de doelen die zij nastreven, dan wel door hun activiteiten, een gevaar vormen voor de nationale veiligheid.<sup>2</sup> Tevens worden virtuele agenten in het belang van de nationale veiligheid ingezet voor het verrichten van onderzoek betreffende andere landen.<sup>3</sup> Uit het onderzoek van de CTIVD blijkt dat virtuele agenten worden ingezet voor veel verschillende aandachtsgebieden van de diensten. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om het verzamelen en verder verwerken van gegevens ter bescherming van de nationale veiligheid met betrekking tot het terrorisme en extremisme. Virtuele agenten zijn vooral actief op chatdiensten, online forums en sociale media.

In dit hoofdstuk beantwoordt de CTIVD de deelvraag of aan de hand van de bepalingen van de Wiv 2017 voor de inzet van virtuele agenten kan worden geconcludeerd dat deze inzet rechtmatig plaatsvindt. In paragraaf 2.1 wordt ingegaan op eerdere relevante rapporten met betrekking tot de inzet van virtuele agenten. Ook overgenomen aanbevelingen uit deze eerdere rapporten worden beschreven. Paragraaf 2.2 schetst aan de hand van de in het beleid van de diensten verwerkte aanbevelingen uit eerdere relevante toezichtrapporten en de wettelijke vereisten voor de inzet van virtuele agenten een beeld van de inzet van virtuele agenten bij de diensten. In paragraaf 2.3 wordt een tussenconclusie getrokken ter beantwoording van de eerste deelvraag.

### 2.1 Eerdere relevante rapporten over de inzet van virtuele agenten

In eerdere toezichtrapporten heeft de CTIVD het wettelijk kader beschreven voor de inzet van agenten in een online omgeving.<sup>4</sup> In deze toezichtrapporten is ook aandacht besteed aan het houden van aantekening bij de uitoefening van bevoegdheden.<sup>5</sup> Deze paragraaf bevat een samenvatting van het eerder door de CTIVD uiteengezette toetsingskader.

In toezichtrapport nr. 39 (2014) rapporteerde de CTIVD over de activiteiten van zowel eigen medewerkers van de AIVD als niet-medewerkers die op sociale media worden ingezet. Waar de inzet van *niet-medewerkers* op sociale media zorgvuldig en doordacht gebeurde, was de inzet van *eigen* medewerkers van de AIVD als agent op het internet. Destijds oordeelde de CTIVD dat de verslaglegging van activiteiten van eigen medewerkers die als agent op het internet opereerden tekortschoot en als onrechtmatig moest worden beoordeeld.<sup>6</sup> De CTIVD deed de aanbeveling om de verslaglegging van lopende operaties onverwijld in lijn te brengen met de binnen de dienst gebruikelijke standaarden. Ook werd aanbevolen om de online identiteiten van de agenten zorgvuldig vast te leggen, omdat dit in het belang is van de veiligheid van de agent en de controleerbaarheid van de operatie. Ook gaf de CTIVD de aanbeveling om een beleidskader te ontwikkelen voor de inzet van virtuele agenten.

---

<sup>2</sup> Het gaat hierbij om de zogenoemde a-taak in artikel 8, onder sub a, Wiv 2017 voor de AIVD.

<sup>3</sup> Zie artikel 8, onder sub d, Wiv 2017 en artikel 10, onder sub e, Wiv 2017.

<sup>4</sup> Zie het toetsingskader bij toezichtrapport nr. 39 (2014) over de rechtmatigheid van het onderzoek op sociale media door de AIVD, toezichtrapport nr. 55 (2018) over door derden op internet aangeboden bulkdatasets en toezichtrapport nr. 74 (2021) over Automated OSINT door de AIVD en MIVD.

<sup>5</sup> Artikel 31, Wiv 2017.

<sup>6</sup> Toezichtrapport nr. 39 (2014) over de rechtmatigheid van het onderzoek op sociale media door de AIVD, p. 36.

In toezichtrapporten van de CTIVD en de wetsgeschiedenis van de Wiv 2017 is bepaald dat wanneer *een medewerker van de dienst* zich begeeft in gesloten delen van sociale media onder een aangenomen identiteit, bijvoorbeeld een online nepprofiel, de agentenbevoegdheid in artikel 41 Wiv 2017 wordt toegepast.<sup>7</sup> In het kader van openbronnenonderzoek is de inzet van de agentenbevoegdheid op zijn plaats als een medewerker door middel van een 'nepaccount' poogt vrienden te worden met een target om daarmee toegang te krijgen tot gegevens in een profiel op een sociale mediadienst die niet voor een ieder toegankelijk zijn, maar alleen voor 'vrienden' van het target.<sup>8</sup> Hierbij is sprake van interactie. De CTIVD heeft eerder aangegeven dat *interacteren* met de aanbieder van een bulkdataset inhoudt dat sprake is van meer dan enkel registreren of betalen. Er is bijvoorbeeld sprake van interacteren wanneer er wordt gecommuniceerd over een specifieke betalingswijze.<sup>9</sup>

Rapport 55 beschrijft een situatie waarbij een bulkdataset werd aangeboden op het internet waarop een dienstmedewerker een account met aangenomen identiteit had aangemaakt om de bulkdataset aan te kopen op grond van de informantbevoegdheid. De betreffende medewerker maakte geen gebruik van een bestaand VA-profiel en had zelf geen rol als virtueel agent. Dat staat in rapport 55 niet als zodanig beschreven. Sindsdien is de inzet van virtueel agenten verder ontwikkeld en beleidsmatig ingebed. De CTIVD vindt het in het kader van dit onderzoek van belang dat de informatie die door een virtueel agent wordt verworven, wordt beschouwd als informatie verkregen op grond van artikel 41 Wiv 2017, ongeacht of de informatie is aangeleverd door een andere persoon die dit vrijwillig/ ongevraagd deed.

Naast medewerkers van de diensten kunnen ook *niet-medewerkers* online via een aangenomen identiteit informatie leveren aan de diensten. De grens van de informantbevoegdheid in artikel 39 Wiv 2017 wordt hierbij overschreden wanneer deze *niet-medewerker* wordt 'aangestuurd' door de dienst. Zodra de dienst sturing geeft aan de externe persoon is er sprake van de agentenbevoegdheid en gezien de online omgeving van een virtueel agent.

