

Signalerend openbronnenonderzoek in de gemeentelijke openbare ordepraktijk

Onderzoeksrapport

18-2-2026



HOOGHIEMSTRA
&
PARTNERS
strategisch en juridisch advies



THORBECKE
ACADEMIE

NHL STENDEN

Signalerend openbronnenonderzoek in de gemeentelijke openbare ordepraktijk

Onderzoeksrapport

Signalerend openbronnenonderzoek in de gemeentelijke openbare ordepraktijk: Kennis, vaardigheden en juridisch-ethische randvoorwaarden voor verantwoorde toepassing door gemeenten

Lectoraat Bestuur en Veiligheid in een
Digitaliserende Samenleving,
NHL Stenden Hogeschool



Hooghiemstra & Partners



Pro Facto



18 februari 2026 – versie 1.1 (definitief)

Colofon

NHL Stenden Hogeschool
Rengerslaan 8-10
8917 DD Leeuwarden

<https://www.nhlstenden.com/onderzoek/lectoraten/cybersafety>

Dit onderzoek is in opdracht van Regionaal Bestuurlijk Politie Overleg – uitgevoerd door het Lectoraat Bestuur en Veiligheid in een digitaliserende samenleving van NHL Stenden Hogeschool, Pro Facto, bureau voor bestuurskundig en juridisch onderzoek en Hooghiemstra & Partners, strategisch en juridisch adviesbureau op het raakvlak van data en recht.

Auteurs:	Dustin Sajoe, Willem Bantema (NHL Stenden Hogeschool), Christian Boxum (Pro Facto) en Thijs Drouen (Hooghiemstra & Partners)
Opdrachtgever:	Regionaal Bestuurlijk Politie Overleg (RBPO)
Datum:	18 februari 2026
Versie:	1.1 (definitief)

Voor de inhoud van dit rapport zijn de onderzoekers verantwoordelijk. Het leveren van een bijdrage (als medewerker van een organisatie of als lid van de begeleidingscommissie) betekent niet automatisch dat de betrokkene instemt met de gehele inhoud van het rapport.

© 2026 NHL Stenden Hogeschool. Auteursrechten voorbehouden.

Samenvatting

Gemeenten worden in de openbare ordepraktijk steeds vaker geconfronteerd met incidenten en maatschappelijke spanningen die (mede) online ontstaan en doorwerken naar de fysieke leefomgeving. Digitale platformen maken signalen die relevant kunnen zijn voor de openbare orde vaak vroeg zichtbaar. Deze informatie, indien vroegtijdig bekend, biedt gemeenten gelegenheid zich goed voor te bereiden. Tegelijkertijd zijn gemeenten beperkt in wat ze online mogen doen, ze hebben een bestuurlijke rol en bevoegdheden op het gebied van openbare orde en veiligheid maar geen opsporingsmandaat. In veel gemeenten heerst onduidelijkheid over de juridische speelruimte die zij hebben voor online onderzoek. Daarnaast ontberen uitvoerders vaak de benodigde expertise en kennis om vergaarde informatie te duiden, op waarde schatten en er de juiste bestuurlijke consequenties uit af te leiden.

Dit onderzoek richt zich daarom op signalerend openbronnenonderzoek: het doelgericht en tijdelijk raadplegen, analyseren en duiden van publiek toegankelijke online informatie ter ondersteuning van bestuurlijke duiding en voorbereiding, binnen juridische en ethische grenzen.

De centrale onderzoeksvraag luidt: Welke kennis- en vaardigheidsvereisten, inclusief juridisch-ethische randvoorwaarden, komen uit literatuur en praktijk naar voren voor het verantwoord toepassen van signalerend openbronnenonderzoek (OSINT) door gemeenten bij online aangejaagde ordeverstoringen? Het onderzoek hanteert een kwalitatieve, mixed-method opzet met (i) een systematische literatuurreview van (inter)nationale handboeken en richtlijnen, (ii) een focusgroep met praktijkbetrokkenen, en (iii) interviews met OSINT-domeinexperts uit relevante ketenpartners en kennisinstellingen. Resultaten zijn geordend langs één analysekader: vier vaardighedenclusters (technisch, analytisch, verificatie, procesmatig-juridisch-ethisch) en een afzonderlijk domein voor organisatorische borging.

De bevindingen laten zien dat internationaal gehanteerde kaders, ondanks verschillen in doel en mandaat, dezelfde kernwaarden benadrukken: zorgvuldigheid, transparantie, herleidbaarheid en reproduceerbaarheid. In de gemeentelijke context ligt de nadruk minder op technische diepgang, maar op bestuurlijke betekenis en bruikbaarheid binnen de vastgestelde kaders. Dit vertaalt zich naar vier samenhangende clusters: (1) technische vaardigheden voor gericht zoeken en platformkennis binnen publiek toegankelijke bronnen, (2) analytische vaardigheden voor bronbeoordeling, contextduiding en biasbewuste interpretatie, (3) verificatievaardigheden die proportioneel zijn en gericht op uitlegbaarheid (niet op forensische zekerheid), en (4) procesmatige, juridische en ethische vaardigheden voor afbakening (rechtmatigheid), dataminimalisatie, escalatieherkenning (richting stelselmatigheid/persoonsgerichtheid) en verantwoording.

De focusgroep en interviews maken zichtbaar dat knelpunten in de praktijk vaak niet primair technisch zijn, maar samenhangen met onzekerheid over informatiepositie in de keten, onduidelijkheid over grenzen van rechtmatige toepassing, en variatie in rolopvatting en werkwijzen tussen en binnen gemeenten. Een terugkerend expertperspectief is dat openbronnenonderzoek een onderzoeksmatige benadering vereist en niet neerkomt op "even online kijken". Dit geeft spanning: bestuurders willen een goede voorbereiding, maar juridische en ethische twijfel maakt uitvoerders terughoudend.

