CCV centrum voor criminaliteitspreventie en veiligheid

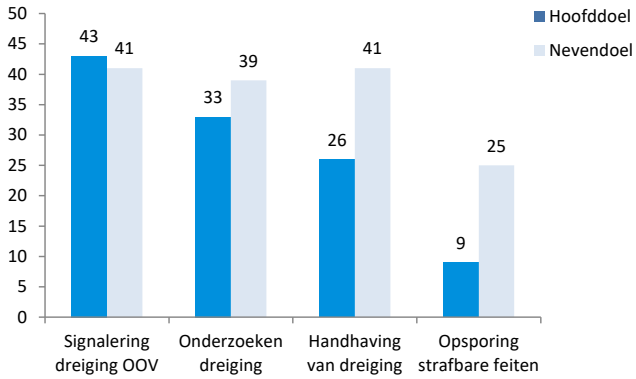
Black box van gemeentelijke online monitoring

Factsheet

Gemeenten lijken steeds vaker geconfronteerd te worden met ordeverstoringen die online beginnen of online versterkt worden. Inzicht in wat er online speelt kan bijdragen aan het voorkomen van ordeverstoringen. Over wat gemeenten precies doen op dit terrein is weinig bekend. In hoeverre monitoren gemeenten online en wat zijn de mogelijkheden en juridische beperkingen bij de uitvoering van die werkzaamheden? NHL Stenden Hogeschool en Rijksuniversiteit Groningen deden onderzoek naar de black box van gemeentelijke online monitoring.

Wat zijn de doelstellingen van online monitoring?

In het onderzoek worden zowel communicatiedoelen als openbare-ordedoelen onderscheiden. Dit overzicht is tot stand gekomen via interviews en een vragenlijst. De belangrijkste communicatiedoelen zijn: weten wat er speelt in de gemeente en het verbeteren van de dienstverlening. Voor de openbare orde vindt monitoring plaats met andere doelen (zie onderstaande grafiek). Er worden ook hoofd- en nevendoelen onderscheiden. Gemeenten spreken van 'bijvangst' in de zin dat er informatie wordt verkregen die via een andere primaire doelstelling is verzameld. Bij de doelstellingen voor de openbare orde komen nevendoelen veel voor ('bijvangst').

