



# Rolverdeling, duiding en borging bij gemeentelijk online onderzoek

**Een verkennend onderzoek**





<b>Titel</b>	Een verkennend onderzoek naar rolverdeling, duiding en borging bij online onderzoek door gemeenten in het kader van openbare orde en veiligheid
<b>Auteurs</b>	Willem Bantema, Christian Boxum, Denise de Boer en Thijs Drouen
<b>Instellingen</b>	NHL Stenden Hogeschool, Pro Facto en Hooghiemstra & Partners
<b>Opdrachtgever</b>	Bureau Regionale Veiligheidsstrategie (RVS) Midden-Nederland en Veiligheidsnetwerk Oost-Nederland, met subsidie verstrekt door City Deal Lokale weerbaarheid en Cybercrime
<b>Datum</b>	April 2026
<b>Versie</b>	2.0



HOOGHIEMSTRA  
&  
PARTNERS  
*strategisch en juridisch advies*



**Veiligheidscoalitie**  
Midden-Nederland



**Veiligheidsnetwerk**  
Oost-Nederland

Gemeenten krijgen geregeld te maken met maatschappelijke spanningen die online ontstaan of online worden versterkt en zich snel kunnen vertalen naar verstoringen in de fysieke wereld, zoals zichtbaar werd rond de ongeregelde heden na de wedstrijd Ajax–Maccabi Tel Aviv in Amsterdam. Hoewel er inmiddels een landelijke handreiking en een protocol bestaan voor verantwoord online onderzoek in het kader van openbare orde en veiligheid, blijven deze kaders in de praktijk vaak onbekend of lastig te vertalen naar dagelijkse werkprocessen. Dit leidt tot onzekerheid over grenzen en bevoegdheden.

### **Inzet online onderzoek ad hoc en reactief**

Uit dit onderzoek blijkt dat online onderzoek in veel gemeenten in het kader van de openbare orde en veiligheid vooral ad hoc en reactief wordt ingezet, meestal pas wanneer offline signalen of media-aandacht al aanwezig zijn. De uitvoering ligt vaak bij communicatie, die zich richt op webcare en omgevingsanalyse, terwijl OOV juist behoefte heeft aan informatie over mogelijke ordeverstoringen, locaties en escalatierisico's. Door dit verschil in perspectief levert monitoring in de praktijk vaker inzicht op in sentiment dan in concrete openbare-orde-dreigingen. Daarbij geldt bovendien dat de opbrengst beperkt is, omdat relevante online dynamiek zich vaak verplaatst naar besloten groepen waar gemeenten geen toegang toe hebben.

### **Gebrekkige organisatorische en juridische borging**

De organisatorische en juridische borging van online onderzoek is doorgaans zwak. Rollen en verantwoordelijkheden zijn vaak impliciet belegd, privacy officers en juristen worden weinig structureel betrokken en ook de vastlegging van activiteiten is versnipperd en soms persoonsafhankelijk. DPIA's en logging ontbreken in veel gevallen, en evaluatie achteraf vindt zelden plaats. Hierdoor is online onderzoek kwetsbaar, wordt de waarde van signalen regelmatig lastig op waarde geschat en blijft het lerend vermogen beperkt, zeker omdat online heftigheid zich niet altijd vertaalt naar offline actiebereidheid.

### **Gespreksleidraad ten behoeve van visievorming**

Op basis van deze verkenning kan gesteld worden dat een nieuwe juridische handreiking waarschijnlijk beperkt zal bijdragen aan verandering in de praktijk. Wat gemeenten nu vooral nodig lijken te hebben, is geen uitbreiding van juridische kennis, maar een praktische en gedeelde aanpak die helpt om eerst het goede gesprek te voeren over visie, keuzes en organisatie. Aanvullend op dit 'rapport van bevindingen' is een instrument ontwikkeld dat hierbij kan ondersteunen: de "Gespreksleidraad – Online onderzoek door gemeenten".



## Inhoud

<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>4</b>
<b>2</b>	<b>Analyse van de praktijk</b>	<b>6</b>
2.1	Algemeen beeld per gemeente	6
2.2	Geen strategische visie op online onderzoek	8
2.3	Beperkte en ad hoc inzet van online onderzoek	10
2.4	Online onderzoek primair belegd bij communicatie	10
2.5	Online signalen zelden het startpunt van online onderzoek	11
2.6	Doelen OOV worden vooraf te weinig geëxpliciteerd	12
2.7	Gebruik van tooling door gemeenten	13
2.8	Offline-informatiehuishouding is veelal niet op orde	14
2.9	Duiding van online informatie vereist expertise	15
2.10	Onduidelijkheid over hoe gemeenten online willen werken	15
2.11	Werkprocessen zijn beperkt geborgd	17
2.12	Privacy governance afwezig bij OOV	17
2.13	Weinig aandacht voor evaluatie achteraf	18
2.14	Behoeften vanuit de praktijk	19
2.15	Wat is er nodig?	20
<b>3</b>	<b>Conclusie en blik vooruit</b>	<b>21</b>
3.1	Inzet en positionering van online onderzoek	21
3.2	Governance, privacy en borging	22
3.3	Beperkingen en duiding van online informatie	22
3.4	Samenwerking en offline informatiepositie	23
3.5	Kernbehoefte: visie, afweging en organisatie	23
3.6	Inzet van online tooling	23
3.7	Nieuw product in aanvulling op bestaande instrumenten	24
	<b>Referenties</b>	<b>26</b>

# 1 Inleiding

## Online dynamiek gemeentelijke verantwoordelijkheid

Gemeenten krijgen in toenemende mate te maken met maatschappelijke spanningen die zich (mede) in het online domein ontwikkelen. Digitale platforms spelen een zichtbare rol in het aanjagen van publieke opinies, het versterken van tegenstellingen, het mobiliseren van groepen en in sommige gevallen, het ontregelen van de openbare orde. Dit bleek onder andere uit een lokale verkenning onder Noord-Hollandse gemeenten die in 2022 werd gepubliceerd.<sup>1</sup> Voorbeelden zijn oproepen tot avondklokrellen en illegale feesten tijdens de coronaperiode, die via sociale media en berichtenapps werden verspreid en regelmatig leidden tot fysieke ongeregelheden. Ook onaangekondigde en verboden demonstraties, online gemobiliseerd rond onder meer coronamaatregelen en vuurwerkverboden, zorgden voor maatschappelijke onrust. Daarnaast signaleren gemeenten online conflicten tussen rivaliserende jongerengroepen binnen de drillrapscene, waarbij digitale provocaties in enkele gevallen escaleerden tot fysiek geweld.

Verder droegen de verspreiding van desinformatie en complottheorieën evenals online acties van zogenoemde pedo hunters en treitervloggers bij aan dreiging, intimidatie en verstoring van de lokale openbare orde. Recent zagen we bij de ongeregelheden rond de wedstrijd Ajax–Maccabi Tel Aviv hoe online sentimenten en oproepen zich in korte tijd kunnen vertalen naar ernstige offline incidenten.<sup>2</sup> Deze en vergelijkbare casussen maken duidelijk dat online dynamiek niet langer los kan worden gezien van de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor veiligheid, openbare orde en maatschappelijke rust.<sup>3</sup>

## Juridische en normatieve kaders onvoldoende bekend en geïntegreerd

Om vroegtijdig op te kunnen treden is het hebben van een goede (online) informatiepositie belangrijk. Uit eerder onderzoek is gebleken dat gemeenten actief werken aan hun (online) informatiepositie, maar dat onder andere juridische kennis vaak lijkt te ontbreken.<sup>4</sup> Om gemeenten te ondersteunen bij hun informatiepositie en handelingsperspectief zijn de afgelopen jaren een handreiking<sup>5</sup> en als vervolg daarop een protocol<sup>6</sup> gepubliceerd voor het verantwoord uitvoeren van online onderzoek in het kader van de bewaking of het herstel van de openbare orde en veiligheid. Deze documenten bieden belangrijke juridische en normatieve kaders. Er gebeurt dus veel op dit terrein. Tegelijkertijd blijkt uit de praktijk dat veel gemeenten onvoldoende bekend zijn met deze kaders, of moeite hebben om deze te vertalen naar hun in de praktijk gehanteerde werkprocessen. De behoefte in de praktijk reikt daarmee verder dan het beschikbaar stellen van richtlijnen alleen. Gemeenten geven aan ondersteuning nodig te hebben bij het organiseren van een juridisch onderbouwde, proportionele en doelgerichte inzet van online onderzoek, met expliciete aandacht voor rolverdeling, ethiek, vaardigheden, governance en technische borging.

<sup>1</sup> De Vries, S., & Bantema, W. (2022). *Aanpak in kaart: Inzicht in een regionale aanpak van online aangejaagde ordeverstoringen*. Noord-Holland Samen Veilig / NHL Stenden Hogeschool (Thorbecke Academie).

<sup>2</sup> COT (2025).

<sup>3</sup> Voor meer informatie over fenomenen zie onder andere: (Bantema, 2024; Bantema et al., 2020; Bartelds et al., 2023; Boij et al., 2020; COT, 2025; De Boer et al., 2024; De Veen et al., 2024; Eysink Smeets et al., 2025; Greijdanus et al., 2023; Moors et al., 2022; Postma et al., 2025).

<sup>4</sup> (Bantema & De Vries, 2022; Bantema et al., 2021).

<sup>5</sup> Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2023). *Handreiking gemeenten voor online onderzoek bij het handhaven van de openbare orde*. Te raadplegen via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/10/19/1-handreiking-handhaving-van-de-openbare-orde-en-veiligheid>

<sup>6</sup> VNG (2024). *Hulp bij gemeenten bij online onderzoek*. Te raadplegen via <https://vng.nl/nieuws/hulp-voor-gemeenten-bij-online-onderzoek>

Het aantal casussen waarin online dynamiek een substantiële rol speelt, neemt bovendien toe. Protesten, desinformatiecampagnes, rellen, ontwrichtende evenementen en snel verspreidende geruchten via sociale media vragen om een beter georganiseerde en realistisch uitvoerbare praktijk van online onderzoek. Tegelijkertijd laten de ervaringen van gemeenten zien dat deze praktijk nog sterk in ontwikkeling is. Online onderzoek wordt vaak ad hoc ingezet, vooral reactief, en is beperkt ingebed in vaste werkprocessen, analysekaders en besluitvormingsstructuren. Ook hebben gemeenten geen visie geformuleerd waarin zij vastleggen of, en zo ja, hoe zij gebruik willen maken van online onderzoek en welke ethische afwegingen en dilemma's daarbij een rol spelen.