Een centrale conclusie is dat juridisch-ethische randvoorwaarden niet alleen begrenzen wat mag, maar ook fungeren als procesnormen voor inrichting en verantwoording van het werkproces. Verantwoord toepassen vraagt daarom naast individuele competentie om organisatorische borging: heldere opdrachtsturing en rolverdeling, minimale kwaliteits- en verantwoordingsroutines (zoals logging en explicitering van onzekerheid) en structurele competentieontwikkeling. Deze uitkomsten vormen het vertrekpunt voor de uitwerking van een handreiking voor de gemeentelijke praktijk.

Inhoud

Samenvatting	3
1 Inleiding	7
1.1 Aanleiding	7
1.2 Doelstelling	8
1.3 Afbakening	8
1.4 Projectvraag	9
1.5 Onderzoeksvraag en deelvragen	9
1.6 Leeswijzer	10
2 Theoretisch en normatief kader	11
2.1 Begripsafbakening en kernbegrippen	11
2.2 Juridisch en ethisch kader voor gemeentelijk signalerend openbronnenonderzoek	14
2.3 Proceskader: de intelligence cycle vertaald naar gemeentelijke praktijk	16
2.4 Conceptuele relaties	17
2.5 Vaardigheden- en borgingskader	19
3 Methodologie	21
3.1 Onderzoeksofzet en samenhang tussen deelvragen	21
3.2 Deelvraag 1: Systematische literatuurreview (SLR)	22
3.3 Deelvraag 2: Focusgroep	26
3.4 Deelvraag 3: Interviews	27
3.5 Deelvraag 4: Integratie en synthesestrategie	28
4 Resultaten – DV1 Systematische literatuurreview (SLR)	29
4.1 Inleiding	29
4.2 Resultaten per vaardighedencluster	29
4.3 Organisatorische borging en randvoorwaarden	33
5 Resultaten – DV2 Focusgroep	34
5.1 Inleiding	34
5.2 Context en doel	34
5.3 Resultaten per vaardighedencluster	34
5.4 Organisatorische borging en randvoorwaarden	35
5.5 Conclusie	36
6 Resultaten – DV3 Interviews	37
6.1 Inleiding	37
6.2 Resultaten per vaardighedencluster	37
6.3 Organisatorische borging en randvoorwaarden	38

6.4	Conclusie	39
7	Synthese – DV4	40
7.1	Inleiding en doel	40
7.2	Werkwijze van integratie	40
7.3	Geïntegreerde bevindingen per vaardighedencluster	40
7.4	Organisatorische borging en randvoorwaarden	42
7.5	Ontwerpprincipes voor gemeentelijke toepassing	43
7.6	Conclusie	43
8	Conclusie	44
9	Discussie	45
9.1	Interpretatie en duiding van de kernbevindingen	45
9.2	Vergelijking met bestaande literatuur en normatieve kaders	45
9.3	Methodologische reflectie	46
9.4	Betrouwbaarheid, validiteit en beperkingen	46
9.5	Implicaties voor praktijk en beleid	46
9.6	Aanbevelingen voor toekomstig onderzoek	47
	Literatuurlijst	48
	Bijlage 1 – Vaardigheidsprofiel: passend/niet passend	51

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

De gemeentelijke praktijk van openbare ordehandhaving wordt in toenemende mate geconfronteerd met maatschappelijke onrust, digitale verstoringen en incidenten die zich (mede) online ontwikkelen en vervolgens in de fysieke leefomgeving doorwerken. Digitale platformen fungeren daarbij als belangrijke arena's voor informatieverspreiding, mobilisatie en beïnvloeding, waardoor signalen die relevant kunnen zijn voor de openbare orde al in een vroeg stadium online zichtbaar kunnen worden (VNG, 2022; NCTV, 2021). In nationale en gemeentelijke handreikingen wordt daarom benadrukt dat gemeenten behoefte hebben aan tijdig en proportioneel bestuurlijk inzicht in online signalen die relevant kunnen zijn voor besluitvorming en bestuurlijke voorbereiding binnen het OOV-domein (Hooghiemstra & Partners & Pro Facto, 2023; NCTV, 2021; COT, 2025).

Die bestuurlijke informatiebehoefte is echter begrensd door het gemeentelijke mandaat: gemeenten hebben een bestuurlijke rol en geen strafrechtelijk opsporingsmandaat of bijzondere (digitale) bevoegdheden. De inzet van open bronnen door gemeenten moet daarom worden opgevat als **signalerend openbronnenonderzoek**:

het doelgericht en tijdelijk raadplegen, analyseren en duiden van publiek toegankelijke online informatie ter ondersteuning van bestuurlijke duiding en voorbereiding, zonder gebruik te maken van opsporingsbevoegdheden of intrusieve werkwijzen.

Deze inzet staat in verbinding met de verantwoordelijkheid van de burgemeester voor de handhaving van de openbare orde en de rechtsgrondslag die artikel 172, eerste lid, Gemeentewet en de algemene en bijzondere openbare-ordebevoegdheden uit de Gemeentewet in beperkte mate bieden aan de burgemeester om persoonsgegevens in het kader van signalerend openbronnenonderzoek te verzamelen en te gebruiken en de verdere eisen die de Algemene Verordening Gegevensbescherming stelt (Hooghiemstra & Partners & Pro Facto, 2023; OHCHR, 2022).

Juist door deze bestuurlijke positionering ontstaat een spanningsveld dat de aanleiding voor dit project vormt. Enerzijds is er bestuurlijke druk om adequaat te kunnen duiden wat er online speelt en wat dit betekent voor risico's in de lokale openbare orde (VNG, 2022). Anderzijds is de handelingsruimte juridisch en ethisch begrensd, terwijl in de praktijk verschillen bestaan in werkwijzen, expertise en inzicht in grenzen (Hooghiemstra & Partners & Pro Facto, 2023; Bantema et al., 2021; Bantema & De Vries, 2022). Daarnaast bestaat in de gemeentelijke AOV-praktijk onduidelijkheid over wat 'OSINT' precies inhoudt en waar de grenzen liggen, wat bijdraagt aan uiteenlopende toepassing. Internationale richtlijnen voor digitaal openbronnenonderzoek benadrukken consistent dat zorgvuldig, transparant en proportioneel handelen essentieel is, met herleidbaarheid van bronnen en een controleerbaar proces als kern (OHCHR, 2022; ICC, 2020; ICRC, 2022). Tegelijk veronderstellen dergelijke kaders en werkwijzen geregeld een ander mandaat en een andere professionele infrastructuur dan in de gemeentelijke context beschikbaar is (OHCHR, 2022; ICRC, 2022).

