

See discussions, stats, and author profiles for this publication at: <https://www.researchgate.net/publication/349394973>

# De onderzoeksgroep Cybersafety als voortrekker bij digitale veiligheid

Chapter · February 2021

---

CITATIONS

0

1 author:



**Willem Bantema**

NHL Stenden University of Applied Sciences

42 PUBLICATIONS 15 CITATIONS

SEE PROFILE

Some of the authors of this publication are also working on these related projects:



Opinie over bestuurlijke handhaving en digitaal [View project](#)



Bestuurlijke handhaving en digitalisering [View project](#)



# Lectoraat Cybersafety

De  
onderzoeksgroep  
Cybersafety als  
voortrekkers bij  
digitale veiligheid

**Willem Bantema**

## 1 De onderzoeksgroep Cybersafety

De onderzoeksgroep cybersafety verricht hoogwaardig praktijkgericht onderzoek om digitale veiligheid te bevorderen in de digitaliserende samenleving, speciaal in de Nederlandse context. De groep doet onder andere onderzoek naar hoe mensen, bedrijven en overheden zich beter kunnen beschermen tegen digitale aanvallen (onderzoek naar weerbaarheid; Jansen, 2018) en onderzoekt hoe overheden (waaronder ook politie<sup>3</sup>) kunnen bijdragen in veiligheidsbeleid en wat hun rollen en verantwoordelijkheden in het digitale domein zijn (bestuurlijke handhaving en digitalisering).

Het onderzoek werkt door in onderwijs, de beroepspraktijk en beleid en levert daarnaast een wezenlijke bijdrage aan de wetenschappelijke kennisvoorraad.



## 2 Agenda setting

Lange tijd bleven gemeenten en burgemeesters buiten schot als een partij met een rol in het bevorderen van digitale veiligheid. Nederlandse burgemeesters hebben een bijzondere positie op het gebied van veiligheid doordat zij eigenaar zijn van de portefeuille openbare orde en veiligheid en een

# Gemeenten ervaren noodzaak online monitoring

Het eerdere onderzoek door de onderzoeksgroep Cybersafety dat is gepubliceerd onder de treffende titel 'Burgemeesters in Cyberspace' heeft geleid tot twee vervolgonderzoeken. Willem Bantema diept de bestuurlijke handhaving verder uit, terwijl docent/onderzoeker Saskia Westers zich met Maarten Hoekstra toespitst op online monitoring door gemeenten. 'Het onderzoek geeft meer inzicht hoe gemeenten zich hiermee bezig houden.'

Het vervolgonderzoek vindt plaats in samenwerking met de Rechtenfaculteit van de Rijksuniversiteit Groningen (RUG), waar nog eens drie onderzoekers de juridische knelpunten en kaders van het online in kaart brengen van berichtgeving door gemeenten beschrijven. De gemeenten hebben vragenlijsten ontvangen en worden geïnterviewd over de rol die online monitoring speelt, welke werkwijze wordt

gehaant en van welke bronnen zij gebruik maken. 'We vragen door naar de knelpunten die gemeenten bij het online monitoren ervaren en of zij over voldoende mensen beschikken en technische middelen.'

Het onderzoek dat in het najaar van 2020 wordt gepubliceerd verkeert inmiddels in een afrondende fase, aldus Westers. 'Zo'n 60 procent van de gemeenten die in het onderzoek participeren maakt gebruik van een monitoringstool die het mogelijk maakt snel door alle data van verschillende bronnen zoals social media, vlogs, blogs en internetfora te zoeken op de naam van de gemeente of een bepaald trefwoord zoals corona, Sinterklaas of Koningsdag. Andere ondervraagden zoeken uitsluitend of aanvullend handmatig naar treffers. 'We vragen daarnaast ook door naar ethische aspecten zoals of de gemeente zelf vindt dat zij mag monitoren of dat er