### **Verkennd onderzoek uitvoeringspraktijk gemeenten**

Tegen deze achtergrond is in opdracht van Bureau RVS en het Veiligheidsnetwerk Oost-Nederland een verkennend onderzoek uitgevoerd. Het project had drie doelen. Ten eerste het verhogen van het kennisniveau van gemeenten en hun partners op het gebied van online onderzoek. Ten tweede het verkrijgen van inzicht in de huidige uitvoeringspraktijk bij online onderzoek door gemeenten en hun partners, met bijzondere aandacht voor juridische kaders, organisatorische inrichting en het gebruik van monitoringtools. Ten derde het formuleren van concrete aanbevelingen ter ondersteuning van de uitvoeringspraktijk, inclusief enkele bouwstenen voor de ontwikkeling van een toepasbare online onderzoektool. Dit verslag biedt de basis voor het ondersteunende product dat wij hebben ontwikkeld in aanvulling op al bestaande producten zoals het protocol online onderzoek van de VNG.

De uitkomsten van het project zijn gebaseerd op zes groepsinterviews met gemeenten, primair in Midden-Nederland aangevuld met gemeenten elders, waaronder twee G4-gemeenten. Bij deze sessies waren meerdere typen gesprekspartners aanwezig, afkomstig uit onder meer communicatie, crisisbeheersing (AOV), juridische zaken en soms politie. Deze stakeholders zijn vooraf op basis van een ingevuld intakeformulier geselecteerd. Daarnaast zijn twee verdiepende één-op-één sessies uitgevoerd: één interview met politie en één met de ontwikkelaar van de Deduider-tool (Textgain). Ook vond een observatie plaats bij een newsroom van een G4 gemeente. Tot slot is er aanvullend nog een gesprek gevoerd over de inkoop van tooling en het aanbestedingsproces in een district in Oost-Nederland.

In de interviews werd ingegaan op de wijze waarop gemeenten online onderzoek inzetten bij (dreigende) verstoringen van de openbare orde. Daarbij is zowel ingezoomd op concrete casussen als op de algemene werkwijze binnen de gemeente. In de gesprekken kwam aan bod wat de aanleiding was voor het inzetten van online onderzoek, hoe signalen werden verkregen en met welk doel informatie werd verzameld. Vervolgens is besproken hoe het online onderzoek werd uitgevoerd, welke tools en kanalen werden gebruikt, hoe informatie werd geanalyseerd en wie daarbij betrokken waren. Ook is aandacht besteed aan de opvolging van de bevindingen, waaronder de rol van de burgemeester in de besluitvorming alsmede de samenwerking met de afdeling communicatie, openbare orde en veiligheid en externe partners zoals de politie. Daarnaast zijn enkele juridische en ethische aspecten uitvoerig besproken,

waaronder privacy, proportionaliteit, transparantie en de borging van de AVG. Tot slot is gereflecteerd op de interne organisatie en samenwerking, de opslag en rapportage van informatie, de evaluatie van ingezette maatregelen en de behoefte aan verdere professionalisering, bijvoorbeeld in de vorm van duidelijke richtlijnen of een uniforme handreiking.

### Rapportage

Dit rapport bevat de bevindingen uit de gevoerde gesprekken, aangevuld met reflecties op de juridische, organisatorische en ethische vraagstukken die in de praktijk naar voren komen. Het doel is niet alleen om gemeenten te helpen bij het maken van zorgvuldige afwegingen, maar ook om realistische handvatten te bieden voor versterking van hun handelingsbekwaamheid. Deze rapportage dient als onderbouwing daarvoor.

## 2 Analyse van de praktijk

### 2.1 Algemeen beeld per gemeente

Nu komen eerste algemene inzichten naar voren uit de interviews die we hebben gevoerd. Zij geven een beeld van de positie en uitvoering van online onderzoek binnen gemeenten. Door per gemeente een algemeen beeld te schetsen, wordt inzichtelijk hoe online onderzoek in de praktijk binnen verschillende lokale contexten wordt gepositioneerd en uitgevoerd. Gemeenten verschillen in omvang, risicoprofiel, bestuurlijke prioriteiten en beschikbare capaciteit. Een algemeen profiel per gemeente maakt het mogelijk om patronen, verschillen en overeenkomsten te duiden zonder te vervallen in losse casusbeschrijvingen. Daarmee wordt zichtbaar hoe online onderzoek structureel wordt ingezet (of juist niet), welke rol het online onderzoek speelt in de bestuurlijke afwegingen en waar knelpunten of ontwikkelopgaven liggen. Deze benadering helpt om de eerste, overkoepelende inzichten uit de interviews te vertalen naar bredere conclusies over de gemeentelijke praktijk.

#### Beperkte rol online onderzoek



Bij gemeente R1 speelt online onderzoek en gebruik van tooling vooral een rol bij het duiden van maatschappelijke onrust na incidenten bij jaarlijks terugkerende evenementen, zoals de jaarlijkse kermis met een hoog risico op ongeregelde heden. De gemeente maakt gebruik van tools als Coosto en Maltego om publieke online gesprekken te volgen. Het online onderzoek richt zich op openbare bronnen en zoektermen rond incidenten en spanningen, maar stuit structureel op beperkingen doordat veel relevante dynamiek zich in besloten groepen afspeelt. Sentimentanalyse wordt toegepast om een beeld te krijgen van oplopende emoties, maar blijft grotendeels reactief en

wordt volgens de gemeente beperkt strategisch benut. De uitkomsten worden zelden structureel ingebed in bestuurlijke besluitvorming; online onderzoek wordt eerder gezien als ondersteunend hulpmiddel dan als sturingsinstrument.

Binnen de afdeling OOV van gemeente R3 wordt nauwelijks gebruikgemaakt van monitoringtools. Online onderzoek en sentimentanalyse zijn primair belegd bij een specifiek team van communicatie, waar continu wordt gekeken naar hoe de gemeente online wordt besproken. OOV heeft vooral behoefte aan feitelijke informatie over intenties, locaties en aantallen, met name rond demonstraties, en ervaart sentimentanalyse als beperkt bruikbaar voor de openbare orde. Online onderzoek wordt gezien als

aanvullend, maar onvoldoende betrouwbaar zonder offline bevestiging. Een belangrijke blinde vlek blijft het gebrek aan zicht op besloten online kanalen.

Bij gemeente R4 wordt Spotler ingezet als communicatietool voor monitoring en interactie. Eerder werd deze ook gebruikt voor OOV. Zo waren er bijvoorbeeld incidenten met pedofielen in de gemeente en heeft de gemeente geprobeerd stevig in te springen op de online discussies hierover. Nadat de gemeenteraad naar aanleiding van landelijke berichtgeving raadvragen stelde over de werkwijze en gebruik van monitoringstools en juridische beperkingen heeft de gemeente besloten een stapje terug te doen. De tool wordt sindsdien gebruikt om openbare online uitingen te volgen die betrekking hebben op de gemeente, maar niet voor persoonsgerichte analyse of diepgaande sentimentduiding. Sentimentanalyse speelt vooral een rol in het kader van communicatie: het signaleren van vragen, zorgen en negatieve reacties. Voor OOV-doeleinden wordt monitoring nauwelijks benut; deze taak wordt liever bij politie en OM gelaten, terwijl tegelijkertijd wordt ervaren dat zicht op online jongeren- en trenddynamiek ontbreekt.

### **Protocollen ontbreken**

In gemeente R5 kwam online onderzoek naar voren in een concrete crisiscasus rond een huisuitzetting. Met behulp van Spotler monitorde het KCC publieke reacties op sociale media, waarbij het accent lag op sentimentanalyse en het herkennen van dreigende uitingen. Het online onderzoek was intensief, maar slechts tijdelijk en uitsluitend gericht op openbare bronnen. De gemeente hield zich bezig met algemene sentimenten en dreiging, terwijl de politie aanvullend persoonsgericht online onderzoek deed. Sentimentanalyse had hier een duidelijke operationele functie bij het inschatten van escalatierisico's en het onderbouwen van veiligheidsmaatregelen, maar zonder dat dit was vastgelegd in structurele protocollen.

### **Beperkte opbrengst online onderzoek**

Gemeente R6 maakt gebruik van Coosto voor online onderzoek, op verzoek van OOV uitgevoerd door de afdeling communicatie. De tool wordt ingezet om openbare berichten rond evenementen, protesten en mogelijke ordeverstoringen te volgen. Sentimentanalyse maakt onderdeel uit van de omgevingsanalyse, maar de opbrengst is wisselend wat betreft de bruikbaarheid ervan. Vaak levert dit online onderzoek geen concrete aanknopingspunten op, behalve de bevestiging dat de impact beperkt lijkt. De gemeente erkent dat relevante signalen zich vaak in besloten groepen bevinden en beschouwt online onderzoek daarom als inherent onvolledig en uitsluitend als aanvulling op offline netwerken, zoals wijknetwerken en meldingen van burgers.



### **Gebrek aan monitoringtools en gestandaardiseerde werkwijzen**

In gemeente R7 ontbreekt een structurele inzet van monitoringtools; online onderzoek en monitoring vinden grotendeels handmatig plaats, met een sterke focus op Facebook. Tijdens de AZC-casus, waarin na bekendmaking van een opvanglocatie nabij een specifieke wijk het maatschappelijke debat snel escaleerde op sociale media, werd duidelijk hoe bepalend online sentimenten zijn voor het ontstaan van onrust en actiebereidheid. Sentimentanalyse werd ingezet om emoties, zorgen en voorgenomen acties te duiden en om de communicatie hierop aan te passen. Deze analyses droegen bij aan preventief en proportioneel optreden, maar waren ad hoc georganiseerd, persoonsafhankelijk en onvoldoende juridisch en procesmatig geborgd. Dit maakte de werkwijze van de gemeente in de ogen van betrokken

ambtenaren kwetsbaar en niet schaalbaar. Er is daarom vanuit de gemeente een behoefte aan laagdrempelige monitoringtools en gestandaardiseerde werkwijzen voor online onderzoek en sentimentanalyse.

Bij de observatie bij gemeente R9 staat het gebruik van Coosto (Listen) centraal als monitoringtool binnen Omgevingsanalyse en Webcare. De tool biedt uitgebreide mogelijkheden voor filtering, bronselectie en trendanalyse. Online onderzoek is continu en gericht op het signaleren van maatschappelijke discussies en sentimenten in openbare bronnen. Sentimentanalyse vormt een belangrijk onderdeel, maar wordt nadrukkelijk gezien als ondersteunend: de interpretatie en duiding liggen bij de analisten. De nadruk ligt op fenomenen en trends, niet op personen, en de monitoring vervult vooral een vroegsignalerende en adviserende rol richting andere afdelingen en bestuur.

