**Protocol Online Onderzoek**

Openbare Orde en Veiligheid

Publieksversie 1 | Mei 2024



Inhoud

[Introductie 3](#_Toc167720862)

[Checklist Protocol 4](#_Toc167720863)

[Basisinformatie 4](#_Toc167720864)

[Samenwerking 4](#_Toc167720865)

[Stappenplan Online onderzoek 5](#_Toc167720866)

[Stap 1: Concrete aanleiding 5](#_Toc167720867)

[Stap 2: Vaststellen bevoegdheidsgrondslag voor het online onderzoek 5](#_Toc167720868)

[Stap 3: Bepalen grondslag voor de verwerking van persoonsgegevens 6](#_Toc167720869)

[Stap 4: Online onderzoek verrichten 8](#_Toc167720870)

[Stap 5: Evaluatie 8](#_Toc167720871)

[Overdracht 9](#_Toc167720872)

[Lokale afstemming 9](#_Toc167720873)

[Communicatie 9](#_Toc167720874)

[Bijlage 1 10](#_Toc167720875)

## Introductie

Om online onderzoek te doen ter voorkoming of het tegengaan van openbare ordeverstoringen dient de gemeente altijd zorgvuldig te handelen. Maar hoe werkt dit in de praktijk? Hoe komt de gemeente tot haar beslissing? Hoe maakt zij haar overwegingen om online onderzoek te doen inzichtelijk? Welke afwegingen liggen hieraan ten grondslag? En waar krijgen dit soort zaken een plek in de organisatie en werkprocessen?

Om duidelijkheid te scheppen heeft met ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een aantal documenten opgesteld, een handreiking, juridisch kader en een vragenlijst. De handreiking presenteert een stappenplan dat een gemeente moet doorlopen om te bepalen of online onderzoek voldoet aan de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) en helpt in de afweging om wel/niet met online onderzoek te starten. De VNG heeft in samenwerking met regionaal samenwerkingsverband NHVeilig dit protocol ontwikkeld om de implementatie van de handreiking voor gemeenten te vereenvoudigen. De stukken van het ministerie dienen in dit protocol als richtlijn.

Het protocol gaat enkel over online onderzoek te doen ter voorkoming of het tegengaan van openbare ordeverstoringen. Het gaat niet over informatievergaring door politie en sentimentanalyses uitgevoerd door communicatiemedewerkers van deze gemeente. Ook gaat het niet over onderwerpen waarvoor een specifieke wettelijke grondslag bestaat, want deze specifieke bepalingen hebben voorrang boven het gebruik van de grondslag van artikel 172 lid 1 Gemeentewet.

## Checklist Protocol

Dit protocol geeft door middel van een checklist praktische houvast in de beslissing om al dan niet tot online onderzoek over te gaan, wat bijdraagt aan de beoordeling van de rechtmatigheid van deze beslissing. Die beoordeling dient vooraf door gemeenten te worden gedaan en kan helpen om achteraf te bezien of die beslissing rechtmatig was. Het doel van dit protocol is om voor gemeenten een eenduidige werkwijze te creëren en eraan bij te dragen dat wanneer een online onderzoek plaatsvindt om een openbare ordeverstoring tegen te gaan of te voorkomen, rekening wordt gehouden met de geldende wet- en regelgeving, waaronder in de eerste plaats de AVG. Het zorgt voor helderheid richting medewerkers en geeft aan wat de gebruikelijke werkwijze in de gemeente is richting inwoners. Deze stap moet bijdragen aan een uniforme, systematische, gestructureerde én juridisch correcte werkwijze.

## Basisinformatie

Dit protocol heeft betrekking op de gemeente …(x)

Dit protocol is vastgesteld op …(datum)

## Samenwerking

De collega’s die in hun dagelijkse werkzaamheden belast zijn met de advisering van de burgemeester rondom de uitvoering van taken op het terrein van openbare orde en veiligheid, de functionaris gegevensbescherming (FG) en de privacy officer (PO) zijn betrokken bij en bekend met het opstellen van dit protocol.

De eindverantwoordelijke van de afdeling openbare orde en veiligheid is …(x)

De privacy officer is … (x)

De functionaris gegevensbescherming is ... (x)

De communicatieadviseur is …(x)

De woordvoerder is …(x)

De teamchef van het basisteam van politie is …(x) Hij/zij heeft bepaald dat …(x) 1e contactpersoon is binnen het basisteam van de politie in een concrete situatie waarin online onderzoek vanuit de gemeente wenselijk wordt gevonden. Wanneer diegene niet in dienst is ten tijde van het verzoek, dan …(x)

## Stappenplan Online onderzoek

In deze paragraaf staat het stappenplan welke de gemeente bij elke concrete casus dient te doorlopen. Het stappenplan moet worden gezien als een cyclus (geen lineair proces). Onderbouw als betrokken adviseur openbare orde en veiligheid in een concrete situatie kort waarom je nu voor online onderzoek kiest.