Met betrekking tot 'door derden op internet aangeboden bulkdatasets' deed de CTIVD in toezichtrapport nr. 55 (2018) de volgende drie aanbevelingen: (1) bij de verwerving van bulkdatasets dienen de diensten in intern beleid duidelijk te maken wanneer welke juridische grondslag (met betrekking tot de inzet van een bevoegdheid) van toepassing is, (2) de diensten dienen in het kader van dataminimalisatie direct na de verwerving te beoordelen of alle (typen) gegevens in de bulkdataset daadwerkelijk noodzakelijk zijn om de in de motivering aangegeven doelen te bereiken en (3) een schriftelijke motivering dient te worden opgesteld voor de verwerving van bulkdatasets.

Net als bij de inzet van agenten in een fysieke omgeving kan ook in een online omgeving sprake zijn van het plegen van strafbare feiten door virtuele agenten. In toezichtrapport 39 (2014) beschreef de CTIVD dat agenten onder strikte voorwaarden kunnen worden geïnstrueerd om strafbare feiten te plegen. Destijds is reeds aandacht besteed aan het plegen van uitingsdelicten in de context van de inzet van agenten in radicale of terroristische online omgevingen, bijvoorbeeld belediging of opruiing. Bij de verwerving van gegevens door virtuele agenten zijn verschillende strafbare feiten van belang, zoals het 'verwerven of openbaar maken van niet-openbare gegevens' in de zin van artikel 139e Wetboek van Strafrecht. Wanneer toestemming wordt gevraagd voor het plegen van deze strafbare feiten, dient de virtueel agent hiertoe een uitdrukkelijke instructie te krijgen waar hij zich aan dient te houden.<sup>10</sup>

<sup>7</sup> Zie toezichtrapport nr. 39 (2014) over de rechtmatigheid van het onderzoek op sociale media door de AIVD, toezichtrapport nr. 55 (2018) over door derden op internet aangeboden bulkdatasets, toezichtrapport nr. 74 (2021) over Automated OSINT door de AIVD en MIVD en *Kamerstukken II 2016/17*, 34588, nr. 3, p. 63.

<sup>8</sup> Bijlage I toetsingskader bij het toezichtrapport nr. 74 (2021) over Automated OSINT door de AIVD en MIVD, p. 11.

<sup>9</sup> Bijlage I toetsingskader bij het toezichtrapport nr. 55 (2018) over door derden op internet aangeboden bulkdatasets, p. 12.

<sup>10</sup> *Kamerstukken II 2016/17*, 34588, nr. 3, p. 66.

## 2.2 Rechtmatigheidsoordeel bepalingen omtrent de inzet van virtuele agenten

### Aantekening houden/verslaglegging

Van de activiteiten van een virtueel agent en het uitzetten van de opdracht om gegevens over een target te verzamelen dient aantekening te worden gehouden.<sup>11</sup> Door middel van verslaglegging moet het voor de CTIVD terug te vinden zijn op welke wijze de gegevens met de inzet van de agentenbevoegdheid zijn verworven. De aanbeveling uit toezichtrapport nr. 39 (2014) van de CTIVD was om de verslaglegging van lopende operaties, waarbij de agentenbevoegdheid in een online omgeving wordt ingezet, in lijn te brengen met de binnen de dienst gebruikelijke standaarden. Deze aanbeveling is destijds overgenomen door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.<sup>12</sup>

Op de verwerving en verdere verwerking van gegevens zijn ook de algemene bepalingen omtrent gegevensverwerking van toepassing, waaronder een toets op noodzaak en proportionaliteit.<sup>13</sup> Het beleid van de diensten geeft rekenschap van deze wettelijke bepalingen en voor de CTIVD is herleidbaar op welke wijze gegevens door virtuele agenten zijn verworven. Aan het vereiste van artikel 31 Wiv 2017 om van de uitoefening van een bevoegdheid aantekening te houden is derhalve in de onderzoeksperiode op **rechtmatige** wijze invulling gegeven.

### Beleid en werkinstructies

In de tien jaar na publicatie van toezichtrapport 39 heeft met name de AIVD het inlichtingenmiddel verder ontwikkeld en een plek gegeven binnen de organisatie. Beleid en ondersteuning voor de inzet van virtuele agenten op zowel technisch als organisatorisch vlak zijn bij beide diensten aanwezig en worden in de praktijk nageleefd. De diensten hebben daarin onder andere aandacht voor zorgplichtaspecten die gelden voor de geheimhouding van bronnen bij de inzet van virtuele agenten. Zo worden technische en organisatorische maatregelen genomen ter bescherming van de identiteit van degenen die als agent in een online omgeving werkzaam zijn. Beide diensten hebben ook ten aanzien van het plegen van strafbare feiten door (virtuele) agenten beleid opgesteld.

Hiermee wordt op **rechtmatige** wijze invulling gegeven aan de zorgplicht voor de geheimhouding van bronnen van de dienst waaruit gegevens afkomstig zijn zoals bedoeld in artikel 23 Wiv 2017. Ook aan de zorgplicht om de veiligheid van de personen met wier medewerking gegevens worden verzameld te waarborgen wordt op **rechtmatige** wijze invulling gegeven.

De MIVD maakte in verhouding tot de AIVD in de onderzoeksperiode minder gebruik van virtuele agenten. Ook het beleid, de definities en de organisatorische inbedding voor de inzet van virtuele agenten was bij de MIVD anders dan bij de AIVD. In een enkel geval heeft de handelwijze op grond van het oorspronkelijke beleid bij de MIVD geleid tot **onrechtmatig** handelen. De MIVD had namelijk als beleid dat gegevens die op vrijwillige basis door een virtuele agent worden verstrekt en die niet zijn verworven onder de instructie van de dienst, op grond van de informantenbevoegdheid worden geregistreerd (zie verder paragraaf 3.1).