### **Verschillen tussen gemeenten**

Binnen gemeenten (R1, R3, R4, R5, R6, R7 en R9) bestaan duidelijke verschillen in hoe online onderzoek, tooling en sentimentanalyse worden ingezet:

- Gemeenten als R1, R5, R6 en R7 gebruiken online onderzoek vooral incident- en casusgericht, meestal reactief en met als doel het duiden van maatschappelijke onrust en emoties. De inzet is tijdelijk en ondersteunend, en de resultaten worden zelden structureel benut in bestuurlijke besluitvorming.
- R3 en R4 zijn het meest terughoudend: online onderzoek en sentimentanalyse worden daar als beperkt betrouwbaar gezien voor openbare-ordevraagstukken en zijn primair belegd bij communicatie of bewust afgebouwd.
- R9 vormt binnen de gemeenten een uitzondering door het structurele en continue gebruik van tooling, waarbij online onderzoek een vroegsignalerende en adviserende functie heeft.

Voor alle gemeenten geldt dat sentimentanalyse vooral context biedt en pas betekenis krijgt in combinatie met offline informatie, terwijl gemeenten online signalen in de praktijk nog te vaak op zichzelf beschouwen en onvoldoende duiden in samenhang met raadpleging van offline bronnen, zoals wijknetwerken, meldingen en politie-informatie. Het gebrek aan zicht op besloten online kanalen en het ontbreken van vaste kaders en protocollen beperken daarbij de strategische inzet en duiding van online onderzoek, terwijl integrale interpretatie juist een vereiste is.



### **Online onderzoek binnen de politieorganisatie**

Bij de politie (R8) is online onderzoek daarentegen een vast onderdeel van de taakuitvoering binnen de handhaving van de openbare orde. Er wordt structureel gebruikgemaakt van commerciële monitoringtools die werken met zoektermen en realtime content. De monitoring is proactief en richt zich op locaties, groepen en fenomenen, en niet primair op individuen. Sentimentanalyse maakt onderdeel uit van een bredere dreigingsduiding en krijgt, net als door gemeenten beoogd, pas betekenis in samenhang met offline informatie uit wijknetwerken en operationele signalen. De politie beschikt hiervoor over interne richtlijnen en afwegingskaders; tegelijkertijd wordt erkend dat de juridische concretisering beperkt is en dat veel afhangt van professionele afwegingen.

## **2.2 Geen strategische visie op online onderzoek**

Uit de interviews ontstaat het beeld dat online onderzoek binnen gemeenten vooral pragmatisch wordt ingezet, zonder dat daar een expliciet geformuleerde strategische visie aan ten grondslag ligt. In meerdere gesprekken werd duidelijk dat vooraf zelden fundamenteel wordt besproken waarom online

onderzoek nodig is, welk doel het moet dienen en wanneer het als succesvol kan worden beschouwd. Online onderzoek wordt veelal gezien als een beschikbaar hulpmiddel dat logisch is om in te zetten wanneer maatschappelijke druk of onrust ontstaat, maar niet als een instrument dat vanuit een doorleefde visie wordt aangestuurd (R5, R6, R7).

### **Heldere en vooraf geformuleerde doelen ontbreken**



Opvallend is dat in de meeste gemeenten geen helder beeld bestaat van wat online onderzoek concreet moet opleveren, wanneer het wordt ingezet en hoe de opbrengsten structureel worden geborgd. Gemeenten kijken online om 'iets in beeld te krijgen', maar kunnen vaak niet scherp benoemen welke informatie zij zoeken, hoe de waarde daarvan wordt beoordeeld en hoe deze informatie moet bijdragen aan besluitvorming of handelingsperspectief. In verschillende interviews werd benoemd dat online onderzoek vooral inzicht geeft in sentiment, terwijl onduidelijk blijft hoe dit zich vertaalt naar risico-inschatting of concrete acties (R4, R6).

Daarnaast ontbreekt in veel gevallen het principiële gesprek over de rol van de gemeente in online omgevingen. De vraag wat voor overheid men online wil zijn, welke mate van zichtbaarheid, nabijheid of terughoudendheid daarbij past en wat burgers redelijkerwijs mogen verwachten van gemeentelijke aanwezigheid, is nog nauwelijks expliciet gevoerd. Medewerkers geven aan dat zij vaak niet weten of zij actief mogen deelnemen aan online gesprekken, vooral moeten observeren of juist bewust afstand moeten houden. Dit leidt tot handelingsverlegenheid en wisselende keuzes tussen gemeenten en zelfs binnen organisaties (R1, R2, R3). Daarmee ontbreekt niet alleen een juridisch kader, maar ook een normatief kompas voor online onderzoek.

### **Onduidelijkheid over mogelijke opbrengst**

Verder blijkt dat gemeenten nog beperkt zicht hebben op de daadwerkelijke bruikbaarheid en beperkingen van online informatie. Online signalen worden waargenomen, maar zelden systematisch geanalyseerd op betrouwbaarheid, representativiteit of voorspellende waarde. In meerdere casussen bleek achteraf dat online verontwaardiging aanzienlijk groter was dan de feitelijke fysieke opkomst of actiebereidheid, zonder dat dit leidde tot evaluatie of methodische aanscherping van het online onderzoek (R5, R6, R7). Hierdoor blijft onduidelijk wat online onderzoek wel en niet kan betekenen voor vroegsignalering en breder voor het gericht voorkomen en aanpakken van (online aangejaagde) ordeverstoringen.

### **Geen samenhangende visie op relatie tussen online en offline informatie**

Ten slotte laat de analyse zien dat een samenhangende visie op de relatie tussen online en offline informatie ontbreekt. Gemeenten erkennen dat veel relevante signalen offline ontstaan, via wijkteams, scholen, jongerenwerk, politie en bestuurlijke netwerken. Online onderzoek staat hier vaak los van en wordt meestal pas ingezet wanneer offline signalen al aanwezig zijn. Een strategische benadering waarin expliciet wordt nagedacht over hoe online en offline signalen elkaar kunnen versterken, bijvoorbeeld wanneer offline signalen aanleiding zijn voor verdiepend online onderzoek of andersom, is in de meeste gemeenten nog niet ontwikkeld (R1, R6, R7).

De interviews laten zien dat de kern van het probleem niet zozeer het ontbreken van online of offline signalen is, maar het uitblijven van een bewuste strategie om deze signalen met elkaar te verbinden en te laten versterken. Offline netwerken – zoals wijkagenten, jongerenwerk, scholen en buurtcontacten –

leveren vaak vroege, contextuele signalen op die kunnen dienen als richtinggevend kader voor verdiepend online onderzoek, bijvoorbeeld om te toetsen of lokale zorgen breder resoneren of zich online verder organiseren (R1, R5, R6, R7). Omgekeerd kunnen online signalen, zoals toenemende polarisatie, mobilisatie of narratiefvorming, aanleiding zijn om het offline netwerk gericht te activeren en signalen te verifiëren of te verdiepen in de wijk (R2, R4, R8). In de praktijk gebeurt deze kruisbestuiving echter beperkt: online en offline informatie worden parallel verzameld, maar zelden integraal geduid of gezamenlijk besproken (R3, R6, R9). Het ontbreken van vaste werkprocessen, gezamenlijke analyseformats en expliciete escalatie- en terugkoppelmechanismen vormen een belemmering voor het feit dat signalen elkaar versterken in plaats van naast elkaar blijven bestaan. Daardoor blijft de informatiepositie fragmentarisch en wordt de potentiële meerwaarde van een geïntegreerde benadering – waarin online en offline signalen elkaar wederzijds duiden, corrigeren en versterken – nog onvoldoende benut.



### **2.3 Beperkte en ad hoc inzet van online onderzoek**

Uit de gesprekken met gemeenten (met name R5, R6 en R7) komt naar voren dat online onderzoek wel worden ingezet, maar doorgaans incidenteel en situationeel. De inzet vindt vaak plaats wanneer er al signalen van onrust, maatschappelijke discussie of escalatie zichtbaar zijn, en minder als structureel of preventief instrument. In meerdere gesprekken werd aangegeven dat deze terughoudende inzet samenhangt met onzekerheid over juridische kaders, beperkte capaciteit en onduidelijkheid over verantwoordelijkheden binnen de organisatie. Alhoewel de gemeenten het gevoel hebben hiermee preventieve signalen te missen is deze werkwijze wel in lijn met juridische richtlijnen zoals die in de handreiking online onderzoek zijn vermeld.

Dit patroon is zichtbaar in verschillende casussen. In R5 werd monitoring opgeschaald nadat online berichtgeving en media-aandacht al op gang waren gekomen. In R6 volgde online onderzoek nadat eerdere incidenten aanleiding gaven om de online context te verkennen. In R7 startte online onderzoek nadat gemeentelijke communicatie op sociale media tot brede discussie leidde. In de gesprekken werd dit samengevat als het inzetten van monitoring op het moment dat maatschappelijke spanning al voelbaar is, en minder als preventieve signalering. Hoewel gemeenten de waarde van online informatie erkennen, wordt deze in de praktijk voorzichtig en beperkt benut en vooral in combinatie met offline signalen

### **2.4 Online onderzoek primair belegd bij communicatie**

Uit meerdere gesprekken met gemeenten (onder andere R3, R4, R5 en R6) blijkt dat online onderzoek en monitoring in de praktijk vaak zijn ondergebracht bij de afdeling communicatie. De inzet is daar vooral gericht op reputatie, publieksvragen, webcare en het volgen van de houding en emoties van inwoners. Monitoring levert daarmee vooral inzicht op in sentimenten en dominante discussies, en minder in mogelijke mobilisatie, intenties of risico's voor de openbare orde.

Respondenten gaven aan dat dit verschil in perspectief invloed heeft op de bruikbaarheid van de informatie voor OOV. Waar communicatie kijkt naar hoe inwoners reageren en wat er leeft, heeft OOV

vooral behoefte aan informatie over wat mensen mogelijk gaan doen. In de gesprekken werd dit onderscheid meerdere malen benoemd als een spanningsveld: sentimentinformatie is beschikbaar, maar zegt niet vanzelfsprekend iets over actiebereidheid of escalatie.

Deze inrichting kan leiden tot een zekere vertraging in de informatieketen. Communicatie signaleert online ontwikkelingen vaak als eerste, maar heeft geen primaire veiligheidsdoelstelling, terwijl OOV deze doelstelling wel heeft maar later bij het proces wordt betrokken. In de gesprekken werd online monitoring daarom vaker omschreven als een indicator van emoties dan als een instrument voor vroegtijdige risicosignalering.

## **2.5 Online signalen zelden het startpunt van online onderzoek**

Uit de interviews met gemeenten (met name R1, R5, R6 en R7) komt een duidelijke lijn naar voren: online onderzoek wordt meestal niet gestart omdat het digitale domein nieuwe signalen zichtbaar maakt, maar naar aanleiding van ontwikkelingen die al bekend zijn in het fysieke domein. Online onderzoek fungeert daarmee in de praktijk vaker als een bevestigend of ondersteunend instrument dan als een vroegtijdige radar.