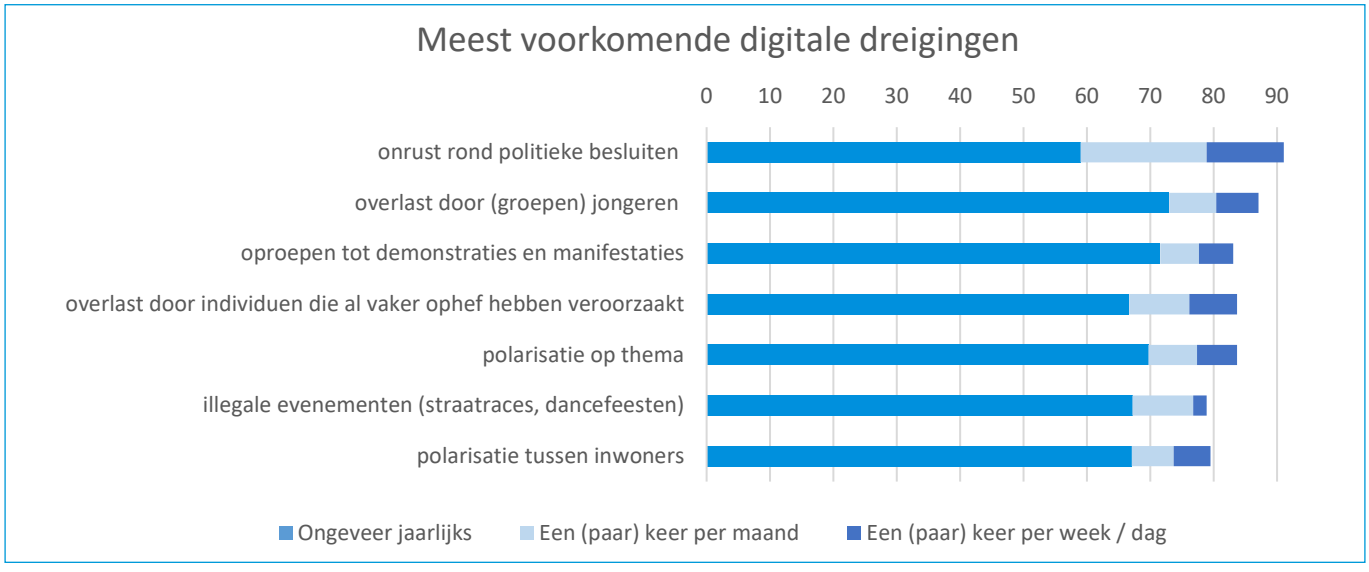


HOE

Het onderzoek is gebaseerd op literatuur, juridisch bronnenonderzoek, tien groepsinterviews met gemeenten en politie en een online vragenlijst die is ingevuld door 196 gemeentelijke medewerkers (OOV/Communicatie), die werkzaam zijn binnen 156 verschillende Nederlandse gemeenten. De resultaten uit de vragenlijst zullen hier vooral aan bod komen. De gegevens uit de vragenlijst zijn tussen november en december 2019 verzameld. 95% van de ondervraagde gemeentelijke medewerkers geeft aan dat hun gemeente online openbare bronnen bekijkt.

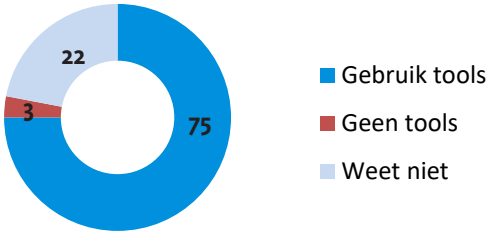
Waar kijkt men naar?

Alle gemeenten monitoren online, maar de meest voorkomende dreigingen worden maar een keer per jaar waargenomen. In het onderzoek komen in mindere mate ook teruggekeerde zedendelinquenten, bedreiging van gezagsdragers, nepnieuws, onrust rond AZC's en hooliganisme terug als online gesignaleerde dreigingen (zie onderstaand overzicht).



Gebruik technologie

Bijna driekwart van de gemeentelijke medewerkers geeft aan dat hun gemeente monitoringstools gebruikt. Daarbij is OBI4wan de meeste voorkomende tool (55%), naast Coosto (10%) en andere tools waaronder Tweetdeck, Copernic, Meltwater en Hootsuite (10%). Een deel van de respondenten (22%) geeft aan het niet te weten. Via deze tools kan onder andere op trefwoorden worden gezocht.



Verwerking van informatie in dossiers

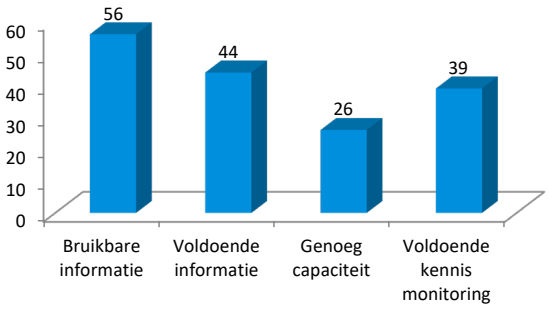
Voor de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) is het relevant of informatie wordt opgeslagen. Uit het onderzoek blijkt dat 48% van de respondenten aangeeft dat de gemeente alleen online zoeken, waarbij de informatie niet wordt opgeslagen. Een deel geeft aan dat er wel dossiervorming plaatsvindt, vaker handmatig (33%) dan geautomatiseerd (14%).