verregaand pakket aan bevoegdheden tot hun beschikking hebben om die te handhaven. Openbare orde is gericht op de 'normale gang van zaken in het publieke domein' (Jong e.a., 2017). In 2010 vraagt een rechtenstudent zich voor het eerst af of cyberspace of delen ervan tot de openbare orde gerekend moeten worden en of de burgemeester daar dan ook een verantwoordelijkheid heeft (Vols, 2010). Het werk krijgt echter geen vervolg en het thema verdwijnt weer naar de achtergrond, totdat de onderzoeksgroep (toen nog lectoraat cybersafety) het onderwerp omarmt. Project X in Haren (2012) speelde daarin een belangrijke rol. Bij Project X Haren was er een meisje uit Haren wier uitnodiging voor een verjaardagsfeestje werd gekaapt door derden, vervolgens massaal via Facebook werd gedeeld en uiteindelijk leidde tot grote mensenmassa's met verscheidende vernielingen tot gevolg. Door toenmalig NHL werd samen met de gemeente Leeuwarden (Ferd Crone) en het NGB (Wouter Jong) een kennisconferentie georganiseerd over de rol van burgemeesters in cyberspace. De teneur bij deze conferentie was dat burgemeesters voor zichzelf geen rol zagen weggelegd in de digitale wereld.<sup>4</sup> Dat weerspiegelt heel goed de toenmalige tijdsgeest. Ook in het in 2010 gepubliceerde *Zakboek openbare orde en veiligheid* van het NGB komen te termene cyber, internet, digitaal en of digitale niet voor (Stol & Strikwerda, 2017). Een eerste subsidieaanvraag in 2015 van NHL Hogeschool voor een onderzoek naar mogelijkheden voor virtuele ordehandhaving door burgemeesters werd niet gehonoreerd met een verwijzing naar een gebrek aan urgentie en te weinig vraagarticulatie vanuit de praktijk. Het jaar daarop, in 2016, werd een vergelijkbare aanvraag programma Politie en Wetenschap wel gehonoreerd.<sup>5</sup> In 2016 is het fundament gelegd voor een onderzoek met grote maatschappelijke impact.

## 3 De kiemfase

Vanaf 2017 deden onderzoekers van de toenmalige NHL samen met onderzoekers van de Rijksuniversiteit Groningen een multidisciplinair onderzoek naar de mogelijkheden voor burgemeesters om preventief op te treden in gevallen waarbij de openbare orde wordt verstoord of verstoord dreigt te raken door wat online gebeurt (Bantema, 2018). De onderzoekers voeren een juridische analyse uit (wat kan en mag) en kijken hoe vanuit de praktijk wordt gekeken naar de rol van

meer juridische kaders en mogelijkheden wenselijk zijn.'

Westers kan zich goed voorstellen dat op het huidige onderzoek dat in opdracht van Politie en Wetenschap plaatsvindt een vervolg komt. Daarbij zou als vertrekpunt de burger centraal kunnen staan en hoe die de monitoring ervaren door gemeenten en mogelijk andere bij de openbare orde betrokken organisaties. 'Wat zij vinden blijft nu nog buiten beeld.' Op dit moment houden gemeenten zich vooral vanuit communicatieoogpunt bezig met het volgen van online berichten. 'Het hoofddoel is om op die manier in een vroeg stadium te achterhalen of de gemeente op bepaalde zaken moet inspelen omdat die vaak opduiken in berichten zoals klachten over losliggende tegels in trottoirs, wegenonderhoud of groenbeheer. Zo hopen ze hun dienstverlening te vergroten.' Onderschiedt daaraan is dat degenen die

zich bezig houden met de online informatievergaring zaken tegenkomen die raken aan de handhaving van de openbare orde. 'Dan gaat het er om ergens in te kunnen grijpen voordat het escaleert.'

In het algemeen ondersteunt de online monitoring de gemeenten om een beter beeld te krijgen van de sentimenten die op dat moment onder burgers leven. Westers: 'Het helpt de informatiepositie te versterken.' Toch zijn er ook veel gemeenten die tevens het openbare orde aspect belangrijk vinden bij het volgen van de digitale berichtenstroom. Enkele grotere gemeenten hebben zelfs aparte afdelingen opgetuigd die het nieuws op de voet volgen. Het zou volgens Westers een goede zaak zijn als gemeenten op grond van de onderzoeksuitkomsten met elkaar in gesprek raken over wat ze wel of niet nodig achten op het gebied van online monitoring en de implicaties die dat eventueel voor burgers heeft.

gemeente en burgemeesters bij ordehandhaving en ook of burgemeesters voor zichzelf een rol zien weggelegd online. Dat praktijkonderzoek is uitgevoerd aan de hand van interviews met 33 experts (waaronder politie, veiligheidsregio's, CCV, wetenschappers, juristen, ambtenaren openbare orde en veiligheid en politiemensen) en veertien burgemeesters. Vanwege het verkennende karakter van het onderzoek is overwegend het sneeuwbalprincipe gebruikt om in kaart te brengen welke mensen uit de praktijk en welke burgemeesters ons input zouden kunnen geven voor het onderzoek. Tijdens het onderzoek, dat zelfs later in een recensie een actieonderzoek is genoemd<sup>6</sup>, worden door onderzoekers het thema en tussentijdse uitkomsten gepresenteerd op verschillende themadagen rondom gemeentelijke veiligheidsbeleid. Zij treffen daarbij onder andere ook partijen zoals de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), de G40 en de NGB. Bij de oogstfase zal meer aandacht zijn voor de valorisatie van het onderzoek en de doorwerking ervan.