In R5 werd deze dynamiek zichtbaar na een televisie-uitzending over een bestuurlijke huisuitzetting. In de uitzending werden feiten verdraaid en werd de casus expliciet gekoppeld aan de opvang van vluchtelingen, waardoor het onderwerp landelijk werd aangejaagd. Pas ná deze uitzending ontstond een plotselinge en massale onlinereactie, met duizenden berichten, retweets en bedreigingen richting bestuurders. De gemeente startte het online onderzoek niet vanuit eigen digitale signalering, maar als reactie op deze externe mediaprikkel en de daaruit voortvloeiende fysieke en onlinedreiging.



In gemeente R7 bleek het bestuurlijke besluit over een opvanglocatie zelf de katalysator voor online discussie; online onderzoek werd pas gestart nadat gemeentelijke brieven in openbare Facebookgroepen waren gedeeld en het debat daar zichtbaar escaleerde. De monitoring had daarmee vooral een reagerend karakter en was gericht op het volgen en duiden van sentimenten die al openbaar tot uiting kwamen.

In beide gevallen fungeerde het digitale domein primair als verlengstuk van ontwikkelingen die al bestuurlijk of fysiek herkenbaar waren, en niet als een zelfstandige bron voor vroegtijdige signalering. Ook in R1 werd online onderzoek niet ingezet vanuit digitale detectie, maar vanuit reeds bekende risico-inschattingen rond kermisonrust. Het digitale domein fungeert daarmee vooral als een plek waar ontwikkelingen worden gevolgd en geduid nadat zij elders al zijn ontstaan. In de gesprekken werd dit samengevat als het online 'meevolgen' van spanningen die in de fysieke of bestuurlijke werkelijkheid al voelbaar zijn.

### **Rolverdeling tussen OOV en communicatie beperkt geformaliseerd**

Bij online onderzoek door gemeenten neemt OOV doorgaans het initiatief, terwijl de uitvoering in de praktijk meestal bij communicatie ligt. Deze rolverdeling is echter beperkt geformaliseerd. Het moment waarop online onderzoek wordt gestart, de diepgang van het onderzoek en de wijze van analyse verschillen per dossier en per medewerker. In R5 werd de beoordeling van dreiging grotendeels gebaseerd op individuele inschatting, zonder vastgelegde criteria of escalatiestappen. In R6 bestaat de intentie om te komen tot protocollering, maar is deze nog niet uitgewerkt. In R7 is de inzet sterk

afhankelijk van één analist, waardoor monitoring persoonsgebonden en incidenteel blijft. Hoewel het nut van online onderzoek breed wordt erkend, is de inzet in de praktijk vooral reactief, ad hoc en organisatorisch beperkt geborgd. Online onderzoek wordt aangezet wanneer spanning al zichtbaar wordt, maar zelden om die spanning in een eerder stadium te detecteren.

## **2.6 Doelen OOV worden vooraf te weinig geëxpliciteerd**

Uit de gesprekken met gemeenten (onder andere R3, R4, R5, R6 en R7) blijkt dat de primaire doelen van online onderzoek dat in de praktijk wordt uitgevoerd vaak in de communicatieve sfeer liggen. Online onderzoek wordt vooral ingezet om sentiment te volgen, publieke reacties te ordenen en inzicht te krijgen in hoe beleid, incidenten of media-optredens worden ontvangen. Het gaat daarbij om reputatiebewaking en omgevingsgevoel: zicht krijgen op wat er leeft, waar zorgen of boosheid ontstaan en waar informatie mogelijk verkeerd wordt begrepen. Respondenten gaven aan dat online onderzoek in deze context vooral wordt gebruikt om te begrijpen hoe inwoners reageren, en minder om te duiden wat zij mogelijk gaan doen.

### **Online onderzoek voornamelijk voor communicatiedoeleinden en minder voor vroegsignalering en openbare orde inschatting**

In situaties met veel onlineactiviteit blijkt het gebruik van online monitoringtools waardevol om grote hoeveelheden berichten te filteren en te prioriteren, bijvoorbeeld om te bepalen waarop gereageerd moet worden en welke informatie verduidelijking of correctie vraagt. Webcare vormt hierin een samenhangend onderdeel van dezelfde doelstelling en is gericht op het praktisch opvolgen van vragen, klachten en geruchten (onder andere R5). In deze context functioneert online onderzoek vooral als operationeel hulpmiddel voor communicatie en publieksinteractie, en minder als analytisch instrument voor vroegsignalering of openbare-orde-inschatting.

Naast deze communicatieve doelen zijn ook OOV-gerichte toepassingen van online onderzoek zichtbaar, zij het minder frequent en meestal niet als primair vertrekpunt. Online onderzoek wordt ingezet zodra spanningen merkbaar worden, om te duiden of discussies verharderen, of er sprake is van actieoproepen en of dreiging toeneemt. In meerdere casussen werd online onderzoek gebruikt om te beoordelen of aanvullende veiligheidsmaatregelen nodig konden zijn, met name bij gevoelige onderwerpen zoals asiel, tradities en evenementen (R5, R6, R7). Deze inzet vindt echter doorgaans plaats nadat maatschappelijke onrust al zichtbaar is.



In enkele gesprekken werd benoemd dat online onderzoek ook input kan leveren voor bestuurlijke afwegingen, bijvoorbeeld door inzicht te geven in dominante emoties, zorgen of misverstanden en door communicatie-, scenario- of veiligheidskeuzes hierop af te stemmen. Dit gebruik van online onderzoek komt minder vaak voor dan de communicatieve inzet, maar speelt met name een rol bij de voorbereiding van bijeenkomsten of besluitvorming waarbij spanningen worden verwacht (R6, R7). Hoewel gemeenten verschillende OOV-doelen herkennen voor online onderzoek, zoals het volgen van dreiging, het herkennen van mobilisatie en het onderbouwen van scenario's, functioneren deze doelen in de praktijk

vooral als secundaire toepassing. Online onderzoek wordt daarmee vooral ingezet als reflectie op bestaande dynamiek, en slechts in beperkte mate als instrument voor vroegtijdige signalering. Beperkingen in timing, capaciteit en zicht op besloten online omgevingen dragen eraan bij dat online onderzoek momenteel eerder een spiegel is van lopende ontwikkelingen dan een kompas voor toekomstige verstoring.

## 2.7 Gebruik van tooling door gemeenten

Uit de gesprekken met gemeenten (R1, R3, R4, R5, R6 en R7) komt een overwegend terughoudend en fragmentarisch beeld naar voren van het gebruik van online tooling. Gemeenten maken in de praktijk vooral gebruik van commerciële monitoringtools of handmatige observatie om zicht te krijgen op wat er online over de gemeente wordt gezegd. Deze inzet is doorgaans reactief van aard, bijvoorbeeld bij dreigende maatschappelijke onrust, demonstraties of incidenten met een grote mediacomponent, en is veelal gericht op het publieke domein. Dit betekent dat er niet preventief en 24 uur per dag wordt gekeken naar online sentimenten.

### Gebruik online tools leidt zelden tot concreet handelingsperspectief

De gebruikte tools zijn doorgaans 'zoektermgebaseerd' en beperken zich tot openbare bronnen. Zij ondersteunen vooral het verzamelen van losse signalen en sentimenten, maar bieden beperkte mogelijkheden voor diepgaandere inhoudelijke duiding of strategische analyse. De opbrengst wordt door gemeenten wisselend beoordeeld: soms leidt monitoring tot geruststelling of bevestiging van bestaande beelden, maar zelden tot nieuwe of concrete handelingsperspectieven.



Tegelijkertijd bestaat bij veel gemeenten het vermoeden dat belangrijke signalen in het veiligheidsdomein zich verplaatsen naar besloten online omgevingen, die voor gemeenten niet toegankelijk zijn en waarvan het volgen juridisch en ethisch als problematisch wordt ervaren.

### Handelingsverlegenheid m.b.t. duiding en analyse

Binnen gemeenten bestaat bovendien aanzienlijke onzekerheid over de toelaatbaarheid en wenselijkheid van verdere analyse. Door gemeenten wordt onduidelijkheid ervaren omtrent de vraag wanneer online onderzoek mag worden opgeschaald naar duiding, interpretatie of actie, en hoe deze stappen zich verhouden tot de juridische en ethische grenzen rond persoonsgericht werken. Deze onzekerheid leidt ertoe dat online tooling in de praktijk vooral ondersteunend blijft aan communicatie of incidentmanagement en nauwelijks structureel wordt ingebed in beleidsvorming of besluitvorming rondom openbare orde en veiligheid.

### Tool Deduider

Tegenover deze gemeentelijke praktijk staat de aanpak van Textgain (R2), dat ondersteunende analysetooling ontwikkelt voor overheidsgebruik. De door hen ontwikkelde tool Deduider is specifiek ontworpen met het oog op toepassing binnen het publieke domein en onderscheidt zich op meerdere punten van de tools die gemeenten momenteel gebruiken. In plaats van zoektermen werkt Deduider met bronselectie: openbare online omgevingen worden geselecteerd en geanalyseerd op het niveau van discussies en interactie. De tool is nadrukkelijk topicgericht en geanonimiseerd; persoonsgegevens, accountnamen en andere herleidbare elementen worden verwijderd, waarna de data op een geabstraheerd niveau worden samengevat.

Sentiment- en toxiciteitsanalyse vormen de kern van deze aanpak en zijn ingebed in meerdere algoritmische lagen, gecombineerd met betekenisvolle menselijke tussenkomst. De uitkomsten zijn beschrijvend en verhalend van aard en bedoeld om inzicht te geven in dominante standpunten, narratieven en vormen van maatschappelijke frictie. De tool is niet ontworpen om individuen te volgen, profielen op te bouwen of direct handhavend op te treden. Daarmee sluit de benadering aan bij de behoefte van gemeenten om inzicht te krijgen in wat er leeft in de samenleving, zonder de juridische en ethische risico's die samenhangen met persoonsgerichte monitoring.

Hoewel ook bij deze tool juridische vragen blijven bestaan over grondslag en verantwoordelijkheid, wordt Deduider door de onderzoekers als een mogelijke meerwaarde gezien (inhoudelijke en ethische) ten opzichte van bestaande monitoringtools. De tool laat zien dat online analyse ook mogelijk is vanuit een meer beschrijvende en duidende benadering, die gemeenten kan ondersteunen bij beleidsvoorbereiding en strategische afwegingen, zonder dat zij zelf diep het grijze gebied van online onderzoek hoeven te betreden.