Deze combinatie van bestuurlijke informatiebehoefte, beperkte bevoegdheden en variatie in praktijkuitvoering maakt professionalisering noodzakelijk. Gemeenten hebben behoefte aan een toetsbaar en uitvoerbaar handelingskader dat aansluit bij hun mandaat, en aan een concreet beeld van de kennis en vaardigheden die professionals nodig hebben om online signalen zorgvuldig te verzamelen, te verifiëren, te duiden en bestuurlijk te wegen (Hooghiemstra & Partners & Pro Facto, 2023; VNG, 2022).

1.2 Doelstelling

Het doel van dit project is om te bepalen welke praktische, juridische en ethische kennis en vaardigheden nodig zijn voor gemeentelijke professionals om OSINT, opgevat als **signalerend openbronnenonderzoek**, verantwoord toe te passen bij het signaleren en duiden van online aangejaagde ordeverstoringen. Daarbij richt het project zich op kennis en vaardigheden die passen binnen de bestuurlijke context van openbare ordehandhaving en de beperkte bevoegdheden van gemeenten, met aandacht voor rechtmatigheid, proportionaliteit, transparantie en dataminimalisatie (Hooghiemstra & Partners & Pro Facto, 2023; OHCHR, 2022).

Daarnaast beoogt het project om de bevindingen te vertalen naar een samenhangend en toepasbaar handelingsperspectief voor de gemeentelijke praktijk. Dit handelingsperspectief betreft niet alleen individuele competenties, maar ook de voorwaarden waaronder verantwoord signalerend openbronnenonderzoek kan worden uitgevoerd, zoals procesmatige inrichting, rolvastheid, documentatie en kwaliteitsborging (Hooghiemstra & Partners & Pro Facto, 2023; VNG, 2022).

Tot slot heeft dit project een ontwikkelgericht doel: de resultaten vormen het startpunt en de onderbouwing voor een handreiking voor gemeenten. Deze handreiking vertaalt de geïdentificeerde kennis- en vaardigheidsvereisten, juridische en ethische randvoorwaarden en procesprincipes naar concrete adviezen, werkafspraken en instrumenten die toepassing en borging in de gemeentelijke praktijk ondersteunen (Hooghiemstra & Partners & Pro Facto, 2023; VNG, 2022).

1.3 Afbakening

Dit project richt zich op OSINT in de gemeentelijke context, opgevat als **signalerend openbronnenonderzoek** binnen de praktijk van openbare ordehandhaving. Hieronder wordt verstaan: het doelgericht en tijdelijk raadplegen, analyseren en duiden van publiek toegankelijke online informatie ter ondersteuning van bestuurlijke duiding en voorbereiding rond (dreigende) ordeverstoringen. Het begrip *signalerend openbronnenonderzoek* wordt in het theoretisch kader nader gedefinieerd en afgebakend (zie hoofdstuk 2) (Hooghiemstra & Partners & Pro Facto, 2023; OHCHR, 2022).

Het project is expliciet niet gericht op opsporing of inlichtingenwerk, en omvat geen intrusieve of heimelijke werkwijzen. Dit betekent dat onder meer buiten scope vallen: binnendringen van besloten digitale omgevingen, het toepassen van misleiding om toegang te verkrijgen, het inzetten van interceptie- of infiltratiemethoden, en structureel of persoonsgericht volgen. Tevens richt het project zich niet op het ontwikkelen of inzetten van geavanceerde technische analysetooling die verder gaat dan regulier internetgebruik en die in de gemeentelijke context al snel spanning oplevert met proportionaliteit en dataminimalisatie (Hooghiemstra & Partners & Pro Facto, 2023;

NCTV, 2021). De reikwijdte van het project betreft primair de gemeentelijke organisatie en haar partnersamenwerking in het OOV-domein, inclusief de rolverdeling tussen functies (zoals AOV/OOV en communicatie) voor zover die raakt aan signalering, duiding en bestuurlijke voorbereiding. Het project beoogt geen uitputtende juridische beoordeling per casuïstiek, maar formuleert bruikbare uitgangspunten en ontwerpprincipes die gemeenten helpen om binnen bestaande kaders verantwoord te handelen (VNG, 2022; OHCHR, 2022).

1.4 Projectvraag

De centrale vraag vanuit de projectaanvraag luidt:

Welke praktische, juridische en ethische kennis en vaardigheden zijn nodig bij gemeentelijke ambtenaren om OSINT op een verantwoordelijke manier toe te passen bij het signaleren van online aangejaagde ordeverstoringen?

1.5 Onderzoeksvraag en deelvragen

Om de opdrachtvraag met een combinatie van literatuuronderzoek en kwalitatieve praktijkdata systematisch te beantwoorden, is de volgende onderzoeksvraag geformuleerd:

Welke kennis- en vaardigheidsvereisten, inclusief juridisch-ethische randvoorwaarden, komen uit literatuur en praktijk naar voren voor het verantwoord toepassen van signalerend openbronnenonderzoek (OSINT) door gemeenten bij online aangejaagde ordeverstoringen?

De hoofdvraag is uitgewerkt in deelvragen die aansluiten op de drie gebruikte onderzoeksbronnen en op de integratieve synthese:

- **Deelvraag 1 (literatuur):** Welke kennis-, vaardigheids- en procesvereisten beschrijft de (inter)nationale literatuur voor zorgvuldig en verantwoord openbronnenonderzoek (OSINT)?
- **Deelvraag 2 (focusgroep):** Welke behoeften, dilemma's en randvoorwaarden worden in de gemeentelijke praktijk (OOV/AOV) benoemd rond signalering en duiding van online aangejaagde ordeverstoringen op basis van open bronnen?
- **Deelvraag 3 (interviews):** Welke concrete kennis, vaardigheden en werkprocessen achten ketenpartners en OSINT-domeinexperts nodig en haalbaar om signalerend openbronnenonderzoek verantwoord uit te voeren, inclusief benodigde kwaliteits- en verantwoordingsroutines?
- **Deelvraag 4 (synthese):** Welke ontwerpprincipes en aanbevelingen volgen uit de integratie van literatuur, focusgroep en interviews voor de inrichting en borging van signalerend openbronnenonderzoek in de gemeentelijke praktijk?