#### 4 Uitkomsten

Het gedrag van mensen in een sterk gedigitaliseerde maatschappij laat zich echter steeds moeilijker scheiden in een 'online' en 'offline' deel. In werkelijkheid zijn die twee werkelijkheden daarvoor te sterk met elkaar verweven.' Enkele voorbeelden die in het rapport worden genoemd zijn online oproepen tot illegale feesten en evenementen, oproepen tot demonstraties en tegendemonstraties, doelbewuste verspreiding van nepnieuws (en onrust op sociale media en offline) en treitervloggers

## 'Interessant hoe jongeren omgaan met digitale privacy'

Ze heeft zich als een terriër vastgebeten in het onderwerp en is voorlopig niet van plan los te laten. Tineke Jongasma verdiepte zich in haar derdejaars stage van de opleiding Integrale Veiligheidskunde aan NHL Stenden Hogeschool in cybersafety. 'Ik was al snel de cyberexpert.' Ze volgde vervolgens een vierdejaars minor over het onderwerp en wijdt inmiddels haar afstudeeronderzoek aan de vraag hoe jongeren met hun digitale privacy omgaan. Volgens haar is er zeker bij jeugdige gebruikers veel onbekendheid met de do's en dont's.

Jongasma liep haar stage bij de gemeente Weststellingwerf waar ze zich mede bezig hield met het opstellen van een nieuw veiligheidsbeleid. Een kolfje naar de hand van een studente Integrale Veiligheidskunde. Cybercrime was een van de punten die de gemeente in het beleidsprogramma wilde verankeren. Onderwerpen zoals diefstal door cybercrime en hoe daarin als lokale overheid te handelen, passeerden de revue. 'Ik maakte in mijn aanbevelingen gebruik van onderdelen van het

onderzoek dat de onderzoeksgroep Cybersafety had uitgevoerd en bezocht het door hen georganiseerde congres 'Tijd voor digitale veiligheid'. Weststellingwerf onderkende het belang van het onderwerp zeker, maar wist nog niet hoe ze dat handen en voeten konden geven in het beleid. Na haar stage vroeg de gemeente Jongasma door te werken om een uitvoeringsplan cybercrime op te stellen. 'Zeker nu de wereld steeds digitaal wordt, vind ik dat de overheid, maar ook de politie in de opsporing, hier iets aan moeten doen. Het is belangrijk om weerbaarder te worden, hoe lastig de opsporing ook is.'

Inmiddels is er een nieuwe stagiaire van Integrale Veiligheidskunde werkzaam bij de gemeente die een vervolgonderzoek uitvoert naar e-fraude. 'Zij heeft van de gemeente mijn rapport gekregen om op de bevindingen voort te bouwen. Ik voel me zeer vereerd.' Het geeft volgens Jongasma wel aan hoe het onderwerp in het brandpunt van de belangstelling staat, zeker bij justitie, politie en overheden. Haar opleiding biedt ook in het derde jaar de minor

die onder andere gezagsdragers filmen (ondermijnen, plagen) en vervolgens die beelden op Youtube zetten. Het gedrag is op het randje en de politieagenten hebben geen stok om mee te slaan. Als gevolg van de beelden, waarbij ook inwoners van Zaanstad worden lastiggevallen in de video's, komt er ook online een beweging op gang om de zogenaamde 'treitervlogger' aan te pakken. Het is duidelijk dat het niet gek is dat aan een online rol voor burgemeesters wordt gedacht.

Hebben burgemeesters dan ook mogelijkheden om met hun openbare-ordebevoegdheden in te grijpen in de online wereld? De belangrijkste conclusie van het onderzoek was dat burgemeesters, hun bevoegdheden niet kunnen inzetten. Er zijn meerdere problemen aan te wijzen bij een online toepassing van bevoegdheden. Voor een deel is dat het gevolg van bevoegdheden die voor een groot gedeelte tot stand zijn gekomen aan het einde van de negentiende eeuw. De eerste geslaagde vlucht van de gebroeders Wright moest nog volgen, televisie bestond nog niet en zeker aan het internet was nog niet gedacht bij de ontwikkeling van die wetgeving. Zo bezien is het niet zo vreemd dat de bevoegdheden die toen zijn ontwikkeld, lastig toepasbaar zijn.