**Tip:** beperk je onderbouwing van de 5 stappen tot maximaal 1 pagina in totaal. Deze onderbouwing stuur je ter kennisname aan de FG en de PO en je gaat handelen in het kader van de taakuitvoering openbare orde en veiligheid.



### **Stap 1:** Concrete aanleiding

De gemeente voert online onderzoek uit wanneer een concrete aanleiding ervoor zorgt dat de openbare orde in het geding is, online onderzoek noodzakelijk is (omdat het doel niet op een andere manier bereikt kan worden), en het algemeen belang hier om vraagt. Er wordt dan een gedegen afweging gemaakt via de handreiking en het juridisch kader van BZK met in achtneming van het subsidiariteitsbeginsel en de eis van proportionaliteit. De algemene beginselen van behoorlijk bestuur worden hierbij in acht genomen. Zonder concrete aanleiding is online onderzoek volgens de handreiking niet toegestaan. Die aanleiding moet bestaan uit een dreigende ordeverstoring. Dat is namelijk een ingangsvereiste voor de inzet van alle openbare ordebevoegdheden uit de Gemeentewet.



### **Stap 2:** Vaststellen bevoegdheidsgrondslag voor het online onderzoek

De grondslag om online onderzoek in publieke bronnen uit te voeren kan artikel 172 eerste lid, Gemeentewet zijn (algemene grondslag voor de burgemeester om de openbare orde te handhaven). Dit is volgens de handreiking echter alleen mogelijk als nog niet duidelijk is of en van welke bevoegdheden gebruik zal worden gemaakt (oriëntatiefase).

Een specifieke bevoegdheid verdient altijd de voorkeur. Denk aan de handhaving van samenkomsten en vermakelijkheden (artikel 174, eerste lid, Gemeentewet), een noodbevel (artikel 175 Gemeentewet) of lichte bevelsbevoegdheid (artikel 172, derde lid, Gemeentewet).

De burgemeester kan artikel 172, eerste lid, van de Gemeentewet onder omstandigheden dus inzetten als grondslag voor online onderzoek. Het gaat om het inwinnen van informatie. Belangrijk is een heldere argumentatie van de beslissing om tot online onderzoek over te gaan door concrete en specifieke argumenten te omschrijven die passen binnen onder meer het vergroten van de veiligheid of de leefbaarheid en/of het welzijn van burgers binnen het grondgebied van de gemeente.

Leg voor elk internetonderzoek de aanleiding én de grondslag vast. Bepaal vooraf het doel van het onderzoek en leg de uitkomsten vast in het dossier, ook wanneer u geen informatie vindt.



### **Stap 3:** Bepalen grondslag voor de verwerking van persoonsgegevens conform artikel 5 AVG

Om online onderzoek in het kader van het bewaken of herstellen van de openbare orde uit te voeren dient een toetsing via een data protection impact assessment (DPIA) door een PO plaats te vinden, indien dit een hoog privacy risico oplevert. Het is vrijwel zeker dat geen DPIA nodig is bij de enkelvoudige zoekslag in de oriëntatiefase waar dit protocol over gaat. Lees [hier](https://www.autoriteitpersoonsgegevens.nl/themas/basis-avg/praktisch-avg/data-protection-impact-assessment-dpia) de richtlijnen of raadpleeg je PO.

**In welke gevallen worden de FG en PO betrokken in het kader van** **online onderzoek?**   
Voorafgaand aan het uitvoeren van een online onderzoek wordt altijd even contact gezocht met de PO, zodat gecheckt kan worden of voldaan wordt aan de eisen die aan het onderzoek gesteld worden. Deze is op de hoogte van de afspraken uit dit protocol en geeft advies over de gegevens die op dat moment verwerkt zijn of worden. Als gemeente hebben wij een brengplicht richting de FG en PO. Zij hebben geen haalplicht. De FG en PO moeten toegang hebben tot het dossier waarin de verwerkingen geregistreerd zijn zodat zij (steekproefsgewijs) kunnen nagaan of volgens de afspraken wordt gewerkt.  
  