1.6 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 beschrijft het begrippen- en normenkader, waaronder de werkdefinitie en afbakening van signalerend openbronnenonderzoek in de gemeentelijke context.

Hoofdstuk 3 licht de onderzoeksopzet, dataverzameling en analysemethoden toe voor de systematische literatuurreview (SLR), focusgroep en interviews. Hoofdstukken 4 tot en met 6 presenteren respectievelijk de resultaten van de SLR, de focusgroep en de interviews. In hoofdstuk 7 worden de bevindingen geïntegreerd in een synthese en worden de (deel)vragen beantwoord. Hoofdstuk 8 vertaalt de resultaten naar aanbevelingen en een ontwikkelrichting voor de handreiking voor gemeenten.

Hoofdstuk 9 sluit af met reflectie, beperkingen en suggesties voor vervolgonderzoek.

2 Theoretisch en normatief kader

Dit hoofdstuk definieert en begrenst de kernbegrippen die in het onderzoek worden gebruikt en beschrijft het normatieve kader waarbinnen gemeenten signalerend openbronnenonderzoek verantwoord kunnen toepassen. Eerst worden de kernbegrippen (OSINT, signalerend openbronnenonderzoek en digitale openbare ruimte) gedefinieerd en afgebakend ten opzichte van zwaardere of intrusieve vormen van digitaal onderzoek. Daarna wordt het relevante juridische en ethische kader voor gemeentelijk handelen samengevat, zodat in de resultatenhoofdstukken consistent kan worden beoordeeld welke kennis en vaardigheden passend zijn binnen het gemeentelijke mandaat (Hooghiemstra & Partners & Pro Facto, 2023; OHCHR, 2022).

2.1 Begripsafbakening en kernbegrippen

2.1.1 Open-source intelligence (OSINT)

Open-source intelligence (OSINT) wordt internationaal gedefinieerd als het systematisch proces van het **identificeren, verzamelen, verifiëren, analyseren en duiden** van vrij toegankelijke informatie ten behoeve van besluitvorming in publieke, juridische, militaire en maatschappelijke contexten (NATO, 2017). Het betreft informatie die zonder technische of juridische barrières toegankelijk is voor het brede publiek en die kan bestaan uit tekst, beeld, video, kaartmateriaal, documenten, gegevens uit open databronnen of andere vormen van publiek beschikbare digitale content. De **Berkeley Protocol-definitie** (OHCHR, 2022) specificeert dat OSINT zich in de hedendaagse praktijk in toenemende mate richt op **digitale open bronnen**, waaronder sociale mediaplatformen, forums, microblogdiensten, video- en fotoplatformen, publieke open data (zoals sensordata, satellietinformatie of statistische systemen) en door gebruikers gegenereerde inhoud (user-generated content). Deze definitie benadrukt dat OSINT niet alleen een verzamelactiviteit is, maar een **methodisch verifieerbaar onderzoeksproces**, dat in staat moet zijn om transparant en controleerbaar bewijs of onderbouwde inzichten te leveren.

Cruciaal is dat OSINT, in tegenstelling tot klassieke opsporing of inlichtingenverzameling, geen enkele vorm van intrusie, heimelijkheid of bijzondere digitale bevoegdheden omvat. Internationale organisaties, waaronder de ICRC (2022), de International Criminal Court (ICC, 2020) en het OHCHR (2022), benadrukken dat OSINT uitsluitend berust op:

- **publiek toegankelijke data zonder toegangsdrempels; dat wil zeggen** informatie die vrij zichtbaar is (bijv. openbare webpagina's en publiek zichtbare socialmediaberichten) en niet informatie die alleen toegankelijk is via toestemming, lidmaatschap, uitnodiging of andere toegangsdrempels (bijv. besloten groepen of content achter een betaalmuur)¹;

¹ De grens is niet zwart-wit en contextafhankelijk: informatie is openbaar als er geen technische toegangsdrempel is, maar kan toch een privacyverwachting oproepen. Zie o.a.: Bantema et al., 2025.

- **methoden die communicatiesystemen niet manipuleren of binnendringen**; dat wil zeggen dat geen technische handelingen worden verricht om toegang te krijgen tot afgeschermd informatie, zoals het omzeilen van inlog- of toegangscontroles (authenticatie), het benutten van kwetsbaarheden ('exploits') of het binnendringen in besloten digitale omgevingen;
- **geen misleiding of 'social engineering'**; dat wil zeggen dat geen valse identiteit of misleidend voorwendsel wordt gebruikt om toegang te krijgen tot niet-openbare informatie of om anderen te bewegen niet-publieke informatie te delen
- observatie van openlijke interacties en zichtbare digitale sporen,
- handelingen die een gemiddeld internetgebruiker zonder bijzondere middelen zou kunnen uitvoeren.

Daarmee wordt OSINT gekenmerkt door een **normatief kader van openheid, rechtmatigheid en transparantie**, waarin zowel de herleidbaarheid van gebruikte bronnen als de integriteit van het onderzoeksproces centraal staat (OHCHR, 2022; HRW, 2020). OSINT vormt geen substituut voor gesloten informatie of bijzondere bevoegdheden, maar een afzonderlijke discipline die **openbare informatie omzet in bestuurlijk, juridisch of maatschappelijk waardevolle inzichten**.