### Aanbeveling:

*De diensten dienen het beleid voor de inzet van virtuele agenten op elkaar aan te laten sluiten, zodat er geen verschil bestaat tussen definities en de vertaalslag van wettelijke verplichtingen naar de inzet van de agentenbevoegdheid in een online omgeving door beide diensten.*

---

<sup>11</sup> Artikel 31, Wiv 2017.

<sup>12</sup> Kamerstukken 2013/14, 29924, nr. 114, p. 3.

<sup>13</sup> Artikel 18, Wiv 2017.

## Toestemmingsaanvragen artikel 41 Wiv 2017

Volgens de Wiv 2017 dient er voor de inzet van artikel 41 Wiv 2017 toestemming te worden verleend door de betrokken minister of namens deze het hoofd van een dienst. In dit geval kan in een mandaatregeling per dienst worden geregeld dat de toestemming door een lagere medewerker dan het hoofd van een dienst mag worden gegeven. Het beeld van de CTIVD ten aanzien van de toestemmingsaanvragen voor de inzet van de agentenbevoegdheid is dat de noodzaak en de subsidiariteit van de bijzondere bevoegdheid in de aanvraag voldoende worden gemotiveerd. Het is in alle vijf de gevallen duidelijk voor welke onderzoeksopdrachten de virtueel agent in een online omgeving op zoek gaat naar gegevens, welke activiteiten daartoe dienen plaats te vinden en waarom dat noodzakelijk is voor de taakuitvoering van de diensten. In vier van de vijf gevallen is er op het juiste niveau toestemming gegeven voor de inzet van een agentenbevoegdheid. In deze gevallen is aldus **rechtmatig** gehandeld. In één geval was de initiële toestemming voor de inzet van een virtueel agent voor de CTIVD niet terug te vinden omdat de toestemming niet volgens het beleid van de diensten is geregistreerd. De AIVD heeft in dit geval **onrechtmatig** gehandeld. Van de opvolgende verlengingen in dat zelfde dossier waren de toestemmingen wel allen geregistreerd.

De proportionaliteitstoets wordt door de diensten ten aanzien van de agentenbevoegdheid niet altijd voldoende gemotiveerd. Het diensthoofd of de minister die toestemming geeft voor de inzet van een agent om gegevenssets te verwerven moet voor de uitvoering van de proportionaliteitstoets een goede afweging maken tussen de noodzaak om gegevens te verzamelen en de inbreuk op fundamentele rechten die hiermee gepaard gaat (zie nader hoofdstuk 3). De CTIVD stelt vast dat de inbreuk op fundamentele rechten, met name op het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer, in vier van de vijf aanvragen voor de inzet van de agentenbevoegdheid meer toelichting vereist. Deze werkwijze is **onzorgvuldig**, omdat nader onderzoek heeft uitgewezen dat aan dit vereiste in de praktijk wel wordt voldaan. Na de onderzoeksperiode heeft de CTIVD hierover terugkoppeling gegeven aan de diensten. De diensten hebben aangegeven met betrekking tot de proportionaliteitstoets in het vervolg te verwijzen naar de schriftelijke toets die wordt uitgevoerd bij de verwerving en verdere verwerking van bulkdatasets (zie verder paragraaf 3.1), waarin op **rechtmatige** wijze aandacht wordt besteed aan de proportionaliteit van de verwerving van gegevenssets.

Tevens moet in de aanvraag voor de agentenbevoegdheid in artikel 41 Wiv 2017 omschreven worden op welke wijze zo gericht mogelijk te werk wordt gegaan.<sup>14</sup> Door de diensten is niet in alle vijf gevallen daadwerkelijk aan dit vereiste getoetst. Ook deze werkwijze is **onzorgvuldig**. Ondanks dat in de motivering van de aanvraag dit vereiste onvoldoende wordt uitgewerkt, blijkt uit de instructie en beschrijving van de beoogde activiteiten dat voldoende wordt ingekaderd waar de agent zich bij de gegevensverzameling op zal richten. De diensten hebben het aanvraagformulier voor de inzet van de agentenbevoegdheid aangepast, waardoor in het vervolg explicieter wordt getoetst aan het gerichtheidsvereiste.

## Plegen van strafbare feiten

Virtuele agenten kunnen van de diensten de instructie krijgen strafbare feiten te plegen bij het verzamelen van gegevens(sets) die noodzakelijk zijn voor de taakuitvoering van de diensten.<sup>15</sup> Deze instructie moet volgens de Wiv 2017 schriftelijk worden vastgelegd. Het is niet alleen belangrijk dat wordt vastgelegd dat een dergelijke instructie mondeling aan de agent is gegeven, maar ook wat de instructie inhoudt (artikel 41 lid 7 Wiv 2017). De instructie voor het plegen van strafbare feiten door (virtuele) agenten wordt slechts gegeven indien een goede taakuitvoering van de dienst dan wel de

<sup>14</sup> Dit is vereist op grond van artikel 5, Beleidsregels Wiv 2017 tot en met 8 juli 2021. Sinds 9 juli 2021 is dit vereiste in artikel 26, Wiv 2017 van kracht. Zie *Stb.* 2021, 117 en 119.

<sup>15</sup> Zie artikel 41, onder lid 4, Wiv 2017.

veiligheid van de betrokken natuurlijke persoon daartoe noodzaakt.<sup>16</sup> Daarbij kan voor de verwerving van bulkdatasets of het verwerven van gegevens op een (illegale) online handelsplaats worden gedacht aan de delicten 'overnemen van niet-openbare gegevens' of 'heling van gegevens'.<sup>17</sup> De Landelijk Officier van Justitie en Terrorismebestrijding (hierna: LOvJ) werkt als liaison voor het Openbaar Ministerie (OM) en geeft advies aan de diensten welke strafbare feiten mogelijk van toepassing kunnen zijn. De procedure voor het verlenen van toestemming voor het plegen van strafbare feiten en het vragen van advies van de LOvJ is in het merendeel van de gevallen door de diensten nageleefd.