**Welke bronnen worden gebruikt bij het doen van** **online onderzoek?**  
Zonder volledig te zijn, betreffen dit openbare registers waaronder ook de [10-basisregistraties](https://vng.nl/artikelen/de-10-basisregistraties), sociale media voor zover openbaar en alles wat je op internet of online zoekmachines kan vinden. Volgens de handreiking moet het onderzoek ongericht van aard zijn, dus zich niet richten op een specifieke persoon. Bronnen die hier dus in ieder geval niet toe behoren zijn: besloten groepen op sociale media (zoals bijvoorbeeld bestaat bij Telegram en Facebook, een eigen Discord kanaal of ‘uitzendkanalen’ Instagram) en het darkweb. Deze raadplegen gemeenten niet. Het doornemen van iemands gehele tijdlijn op sociale media past niet bij het uitgangspunt van een enkelvoudige zoekslag met een specifiek doel. Als de focus van het onderzoek wordt verlegd van het verzamelen van informatie over een bepaald(e) gebied/ situatie, naar het verzamelen van informatie over specifieke personen, dient een nadere afweging te worden gemaakt of dat in dat geval is toegestaan.  
  
**Hoe lang wordt online onderzoek ingezet?**   
Online onderzoek is slechts voor beperkte tijd toegestaan. Daarbij komt dat artikel 172, eerste lid, Gemeentewet slechts een geringe privacy-inbreuk mogelijk maakt. Het onderzoek dient beperkt in aard en omvang te zijn (niet stelselmatig).  
  
**Hoe frequent wordt er onderzoek gedaan?**   
Online *monitoring* (met stelselmatig karakter) door gemeenten is niet toegestaan. Online onderzoek mag daarom nooit structureel van aard zijn en moet een losse zoekslag inhouden. Handmatig zoeken we dus op internet. Stelselmatigheid is uitgesloten. Als er stelselmatig gebruik wordt gemaakt van deze grondslag voor de verwerking van persoonsgegevens, dan vereist privacywetgeving dat deze grondslag voldoende specifiek en concreet is. Artikel 172, eerste lid, Gemeentewet is dan onvoldoende specifiek als grondslag. Van stelselmatigheid is sprake indien ‘een min of meer volledig beeld van bepaalde aspecten van iemands leven’ wordt verkregen. Elementen die van belang zijn hierin zijn de duur, plaats, intensiteit of frequentie en het al dan niet toepassen van een technisch hulpmiddel dat meer biedt dan alleen versterking van de zintuigen. Met dit laatste wordt bijvoorbeeld de inzet van kunstmatige intelligentie (AI) bedoeld. Via AI kan meer geboden worden dan informatie verzamelen en verwerken. Analyses kunnen uitgevoerd worden, er kunnen aanbevelingen worden gedaan en er kan zelfs interactie plaats hebben op basis van de verzamelde gegevens. De gemeente maakt hier geen gebruik van.

**Vanaf welke computer/welk IP-adres kan er online onderzoek worden uitgevoerd?**  
Dit kan alleen vanaf een computer (device/account) van de gemeente. De interne gedragscode voor e-mail en internetgebruik van de gemeente bevat onze regels (link). In ieder geval is het gebruiken van privé-accounts niet toegestaan. Het gebruiken van nep-accounts is verboden.  
  
**Welke gegevens mogen worden opgeslagen, hoe en waar dient dat te gebeuren en wat is de bewaartermijn?**

Er worden alleen gegevens opgeslagen die noodzakelijk zijn voor het doel waarvoor het online onderzoek is gestart. Kortom, alles wat je over een persoon aantreft dat er niet direct aan gerelateerd is, beschouwen wij als bijvangst en niet bruikbaar, deze informatie moet direct worden vernietigd. We maken geen gebruik van geautomatiseerde tools en raadplegen bij voorkeur informatie zonder dat deze ook wordt opgeslagen (dus ook geen screenshots). Bij het nemen van een besluit naar aanleiding van een onderzoek gelden de termijnen van de selectielijsten. Dit heeft betrekking op bewaar- en vernietigingstermijnen van documenten.

****

### **Stap 4:** Online onderzoek verrichten

De burgemeester - zijnde het bevoegd gezag in artikel 172, tweede lid, Gemeentewet - mag online onderzoek in het kader van de openbare orde en veiligheid uitvoeren. Specifieke bevoegdheden hierin kunnen gemandateerd zijn aan bepaalde ambtenaren en/of medewerkers van de afdeling Openbare Orde en Veiligheid van de gemeente. Het online onderzoek beleggen bij een externe partner, niet zijnde de gemeente, is volgens de handreiking niet wenselijk.

****

### **Stap 5:** Evaluatie

Afgesproken is dat dit protocol ieder halfjaar wordt geactualiseerd omdat de ontwikkelingen razendsnel gaan. De verantwoordelijkheid en het initiatief hiertoe ligt bij de afdeling openbare orde en veiligheid. Vaststelling van het protocol vindt plaats door de burgemeester op advies van de betrokken functionarissen. De parafen van deze functionarissen maken onderdeel uit van het voorstel aan de burgemeester.