## **2.8 Offline-informatiehuishouding is veelal niet op orde**

### **Voorzienbare situaties van maatschappelijke spanning vormen aanleiding voor online onderzoek**



Uit de interviews blijkt dat de aanleiding voor online onderzoek in de praktijk meestal niet voortkomt uit digitale detectie, maar uit signalen en ontwikkelingen buiten het online domein. In meerdere casussen werd online onderzoek ingezet naar aanleiding van gebeurtenissen waarvan op voorhand bekend was dat zij maatschappelijke spanning konden veroorzaken, zoals jaarwisselingen, kermissen, grote evenementen, huisuitzettingen, raadsbehandelingen over asielopvang, informatieavonden of gevoeligheden rond tradities (R1, R5, R6, R7). Het gaat hierbij om

voorzienbare situaties waarin gemeenten anticiperend zicht willen houden op sentiment en mogelijke onrust. Ook wanneer sprake is van een mediastorm, bijvoorbeeld door een televisie-uitzending of brede verspreiding van beelden, start online onderzoek doorgaans pas nadat deze dynamiek in de publieke sfeer zichtbaar is geworden. Het online domein fungeert daarmee vooral als versterker of versneller van ontwikkelingen die elders al zijn ontstaan.

### **Ook offline informatiehuishouding niet altijd structureel ingericht**

Tegelijkertijd laten de gesprekken zien dat gemeenten sterk leunen op offline informatiebronnen, terwijl deze informatiehuishouding niet overal structureel is ingericht. Informatie over wat speelt in buurten, wijken en gemeenschappen is vaak afhankelijk van losse signalen, persoonlijke contacten en individuele netwerken. In meerdere interviews werd benoemd dat signalen van wijkagenten, buurtteams, jeugdprofessionals en maatschappelijke partners wel worden opgehaald, maar niet altijd systematisch worden gedeeld of samengebracht tot één integraal beeld. Dit kan ertoe leiden dat spanningen of risico's pas breder zichtbaar worden wanneer inwoners zich massaal online uiten.

### **Online onderzoek geen substituut van offline beeld**

In enkele gesprekken kwamen ook voorbeelden naar voren van meer georganiseerde vormen van offline signalering, zoals bondgenoten- of sleutelpersonen-netwerken waarin vertegenwoordigers uit onderwijs, sport, geloofsgemeenschappen en maatschappelijke organisaties periodiek delen wat er leeft in hun

achterban. Daarbij werd benadrukt dat deze netwerken vooral effectief zijn wanneer vooraf is geïnvesteerd in vertrouwen en relaties. Respondenten gaven aan dat online onderzoek het offline beeld niet kan vervangen, maar hooguit kan aanvullen. In de gesprekken werd dit verwoord als het besef dat het 'stille midden' zich online nauwelijks laat horen en juist via fysieke netwerken bereikt moet worden. Deze vormen van georganiseerde offline signalering zijn echter nog niet overal uitgewerkt en bevinden zich in sommige gemeenten nog in een ontwikkelfase.

## **2.9 Duiding van online informatie vereist expertise**

Uit de interviews blijkt dat zodra gemeenten online onderzoek inzetten en grote hoeveelheden online informatie verzamelen, het duiden van deze informatie als complex wordt ervaren. Online signalen worden herkend, maar het goed op waarde schatten ervan blijkt lastig. In de praktijk wordt vooral gekeken naar zichtbare indicatoren zoals volume, toon en mate van boosheid, terwijl aspecten als organisatiegraad, draagvlak en daadwerkelijke actiebereidheid moeilijker te beoordelen zijn. Hierdoor kan online dynamiek groter en dreigender lijken dan deze zich offline daadwerkelijk manifesteert. De beoordeling van risico's binnen online onderzoek is daarbij vaak gebaseerd op professionele inschatting en ervaring, en minder op vastgelegde analysekaders, drempelwaarden of escalatieloga. Dit kan ertoe leiden dat gemeenten voorzichtig opschalen in de verwachting dat escalatie mogelijk is, terwijl die escalatie zich uiteindelijk niet voordoet.

### **Moeite met inschatten reële risico's op basis van online informatie**

In R5 werd dit zichtbaar tijdens een mediacasus waarin na een televisie-uitzending 1500–2000 onlinereacties binnenkwamen, waaronder felle en opruiende berichten en enkele expliciete dreigingen. Op basis van deze online signalen werd opgeschaald met extra politiecontroles en intensief online onderzoek. Achteraf bleek echter dat de maatschappelijke onrust zich vooral buiten de gemeente en in het digitale domein afspeelde; lokaal bleef het rustig en fysieke incidenten deden zich niet voor. De dreiging leek groot vanwege de online zichtbaarheid en intensiteit, maar vertaalde zich niet naar reëel lokaal risico.

Ook in andere casussen kwam naar voren dat online discussies vaak ruwer en massiever ogen dan de offline werkelijkheid. In R6 leidde stevige online discussie rond tradities en 'carmeedings' tot verhoogde alertheid, terwijl de feitelijke opkomst en actiebereidheid beperkt bleef. De onlinetoon bleek vooral een uiting van meningsverschillen en emotie, niet van concrete organisatiekracht. In R7 ontstond via Facebookgroepen en petitie's een beeld van brede verdeeldheid rond opvang en participatie, terwijl de daadwerkelijke opkomst bij fysieke inspraakmomenten relatief laag en beheersbaar bleef. Deze voorbeelden laten zien dat gemeenten moeite hebben om uit online onderzoek betrouwbare uitspraken te doen over reële risico's. Wat online luid en heftig klinkt, hoeft offline geen brede mobilisatie of escalatie te betekenen. Het maken van onderscheid tussen emotionele online expressie en daadwerkelijke actiebereidheid blijkt in de praktijk lastig te maken.



## **2.10 Onduidelijkheid over hoe gemeenten online willen werken**

### **Onduidelijkheid van juridische, organisatorische en ethische aard**

Uit de gesprekken met gemeenten (onder andere R1, R5, R6 en R7) komt naar voren dat er nog veel onduidelijkheid bestaat over hoe gemeenten zich binnen online omgevingen zouden moeten gedragen, presenteren en positioneren. Voor online onderzoek en online interactie zijn formele gedrags- en

handelingskaders vaak niet of slechts gedeeltelijk uitgewerkt. Hierdoor is onduidelijk wanneer ambtenaren mogen lezen, observeren, reageren, actief deelnemen aan gesprekken of juist bewust onzichtbaar moeten blijven.

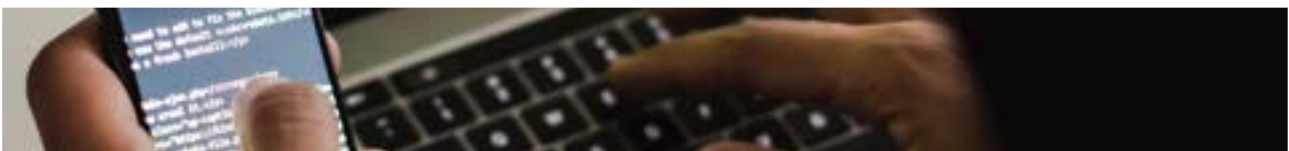
Deze onduidelijkheid is niet uitsluitend juridisch of organisatorisch van aard, maar raakt aan ethische vraagstukken. Gemeenten opereren in online omgevingen immers vanuit een publieke rol en machtspositie, wat vragen oproept over rolzuiverheid, transparantie en morele verantwoordelijkheid. Met name het onzichtbaar observeren van online gesprekken en het deelnemen aan besloten online omgevingen roept ethische spanningen op tussen transparantie en terughoudendheid, en tussen effectiviteit en zorgvuldigheid richting burgers.

### **Gebrek aan ethische handelingskaders**

In casussen waarin sprake was van felle debatten, escalatie of besloten online omgevingen werd deze ethische onzekerheid expliciet benoemd. Ambtenaren gaven aan te worstelen met de vraag of en wanneer ingrijpen moreel gerechtvaardigd is, en wanneer juist afstand houden passender zou zijn. Het ontbreken van duidelijke ethische handelingskaders leidt daarbij tot handelingsverlegenheid en maakt dat morele afwegingen vooral op individueel niveau worden gemaakt, wat kan resulteren in inconsistent handelen en mogelijke aantasting van vertrouwen tussen overheid en burgers.

### **Gebrek aan een gedeelde online werkwijze**

Deze onduidelijkheid werkt door in de praktijk van online onderzoek. In R5 werd bijvoorbeeld aangegeven dat ambtenaren wel publieke online gesprekken volgden, maar onzeker waren over de vraag in hoeverre zij zichtbaar mochten deelnemen of corrigerend mochten reageren. Het KCC scande berichten en legde mogelijke dreigingen vast, maar de scheidslijn tussen online onderzoek en actieve interactie was niet vooraf vastgelegd. Besluitvorming over opschaling en opvolging werd daardoor sterk gebaseerd op professionele inschatting en ervaring, en minder op basis van een vooraf vastgestelde visie. In meerdere interviews werd daarnaast gewezen op een spanningsveld tussen bestuurders en ambtelijke organisatie. In R7 kwam naar voren dat wethouders en raadsleden soms als privépersonen deelnemen aan lokale online groepen en daar informatie verkrijgen, terwijl ambtenaren formeel terughoudend moeten zijn. Dit leidt tot onduidelijkheid over welke informatie mag worden gebruikt binnen online onderzoek en hoe deze informatie kan of mag doorwerken in ambtelijke besluitvorming. De rolverdeling over wie namens de gemeente online aanwezig is, met welk doel en onder welke voorwaarden, is in veel gevallen niet expliciet vastgelegd.



Ook in R6 en R1 werd zichtbaar dat communicatieafdelingen online gesprekken volgen, maar niet altijd weten wanneer of hoe actief zij mogen ingrijpen. Vragen over het corrigeren van geruchten, het aangaan van proactief contact of het bewust afzijdig blijven kwamen expliciet naar voren, zonder dat hier eenduidige antwoorden op bestaan. Gemeenten zoeken daarmee naar een balans tussen neutraliteit, transparantie en de-escalatie, zonder dat daar een gedeelde online werkwijze aan ten grondslag ligt.

### **Ontbreken van een online etiquette**

Tot slot bleek uit de interviews dat er geen vaste etiquette bestaat voor aanwezigheid in lokale online omgevingen. Gemeenten verschillen in hun opvattingen over het aanmaken van accounts, transparantie over aanwezigheid en het al dan niet lezen zonder zich kenbaar te maken. Iedere organisatie hanteert hierin momenteel een eigen benadering, vaak pragmatisch en voorzichtig, maar zelden vastgelegd. In de

gesprekken werd dit samengevat als het gevoel dat gemeenten zich wel online begeven, maar nog zoekende zijn naar hun rol en positie binnen het digitale publieke domein.

## **2.11 Werkprocessen zijn beperkt geborgd**

### **Gebrek aan protocol**

In één van de casussen werd online onderzoek intensief ingezet tijdens een periode van maatschappelijke onrust, waarbij honderden berichten werden gescand en dreigingen werden beoordeeld. Hoewel betrokkenen achteraf wisten welke stappen waren gezet, bleek het proces niet formeel vastgelegd en lastig te reconstrueren zonder handmatig door e-mails en opgeslagen afbeeldingen te zoeken (R5). In een andere casus werd aangegeven dat men in de praktijk werkt alsof er een protocol bestaat, terwijl feitelijk geen afgesproken stappenplan of registratie-eis is vastgelegd. Hierdoor is niet altijd inzichtelijk welke zoekopdrachten zijn gebruikt, waarom online onderzoek is gestart en hoe bevindingen zijn vertaald naar interventies (R6).