2.1.2 Signalerend openbronnenonderzoek

In de Nederlandse gemeentelijke praktijk van openbare ordehandhaving verwijst signalerend openbronnenonderzoek naar het verzamelen, analyseren en duiden van **publiek toegankelijke online informatie** binnen een strikt juridisch en ethisch kader, passend bij de beperkte bevoegdheden van gemeenten en binnen de context van de algemene taak van de burgemeester om de openbare orde te handhaven op grond van artikel 172, eerste lid, van de Gemeentewet (Hooghiemstra & Partners & Pro Facto, 2023; NCTV, 2021). Het betreft uitsluitend handelingen die niet ingrijpen in de persoonlijke levenssfeer en die passen binnen de juridische kaders voor bestuurlijk handelen. Signalerend openbronnenonderzoek onderscheidt zich van intensievere, risicovollere of inbreukmakende intelligence-vormen doordat het expliciet **geen** van de volgende activiteiten omvat:

- het creëren, beheren of inzetten van **valse, misleidende of anonieme accounts** met een operationeel doel, waaronder het aannemen van valse identiteiten of het aangaan van interacties die een privé domein simuleren;
- het **binnendringen, aanvragen of afdwingen van toegang** tot besloten online groepen, chats, kanalen, forums of gesloten community's, ongeacht of deze technisch besloten, besloten door toelatingsregels of sociaal besloten zijn;
- het gebruik van **bijzondere opsporingsbevoegdheden** of andere intrusieve middelen zoals onderschepping, stelselmatige observatie, meelesen in communicatie of het opvragen van gegevens die niet openbaar zijn;
- het toepassen van **geavanceerde digitale onderzoekstechnieken** zoals interceptie van datastromen, geautomatiseerde scraping op grote schaal, geolocatie via satellietbeelden in combinatie met datafusie, of het extraheren van metadata die niet zichtbaar is via reguliere gebruikersinterfaces;
- het uitvoeren van **profiling of grootschalige, stelselmatige dataverzameling**; ook niet wanneer er een concrete aanleiding is, omdat dit de grenzen van signalerend openbronnenonderzoek overschrijdt;
- het doelbewust opzoeken van informatie in contexten waar burgers **een redelijke verwachting van privacy** hebben (vgl. OHCHR, 2022; ICRC, 2022).

Dit laatste gaat over het **doelbewust** opzoeken of verzamelen van informatie in besloten of semi-besloten online omgevingen (bijvoorbeeld besloten socialmediagroepen of content die alleen toegankelijk is via lidmaatschap/toelating of vergelijkbare toegangsdrumpels), waar gebruikers een redelijke verwachting van privacy hebben. Dit is iets anders dan situaties waarin een medewerker **niet met onderzoeksdoel**, maar als inwoner of deelnemer, lid is van een buurtgroep en daar **toevallig** een relevant signaal tegenkomt. In dat geval is terughoudendheid geboden: het signaal kan hoogstens dienen als aanleiding om te beoordelen of en hoe vervolgacties binnen het juridisch en ethisch kader kunnen plaatsvinden (bijvoorbeeld via publiek toegankelijke bronnen), en of interne afstemming of toetsing nodig is.

Signalerend openbronnenonderzoek is daarmee te begrijpen als een proportionele, tijdelijke en doelgerichte werkwijze die:

1. **uitsluitend werkt met publiek toegankelijke informatie;** dat wil zeggen publiek zichtbare informatie waarvoor geen toestemming, lidmaatschap of uitnodiging nodig is,
2. **geen technische barrières doorbreekt;** dat wil zeggen geen beveiliging omzeilt en geen kwetsbaarheden benut,
3. **geen misleiding of social engineering² toepast om toegang te krijgen tot afgeschermd informatie;** dat wil zeggen geen valse identiteit of misleidend voorwendsel gebruikt, en geen niet-publieke informatie ontlokt,
4. **geen gegevens verzamelt uit niet-openbare 'achterlagen' of via omwegen;** dat wil zeggen geen verborgen of indirect ontsloten data gebruikt die niet bedoeld is voor publieke raadpleging,
5. **plaatsvindt binnen het relevante juridische kader voor gemeentelijk handelen:** de taak- en bevoegdheidscontext van de Gemeentewet, de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (waaronder het zorgvuldigheidsbeginsel), de AVG, en de bescherming van grondrechten zoals privacy en gegevensbescherming (Grondwet, EVRM en het EU-Handvest).

Kenmerkend is dat het doel niet is om verborgen informatie te achterhalen of diepgaande digitale analyses uit te voeren, maar om openbare online signalen te identificeren, te duiden en proportioneel te wegen ten behoeve van bestuurlijke voorbereiding, beleidsvorming en inzicht in de openbare orde.

² Onder 'social engineering' wordt verstaan: het (psychologisch) beïnvloeden of misleiden van personen om toegang te krijgen tot niet-openbare informatie of systemen, bijvoorbeeld door zich voor te doen als iemand anders, een misleidend voorwendsel te gebruiken, of iemand te bewegen informatie te delen die niet publiek beschikbaar is.

2.2 Juridisch en ethisch kader voor gemeentelijk signalerend openbronnenonderzoek

Voor de juridische onderbouwing van gemeentelijk signalerend openbronnenonderzoek wordt gebruikgemaakt van het *Juridisch kader online onderzoek in publiek toegankelijke bronnen door gemeenten* (Hooghiemstra & Partners & Pro Facto, 2023b). Dit kader, opgesteld in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, biedt een uitgewerkte analyse van de wettelijke voorwaarden, grenzen en verantwoordelijkheden die gelden voor online onderzoek door gemeenten in het kader van de openbare orde. Het vormt het referentiekader voor dit onderzoeksrapport.

Dit onderzoek bouwt voort op de in het kader vastgelegde juridische principes, met als doel deze concreet en toepasbaar te maken voor de dagelijkse praktijk van ambtenaren en bestuurders.