## Overdracht

De gemeente maakt op lokaal niveau afspraken met politie en OM. De afspraken gaan over de samenwerking ten aanzien van online onderzoek. De afspraken gaan op zijn minst over het constateren van diverse feiten (de scheidslijn tussen politietaak en gemeentetaak), de manier van informeren, gegevensuitwisseling onderling en het momentum waarop de driehoek formeel in beeld komt. De afspraken zijn vastgelegd en worden bij verandering aangepast en toegevoegd aan het protocol. De reikwijdte van de politietaak in deze is bepaald in [artikel 3 van de Politiewet](https://wetten.overheid.nl/BWBR0031788/2023-02-18). Online onderzoek wordt door de politie uitgevoerd wanneer is er sprake is van de handhavende en opsporende taak.

## Lokale afstemming

☐ Dit protocol is afgestemd met de gemeentesecretaris / het Managementteam, ambtenaar openbare orde en veiligheid, Functionaris Gegevensbescherming en Privacy Officer van de gemeente.

Dit protocol is besproken in het College van Burgemeester en Wethouders.

Dit protocol is ter kennisname gedeeld met de gemeenteraad.

## Communicatie

Om te voldoen aan de informatieplicht is, vanuit de afdeling communicatie, de mogelijkheid om online onderzoek in te zetten vanuit gemeente kenbaar gemaakt aan haar inwoners via …(noem kanalen). Gebruik bijgaand basis communicatiebericht (zie voorbeeld bijlage 1) als vertrekpunt richting uw inwoners. waarin je transparant bent. De risico’s, de regels en de waarborgen en rechten van inwoners zijn daarin gecommuniceerd.

Neem de mogelijkheid tot het inzetten van online onderzoek op in de privacyverklaring van de gemeente.

Vastgesteld door de burgemeester op grond van artikel 4:81 lid 1 Algemene Wet Bestuursrecht.

(handtekening)

(datum)

## Bijlage 1

**Online onderzoek voor handhaving van de openbare orde en veiligheid**

Burgemeester (vul naam in) heeft op (datum) het Protocol online onderzoek om de openbare orde te bewaken of herstellen vastgesteld. Dit protocol helpt om de veiligheid te waarborgen en tegelijk de privacy van onze inwoners te beschermen.

Als gemeente is het onze taak om de openbare orde en veiligheid te bewaken of te herstellen. Soms wordt er in het kader van de handhaving van de openbare orde en veiligheid online onderzoek gedaan in publiek toegankelijke bronnen. Het gaat dan bijvoorbeeld om oproepen tot geweld, die in de openbare ruimte kunnen leiden tot ongeregeldheden. Als een online onderzoek plaats vindt moet dit uiterst zorgvuldig gebeuren.

Daarom moeten gemeenten beoordelen of het nodig is om online onderzoek daadwerkelijk te verrichten. Elke gemeente maakt deze afweging zelf op basis van de handreiking ‘[Online onderzoek door gemeenten](https://open.overheid.nl/documenten/799e3fc2-a01c-4cd8-955f-96408dba56ff/file)’. Hierin staat wat wel en niet is toegestaan bij dit soort onderzoek. Om de handreiking in onze gemeente te kunnen gaan gebruiken is nu dit protocol vastgesteld. In dit protocol staat bijvoorbeeld wanneer, hoe, hoe vaak en door wie er onderzoek gedaan kan worden. Ook staat erin wat er met de verzamelde gegevens mag gebeuren.

Dat het protocol is vastgesteld betekent niet dat het direct zal worden toegepast. Mocht het echter nodig zijn, dan kan dit nu op een eenduidige wijze, met het oog op privacybescherming, plaats vinden. Voor vragen kunt u terecht bij (vul naam en contactgegevens in).

Afbeelding met Lettertype, logo, Graphics, symbool

Automatisch gegenereerde beschrijving

**Vereniging van Nederlandse Gemeenten**

Nassaulaan 12

2514 JS Den Haag

[teamadv@vng.nl](mailto:teamadv@vng.nl)

A black background with blue letters

Description automatically generated

**Verbindt  Versterkt  Verbetert**

Postbus 511   
2300 PB Haarlem

[www.nhveilig.nl](https://eur03.safelinks.protection.outlook.com/?url=http%3A%2F%2Fwww.nhveilig.nl%2F&data=05%7C02%7CJelle.Kuiper%40vng.nl%7C93ac14bc67804b4eae5808dc7bd26cfc%7C6ef029ab3fd74d989b0ed1f5fedea6d1%7C1%7C0%7C638521390925069789%7CUnknown%7CTWFpbGZsb3d8eyJWIjoiMC4wLjAwMDAiLCJQIjoiV2luMzIiLCJBTiI6Ik1haWwiLCJXVCI6Mn0%3D%7C0%7C%7C%7C&sdata=C8PbidRSdiLy3hhpSQfPTAddc%2BMa1WVpjEfZ6PtXYtk%3D&reserved=0)

**[toggle_lip](https://www.vng.nl/)**