Omgevingsanalyse

De gemeente maakt soms gebruik van omgevingsanalyses om meer te weten te komen over een specifiek thema, groep of individu. 84% van de gemeentelijke medewerkers geeft aan dat het wel eens voor komt dat de gemeente een dergelijke analyse maakt. Om inzicht te krijgen in gesloten bronnen maken gemeenten na signalering van concrete dreigingen soms gebruik van nepaccounts en privéaccounts. 13% van de respondenten geeft aan dat medewerkers in hun gemeente gebruikmaken van nepaccounts en 38% gebruikt privéaccounts (op basis van 158 respondenten). Het grootste deel geeft aan dat er nooit gebruik wordt gemaakt van nepaccounts (67%).

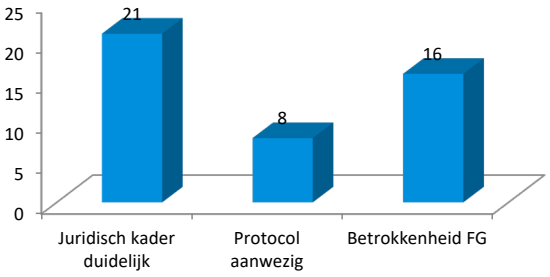
Organisatorische en technische knelpunten bij de gemeentelijke online monitoring

Uit het onderzoek blijkt dat de informatie die monitoring oplevert als bruikbaar wordt gezien (56%). Minder dan de helft (44%) vindt dat het voldoende (hoeveelheid) oplevert. Organisatorisch lijken de randvoorwaarden voor monitoring niet optimaal; 26% geeft aan dat de gemeente genoeg capaciteit heeft en 39% is van mening dat er genoeg kennis en kunde aanwezig is onder medewerkers.



Juridische knelpunten bij de gemeentelijke online monitoring

Een klein deel van de gemeentelijke medewerkers geeft aan dat ze het juridisch kader waarbinnen gemeentelijke online monitoring plaatsvindt duidelijk vinden (21%). Een kleiner deel geeft aan dat er een vastgelegd protocol of beleidsdocument is waar de online monitoring in staat beschreven (8%). Wanneer er persoonsgegevens worden verwerkt moet de Functionaris Gegevensbescherming (FG) betrokken zijn bij online monitoring. Een klein deel van de respondenten geeft aan dat er binnen hun gemeenten een FG betrokken is (16%).



Juridische kaders voor online monitoring door gemeenten

Vooral artikel 8 Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM), artikel 10 Grondwet en de AVG zijn relevant. Bij de eerste twee staat de eerbiediging van persoonlijke levenssfeer centraal, voor monitoring betekent dit dat:

- Gemeenten niet zonder meer alles wat online openbaar is mogen gebruiken.
- Het volgen van (specifieke personen) vrijwel altijd leidt tot een inbreuk op de levenssfeer.
- Gemeenten met het gebruik van nepaccounts zeer terughoudend moeten omgaan.
- Het gebruiken van privéaccounts afhangt van wat een burger kan verwachten (het moet voorzienbaar zijn).

Bij de AVG staat de verwerking van persoonsgegevens centraal, waarin voor gemeentelijke monitoring van belang is dat:

- Vastgesteld wordt in hoeverre er sprake is van persoonsgegevens (1) en van verwerking (2).
- Persoonsgegevens gegevens zijn die herleidbaar zijn tot een identificeerbaar persoon.
- Vrijwel alle berichten van burgers op internet persoonsgegevens bevatten.
- Ook het verzamelen van gegevens en het online kijken vallen onder 'verwerking'.
- Verwerking noodzakelijk moet zijn voor de uitvoering van een wettelijke publieke taak.
- Er voor de verwerking van persoonsgegevens veel regels zijn, onder andere doelbinding is relevant.
- Informatie verzameld vanuit een specifiek doel niet zonder meer gebruikt mag worden voor een ander doel dan waarvoor ze verzameld zijn (doelbinding).
- Doelstellingen niet alleen relevant zijn voor de doelbinding, maar ook voor het bepalen van proportionaliteit: het doel van de verwerking van persoonsgegevens moet in verhouding staan tot de inbreuk op de privacy van de persoon.