2.2.1 Normatieve principes en theoretische vertaling

Het juridisch kader schetst de formele grenzen van online onderzoek, maar laat ruimte voor praktische invulling. De theoretische meerwaarde van dit onderzoek ligt in de vertaling van deze juridische normen naar uitvoerbare richtlijnen voor ambtenaren. Hierbij staan drie normatieve principes centraal, die elk een theoretische en praktische dimensie kennen:

1. Afbakening van het onderzoek:

Het juridisch kader stelt dat onderzoek doelgebonden en tijdelijk moet zijn, gericht op een concrete dreiging of gebeurtenis. In de praktijk betekent dit dat ambtenaren vooraf heldere afspraken moeten maken over de scope (wat wordt onderzocht?), het doel (waarom?) en de duur (hoe lang?) van het onderzoek. Een belangrijke normatieve grens ligt bij het moment waarop het onderzoek een min of meer volledig beeld van iemands privéleven zou kunnen opleveren. Dit is in lijn met de jurisprudentie van het EHRM over "redelijke privacyverwachting", die stelt dat onderzoek niet mag leiden tot stelselmatige monitoring of persoonsgerichte opsporing.

2. Dataminimalisatie en proportionaliteit:

Volgens het juridisch kader is verwerking van persoonsgegevens alleen rechtmatig als deze strikt noodzakelijk is voor het bestuurlijke doel (art. 5, lid 1, onder c, AVG). Dit principe vereist dat ambtenaren actief selecteren welke gegevens relevant zijn (bijv. locatie en tijdstip van een oproep) en welke niet (bijv. profielinformatie zonder verband met de dreiging). In de praktijk betekent dit dat ambtenaren technische hulpmiddelen (zoals zoekfilters) moeten inzetten om de verzameling van gegevens te beperken en overbodige data direct moeten verwijderen. Het proportionaliteitsbeginsel vereist bovendien dat de inbreuk op de privacy in verhouding staat tot het beoogde doel.

3. Verantwoording en transparantie:

Het juridisch kader benadrukt dat keuzes in het onderzoek documentair vastgelegd en uitlegbaar moeten zijn, zowel intern (bijv. voor de Functionaris Gegevensbescherming) als extern (bijv. voor burgers die inzage vragen). Dit sluit aan bij het verantwoordingsbeginsel (art. 5, lid 2, AVG) en het zorgvuldigheidsbeginsel (art. 3:2 Awb). Ambtenaren moeten kunnen verantwoorden waarom bepaalde gegevens wel of niet zijn verzameld, hoe deze zijn gebruikt, en waarom het onderzoek proportioneel was in relatie tot het beoogde doel.

2.2.2 Theoretische implicaties voor de praktijk

De centrale spanning in dit kader ligt tussen de bestuurlijke informatiebehoefte (bijv. risico-inschatting bij evenementen) en de juridisch-ethische grenzen (bijv. privacy, proportionaliteit). Voor ambtenaren betekent dit dat zij continu moeten afwegen hoe zij binnen de wettelijke kaders (art. 172 Gw, AVG) kunnen handelen, zonder de persoonlijke levenssfeer onnodig te belasten. Dit vereist een normatieve vertaling van abstracte principes (zoals dataminimalisatie en verantwoording) naar concrete richtlijnen voor afbakening, uitvoering en documentatie van onderzoek.

Door deze principes te operationaliseren in protocollen en richtlijnen, wordt het voor uitvoerders mogelijk om verantwoord en doelmatig te werken, binnen de grenzen van het juridisch kader en de maatschappelijke verwachtingen van transparantie.

2.2.3 Ethiek als contextuele norm

Het juridisch kader van Hooghiemstra & Partners (2023b) stelt de formele voorwaarden voor signalerend openbronnenonderzoek. Of een maatregel maatschappelijk aanvaardbaar is, hangt echter ook af van de contextuele normen die gelden. Contextual Integrity (Nissenbaum, 2009) benadrukt dat privacy niet alleen gaat over wat de wet toestaat, maar ook over wat mensen in een specifieke situatie redelijk en rechtvaardig vinden. Een onderzoek dat juridisch proportioneel is, kan als onterecht worden ervaren als het niet aansluit bij de verwachtingen en waarden van de betrokken gemeenschap. Proportionaliteit moet daarom niet alleen juridisch, maar ook contextueel worden beoordeeld: een maatregel die voldoet aan de AVG, kan als onrechtvaardig worden ervaren wanneer deze niet past bij de publieke waarden die in een bepaalde setting gelden.

Ethiek zorgt ervoor dat besluiten niet alleen rechtmatig zijn, maar ook eerlijk en acceptabel voor de mensen op wie ze van toepassing zijn. Waar het juridisch kader bepaalt wat mag, bepaalt ethiek of het ook past bij wat burgers redelijk vinden.

2.3 Proceskader: de intelligence cycle vertaald naar gemeentelijke praktijk

Om signalerend openbronnenonderzoek consistent en verantwoord uit te voeren, wordt in dit onderzoek de internationaal gangbare intelligence cycle gebruikt als proceskader. De cyclus bestaat uit vijf kernstappen: **Planning and Direction, Collection, Processing and Exploitation, Analysis and Production, en Dissemination** (CIA, z.d.). Hoewel veel doctrine een zesde stap benoemt – Evaluation – wordt deze niet als afzonderlijke fase maar als doorlopend proces gezien. Zo benadrukken zowel de Amerikaanse inlichtingengemeenschap als de Canadese veiligheidsdienst (CSIS) dat evaluatie en feedback continu plaatsvinden gedurende alle fasen (U.S. Office of the Director of National Intelligence, 2024; CSIS, 2019). Dit iteratieve kader zorgt ervoor dat verspreiding van uitkomsten leidt tot bijsturing van vragen en prioriteiten. Voor gemeentelijke openbare ordehandhaving is vooral van belang dat dit model een *vraaggestuurde* werkwijze afdwingt: eerst afbakenen en kiezen, daarna pas zoeken (Hooghiemstra & Partners & Pro Facto, 2023a, 2023b, 2023c).

2.3.1 Planning and Direction

Doel: een bestuurlijke vraag vertalen naar een afgebakende zoekopdracht ("select before you collect").