Eén van de drie grootste problemen is dat digitale bedreigingen zich niet aan fysieke gemeentegrenzen houden. Een burgemeester mag van oudsher alleen binnen zijn eigen gemeente optreden. Wanneer iemand uit een andere gemeente oproept tot een massale samenkomst, is de burgemeester van de ontvangende gemeente niet bevoegd om dat te voorkomen. Een ander probleem is dat ingrijpen al snel een ontoelaatbare inbreuk op grondrechten betekent, zoals de vrijheid van meningsuiting. Preventief ingrijpen via het internet betekent in veel gevallen het

cybersafety aan, dan gaat de aandacht vooral uit naar de technische kant. In het vierde jaar ligt de focus op de menselijke factor en sociale aspecten die een rol spelen in de voorlichting en bewustwording over de digitale veiligheid. 'Ik heb weer veel nieuwe dingen geleerd.'

Het mooie vindt Jongasma dat de opleiding allerlei facetten aansnijdt die bij cybersafety om de hoek komen kijken. Van het gebruik van bodycam door de politie tot aan kinderprostitutie op internet en waarom dat een zo'n moeilijk uit te roeien kwaad is. Maar ook het gebruik van ANPR-camera's voor de registratie van kentekens kwam aan bod of ethisch hacken en het gebruik van serious gaming om bewuster te zijn van privacyaspecten. 'Juist omdat de kennis over digitale veiligheid toepasbaar is binnen veel organisaties is die brede aandacht heel prettig' Geleidelijk rijpt bij Jongasma het inzicht dat preventie en de aspecten van privacy en bewustwording haar het meest aanspreken. De afstudeerscriptie hoe jongeren omgaan met digitale privacy past in dat spoor. 'Ik heb mijn literatuuronderzoek afgerond en

heb inmiddels een enquête onder jongeren uitgezet.' Als referentie dient een onderzoek uit 2014 getiteld 'Tieners en online privacy; een onderzoek naar de manier waarop tieners omgaan met hun privacy op het internet' van Mijn Kind Online. 'Mijn vragenlijst sluit op dat onderzoek aan, zodat ik een vergelijking kan maken tussen toen en nu.' Ze richt zich daarbij op jongeren tussen tien en veertien jaar.

'De meeste jongeren zitten in een spagaat. Ze vinden privacy belangrijk maar denken gelijk dat alles toch al bekend is en hun gedrag er dus niet toe doet. Ze hebben zoiets van: 'daar moet je niet over zeuren.' Ik vind het interessant te onderzoeken waarom ze dat zeggen.'

Het doet Jongasma deugd dat het uitvoeringsprogramma dat zij voor Weststellingwerf schreef, nu daadwerkelijk door de gemeente wordt gebruikt. Het bewijst voor haar de relevantie van de opleiding en het maatschappelijke nut.

aanpassen of verwijderen van berichten van mensen, terwijl de burgemeester daartoe niet bevoegd is. Vrijwel alle gedragingen op het internet zijn uitingen. Uitingen die niet strafbaar zijn gesteld vallen ook buiten het bereik van de burgemeester, maar dat betekent niet in alle gevallen dat ze niet tot verstoringen kunnen leiden. Ook is het lastig om in te schatten wat de gevolgen op straat kunnen zijn van dreigende berichtgeving. Sommige oproepen via sociale media mondten uit in grote verstoringen, terwijl ze in andere gevallen weinig navolging krijgen. Dat maakt de verantwoording bij een eventueel ingrijpen lastig.

De voor het onderzoek benaderde burgemeesters denken wisselend over de mogelijkheid en wenselijkheid van het online toepassen van hun bevoegdheden in een online wereld. Sommige burgemeesters willen geen bevoegdheden op het internet, omdat ze vinden dat burgemeesters zich verre van uitingen van burgers moeten houden en optreden door het Openbaar Ministerie en het strafrecht meer voor hand ligt. Anderen geven aan dat zij zich verantwoordelijk voelen voor de openbare orde binnen hun gemeente en dat online dreigingen binnen hun gemeente daar ook onder vallen. Enkele burgemeesters geven de voorkeur aan verandering van wetgeving, waardoor ook online ingrijpen door burgemeesters mogelijk wordt gemaakt. Sommigen pleiten voor de oprichting van een landelijke autoriteit die beter online kan handhaven.

## Lectoraat helpt burgemeesters beter grip te krijgen op rol in cyberspace

Het is als tasten in het duister en voortschrijden in dichte mist. De vraag hoe overheden en dus ook burgemeesters moeten omgaan met online reuring, oproepen tot protest of oploophjes valt moeilijk in een handvest te gieten. In zijn werk als fulltime adviseur crisisbeheersing van het Nederlands Genootschap van Burgemeesters zag Wouter Jong burgemeesters worstelen met de wenselijkheid en mogelijkheden om preventief in te grijpen. De onderzoeken van het lectoraat Cybersafety hielpen meer grip op cyberspace te krijgen.