Ten aanzien van de inzet van één agent door de MIVD is ten onrechte geen toestemming verleend voor het plegen van strafbare feiten. Er was in de initiële aanvraag voor de inzet van deze agent wel toestemming verleend voor het plegen van strafbare feiten, maar deze toestemming is destijds niet verlengd. Deze agent verzamelde gegevens door een strafbaar feit te plegen (computervredesbreuk in de zin van artikel 138ab Sr), zonder dat daarvoor toestemming was verkregen. De MIVD heeft dit destijds niet opgemerkt, de verzamelde gegevens aangenomen en ten behoeve van haar taakuitvoering de gegevens verder verwerkt. In het onderhavige geval is medio zomer 2023 alsnog toestemming verleend voor het plegen van strafbare feiten en is daarover advies ingewonnen bij de LOvJ. De virtueel agent heeft nu toestemming gekregen om voor meerdere onderzoeksopdrachten gegevens(sets) te verzamelen. Het ontbreken van toestemming voor het plegen van een strafbaar feit door een virtueel agent van de MIVD is **onrechtmatig**.

**Aanbeveling:**

*Indien een virtueel agent een strafbaar feit pleegt waarvoor geen toestemming is verleend of buiten de instructie voor het plegen van strafbare feiten treedt, dienen de diensten te heroverwegen of de inzet van de agentenbevoegdheid in het betreffende geval doorgang kan vinden, en zo ja, onder welke voorwaarden en welke aanvullende toestemmingen.*

---

<sup>16</sup> Zie artikel 41, lid 4 jo. lid 6, Wiv 2017 en toezichtrapport nr. 39 (2014) inzake onderzoek door de AIVD op sociale media, p. 21 en bijlage I toetsingskader bij het toezichtrapport nr. 55 (2017) over het verwerven van door derden op internet aangeboden bulkdatasets, p. 15.

<sup>17</sup> Artikel 138c en 139g, Wetboek van Strafrecht.



### 3. Verwerving van gegevens(sets) door virtuele agenten

Het doel van dit hoofdstuk is de beantwoording van de volgende deelvragen:

- Worden virtuele agenten op rechtmatige wijze ingezet voor de verwerving van bulkdatasets?
- Worden virtuele agenten op rechtmatige wijze ingezet voor de verwerving van gegevens(sets) op online handelsplaatsen?

In dit hoofdstuk toetst de CTIVD de rechtmatigheid van de verwerving van gegevens(sets) door vijf virtuele agenten van de diensten. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen het verwerven van bulkdatasets en het op (illegale) online handelsplaatsen door een virtueel agent verzamelen van gegevens over targets. Paragraaf 3.1 gaat in op de rechtmatigheid van de verwerving van bulkdatasets door virtuele agenten tijdens de onderzoeksperiode. Hierbij wordt ook ingegaan op de schriftelijke toets die plaats dient te vinden bij de verwerving van bulkdatasets door de diensten. Daarnaast wordt ingegaan op dataminimalisatie nadat verwerving van bulkdatasets heeft plaatsgevonden. De CTIVD gaat afsluitend in op een specifieke situatie bij de MIVD over de grondslag van de verwerving van een bulkdataset. Paragraaf 3.2 gaat over de rechtmatigheid van het handelen van virtuele agenten bij verwerving van gegevens op online handelsplaatsen.

#### 3.1 Rechtmatigheidsoordeel verwerving van bulkdatasets

In de onderzoeksperiode van 1 januari 2020 tot en met 1 juni 2023 hebben virtuele agenten van de diensten tientallen bulkdatasets verzameld, veelal bestaande uit tientallen miljoenen gegevens. Veel van deze bulkdatasets zijn op het internet voor een ieder toegankelijk (geweest). Deze bulkdatasets bestaan doorgaans niet uit (persoons)gegevens van Nederlandse ingezetenen, maar uit gegevens van personen in landen waar de diensten onderzoek naar doen. Het kan daarbij gaan om gebruikersgegevens, zoals een gebruikersnaam, volledige naam, e-mailadres en adresgegevens.

##### **Toestemming door middel van verwervingsnota's**

Voorafgaand aan de ingebruikname van de bulkdataset stellen de diensten een zogenaamde 'verwervingsnota' op. Deze verwervingsnota wordt volgens het beleid van de diensten al opgesteld voordat wordt overgegaan tot de daadwerkelijke verwerving van een bulkdataset. Om operationele of technische redenen is dit niet altijd het geval. De verwervingsnota fungeert als schriftelijke toets op de noodzaak, proportionaliteit en subsidiariteit ten aanzien van de verwerving van de bulkdataset, ongeacht op basis van welke bevoegdheid de bulkdataset wordt verworven. Tijdens de onderzoeksperiode is voor de verwerving van bulkdatasets door virtuele agenten in alle gevallen een verwervingsnota opgesteld. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (AIVD) of de minister van Defensie (MIVD), of namens deze het hoofd van de dienst, heeft telkens toestemming gegeven voor de verwerving van de bulkdataset.

##### **Motivering verwerving**

In de verwervingsnota's heeft steeds een toets plaatsgevonden op de noodzaak, proportionaliteit en subsidiariteit van de verwerving. De CTIVD ziet deze toets en de registratie daarvan als een belangrijke waarborg. De noodzaak voor de verwerving van de gegevens ter bescherming van de nationale veiligheid en subsidiariteit is in alle gevallen voldoende onderbouwd. Daarbij wordt telkens aangegeven in welke inlichtingenbehoefte de verwerving van een bulkdataset voorziet.

In enkele gevallen geven de diensten bij de uitvoering van de proportionaliteitstoets onvoldoende gewicht aan de ernst van de inbreuk op fundamentele rechten (met name het recht op privacy). Het feit dat gegevens voor een ieder (voor een korte tijd) toegankelijk zijn, brengt niet met zich mee dat de inbreuk op het recht op privacy voor de betrokkenen gering is. De hoeveelheid en aard van de gegevens in de bulkdatasets, die ondanks dat ze voor een ieder toegankelijk zijn veelal afkomstig zijn uit de interne systemen van bedrijven en instellingen, brengen met zich mee dat telkens een privacy-inbreuk plaatsvindt.<sup>18</sup> In de praktijk wordt conform de Tijdelijke regeling verdere verwerking bulkdatasets Wiv 2017 een bulkdataset bij de verdere verwerking van gegevens door de diensten opnieuw getoetst aan de vereisten van noodzaak, proportionaliteit en subsidiariteit. Gedurende de onderzoeksperiode stelt de CTIVD een verbetering in de kwaliteit van de verwervingsnota's vast. De diensten hebben ten aanzien van het opstellen van verwervingsnota's bij de verwerving van bulkdatasets aldus **rechtmatig** gehandeld.