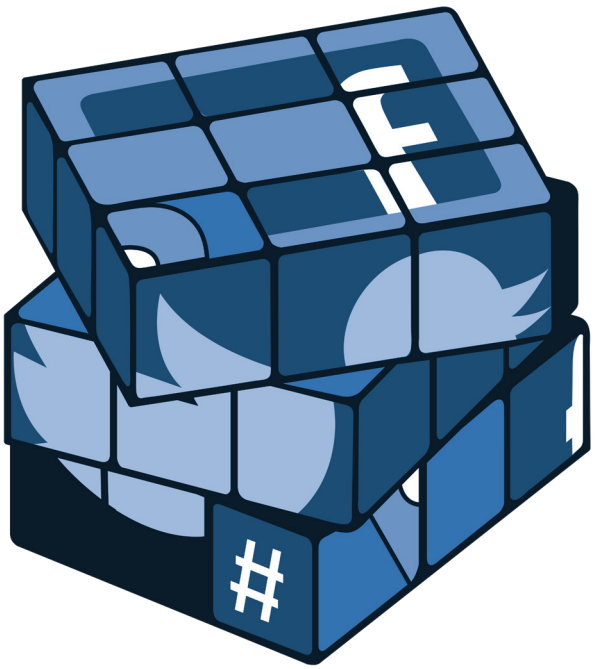
AANBEVELINGEN EN AANDACHTSPUNTEN GEMEENTEN

1. Formuleer duidelijke doelstellingen voor monitoring (vanuit doelbinding en proportionaliteit).
2. Betrek inwoners en gemeenteraad bij het vaststellen van doelen en werkwijze/verwerk in veiligheidsbeleid (transparantie) en neem die expliciet op in het veiligheidsbeleid.
3. Zorg voor voldoende capaciteit en (juridische) kennis binnen de organisatie over online monitoring.
4. Wees bewust – je hebt al snel te maken met persoonsgegevens en er is al snel sprake van verwerking.
5. Ontwerp en gebruik een protocol voor online monitoring.
6. Ga zeer terughoudend om met het gebruik van nepaccounts. Onderzoek en bespreek de manier waarop privéaccounts worden gebruikt.
7. Betrek de FG bij online monitoring (verplichting).
8. Verzamel niet meer dan nodig is en als het al nodig is, dan bij voorkeur geanonimiseerd.
9. Neem privacy en ethiek vanaf het begin mee bij implementatie nieuwe technologie.
10. Train medewerkers op wat wel en niet mag op basis van een (nog te ontwikkelen) protocol.

MEER INFORMATIE

Deze factsheet is tot stand gekomen dankzij NHL Stenden hogeschool. Willem Bantema, onderzoeker aan de NHL Stenden hogeschool, en zijn onderzoeksteam doen al jaren onderzoek naar de bestuurlijke rol en bevoegdheden van burgemeesters in online monitoring en handhaving. Het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (het CCV) zet de verschillende publicaties voor je op een rij, verzorgt webinars over het thema, biedt een overzicht van recente mediaberichten en officiële gemeentelijke evaluaties en reactie op de online aangejaagde ongeregeldheden. Dit alles vind je in het webdossier: https://hetccv.nl/onderwerpen/cybercrime/cyberweerbaarheid-gemeenten/online-aangejaagde-ordeverstoringen/

Vragen naar aanleiding van deze factsheet kun je mailen aan willem.bantema@nhlstenden.com.



De Illustratie van pagina 3 is gemaakt door Tymo Grijpma

© het CCV, juni 2021

www.hetccv.nl