Het Project-X-incident in Haren waarbij een Facebook melding van een feest bij een zestienjarig meisje thuis werd gedeeld en voor zo'n toeloop zorgde dat vernielingen volgden, gold in de woorden van Jong als

'gamechanger'. Het wakkerde de discussie aan onder burgemeesters welke rol zij moesten en konden spelen bij online incidenten die effect hadden op de openbare orde. 'Een van mijn aandachtspunten bij het Genootschap was het geven van advies aan burgemeesters bij crisis. Het gaat dan veel over communicatie en bevoegdheden.' Zo kwam Jong in contact met Willem Bantema en Wouter Stol van het lectoraat Cybersafety.

In eerste instantie was de algemene opinie onder burgemeesters dat zij zich strikt aan het territorium van de gemeente hielden en dus met ingrijpen in cyberspace weinig op hadden. De incidenten in Haren en later Enschede, Geldermalsen en vorige jaar in de aanloop naar de Sneekweek, maakten die positie lastiger vol te houden. 'Uiteindelijk gaat het in die

## 5 Doorwerking

Naar aanleiding van het onderzoek 'Burgemeesters in cyberspace' zijn twee vervolgstudies gehonoreerd die beide zijn gestart in 2019 en in 2020 worden afgerond.

Het eerste onderzoek betreft een praktische studie naar interventiemogelijkheden van burgemeesters om openbare ordeverstoringen waarbij internet een rol speelt te kunnen voorkomen of handhaven. Zoals gezegd biedt de juridische route, gebaseerd op de bevoegdheden van burgemeesters online, weinig mogelijkheden voor een online toepassing. Daarom is een vervolgonderzoek voor het Centrum Voor Criminaliteitspreventie en veiligheid (CCV) en het Ministerie van Justitie en Veiligheid (J & V) gestart naar de niet-juridische handhavingsmogelijkheden of interventies van burgemeesters. Die zijn overwegend gebaseerd op gezag van de burgemeester en geleerde lessen op dat gebied. Het onderzoek wordt in de zomer gepubliceerd en is getiteld: *Niet bevoegd, wel verantwoordelijk, handhavingsmogelijkheden bij online aangejaagde ordeverstoringen*.

Een tweede vervolgonderzoek is in opdracht van het Programma Politie en Wetenschap en gaat over de wijze waarop gemeenten online monitoren en tegen welke knelpunten of juridische grenzen ze daarbij aanlopen. Uit het vooronderzoek bleek dat gemeenten op verschillende manieren proberen om op de hoogte te zijn wat er online speelt. Er lijken onder andere verschillen te zijn in de intensiteit waarmee ze dat doen. Doel van het onderzoek is om in kaart te brengen wat gemeenten precies doen (en waarom) op het gebied van online monitoring ten behoeve van de openbare orde en veiligheid, met bijzondere aandacht voor juridische aspecten en de mate waarin daar in de praktijk rekening mee wordt gehouden. Het onderzoek heeft onder andere tot doel om gemeenten daarin te ondersteunen. Monitoring kan belangrijk zijn. Wanneer gemeenten niet weten wat er speelt kunnen ze zelf geen interventies inzetten. Tegelijkertijd heeft ook de politie een taak voor de openbare orde en veiligheid (uitvoering) en kan het zijn dat er dubbel werk wordt verricht.

discussie toch vaker over vaardigheden, met name communicatief om online reuring binnen de perken te houden, dan over bevoegdheden. Die houd je liever in de achterzak', constateert Jong. 'Het gaat eigenlijk veel meer om wat er in de gereedschapskist zit en welke interventies je wel kunt plegen', stelt Jong. Zo kan een burgemeester zich al in een Facebookgroep bemoeien met een discussie die uit de hand dreigt te lopen. Anderzijds kan het een overweging zijn juist terughoudendheid te betrachten om geen olie op het vuur te gooien. Humor of relativisering kan een krachtig wapen zijn om de kou uit de lucht te halen. 'Dankzij het lectoraat hebben burgemeesters daar meer gevoel voor gekregen. Het lectoraat heeft voorbeelden opgehaald in het land door burgemeesters te interviewen.'