### Dataminimalisatie

Er dient door de diensten meer nadrukkelijk getoetst te worden of dataminimalisatie van een bulkdataset mogelijk is. Niet altijd is van te voren duidelijk welke gegevens zich in de bulkdatasets bevinden. Zodra dat wel duidelijk is, dient de toets op dataminimalisatie plaats te vinden. Deze toets kan worden afgeleid uit de bepalingen omtrent een behoorlijke gegevensverwerking.<sup>19</sup> Dataminimalisatie speelt ook een rol in de proportionaliteitstoets en de invulling van het gerichtheids criterium bij de verwerving van een bulkdataset. Het verwijderen van gegevens in een bulkdataset heeft immers invloed op de weging tussen de noodzaak en de privacy-inbreuk die plaatsvindt bij de verwerving en verdere verwerking van de gegevens. De CTIVD is van oordeel dat door de diensten onvoldoende invulling is gegeven aan de eerdere aanbeveling om na verwerving te beoordelen of alle (typen) gegevens in de bulkdataset daadwerkelijk noodzakelijk zijn om de in de motivering aangegeven doelen te bereiken en gegevens die niet noodzakelijk zijn te vernietigen. Er is namelijk onvoldoende vastgelegd of een beoordeling heeft plaats gevonden en wat de uitkomsten van deze beoordeling zijn. Dat is **onzorgvuldig**.

### Grondslag van de verwerving

De MIVD heeft bij de opslag van bulkdatasets die met de inzet van de agentenbevoegdheid zijn verkregen in enkele gevallen de informantbevoegdheid (artikel 39 Wiv 2017) als grondslag gebruikt. Dit is onrechtmatig, omdat de bulkdatasets met de uitoefening van de agentenbevoegdheid (artikel 41 Wiv 2017) zijn verworven. Deze onrechtmatigheid kan een onwenselijk rechtsgevolg krijgen, omdat gegevens uit bulkdatasets die op grond van artikel 39 Wiv 2017 zijn verzameld, pas moeten worden verwijderd als zij geen betekenis (meer) hebben. Gegevens in bulkdatasets die op grond van de bijzondere bevoegdheid in artikel 41 Wiv 2017 worden verzameld, moeten zo spoedig mogelijk - binnen één jaar - op relevantie worden beoordeeld, met de mogelijkheid van een verlenging van zes maanden. De directeur van de MIVD en de minister van Defensie zijn van deze onrechtmatigheid in een tussentijdse (staatsgeheime) brief op 15 november 2023 op de hoogte gebracht. De MIVD heeft naar aanleiding van deze brief haar beleid aangepast en maatregelen genomen om deze onrechtmatigheid te herstellen. De betreffende bulkdatasets zijn vernietigd.

### Aanbeveling:

*Indien virtuele agenten worden aangestuurd op het verwerven van bulkdatasets dient dit vastgelegd te worden in de aanvraag voor de inzet van de agentenbevoegdheid waarin het doel van de inzet wordt beschreven. Tevens dient na de verwerving van een bulkdataset, ongeacht op welke wijze deze is verworven, te worden beoordeeld of alle (typen) gegevens daadwerkelijk noodzakelijk zijn om de in de motivering beschreven doelen te bereiken en een dergelijke afweging dient te worden vastgelegd zodat herleidbaar is dat hierbij is stilgestaan. Gegevens die niet noodzakelijk zijn, moeten worden vernietigd.*

*Deze aanbeveling heeft een breder toepassingsbereik dan alleen het onderzoek naar virtuele agenten.*

---

<sup>18</sup> Zie ook toezichtrapport nr. 74 (2021) over Automated OSINT, p. 21.

<sup>19</sup> Zie onder meer artikel 18, Wiv 2017.

## 3.2 Rechtmatigheidsoordeel verwerving van gegevens op online handelsplaatsen

In de geheime bijlage staat een uitwerking van de werkwijze van de verwerving van gegevens op online handelsplaatsen. Uit het onderzoek van de CTIVD blijkt dat de diensten een **rechtmatige** werkwijze toepassen.

## 4. Conclusies en aanbevelingen

Virtuele agenten zijn agenten die in een online omgeving gegevens verzamelen voor de taakuitvoering van de diensten. Dit kunnen zowel eigen medewerkers van de diensten zijn als niet-medewerkers. Uit dit onderzoek van de CTIVD blijkt dat virtuele agenten door de diensten worden ingezet voor veel verschillende aandachtsgebieden, zoals het verzamelen van gegevens ter bescherming van de nationale veiligheid met betrekking tot terrorisme en extremisme. De activiteiten van virtuele agenten spelen zich af op chatdiensten, online forums en sociale media.

Deze rapportage richt zich op de beantwoording van de centrale onderzoeksvraag:

*In hoeverre zetten de diensten rechtmatig de agentenbevoegdheid in voor de verwerving van online beschikbare (bulk)gegevens(sets) door virtuele agenten?*

Ter beantwoording van de centrale onderzoeksvraag is deze opgedeeld in drie deelvragen:

1. Kan aan de hand van de algemene bepalingen van de Wiv 2017 voor de inzet van virtuele agenten worden geconcludeerd dat deze inzet **rechtmatig** plaatsvindt?
2. Worden virtuele agenten op rechtmatige wijze ingezet voor de verwerving van bulkdatasets?
3. Worden virtuele agenten op rechtmatige wijze ingezet voor de verwerving van gegevens(sets) op online handelsplaatsen?