Kernactiviteiten:

- vaststellen opdrachtgever en concrete informatiebehoefte (bestuurlijke duiding/voorbereiding);
- afbakenen doel, tijdvenster, bronnen en zoekstrategie;
- vooraf juridische/ethische grenzen toetsen (publiek toegankelijk, niet-intrusief);
- vastleggen van keuzes en stopcriteria voor verantwoording (Hooghiemstra & Partners & Pro Facto, 2023b, 2023c).

2.3.2 Collection

Doel: gericht informatie verzamelen conform de opdracht, binnen proportionaliteit en dataminimalisatie.

Kernactiviteiten:

- doelgericht zoeken in publiek toegankelijke bronnen binnen het afgesproken tijdvenster;
- beperken tot informatie die nodig is voor de bestuurlijke vraag;
- basale vastlegging van zoekslagen (wat, waar, wanneer, opbrengst) (Hooghiemstra & Partners & Pro Facto, 2023b).

2.3.3 Processing and Exploitation

Doel: ruwe input ordenen en geschikt maken voor analyse en verantwoording.

Kernactiviteiten:

- structureren en dedupliceren (wat is nieuw vs. herhaling);
- scheiden van observaties (bron/inhoud/tijd) en interpretaties;
- beperken van opslag en interne verspreiding tot wat noodzakelijk is (Hooghiemstra & Partners & Pro Facto, 2023b).

2.3.4 Analysis and Production

Doel: de informatie wegen en vertalen naar bestuurlijk bruikbare duiding.

Kernactiviteiten:

- plausibiliteitscheck en triangulatie binnen open bronnen;
- expliciteren van onzekerheden (bevestigd/aannemelijk/onbevestigd);
- bestuurlijke duiding: relevantie voor openbare orde, waarschijnlijkheid, tijdsdynamiek, impact;
- begrenzen van conclusies (geen opsporingsmatige duiding; terughoudend over personen) (Hooghiemstra & Partners & Pro Facto, 2023a, 2023b).

2.3.5 Dissemination

Doel: uitkomsten tijdig en doelgericht delen en de cyclus sluiten met feedback.

Kernactiviteiten:

- productvorm afstemmen op besluitvorming (bijv. briefingpunten, notitie, situatierapport);
- need-to-know verspreiding en contextbewaking;
- terugkoppeling van lacunes en eventuele vervolgvragen.

2.4 Conceptuele relaties

2.4.1 Relatie tussen OSINT-vaardigheden en bestuurlijke duiding

Bestuurlijke duiding van online signalen vergt een combinatie van (a) **feitelijke onderbouwing** en (b) **normatieve zorgvuldigheid**. Feitelijke onderbouwing vraagt om vaardigheden die de betrouwbaarheid van informatie expliciteren, zoals gericht zoeken, bronkritiek en proportionele verificatie van herkomst, tijd en context. Normatieve zorgvuldigheid vraagt om het kunnen toepassen van juridische en ethische uitgangspunten op de concrete casus, zodat duidelijk is wat binnen het gemeentelijke mandaat passend en uitlegbaar is (Hooghiemstra & Partners & Pro Facto, 2023a, 2023b, 2023c; OHCHR, 2022).

Een tekort aan één van beide leidt tot voorspelbare risico's: zonder voldoende verificatie- en bronkritische vaardigheden ontstaat het risico op **overschatting** van online signalen; zonder voldoende normatieve duiding ontstaat het risico op **onderbenutting** doordat onzekerheid over rechtmatigheid en proportionaliteit tot handelingsverlegenheid leidt (Hooghiemstra & Partners & Pro Facto, 2023a, 2023b, 2023c; OHCHR, 2022).

2.4.2 Relatie tussen juridische kaders en OSINT-werkprocessen

De juridische en ethische uitgangspunten voor gemeentelijk handelen (zie paragraaf 2.2) werken in de praktijk door als **procesnormen**. Zij structureren signalerend openbronnenonderzoek doordat zij gemeenten verplichten om keuzes en handelingen vooraf te begrenzen en tijdens het proces controleerbaar te houden. Dit vertaalt zich in vier terugkerende eisen:

1. **Herleidbaarheid:** keuzes en zoekslagen worden zodanig vastgelegd dat achteraf kan worden verklaard waarom een vraag is opgepakt, welke bronnen zijn geraadpleegd en hoe conclusies tot stand zijn gekomen.
2. **Risicobeheersing:** proportionaliteit en subsidiariteit worden expliciet gewogen, zodat risico's voor rechten en vrijheden actief worden beperkt.
3. **Dataminimalisatie en doelbinding:** verwerking van (persoons)gegevens blijft beperkt tot wat noodzakelijk is voor het concrete doel, en niet meer of langer dan nodig.
4. **Verantwoording en transparantie:** producten en processen zijn intern toetsbaar en bestuurlijk uitlegbaar, met passende vormen van verantwoording.

Daarmee fungeren juridische kaders niet alleen als begrenzing van wat mag, maar ook als procesnormen voor de inrichting en verantwoording van het werkproces (Raad van Europa, Conventie 108+/108; AVG; vgl. OHCHR, 2020).

2.4.3 Relatie tussen vaardigheden en rolopvatting van gemeenten

Gemeenten vervullen binnen het veiligheidsdomein een bestuurlijke en niet-opsporende rol. Zij hebben een verantwoordelijkheid voor het signaleren en bestuurlijk duiden van risico's in de lokale openbare orde, maar beschikken niet over strafvorderlijk mandaat of inlichtingenbevoegdheden (Hooghiemstra & Partners & Pro Facto, 2023a; NCTV, 2021). Deze institutionele positie bepaalt welke vormen van openbronnenonderzoek en welke vaardigheden legitiem, proportioneel en uitvoerbaar zijn.

In de kern betekent dit dat gemeentelijk handelen is begrensd tot publiek toegankelijke bronnen en niet-intrusieve werkwijzen, zonder binnendringen in besloten digitale omgevingen en zonder persoonsgerichte of stelselmatige werkwijzen (Hooghiemstra & Partners & Pro Facto, 2023a, 2023b; OHCHR, 2022; ICRC, 2022).