Er is dankzij het werk van het lectoraat en de onderzoeken ook ruimte voor nuancering. 'In het begin lieten we ons allemaal erg leiden door social media. Op de lange termijn kijkend is het zaak je niet gek te laten maken door de eerste de beste tweet in je gemeente. Soms is het goed een pas op de plaats te maken.' Uiteindelijk ligt de kracht van het burgemeesterschap offline, de rust herstellen in de eigen gemeente en het gesprek aangaan. 'Op social media bemoeit al snel half Nederland zich met een kwestie die lokaal speelt. Het besef groeide dat burgemeesters er beter aan doen zich vooral op de eigen burgers te richten.' De bevindingen van het lectoraat waren volgens Jong een 'eyeopener'.

Al snel bleek dat het onderzoekdomein interessant is voor de media. Zo was er aandacht voor het onderzoek in regionale kranten zoals Leeuwarder courant<sup>6</sup> en het Friesch Dagblad<sup>7</sup>, en via Radio 1<sup>8</sup> en Binnenlands Bestuur.<sup>9</sup> Ook de vervolgstudies naar bestuurlijke interventies<sup>10</sup> en gemeentelijke monitoring van de openbare orde<sup>11</sup> zijn onder andere via regionale kranten gepresenteerd aan een breder publiek. Het onderzoek beperkt zich niet tot bijdragen in de krant en andere media. Er is doorwerking in wetenschappelijke kennis en discussies met vakgenoten. Naast het onderzoeksrapport 'Burgemeesters in cyberspace' zijn er bijdragen voor wetenschappelijke tijdschriften zoals Bestuurswetenschappen (Bantema, te verschijnen) en Cahier en wordt momenteel een bijdrage geleverd aan een boek over digitale veiligheid en de stad (Stol & Bantema, te verschijnen) Daarnaast is op een internationaal congres aandacht gevraagd voor het thema (International Conference on Public Policy 2019), en wordt een zogenoemde working paper verder uitgewerkt tot een internationaal te publiceren wetenschappelijk artikel (Bantema, 2019). De onderzoeksgroep Cybersafety vindt het belangrijk dat kennis niet alleen nationaal, maar ook internationaal doorgang vindt.

Doorwerking in de praktijk is een lastig aspect om toe te lichten. Toch zijn er in dit geval duidelijk waar te nemen resultaten bereikt op dit gebied. Eén van de resultaten betreft publicaties in relevante podia voor praktijkmensen op dit gebied, zoals in Ibestuur<sup>12</sup>, het Burgemeestersblad (de onderzoeksgroep). Een heel concreet effect van het onderzoek betrof de aanwezigheid van onderzoekers van de onderzoeksgroep Cybersafety bij de Lochemconferenties in 2019, een soort opleidingsdagen voor burgemeesters waarbij van januari tot maart in zes bijeenkomsten met in totaal tweehonderd burgemeesters, digitale veiligheid centraal stond en een vertegenwoordiger van onderzoeksgroep als expert mocht optreden in een paneldiscussie. In het verlengde daarvan mocht de onderzoeksgroep eind 2019 een hele dag onderwijs verzorgen voor het door het NGB ingestelde vak 'de

## 'Groeiend online onveiligheidsgevoel bij burgers'

De gemeente Leeuwarden ziet wel degelijk voor zichzelf een rol weggelegd op het gebied van cybersafety. Dit jaar stelt het college van B&W de cyberagenda vast, waarin heel concreet staat welke ontwikkelingen zich online op het gebied van openbare orde en criminaliteit aftekenen en wat burgemeester en gemeente daarin voor taken hebben. 'Uit de recent gehouden leefomgevingsenquête blijkt dat het onveiligheidsgevoel van burgers online meer toeneemt dan in de fysieke leefomgeving' aldus veiligheidsadviseur Claire de Jong van de gemeente Leeuwarden. 'Daar moeten we wat mee.'

De Jong schat in dat Leeuwarden in Nederland behoort tot de koplopers onder de gemeenten ten aanzien van het agenderen van online

veiligheidsvraagstukken. Die pioniersrol is mede te danken aan de korte lijntjes die zij heeft met de onderzoeksgroep Cybersafety. De lector Wouter Stol en diens rechterhand Willem Bantema kent zij al lange tijd. 'We sparren geregeld, over en weer opperen we dan ideeën voor onderzoek.'