In de onderzoeksperiode van 1 januari 2020 tot en met 1 juni 2023 heeft de CTIVD de inzet van de agentenbevoegdheid ten aanzien van vijf virtuele agenten van de diensten op rechtmatigheid beoordeeld. Deze virtuele agenten hebben in een online omgeving bulkdatasets of gegevens via online handelsplaatsen verworven.

### **Rechtmatigheidsoordeel algemene bepalingen omtrent de inzet van virtuele agenten**

Het algemene beeld van de CTIVD is dat door de diensten rechtmatig wordt gehandeld bij de inzet van virtuele agenten. Beleid en ondersteuning voor de inzet van virtuele agenten op zowel technisch als organisatorisch vlak zijn bij beide diensten aanwezig, en wordt in de praktijk nageleefd. Middels dit beleid wordt ook op **rechtmatige** wijze invulling gegeven aan het wettelijke vereiste om aantekening te houden van de inzet van een bijzondere bevoegdheid. Ook wordt op **rechtmatige** wijze invulling gegeven aan de zorgplicht voor de geheimhouding van bronnen van de dienst en de veiligheid van de personen met wier medewerking gegevens worden verzameld waaruit gegevens afkomstig zijn bedoeld in artikel 23 Wiv 2017.

De MIVD maakte in verhouding tot de AIVD in de onderzoeksperiode minder gebruik van virtuele agenten. Het beleid en de organisatorische inbedding voor de inzet van virtuele agenten was bij de MIVD ook anders dan bij de AIVD. In een enkel geval heeft de handelwijze op grond van het oorspronkelijke beleid bij de MIVD geleid tot **onrechtmatig** handelen. De MIVD had namelijk als beleid dat gegevens die op vrijwillige basis door een agent worden verstrekt en die niet zijn verworven onder de instructie van de dienst ten onrechte op grond van de informantenbevoegdheid worden geregistreerd. De directeur van de MIVD en de minister van Defensie zijn van deze onrechtmatigheid in een tussentijdse (staatsgeheime) brief op 15 november 2023 op de hoogte gebracht. Zij hebben naar aanleiding van deze brief maatregelen genomen om deze onrechtmatigheid te herstellen en toegezegd de betreffende bulkdatasets onder de juiste grondslag te registreren en te vernietigen. Inmiddels zijn de betreffende bulkdatasets vernietigd.

### **Aanbeveling:**

*De diensten dienen het beleid voor de inzet van virtuele agenten op elkaar aan te laten sluiten, zodat er geen verschil bestaat tussen definities en de vertaalslag van wettelijke verplichtingen naar de inzet van de agentenbevoegdheid in een online omgeving door beide diensten.*

### **Toestemmingsaanvragen inzet virtuele agenten**

Het beeld van de CTIVD ten aanzien van de toestemmingsaanvragen voor de inzet van de agentenbevoegdheid is dat de noodzaak en de subsidiariteit van de bijzondere bevoegdheid in de aanvraag voldoende worden gemotiveerd. Het is in alle vijf de gevallen duidelijk voor welke onderzoeksopdrachten de virtueel agent in een online omgeving op zoek gaat naar gegevens, welke activiteiten daartoe dienen plaats te vinden en waarom dat noodzakelijk is voor de taakuitvoering van de diensten. In bijna alle gevallen heeft het diensthoofd of de minister toestemming gegeven voor de inzet van een agentenbevoegdheid. In vier van de vijf gevallen is aldus **rechtmatig** gehandeld. In één geval was de initiële toestemming tot de inzet van de virtueel agent niet volgens het beleid van de AIVD geregistreerd. De AIVD heeft in dit geval **onrechtmatig** gehandeld bij de initiële inzet van de virtueel agent. De toestemmingen voor de verlengingen van de inzet van deze virtuele agent zijn vervolgens wel geregistreerd.

Ten aanzien van de toestemmingsaanvragen stelt de CTIVD ook vast dat de inbreuk op fundamentele rechten, met name op het recht op privacy, in vier van de vijf aanvragen voor de inzet van de agentenbevoegdheid meer toelichting vereist. Deze werkwijze is volgens de CTIVD **onzorgvuldig**, en niet onrechtmatig, omdat nader onderzoek heeft uitgewezen dat aan dit vereiste in de praktijk wel wordt voldaan. Door de diensten is niet in alle vijf gevallen voldoende expliciet aan het gerichtheidsvereiste getoetst. Ondanks dat in de motivering van de aanvraag dit vereiste onvoldoende wordt uitgewerkt, blijkt uit de instructie en beschrijving van de beoogde activiteiten van de agent voldoende duidelijk waar de agent zich bij de gegevensverzameling op zal richten. Deze werkwijze is **onzorgvuldig**. De diensten hebben het aanvraagformulier voor de inzet van de agentenbevoegdheid aangepast, waardoor in het vervolg explicieter wordt getoetst aan het gerichtheidsvereiste.

### **Plegen van strafbare feiten door virtuele agenten**

Virtuele agenten kunnen van de diensten de instructie krijgen strafbare feiten te plegen bij het verzamelen van gegevens(sets) die noodzakelijk zijn voor de taakuitvoering van de diensten. De procedure voor het verlenen van toestemming voor het plegen van strafbare feiten en het vragen van advies van de LOv is in de meeste gevallen door de diensten nageleefd. Ten aanzien van de inzet van één agent door de MIVD is geen toestemming verleend voor het plegen van strafbare feiten, terwijl er wel strafbare feiten zijn gepleegd. Dit is **onrechtmatig**.

### **Aanbeveling:**

*Indien een virtueel agent een strafbaar feit pleegt waarvoor geen toestemming is verleend of buiten de instructie voor het plegen van strafbare feiten treedt, dienen de diensten te heroverwegen of de inzet van de agentenbevoegdheid in het betreffende geval doorgang kan vinden, en zo ja, onder welke voorwaarden en welke aanvullende toestemmingen.*

### **De inzet van de agentenbevoegdheid voor de verwerving van gegevens(sets)**

Virtuele agenten kunnen van de dienst de instructie krijgen gegevens(sets) te vergaren die noodzakelijk zijn voor de taakuitvoering van de diensten. Deze instructie moet terug te lezen zijn in een aanvraag voor de inzet van de agentenbevoegdheid in artikel 41 Wiv 2017. Wanneer deze gegevens(sets) voor het merendeel bestaan uit gegevens die betrekking hebben op organisaties en/of personen die geen onderwerp van onderzoek van de diensten zijn en dat ook nooit zullen worden, is sprake van de verwerving van bulkdatasets.

