

Black Box van gemeentelijke online monitoring. Een wankel fundament onder een stevige praktijk (2021)

W. Bantema, S. Westers, M. Hoekstra, R. Herregodts, S. Munneke (NH Stenden Hogeschool i.s.m. Rijksuniversiteit Groningen)
Politiekunde 109

Thema: 1.6 Openbare orde en gevaarbeheersing

Doelstelling

Dit onderzoek is een eerste verkenning van de gemeentelijke praktijk van online monitoring in het kader van de openbare orde en veiligheid. Ook wordt er geïnventariseerd met welke knelpunten en grenzen gemeenten te maken hebben. Daarbij spelen naast het juridische vraagstuk dus evenzeer de organisatorische, technische en ethische aspecten van het monitoren door gemeenten. Uiteindelijke doel is om beleidsmatige aanbevelingen te formuleren.

Onderzoeksvragen:

Hoofdvraag:

In hoeverre geeft de huidige gemeentelijke praktijk wat betreft online monitoring van open bronnen in het domein van openbare orde en veiligheid reden tot heroverweging?

Deelvragen:

1. Wat is er vanuit de literatuur bekend over online monitoring?
2. In hoeverre en op welke wijze monitoren gemeenten online en met welke intenties en doelstellingen doen zij dit?
3. Welke knelpunten en dilemma's ervaren gemeenten op dit moment bij het online monitoren?
4. Aan welke juridische grenzen zijn gemeenten gebonden wat betreft online monitoren?

Methoden van onderzoek

- Literatuurstudie
- Interviews
- Enquete
- Juridisch bronnenonderzoek

Samenvatting

Opeenvolgende verstoringen van de openbare orde - online aangejaagd - intensiveren vanaf 2012 (Project X) de discussie over de rol en bevoegdheden van burgemeesters in de virtuele wereld. Het gebrek aan kennis was voor NHL Stenden aanleiding om in 2017 - in opdracht van P&W - een onderzoek uit te voeren naar de mogelijkheden van burgemeesters om het bestuurlijke instrumentarium ook online in te zetten (Burgemeesters in cyberspace, 2018). Uit deze studie bleek dat een aantal gemeenten - aan de hand van openbare informatiebronnen - het onlinegedrag van burgers monitoren: een nieuw fenomeen waarover nog weinig bekend is. Het voorliggende onderzoek wil deze kennislacune opvullen door de 'black box van gemeentelijke monitoring' te openen en te verkennen welke mogelijkheden, knelpunten en dilemma's het online monitoren van gemeenten oplevert.

Het monitoren van digitale openbare bronnen is binnen gemeenten een algemeen geaccepteerd fenomeen. Voorheen was deze taak vooral gericht op het 'in verbinding staan' met de burger, en het verbeteren van de dienstverlening; in de laatste jaren is de focus steeds meer verschoven naar de handhaving van openbare orde en veiligheid. Het onderzoek brengt een grote diversiteit aan methoden aan het licht. Sommige gemeenten zoeken handmatig, waardoor resultaten sterk afhankelijk zijn van de technische en beoordelingscapaciteiten (en

willekeur) van medewerkers. Andere gemeenten gebruiken technische hulpmiddelen, waarbij het de vraag is of men de techniek voldoende doorgrondt en de gevolgen voor de bescherming van persoonsgegevens erkent. In de praktijk lijken toch veel van de juridische eisen te worden nageleefd: niet zozeer door het volgen van een duidelijk juridisch kader, maar eerder vanuit intuïtie of een ethische overweging. Er wordt wel een aantal juridische knelpunten gesignaleerd.

- **Onduidelijke verhouding tussen Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) en de Wet politiegegevens:** Het online monitoren - gericht op handhaving van de openbare orde op grond van artikel 172, eerste lid Gemeentewet - moet voldoen aan de eisen van de AVG. Dat geldt niet voor het online monitoren gericht op strafrechtelijke vervolging. Het onderscheid tussen beide typen is niet altijd helder. Het bewaken van de openbare orde en opsporing van strafbare feiten kunnen in de praktijk dicht tegen elkaar aan liggen. Dat leidt tot juridische onzekerheid over de vraag welk rechtsregime van toepassing is.
- **Voor ingrijpende ('stelselmatige') monitoring ontbreekt een deugdelijke wettelijke grondslag.** Een dergelijke grondslag kan niet worden voorzien in een algemene plaatselijke verordening (APV): daarvoor moet in een wet in formele zin een grondslag bestaan.
- **Bepaalde aandacht voor doelbinding.** De geldende wetgeving verlangt dat de gemeente reflecteert op de redenen voor het online monitoren in relatie tot de inbreuk op de privacy van betrokkenen. Daarin speelt de functionaris voor de gegevensbescherming een belangrijke rol. Punt van zorg is dat maar één op de zes ambtenaren aangeeft dat deze functionaris betrokken is bij het online monitoren.

Gemeenten wordt aanbevolen om in de toekomst hun praktijken goed vast te leggen in processen/protocollen en de risico's nauwgezet in kaart te brengen. Omdat het online monitoren in potentie diep kan ingrijpen op de persoonlijke levenssfeer, wordt ook expliciet gewezen op het belang van de 'wijsheid' van het individu en de 'bedrijfscultuur'. Deze aspecten zullen in sterke mate bepalen wat wel en wat niet wenselijk is en hoe er in de praktijk wordt gehandeld. Tot slot roept de grote diversiteit aan waargenomen werkwijzen, middelen en doelstellingen de vraag op of gemeenten niet steeds zelf het wiel opnieuw uitvinden, en of zij wel genoeg van elkaar leren. Het vermoeden bestaat dat er door politie en gemeenten veel dubbel werk wordt verricht. De onderzoekers pleiten niet voor een 'one-size-fits-all' benadering, maar wel voor meer coördinatie, uitwisseling en samenwerking.