Nadat het lectoraat startte kwam al snel de vraag of de gemeente Leeuwarden mee wilde doen met een onderzoek naar de rol van burgemeesters in cyberspace. 'We zijn vijf jaar geleden samen aan de zoektocht begonnen. Het was in die jaren een nieuwe ontwikkeling. Tegenwoordig is cybersafety een hot-item.' Het dilemma was vooral dat de bevoegdheden van burgemeesters louter binnen de gemeentegrenzen gelden, terwijl online openbare orde issues gecreëerd kunnen zijn in het buitenland.



cyberburgemeester'.<sup>13</sup> Op die dag waren zestig burgemeesters aanwezig. Volgens de organisatie (Wouter Jong) was dat een ongekende opkomst voor het thema digitale veiligheid en zouden er enkele jaren eerder alleen maar technisch geschoolde medewerkers naar de bijeenkomst zijn gestuurd om de burgemeesters te vertegenwoordigen. De meest concrete en tastbare doorwerking van het onderzoek is zichtbaar in Digitale Agenda van de VNG, waar expliciet wordt verwezen naar het onderzoek 'burgemeesters in cyberspace' en een actielijn openbare orde bevoegdheden en rollen voor lokale bestuurders is opgenomen.<sup>14</sup> In het onderwijs heeft het onderzoek een doorwerking gekregen als tentamenstof (kennis) voor de minor Cybersafety (jaar 4), zijn er verschillende colleges verzorgd voor minoren cybersafety, de minor Recht, Bestuur en Veiligheid, HBO recht en in het eerste jaar van Integrale Veiligheid. Daarnaast speelt het onderzoek een belangrijke rol in de HBO master Cybersafety die momenteel wordt ontwikkeld en wordt gekeken hoe het Thorbecke Academie-breed, onder andere door samenwerking met bestuurskunde te versterken, in het curriculum kan landen.

### 6 Een nieuwe fase

Waar deze bijdrage begon met het agenderen van digitale veiligheid en dat het geregeld voorkwam dat bestuurders verontwaardigd reageerden op vragen over hun rol in cyberspace is er inmiddels, nog geen tien jaar later, een geheel andere situatie aan het ontstaan. Zo zijn er bestuurders die zelfs zeggenschap en verantwoordelijkheid claimen over de virtuele openbare ruimte. In november 2019 schrijft burgemeester Halsema van Amsterdam in het voorwoord van de Amsterdamse 'Agenda Digitale Veiligheid': 'Als burgemeester van deze stad ben ik verantwoordelijk voor de openbare orde en veiligheid, waaronder ook de virtuele openbare ruimte.' Dat een burgemeester verantwoordelijkheid claimt voor de veiligheid in het digitale domein is een modern en tegelijk ook een juridisch interessant gegeven. Recent vraagt een andere burgemeester zich af of hij ook een digitaal gebiedsverbod kan opleggen en of hij naast het sluitingen van woningen ook internetverbindingen kan afsluiten. Daarnaast zijn er op verschillende plekken cyberburgemeesters benoemd. Samengevat breekt momenteel een fase aan waarin er vanuit de praktijk natuurlijke voortrekkers ontstaan om digitale veiligheid aan te jagen. De onderzoeksgroep staat graag aan hun zijde om deze uitdagingen tegemoet te treden en te anticiperen op nieuwe ontwikkelingen.

Die moeilijke afbakening van rol en taken maakt dat De Jong verwacht dat het onderzoek naar cybersafety continue doorgaat. 'De online criminaliteit neemt nog altijd toe.' Op het gebied van monitoring van online berichten loopt Leeuwarden voorop. Als beleidsadviseur openbare orde en veiligheid behoort crowdmanagement tot de taken van De Jong. 'Collega's van communicatie volgen desgewenst dag en nacht de berichtenstroom op online platforms. Ik weet precies wat er speelt. We hebben meerdere scenario's klaarliggen die we afstemmen op de online monitoring.' Een voorbeeld. Met een zekere regelmaat houdt de gemeente Leeuwarden onder de burgers een leefomgevingsenquête om zo een vinger aan de pols te houden bij wat er onder de inwoners leeft. Twee

jaar terug liet De Jong enkele vragen op het gebied van cybersafety opnemen. Onlangs is de enquête opnieuw gehouden. In samenspraak met lector Wouter Stol zijn wederom enkele vragen opgenomen die betrekking hebben op online veiligheid. Doordat Stol ook lijntjes heeft met onderzoekers in New York en Utrecht, worden daar in soortgelijke enquêtes dezelfde vragen opgenomen zodat er eventueel vergelijkingen kunnen worden gemaakt. 'We kunnen misschien achterhalen of bijvoorbeeld ouderen in toenemende mate het slachtoffer zijn van phishing of juist jongeren. Dan kunnen wij als gemeente daar weer een strategie op afstemmen om tot een betere aanpak te komen. Dat 'out of the box' denken van de onderzoekers maakt voor mij het contact zo waardevol. We weten elkaar goed te vinden.'