### **Online onderzoek dikwijls persoonsafhankelijk**

Daarnaast kwam in meerdere gesprekken naar voren dat de keuze voor gebruik van online onderzoek en uitvoering van online onderzoek sterk persoonsafhankelijk kan zijn. Wanneer de uitvoering vooral rust op één analist of communicatiemedewerker, is ook de vastlegging vaak gekoppeld aan die persoon. In R7 werd expliciet benoemd dat de inzet van online onderzoek feitelijk zou stoppen als één specifieke medewerker zou uitvallen, niet vanwege juridische belemmeringen, maar omdat kennis, context en documentatie niet elders waren geborgd.

### **Bewustzijn voor belang van vastlegging**

Tegelijkertijd is er binnen gemeenten wel degelijk bewustzijn van het belang van vastlegging. Respondenten gaven aan dat goede documentatie noodzakelijk is voor verantwoording achteraf, richting bestuur, toezichthouders of rechter, en ook voor transparantie richting burgers. In de praktijk ontbreken echter vaak vaste formats, werkafspraken of juridische kaders voor deze vastlegging. Online onderzoek wordt daarmee wel uitgevoerd, maar de onderliggende administratie en verantwoording blijft veelal dun, versnipperd en beperkt reproduceerbaar. In de praktijk zijn collega's op zichzelf aangewezen en op persoonsniveau blijkt de kennis onvoldoende aanwezig.

## **2.12 Privacy governance afwezig bij OOV**

### **DPIA zelden uitgevoerd**

In meerdere interviews kwam naar voren dat bij de inzet van online onderzoek zelden een Data Protection Impact Assessment (DPIA) wordt uitgevoerd. Hoewel het belang van een DPIA binnen gemeenten wordt onderkend, ontbreekt in de praktijk veelal een vastgelegde procedure of besliskader dat bepaalt wanneer een DPIA noodzakelijk is. De benodigde kennis over privacy en gegevensbescherming is binnen de organisatie doorgaans wel aanwezig, maar de afdeling Openbare Orde en Veiligheid maakt geen structureel onderdeel uit van de privacy governance, waardoor deze afwegingen niet standaard worden meegenomen.

### **Gebrek aan juridische en privacy-afstemming**

Uit de interviews blijkt daarnaast dat de betrokkenheid van privacy officers en functionarissen gegevensbescherming bij online onderzoek in veel gemeenten niet structureel is georganiseerd.

Juridische en privacy-afstemming vindt meestal plaats op basis van ad-hoc vragen en veelal pas op het moment dat twijfel ontstaat, in plaats van vooraf als vast onderdeel van het werkproces. In gemeente R1 werd bijvoorbeeld beschreven dat de privacy officer eerder geen rol had bij online onderzoek, maar inmiddels vooral wordt geraadpleegd wanneer bestuurders signalen tegenkomen in besloten online omgevingen en onduidelijk is of en hoe deze informatie mag worden gebruikt. In gemeente R3 wordt aangegeven dat men werkt volgens de VNG-handreiking, maar dat een vast overlegmoment met de privacy officer ontbreekt en formeel niet is ingericht.



In meerdere gesprekken kwam naar voren dat DPIA's bij online onderzoek zelden worden uitgevoerd. Hoewel het belang ervan wordt onderkend, ontbreekt in de praktijk een vaste procedure of 'beslispad' dat bepaalt wanneer een DPIA noodzakelijk is. Die kennis is wel aanwezig bij gemeenten maar OOV maakt geen onderdeel uit van de privacy governance. In één van de interviews werd expliciet aangegeven dat er behoefte bestaat aan duidelijke escalatiepaden en toetsbare stappen bij de inzet van online onderzoek, maar dat deze binnen de gemeente nog niet zijn uitgewerkt (R2). Als gevolg daarvan leunt de juridische borging

van online onderzoek in sterke mate op vertrouwensrelaties en individuele afwegingen van betrokken functionarissen, in plaats van op een vastgelegde en reproduceerbare juridische structuur.

### **Onduidelijke grens tussen gemeentelijk onderzoek en politietaken**

Daarnaast bestaat regelmatig onzekerheid over de grens tussen gemeentelijk online onderzoek en politietaken, mede vanwege het ad hoc karakter van online onderzoek. Gemeenten mogen zich beperken tot openbare bronnen en beschikken niet over opsporingsbevoegdheden, maar wanneer online onderzoek signalen oplevert die wijzen op strafbare feiten, zoals bedreigingen of mogelijke mobilisatie, is niet altijd duidelijk wanneer overdracht aan de politie moet plaatsvinden. Deze onduidelijkheid werd in meerdere gesprekken benoemd als risico, omdat zij kan leiden tot zowel te terughoudend handelen als tot het onbedoeld overschrijden van juridische grenzen (R2, R5).

Opvallend is dat juridische toetsing zelden vooraf is ingebouwd in het proces van online onderzoek. In de praktijk start het online onderzoek eerst en volgt juridische reflectie pas wanneer twijfel ontstaat over rechtmatigheid, dataverwerking of het gebruik van verkregen informatie (R1, R3). Juridische betrokkenheid is daarmee vooral reactief en casusgedreven, en nog beperkt verankerd in een vaste cyclus van online onderzoek.

### **2.13 Weinig aandacht voor evaluatie achteraf**

Uit de interviews blijkt dat online onderzoek door gemeenten wel wordt ingezet, maar dat er na afloop zelden wordt geëvalueerd wat dit online onderzoek heeft opgeleverd of welke rol het onderzoek heeft gespeeld in het verloop van incidenten, besluitvorming of interventies. Online onderzoek wordt vaak ingezet als tijdelijk en ad hoc instrument tijdens momenten van spanning, maar zodra een casus is afgerond, ontbreekt meestal een structurele reflectie op vragen als wat werkte en wat niet, welke signalen relevant waren en hoe online onderzoek bij een volgende casus effectiever kan worden ingezet. Hierdoor blijft het leereffect beperkt en wordt weinig methodische ervaring opgebouwd.

In één van de casussen werd online onderzoek intensief ingezet tijdens een digitale storm rondom een huisuitzetting, waarbij honderden berichten werden geanalyseerd en signalen over mogelijke dreiging werden doorgezet naar OOV. Na afloop werd echter niet systematisch teruggekeken welke online signalen daadwerkelijk relevant waren voor de inschatting van risico's of welke informatie had kunnen bijdragen aan eerder of anders handelen (R5). Het online onderzoek werd uitgevoerd, maar de opgedane

inzichten werden niet vastgelegd, gedeeld of besproken, waardoor in een volgende casus opnieuw moest worden gezocht naar een passende aanpak.

Ook in situaties rond maatschappelijke discussies en evenementen kwam naar voren dat online onderzoek wel hielp om tijdens het incident een beeld te vormen, maar dat er geen structurele terugkoppeling plaatsvond naar beleid, teamontwikkeling of procesinrichting (R6). Hoewel achteraf duidelijk werd dat online discussies veel intenser leken dan de daadwerkelijke fysieke opkomst of actiebereidheid, werd niet geëvalueerd welke indicatoren hadden kunnen helpen om dit onderscheid vooraf beter te maken. Daarmee werd een kans gemist om te leren hoe online dynamiek zich verhoudt tot offline gedrag.



In een andere casus werd online onderzoek uitgevoerd door één analist, zonder formele overdracht of verslaglegging (R7). Toen het incident voorbij was, verdween ook de kennis over wat het online onderzoek had opgeleverd. Zonder evaluatie of borging blijft ervaring persoonsgebonden en tijdelijk, in plaats van dat deze wordt opgebouwd als gedeeld organisatorisch inzicht.

Opvallend is dat medewerkers het belang van evaluatie wel herkennen, maar dat hier in de praktijk zelden ruimte voor ontstaat. Zodra een casus is afgerond, verschuift de aandacht naar nieuwe dossiers en ontbreekt een vaste stap om terug te kijken op de inzet en opbrengst van online onderzoek. Er is geen structureel moment ingebouwd om te bepalen wat is gezien, hoe goed risico's zijn ingeschat en welke lessen kunnen worden meegenomen. Daardoor blijft het handelingsrepertoire van gemeenten vooral gebaseerd op ervaring in het moment zelf, en niet op opgebouwd en gedeeld vakmanschap.

## 2.14 Behoeften vanuit de praktijk

### Behoefte aan duidelijkheid, richting en houvast

Uit de interviews blijkt dat respondenten vooral behoefte hebben aan duidelijkheid, richting en houvast bij het uitvoeren van online onderzoek. Online onderzoek wordt nu vaak reactief en intuïtief ingezet, waardoor medewerkers zoeken naar structuur en expliciete kaders: wat mag, wat moet, wat hoort en wat past bij de rol van de overheid in digitale omgevingen. In meerdere gesprekken komt naar voren dat professionals behoefte hebben aan duidelijke juridische kaders, zodat minder twijfel bestaat over wat is toegestaan en waar grenzen liggen (R2, R3). Het ontbreken van deze duidelijkheid leidt er in de praktijk toe dat soms zeer terughoudend wordt gehandeld en in andere situaties juist ad hoc. Hoewel er al juridische handreikingen bestaan,<sup>7</sup> wordt de behoefte aan heldere, toepasbare regels en landelijke richtlijnen expliciet benoemd. Een juridisch kader kan voor veel gemeenten een basis bieden voor zekerheid en handelingsruimte. Daarvoor dient de eerdergenoemde handreiking als kader, maar is lokale invulling van die regels noodzakelijk.

### Behoefte aan een heldere visie

Daarnaast klinkt breed de behoefte aan een expliciete visie op het doel en nut van online onderzoek. Respondenten geven aan dat gemeenten online onderzoek vaak inzetten omdat het beschikbaar is, maar

<sup>7</sup> Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2023). *Handreiking gemeenten voor online onderzoek bij het handhaven van de openbare orde*. Te raadplegen via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/10/19/1-handreiking-handhaving-van-de-openbare-orde-en-veiligheid> en VNG (2024). *Hulp bij gemeenten bij online onderzoek*. Te raadplegen via <https://vng.nl/nieuws/hulp-voor-gemeenten-bij-online-onderzoek>

dat zij niet altijd scherp kunnen formuleren wat het moet opleveren. Professionals willen helderheid over vragen als: wat is het doel van online onderzoek, wanneer is het succesvol en hoe verhouden online signalen zich tot offline informatie? (R5, R6, R7). Zonder een gedeelde visie blijft online onderzoek vooral een instrumenteel middel, in plaats van onderdeel van een bredere werkwijze met duidelijke doelen en verwachtingen. Op praktisch niveau wordt daarnaast de behoefte uitgesproken aan methodische handvatten voor duiding. Medewerkers geven aan te worstelen met de interpretatie van online informatie en met de vraag welke signalen serieus genomen moeten worden en wanneer sprake is van vooral digitaal 'lawaaï'. In meerdere interviews wordt gevraagd om voorbeelden, analysekaders en training om beter onderscheid te kunnen maken tussen online volume en daadwerkelijke dreiging of actiebereidheid (R5, R6). Deze behoefte hangt samen met de eerdere constatering dat online dynamiek regelmatig groter en heftiger oogt dan de offline werkelijkheid.