## Verwerving van bulkdatasets door virtuele agenten

In de onderzoeksperiode hebben virtuele agenten van de diensten tientallen bulkdatasets verzameld, veelal met gegevens van tientallen miljoenen personen. Deze bulkdatasets bevatten voornamelijk gegevens van personen uit landen waar de diensten onderzoek naar doen. Het kan daarbij gaan om zogenoemde gebruikersgegevens, zoals een gebruikersnaam, volledige naam, e-mailadres en adresgegevens. Voorafgaand aan de ingebruikname van de bulkdataset stellen de diensten een 'verwervingsnota' op. De nota fungeert als schriftelijke toets op de noodzaak, proportionaliteit en subsidiariteit en wordt uitgevoerd voor de ingebruikname van de gegevens in bulkdatasets. Deze verwervingsnota wordt opgesteld ongeacht de wettelijke grondslag waarop de bulkdatasets worden verworven. Tijdens de onderzoeksperiode is voor de verwerving van bulkdatasets in alle gevallen een verwervingsnota opgesteld en getoetst aan de noodzaak, proportionaliteit en subsidiariteit. De CTIVD ziet deze toets en de registratie als een belangrijke waarborg die leidt tot een rechtmatige invulling van de verwerving van bulkdatasets door virtuele agenten. De noodzaak voor de verwerving van de gegevens ter bescherming van de nationale veiligheid en de subsidiariteit is in alle gevallen voldoende onderbouwd.

Wel stelt de CTIVD dat meer nadrukkelijk getoetst dient te worden of dataminimalisatie van de bulkdataset mogelijk is. De CTIVD is van oordeel dat door de diensten onvoldoende invulling is gegeven aan de eerdere aanbeveling om na verwerving te beoordelen of alle (typen) gegevens in de bulkdataset daadwerkelijk noodzakelijk zijn om de in de motivering aangegeven doelen te bereiken en de gegevens die niet noodzakelijk zijn te vernietigen. Er is namelijk onvoldoende vastgelegd of een beoordeling heeft plaatsgevonden en wat de uitkomsten van deze beoordeling zijn. Dat is **onzorgvuldig**.

### **Aanbeveling:**

*Indien virtuele agenten worden aangestuurd op het verwerven van bulkdatasets dient dit vastgelegd te worden in de aanvraag voor de inzet van de agentenbevoegdheid waarin het doel van de inzet wordt beschreven. Tevens dient na de verwerving van een bulkdataset, ongeacht op welke wijze deze is verworven, te worden beoordeeld of alle (typen) gegevens daadwerkelijk noodzakelijk zijn om de in de motivering beschreven doelen te bereiken en een dergelijke afweging dient te worden vastgelegd zodat herleidbaar is dat hierbij is stil gestaan. Gegevens die niet noodzakelijk zijn, moeten worden vernietigd.*

*Deze aanbeveling heeft een breder toepassingsbereik dan alleen het onderzoek naar virtuele agenten.*

## De verwerving van gegevens op online handelsplaatsen

De diensten passen een rechtmatige werkwijze toe bij de inzet van virtuele agenten die gegevens verwerven op online handelsplaatsen.

Oranjestraat 15, 2514 JB Den Haag  
Postbus 85556, 2508 CG Den Haag

T 070 315 58 20

E [info@ctivd.nl](mailto:info@ctivd.nl) | [www.ctivd.nl](http://www.ctivd.nl)



# Bijlage I: Begrippenlijst

bij het toezichtrapport  
over de inzet van virtuele agenten  
door de AIVD en de MIVD

**CTIVD nr. 79**

Vastgesteld op 25 juli 2024



Commissie van Toezicht  
op de Inlichtingen- en  
Veiligheidsdiensten





**CTIVD nr. 79**

# BEGRIPPENLIJST

## Bij het toezichtrapport over de inzet van virtuele agenten door de AIVD en de MIVD

Deze lijst licht een aantal begrippen toe die worden gebruikt in het toezichtrapport. De CTIVD streeft bij de gegeven omschrijvingen geen volledigheid na, maar tracht de lezer een zo concreet mogelijk beeld te geven van de betreffende begrippen.

### **Aantekening houden**

De wettelijke verplichting om van de uitoefening van een bevoegdheid aantekening te houden, ook wel aangeduid als verslaglegging (artikel 31 Wiv 2017). Hieraan kan op verschillende manieren invulling worden gegeven.

### **Agent**

Een persoon die door de AIVD of de MIVD wordt ingezet om gericht gegevens te verzamelen (artikel 41 Wiv 2017). Een agent werkt onder verantwoordelijkheid en onder instructie van de AIVD of de MIVD, en kan zowel een eigen medewerker van de diensten zijn als een niet-medewerker.

### **Algemene bevoegdheid**

Bevoegdheden die de AIVD en de MIVD kunnen inzetten ten behoeve van hun taakstelling, niet zijnde bijzondere bevoegdheden. Voor het inzetten van deze bevoegdheden is geen toets van de rechtmatigheid van de door de betrokken minister gegeven toestemming benodigd van de Toetsingscommissie Inzet Bevoegdheden (TIB).

### **Behoorlijkheid**

Algemeen vereiste van gegevensverwerking (artikel 18 lid 2 Wiv 2017). Hieronder valt onder meer een weging van de proportionaliteit van de gegevensverwerking. Bij de proportionaliteit gaat het om een afweging tussen het belang van de gegevensverwerking voor het inlichtingenonderzoek en de ernst van de inbreuk die op de fundamentele rechten van de betrokkene wordt gemaakt.