# ‘Burgemeesters gaan het liefst in gesprek’

**D**e onderzoeksgroep Cybersafety kan jaren vooruit met studies op het raakvlak van openbaar bestuur en digitalisering. Na het onderzoek dat uitmondde in het rapport *Burgemeesters in Cyberspace* werkt het lectoraat aan enkele vervolgen. Een onlangs afgeronde interventiestudie wijst uit dat 71 procent van de burgemeesters zich verantwoordelijk voelt voor verstoringen waarbij internet een aanjagende rol speelt. Van hen zegt 68 procent, een ruime meerderheid dus, dat zij over genoeg instrumenten beschikken om de openbare orde gevolgen van cyberspace te kunnen handhaven. ‘De minst harde sancties hebben duidelijk de voorkeur.’

**Onderzoeker Willem Bantema** verwacht dat de resultaten van de vervolgstudie naar interventies in het najaar 2020 in boekvorm verschijnen. Tevens komt er een webinar rond het thema en publiceert hij een factsheet. Op de enquête die de onderzoeksgroep aan burgemeesters stuurde met vragen zoals of zij behoefte hebben aan meer instrumenten voor het bewaken van de openbare orde online en welke dat dan moeten zijn, reageerde 27 procent van alle burgemeesters. ‘Hoewel



burgemeesters juridisch amper mogelijkheden hebben tot ingrijpen zijn ze wel verantwoordelijk voor eventuele fysieke gevolgen. Dat blijft een spagaat.’

De uitkomsten van het onderzoek wijzen uit dat de eerste burger voorlopig prima uit de voeten kan met de instrumenten die hem ten dienste staan bij handhaving van de openbare orde. ‘De vraag naar meer juridische mogelijkheden is niet heel groot’, aldus Bantema. Hij tekent daarbij aan dat de interventiestudie focust op enkele zaken en dat cybercrime daar nog geen onderdeel van uitmaakt. ‘Met de hacks bij de gemeente Lochem

en de universiteit van Maastricht in 2019 en 2020 zie je dat op dat gebied nog veel beweging is.’ Hij vermoedt dat het nieuwe vragen opwerpt over de rol van het openbaar bestuur, die nader onderzoek vergen.

Wat bovenal duidelijk wordt uit de verschillende onderzoeken naar de positie van burgemeesters in cyberspace is dat zij vooral het gesprek prefereren boven sancties. ‘Het burgemeesterschap drijft vooral op vaardigheden. Burgemeester moeten mensen verbinden, zij willen praten en in contact blijven, ook met mensen die het niet eens zijn met bepaalde zaken.’ De geïnterviewden geven dan ook diverse voorbeelden hoe zij met een bepaalde escalatie online of offline zijn omgegaan en welke lering ze daaruit trekken. ‘Dreigen met een dwangsom is eigenlijk een vorm van pokeren, voor de rechter houdt het waarschijnlijk geen stand’, aldus Bantema. De interventiestudie bevat eveneens tips van experts over online en offline communiceren. In het publieke debat dat zich ontspint ziet de onderzoeker dat sommige burgemeesters een voortrekkersrol willen spelen. Zij bepleiten bijvoorbeeld een digitaal gebiedsverbod. Met hen wil Bantema graag verder in gesprek. ‘Op basis van huidige jurisprudentie denk ik niet dat zulke zware middelen stand houden.’ Maar desgevraagd zal de onderzoeksgroep de mogelijkheden graag nauwkeuriger in kaart brengen.

Naar aanleiding van de grote gevallen van cybercrime en de enorme impact die zij hadden op de openbare orde heeft de Vereniging Nederlandse Gemeenten contact opgenomen met de onderzoeksgroep. ‘De vraag is of burgemeesters een actieve rol hebben bij cybercrime’, aldus Bantema. ‘Dit onderwerp is in een stroomversnelling terecht gekomen en de VNG zoekt denkkracht. Wij doen als onderzoeksgroep graag mee op basis van onze expertise.’

Er loopt ondertussen nog een kleiner onderzoek naar cybercrisisen en wat voor gevolgen grootschalige online verstoring heeft voor de openbare orde. Dat onderzoek dient als voorstudie voor een grotere aanvraag samen met de Haagse Hogeschool.

Een andere langdurige studie tekent zich af in samenwerking met de Haagse Hogeschool naar de ontwikkeling van zogenoemde Smart cities en de gevolgen van die samenballing van technologie in steden op privacy en veiligheidsvraagstukken. ‘Het is een trend waar grote gemeenten bovenop zitten.’ Van alle drie genoemde studies is Bantema de projectleider. Hij concludeert tevreden dat de vraag om als kennispartner mee te doen impliceert dat de onderzoeksgroep Cybersafety van NHL Stenden kennelijk ook landelijk meetelt.