### **Behoefte aan betere interne samenwerking**

Verder blijkt er behoefte aan betere samenwerking en afstemming tussen communicatie en OOV. Online onderzoek vindt nu vaak plaats binnen één van deze domeinen, terwijl de andere partij pas later wordt betrokken. Respondenten geven aan dat een gezamenlijke workflow kan helpen om online onderzoek eerder te verbinden aan duiding en risico-inschatting (R1, R3, R7). Daarbij wordt ook gewezen op het belang van een vaste rolverdeling, logprocedures en documentatiestructuren, zodat online onderzoek niet afhankelijk is van individuele medewerkers of toevallige momenten, maar voorspelbaar, overdraagbaar en herleidbaar wordt (R5, R7).



### **Behoefte aan reflectie**

Een laatste behoefte die in meerdere gesprekken terugkeert, betreft reflectie en lerend vermogen. Respondenten geven aan dat na incidenten zelden systematisch wordt geëvalueerd wat online onderzoek heeft opgeleverd en wat beter had gekund. Er is behoefte aan werkvormen, evaluatieformats en tijd om ervaringen vast te leggen, zodat kennis zich kan opbouwen en niet telkens opnieuw hoeft te worden uitgevonden (R6, R7).

## **2.15 Wat is er nodig?**

### **Een gedeelde visie**

Onze analyse sluit nauw aan bij de behoeften die in de praktijk worden benoemd. Om het gebruik van online onderzoek te verbeteren, is allereerst richting nodig in de vorm van een gedeelde visie op waarom gemeenten online onderzoek inzetten en wat het moet opleveren. In meerdere interviews blijkt dat online onderzoek nu vooral wordt gestart vanwege een directe aanleiding, niet vanuit vooraf bepaalde doelen (R5, R6, R7). Een expliciete strategie kan richting geven aan keuzes over intensiteit, proportionaliteit, ethiek en prioritering. Zolang online onderzoek vooral wordt gezien als een vanzelfsprekend instrument zonder strategisch kader, blijft het technisch beschikbaar, maar bestuurlijk ongericht.

### **Methodische duiding**

Daarnaast is methodische duiding noodzakelijk. Gemeenten moeten beter leren onderscheiden wat online ruis is en welke signalen een daadwerkelijk risico vertegenwoordigen. De interviews laten zien dat online dreiging soms groter lijkt dan de feitelijke escalatiekansen (R5) en dat stevige onlinetaal niet automatisch

leidt tot fysieke mobilisatie (R6). Zonder kennisontwikkeling, expertise en vaste evaluatiemomenten blijft dit onderscheid ondoorzichtig en wordt er beperkt geleerd van eerdere casussen. Structurele reflectie op wat is waargenomen, hoe signalen zijn geïnterpreteerd en hoe deze zich verhouden tot het uiteindelijke verloop, is een voorwaarde voor professioneel vakmanschap.

### **Verbeterde governance inclusief normatief kader**

Verder vraagt verbetering om duidelijke afspraken over governance. Vragen als wie online onderzoek start, wie duidt, wie besluit, wie proportionaliteit bewaakt, wanneer overdracht aan OOV of politie plaatsvindt en wie verantwoordelijk is voor vastlegging en transparantie, zijn nu vaak impliciet of persoonsafhankelijk (R1, R3, R7). Een robuuste werkwijze vraagt om expliciete rolverdeling, vaste processen en borging, zodat het functioneren van teams niet afhankelijk is van individuele kennisdragers. Het gebruik van bestaande juridische handreikingen kan hierbij helpen.<sup>8</sup> Deze kunnen onzekerheid verminderen rondom bevoegdheden, privacy en proportionaliteit, wat door gemeenten expliciet als drempel wordt ervaren (R2, R3). Juridische kaders bieden houvast en voorkomen onnodige terughoudendheid, maar tegelijkertijd is een handreiking op zichzelf onvoldoende. Naast juridische duidelijkheid hebben gemeenten een strategisch en normatief kompas nodig: een expliciet gesprek over wat voor soort overheid zij online willen zijn en welke waarden daarbij leidend zijn, zoals transparantie, proportionaliteit, nabijheid en terughoudendheid. Zonder dit normatieve kader dreigt online onderzoek een technisch instrument te blijven, in plaats van een bewust gekozen en verantwoord onderdeel van gemeentelijk handelen.



## **3 Conclusie en blik vooruit**

Op basis van deze regionale verkenning - uitgebreid met enkele G4-gemeenten - kunnen enkele conclusies worden getrokken die richting geven aan het aanvullende product dat gemaakt is om gemeenten verder te kunnen ondersteunen bij verantwoorde inzet van online onderzoek ten behoeve van de openbare orde en veiligheid.

### **3.1 Inzet en positionering van online onderzoek**

Online onderzoek wordt door gemeenten ingezet (meestal reactief, tijdelijk en ad hoc) vaak pas nadat maatschappelijke spanning al offline of in de media zichtbaar is. Op zich sluit dat aan bij de juridische eis dat er een concrete aanleiding moet zijn om online onderzoek te doen. Online onderzoek en duiding vinden in de praktijk doorgaans plaats bij communicatieafdelingen, met een focus op sentiment en

---

<sup>8</sup> Zie Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2023). *Handreiking gemeenten voor online onderzoek bij het handhaven van de openbare orde*. Te raadplegen via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/10/19/1-handreiking-handhaving-van-de-openbare-orde-en-veiligheid> en VNG (2024). *Hulp bij gemeenten bij online onderzoek*. Te raadplegen via <https://vng.nl/nieuws/hulp-voor-gemeenten-bij-online-onderzoek>

webcare, terwijl OOV vooral behoefte heeft aan feitelijke veiligheidsinformatie over intenties, locaties en mobilisatie. Dit verschil in informatiebehoefte leidt tot een mismatch in bruikbaarheid voor openbare-ordedoelen. Gemeenten doen daarmee weinig, maar niet niets: online onderzoek wordt vooral incidenteel ingezet rond gebeurtenissen waarvan al bekend is dat deze kunnen polariseren, waarbij de focus blijft op algemene signalering in openbare bronnen.

### 3.2 Governance, privacy en borging

De praktijk van online onderzoek is op basis van de bevindingen juridisch gezien doorgaans niet 'spannend' in de zin van intelligence-activiteiten of het structureel volgen van personen. Tegelijkertijd is deze praktijk wel kwetsbaar, omdat zij nauwelijks structureel is verankerd binnen de gemeentelijke organisatie. AVG-compliance blijkt daarbij niet expliciet of systematisch *top of mind* te zijn, waardoor de bijbehorende governance onvoldoende is ingericht. Als gevolg daarvan is naleving van de AVG in de praktijk niet structureel geborgd.

De uitvoering van online onderzoek is regelmatig persoonsafhankelijk en kenmerkt zich door het ontbreken van vaste afspraken over rolverdeling, autorisatie en documentatie. Privacy officers, functionarissen gegevensbescherming en juristen worden zelden vooraf betrokken en worden vooral geraadpleegd bij twijfelgevallen. Logging en Data Protection Impact Assessments (DPIA's) zijn doorgaans beperkt of geheel afwezig, terwijl structurele evaluatie achteraf nauwelijks plaatsvindt. Hierdoor is de werkwijze moeilijk te reconstrueren en ontstaat het risico dat privacygrenzen onbedoeld worden overschreden, zonder dat dit tijdig wordt gesignaleerd of gecorrigeerd.



### 3.3 Beperkingen en duiding van online informatie

Gemeenten erkennen dat online onderzoek per definitie een onvolledig beeld oplevert, onder meer doordat een substantieel deel van de relevante online dynamiek zich verplaatst naar besloten groepen waartoe gemeenten geen toegang hebben of mogen hebben. Daarnaast blijkt uit de interviews dat online zichtbaarheid, volume of fel taalgebruik geen betrouwbare indicator vormt voor daadwerkelijke offline escalatie of actiebereidheid. Dit maakt de duiding van online signalen complex en vraagt om specifieke expertise en contextkennis.

In de interviews werd niet expliciet stilgestaan bij de juistheid en betrouwbaarheid van de verzamelde informatie. Dit aspect is echter van groot belang voor het goed kunnen duiden van online signalen. Online uitingen kunnen overdreven, strategisch, ironisch of provocerend van aard zijn en geven niet altijd een representatief beeld van lokale verhoudingen of intenties. Zonder expliciete aandacht voor de kwaliteit, herkomst en context van online gegevens bestaat het risico dat online dynamiek groter, urgenter of dreigender wordt geïnterpreteerd dan deze lokaal daadwerkelijk is. Met de toenemende

mogelijkheden van artificiële intelligentie en de verdere verspreiding van desinformatie en gemanipuleerde content zal het belang van dit aspect naar verwachting alleen maar toenemen.

Tegelijkertijd blijkt dat veel gebruikte monitoringtools technisch meer mogelijkheden bieden dan juridisch is toegestaan. In de afwezigheid van duidelijke afwegingskaders en governance kan dit een verleiding vormen om grenzen van wat rechtmatig is te benaderen of te overschrijden. Daarbij komt dat een aantal van deze tools, zoals Coosto en OBI4wan, primair is ontwikkeld voor communicatie- en reputatiemonitoring en niet specifiek voor het domein van openbare orde en veiligheid, wat extra eisen stelt aan zorgvuldige interpretatie, rechtmatigheid en betrouwbaarheid van de verkregen informatie.

### **3.4 Samenwerking en offline informatiepositie**

In meerdere gemeenten ontbreekt de benodigde expertise om digitale signalen juridisch, ethisch én inhoudelijk zorgvuldig te duiden. Ook blijkt dat de samenwerking met ketenpartners en de interne afstemming binnen gemeenten vaak onderbenut is. Fysieke netwerken, zoals wijkprofessionals, maatschappelijke bondgenoten en jongerenwerkers, worden niet overal structureel georganiseerd of consequent ingezet als informatiebron bij de duiding van online signalen. Ook de samenwerking met politie en buurgemeenten is wisselend ingericht en veelal afhankelijk van bestaande persoonlijke relaties, in plaats van te zijn vastgelegd in samenwerkingsafspraken. Hierdoor wordt online onderzoek slechts beperkt gekoppeld aan een robuust offline tegenbeeld. Juist deze combinatie van online signalen en lokale, fysieke informatie is noodzakelijk om online dynamiek in context te plaatsen, signalen op hun juiste waarde te schatten en te komen tot proportionele, zorgvuldig afgewogen bestuurlijke keuzes.