### **Bijzondere bevoegdheid**

Een bevoegdheid van de dienst waarin een specifieke inbreuk op de fundamentele rechten van de burger is geregeld, alsmede de voorwaarden waaronder deze mag worden toegepast. De toepassing van een bijzondere bevoegdheid heeft veelal een heimelijk karakter. Voorbeelden van bijzondere bevoegdheden zijn observeren, tappen en hacken. De bijzondere bevoegdheden zijn neergelegd in paragraaf 3.2.5 van de Wiv 2017. Voor alle gegevens verkregen door uitoefening van bijzondere bevoegdheden geldt tevens de relevantiebeoordeling ex artikel 27 Wiv 2017.

<b>Bulk</b>	Een grote hoeveelheid gegevens.
<b>Bulkdataset</b>	Een grote gegevensverzameling waarvan het merendeel van de gegevens betrekking heeft op organisaties en/of personen die geen onderwerp van onderzoek van de diensten zijn en dat ook nooit zullen worden.
<b>Dark web</b>	Het dark web bestaat uit het gedeelte van het internet waar de IP-adressen van genetwerkte computers verborgen zijn door middel van speciale software, zoals The Onion Router (Tor).
<b>Deep web</b>	Het deep web is het gedeelte van het internet dat niet geïndexeerd is door de voor het reguliere internet gebruikelijke zoekmachines, maar dat wel feitelijk toegankelijk is als men de website bezoekt.
<b>Fundamentele rechten</b>	Grondrechten die o.a. zijn neergelegd in internationale verdragen en uitgelegd in jurisprudentie, zoals het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). Voorbeelden van deze rechten zijn het recht op eerbiediging van privé, familie- en gezinsleven (privacy), de vrijheid van meningsuiting en het recht op vrijheid en veiligheid.
<b>Gegevensverwerking</b>	Elke handeling of elk geheel van handelingen met betrekking tot gegevens, waaronder in ieder geval het verzamelen, vastleggen, ordenen, bewaren, bijwerken, wijzigen, opvragen, raadplegen, gebruiken, verstrekken door middel van doorzending, verspreiding, of enige andere vorm van terbeschikkingstelling, samenbrengen, met elkaar in verband brengen, alsmede het afschermen, uitwissen of vernietigen van gegevens (artikel 1 sub f Wiv 2017).
<b>Informant</b>	Een persoon of instantie tot wie de dienst zich kan wenden om gegevens te verzamelen (artikel 39 Wiv 2017). Een informant wordt niet aangestuurd en wordt geacht vanuit zijn of haar gebruikelijke activiteiten informatie te kunnen verstrekken.
<b>Inlichtingendienst</b>	Een dienst die onderzoek doet naar andere landen om (potentiële) dreigingen voor de eigen nationale veiligheid te onderkennen.
<b>Onrechtmatig</b>	Bij het oordeel onrechtmatig is er sprake van strijdigheid met wet- en regelgeving. Deze wet- en regelgeving bestaat uit de Wiv 2017, jurisprudentie en door de ministers naar aanleiding van eerdere toezichtrappen overgenomen aanbevelingen. Bij de beoordeling wordt rekening gehouden met de aard van de belangen waarop een inbreuk wordt gemaakt en met de ernst van de inbreuk.
<b>Onzorgvuldig</b>	Bij het oordeel onzorgvuldig is er sprake van een tekortkoming in beleid, werkwijze of processen die (toekomstige) onrechtmatigheden in de hand kan werken.
<b>Persoonsgegevens</b>	Gegevens die betrekking hebben op een identificeerbare of geïdentificeerde, individuele natuurlijke persoon (zoals een naam of een foto), zoals genoemd in artikel 1, aanhef en onder e, Wiv 2017.

<b>Taakuitvoering</b>	De uitvoering van de taken zoals die zijn omschreven in artikel 8 lid 2 Wiv 2017 (AIVD) en artikel 10 lid 2 Wiv 2017 (MIVD).
<b>Target</b>	Een persoon of organisatie waar de AIVD of MIVD onderzoek naar verricht.
<b>TIB</b>	Toetsingscommissie Inzet Bevoegdheden. Een commissie die vooraf – na toestemming van de minister van BZK of Defensie – toetst of de inzet van specifieke bijzondere bevoegdheden door de AIVD en de MIVD rechtmatig is. Het oordeel van de TIB is bindend.
<b>Toestemmingsverzoek</b>	Het document waarin toestemming voor de inzet van de bijzondere bevoegdheid gemotiveerd wordt verzocht aan de daarvoor verantwoordelijke autoriteit.
<b>Veiligheidsdienst</b>	Een dienst die onderzoek doet naar personen en organisaties die mogelijk een gevaar vormen voor het voortbestaan van de democratische rechtsorde, voor de veiligheid of voor andere gewichtige belangen van de staat, dan wel voor de veiligheid en de paraatheid van de krijgsmacht.
<b>Wiv 2017</b>	Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2017. Deze wet is op 1 mei 2018 in werking getreden. Door middel van de Wijzigingswet Wiv 2017 is de wet op enkele onderdelen verduidelijkt of aangepast. Deze wijzigingen zijn op 15 juli 2021 in werking getreden.
<b>Zorgplicht</b>	Wettelijke verplichting die de diensthoofden hebben om ervoor zorg te dragen dat er technische, personele en organisatorische maatregelen zijn en worden getroffen om de onder hen ressorterende medewerkers rechtmatig hun taken met betrekking tot gegevensverwerking te laten uitvoeren en daar voortdurend controle op uit te oefenen. De zorgplicht ziet ook op de bevordering van de juistheid en de volledigheid van de gegevens die worden verwerkt en de kwaliteit van de gegevensverwerking.
<b>Zorgvuldigheid</b>	Algemeen vereiste van gegevensverwerking. Dit vereiste heeft betrekking op onder meer de inhoudelijke juistheid en de correcte weergave van de gegevens die worden verwerkt (artikel 18 lid 2 Wiv 2017).

Oranjestraat 15, 2514 JB Den Haag  
Postbus 85556, 2508 CG Den Haag

T 070 315 58 20

E [info@ctivd.nl](mailto:info@ctivd.nl) | [www.ctivd.nl](http://www.ctivd.nl)