### **3.5 Kernbehoefte: visie, afweging en organisatie**

De dominante behoefte van gemeenten richt zich niet op meer juridische kennis, maar op het gezamenlijk gesprek over visie, afwegingen en organisatorische keuzes. Gemeenten willen bewust bepalen of online onderzoek past bij hun rol, met welk doel het wordt ingezet, welke grenzen daarbij gelden en hoe dit intern moet worden georganiseerd. Daarbij bestaat ook een duidelijke behoefte aan passende, juridisch veilig ingerichte tooling die laagdrempelig is, werkt met anonimisering, logging ondersteunt en helpt om ruis van reëel risico te onderscheiden. Deze basisgesprekken, ondersteund door heldere keuzes en organisatie, zijn noodzakelijk om online onderzoek in de toekomst bewuster, doelgerichter en verantwoord in te zetten, op basis van gedeeld vakmanschap in plaats van incident gedreven improvisatie.

### **3.6 Inzet van online tooling**

Uit het onderzoek komt naar voren dat gemeenten online tooling voor OOV-doeleinden beperkt en voornamelijk reactief inzetten. Voor communicatie worden tools immers doorlopend gebruikt. Het initiatief ligt dan ook veelal bij communicatieafdelingen, waarbij gebruik wordt gemaakt van tools die oorspronkelijk zijn ontworpen voor webcare en reputatiemanagement. Deze toepassingen geven een beperkte mate van inzicht in sentimenten en publieksdynamiek en sluiten doorgaans onvoldoende aan bij de informatiebehoefte van afdelingen Openbare Orde en Veiligheid, waar juist behoefte bestaat aan duiding van risico's, intenties en mogelijke escalatie. Voor deze duiding wordt gebruik gemaakt van grootschalige datasets die ongericht zijn verzameld. Dit maakt dat niet snel wordt voldaan aan de vereisten die het gegevensbeschermingsrecht daaraan stelt.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Zie Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2023). *Handreiking gemeenten voor online onderzoek bij het handhaven van de openbare orde*. Te raadplegen via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/10/19/1-handreiking-handhaving-van-de-openbare-orde-en-veiligheid>



OOV beschikt op haar beurt vaak over beperkte ervaring met online monitoringtools en mist veelal een gestructureerd werkproces voor het verzamelen, interpreteren en vertalen van online informatie naar bestuurlijke of operationele afwegingen. De werkwijze is veelal ad hoc, persoonsafhankelijk en beperkt geborgd. Tegelijkertijd is het duiden van online signalen complex en vraagt het om specifieke expertise. Online uitingen zijn immers lang niet altijd betrouwbare indicatoren voor daadwerkelijk gedrag of risico's, en vragen daarom altijd om contextuele interpretatie, in combinatie met informatie uit het fysieke netwerk.

Tegen deze achtergrond ligt het niet voor de hand om de inzet van online tooling te benaderen als uitsluitend een technische of juridische kwestie. Veel belangrijker is een gedeelde visie op het doel van online onderzoek, de rolverdeling tussen OOV en communicatie, de samenhang met offline signalering, de organisatorische inbedding ervan en de kennis en kunde om de gevonden informatie op de juiste manier te duiden en daar bestuurlijke consequenties aan te verbinden. Tooling is op zichzelf geen voorwaarde om met online onderzoek aan de slag te gaan, en vormt niet de oplossing. Een goed handelingsperspectief vraagt in de eerste plaats om geschoolde professionals die kunnen duiden, interpreteren en reflecteren en niet om technologie.

Wanneer gemeenten toch overwegen om met tooling te werken, is het belangrijk om zorgvuldig te kijken naar de aard van het instrument. Sommige benaderingen, zoals die van Deduider, claimen een privacybewuste, topicgerichte aanpak mogelijk te maken door middel van bronselectie, pseudonimisering en abstracte duiding van discussiedynamiek. Hoewel deze werkwijze op het eerste gezicht beter aansluit bij juridische en ethische kaders, kon in dit onderzoek niet onder de motorkap worden gekeken, en is een oordeel over effectiviteit of betrouwbaarheid dus nog niet aan de orde. Wel laat dit soort voorbeelden zien dat het technisch mogelijk is om alternatieve routes te verkennen. Cruciaal daarbij blijft dat gemeenten eerst investeren in visie, organisatie en vakmanschap. De inzet van tooling kan dan eventueel ondersteunend zijn, maar kan dit nooit vervangen.

### **3.7 Nieuw product in aanvulling op bestaande instrumenten**

Om gemeenten te helpen bij online onderzoek werd op basis van onze bevindingen een instrument ontwikkeld dat is opgezet als een praktische gespreksleidraad voor online onderzoek, bedoeld om gemeenten te ondersteunen bij het maken van bewuste, onderbouwde keuzes over de inzet van online onderzoek in het kader van openbare orde en veiligheid. De leidraad is nadrukkelijk geen technisch stappenplan of juridisch protocol, maar een hulpmiddel om binnen de gemeentelijke organisatie het gesprek te voeren over visie, rolopvatting en professionaliteit. Centraal staat de vraag of, wanneer en met welk doel online onderzoek past bij de gemeentelijke verantwoordelijkheid, en hoe dit zich verhoudt tot publieke waarden, offline informatieposities en samenwerking met partners. De leidraad helpt gemeenten om vooraf stil te staan bij informatiebehoefte, proportionaliteit, organisatie, uitvoering, duiding, opvolging en borging, zodat online onderzoek niet ad hoc of toolgedreven wordt ingezet, maar als een bewust ingericht werkproces.

De meerwaarde van dit instrument ten opzichte van bestaande handreikingen en protocollen ligt in het feit dat het aanvult waar deze bestaande instrumenten ophouden. Bestaande kaders bieden gemeenten vooral juridische richting: zij beschrijven wat is toegestaan, welke stappen moeten worden doorlopen en hoe rechtmatigheid kan worden geborgd. Dat is essentieel, maar in de praktijk blijkt dat veel onzekerheid en handelingsverlegenheid juist ontstaat vóórdat die juridische toets aan de orde is. Deze gespreksleidraad richt zich daarom op de fase daarvoor: is online onderzoek noodzakelijk of ligt een andere aanpak (bijvoorbeeld offline) meer voorhanden: het expliciteren van doelen, het bepalen van de



rol van de gemeente in online omgevingen en het maken van normatieve en organisatorische keuzes. Daarnaast biedt het instrument handvatten om de spanning tussen communicatie en OOV te overbruggen, door rolverdeling, samenwerking en duiding expliciet te maken. Ook geeft het ethiek en professioneel oordeelsvermogen een expliciete plek, waar bestaande protocollen vooral juridisch normeren. Daarmee vormt de leidraad geen alternatief voor bestaande instrumenten, maar een noodzakelijke verdieping die gemeenten helpt om online onderzoek niet alleen rechtmatig, maar ook bewust, consistent en professioneel in te zetten.

## Referenties

Bantema, W. (2024). Tackling online troublemakers through an experimental administrative law approach: A local solution to a global problem? *Utrecht Law Review*, 20(4), 5–19.

Bantema, W., & De Vries, S. (2022). *Juridische spanningsvelden bij online monitoring door gemeenten*.

Bantema, W., Westers, S., & Munneke, S. (2020). *Niet bevoegd, wel verantwoordelijk: Handhavingmogelijkheden bij online aangejaagde ordeverstoringen*. Boom Bestuurskunde.

Bantema, W., Westers, S., Hoekstra, M., Herregodts, R., & Munneke, S. (2021). *Black box online monitoring bij gemeenten onderzocht: Een wankel fundament onder een stevige praktijk*. Sdu.

Bartelds, A., De Vries, S., Postma, L., Bantema, W., & Greijdanus, H. (2023). *Preventie van online aangejaagd geweld: Een praktijkverkenning naar de online werkwijze van jongerenwerkers en politie in Amsterdam Zuid-Oost*. NHL Stenden Hogeschool & Rijksuniversiteit Groningen.

Boin, A., Nooy, K., & Van der Velden, P. (2020). *Een verkeerde afslag: Een analyse van de 1 juni-demonstratie in Amsterdam*. Regionaal Beleidsteam Veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland.

COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement. (2025). *Onder druk: Evaluatie van de gebeurtenissen in Amsterdam rond de wedstrijd Ajax – Maccabi Tel Aviv op 7 november 2024*. COT Instituut.

De Boer, D., Postma, L., & Bantema, W. (2024). *Gehackt, of toch online aangejaagd? Een evaluatie van de (online) aanpak van de gemeente Alkmaar na de Legia Warszawa-incidenten*. Thorbecke Academie / NHL Stenden Hogeschool.

De Veen, L., Eysink Smeets, M., & Moors, H. (2024). *Fenomeenkaart online aangejaagde ordeverstoringen*. Den Haag.

Drouen, T., Boxum, C., Kramer, L., & Cazemier, J. (2023). *Juridisch kader online onderzoek in publiek toegankelijke bronnen door gemeenten in het kader van de openbare orde [Rapport]*. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. <https://open.overheid.nl/documenten/799e3fc2-a01c-4cd8-955f-96408dba56ff/file>

Eysink Smeets, M., Moors, H., De Veen, L., & Koelink, M. (2025). *Bloemen op de begraafplaats: De aanpak van een complottheorie in Bodegraven. En wat we daarvan kunnen leren (Politiekunde 125)*. Sdu / Politie & Wetenschap.

Gemeente Alkmaar. (2026). *Handboek online orde: Een praktisch handboek voor het bestrijden van online onrust*.

Greijdanus, H., Postmes, T., Bartelds, A., Postma, L., De Vries, S., & Bantema, W. (2023). *Interventies in de cyclus van online aangejaagd geweld: Inzichten uit een literatuurreview*. Rijksuniversiteit Groningen & NHL Stenden Hogeschool.

Moors, H., Klarenbeek, L., Berger, E., Dückers, M., Van Duin, M., Kist, G., Luesink, M., Schrijvenaars, T., & Van der Wijngaart, M. (2022). *Avondklokrellen: Lokale dynamiek in een mondiale crisis: Analyse van de voedingsbodem van de ordeverstoringen in vier Noord-Brabantse steden*. EMMA.

Postma, L., De Boer, D., & Bantema, W. (2025). *Schuldig tot het tegendeel bewezen is? Een evaluatie van de (online) aanpak van een gemeente en politie naar aanleiding van online onrust*. Thorbecke Academie / NHL Stenden Hogeschool.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten. (2024). *Protocol online onderzoek: Openbare orde en veiligheid (Publiekversie 1)*. Vereniging van Nederlandse Gemeenten.