Deze uitgangspunten vertalen zich in een contextspecifiek vaardigheidsprofiel: sommige vaardigheden zijn passend binnen het gemeentelijke mandaat (bijv. bronbeoordeling, triangulatie, proportionele verificatie, procesmatige duiding en zorgvuldige documentatie), terwijl andere vaardigheden en werkwijzen niet passen (bijv. intrusieve technieken, diep-technische methoden, doorbreken van redelijke privacyverwachtingen en structureel persoonsgericht volgen). Om dit profiel expliciet en herbruikbaar te maken voor beleidsvorming en de beoogde handreiking, is een overzicht opgenomen in **Bijlage 1 (Vaardigheidsprofiel: passend/niet passend)**.

2.5 Vaardigheden- en borgingskader

Deze paragraaf introduceert het kader dat in dit onderzoek wordt gebruikt om resultaten uit de SLR, focusgroep en interviews te ordenen: (1) **vaardigheden** die nodig zijn voor signalerend openbronnenonderzoek in de gemeentelijke openbare ordepraktijk, en (2) **organisatorische borging** die nodig is om die vaardigheden duurzaam en verantwoord toe te passen. De kern is dat competenties niet los staan van de organisatie: zonder heldere rollen, werkprocessen en kwaliteitsroutines worden vaardigheden inconsistent toegepast en neemt het risico op juridische en ethische overschrijding toe (Hooghiemstra & Partners & Pro Facto, 2023a, 2023b, 2023c; OHCHR, 2022).

2.5.1 Vaardighedenclusters voor signalerend openbronnenonderzoek

Internationale OSINT-literatuur en verificatiehandleidingen onderscheiden terugkerende vaardighedenclusters die, in aangepaste vorm, relevant zijn voor gemeentelijke toepassing (Higgins, 2019; Silverman, 2014; Amnesty International, 2020). In dit onderzoek worden vier vaardighedenclusters gehanteerd, aangevuld met een afzonderlijk domein voor randvoorwaarden en borging. De invulling van de vaardighedenclusters is in de gemeentelijke praktijk begrensd tot niet-intrusieve en proportionele werkwijzen binnen publiek toegankelijke bronnen (Hooghiemstra & Partners & Pro Facto, 2023a, 2023b, 2023c):

- 1. Technische vaardigheden:**
Gericht zoeken en platformkennis: zoekoperatoren, filters, tijdvensters en het herkennen van basiskenmerken van bronnen (bijv. herkomst en vindplaats). In gemeentelijke toepassing betreft dit uitsluitend handelingen binnen publiek toegankelijke omgevingen (Hooghiemstra & Partners & Pro Facto, 2023b).
- 2. Analytische vaardigheden:**
Bronbeoordeling, contextduiding en het herkennen van online dynamiek (bijv. herhaling, amplificatie, framing). Hieronder valt ook biasbewust interpreteren en reflectie op aannames, omdat digitale signalen ambigu zijn en duiding gevoelig is voor interpretatiebias (Amnesty International, 2020; Reuters, 2018).
- 3. Verificatievaardigheden:**
Proportionele verificatiestappen passend bij de gemeentelijke context: controleren van datum/tijd, bronherkomst, consistentie met andere open bronnen en plausibiliteit van claims. Het doel is niet forensische zekerheid, maar het expliciteren van betrouwbaarheid en onzekerheid in bestuurlijke duiding (Silverman, 2014; Hooghiemstra & Partners & Pro Facto, 2023a).
- 4. Procesmatige, juridische en ethische vaardigheden:**
Het vooraf afbakenen van zoekdoel en -strategie, dataminimalisatie, het herkennen van escalatie richting stelselmatigheid/persoonsgerichtheid, en het vastleggen van afwegingen en zoekslagen voor verantwoording (Hooghiemstra & Partners & Pro Facto, 2023b, 2023c; OHCHR, 2022).

2.5.2 Organisatorische borging: van individuele vaardigheid naar betrouwbare praktijk

Naast individuele vaardigheden benadrukt de literatuur dat de kwaliteit en proportionaliteit van openbronnenonderzoek in hoge mate wordt beïnvloed door randvoorwaarden zoals rolvastheid en mandaatbewust handelen, digitale veiligheid, omgang met emotionele belasting en organisatorische checks-and-balances (Amnesty International, 2020; OHCHR, 2022). In dit onderzoek wordt organisatorische borging daarom opgevat als het geheel aan afspraken, rollen en routines waarmee gemeenten ervoor zorgen dat signalerend openbronnenonderzoek **rechtmatig, proportioneel en reproduceerbaar** wordt uitgevoerd, ongeacht persoon of incident (Hooghiemstra & Partners & Pro Facto, 2023a, 2023b, 2023c). Drie borgingsprincipes staan centraal:

1. Rolverdeling en opdrachtsturing:

Er moet expliciet zijn wie de bestuurlijke informatiebehoefte formuleert, wie het openbronnenonderzoek uitvoert, wie toetst en wie de uitkomst autoriseert. Dit voorkomt taakvermenging (bijvoorbeeld uitvoering buiten de OOV-/AOV-lijn), ondersteunt rolzuiverheid en maakt toetsing en escalatie mogelijk wanneer grenzen worden geraakt (Hooghiemstra & Partners & Pro Facto, 2023a, 2023c).

2. Kwaliteits- en verantwoordingsroutines:

Gemeenten hebben een minimale routine nodig voor: (a) vooraf afbakenen van doel en zoekstrategie, (b) vastleggen van zoekslagen en afwegingen, (c) expliciteren van betrouwbaarheid en onzekerheden in het product, en (d) periodieke kwaliteitscontrole (bijvoorbeeld collegiale review of steekproef). Dit sluit aan bij internationale nadruk op transparantie, herleidbaarheid en controleerbaarheid, en bij de gemeentelijke noodzaak om keuzes bestuurlijk uitlegbaar te maken (OHCHR, 2022; Hooghiemstra & Partners & Pro Facto, 2023b).

3. Professionele randvoorwaarden en competentieontwikkeling:

Omdat signalerend openbronnenonderzoek sterk leunt op menselijke interpretatie, zijn structurele training, oefening en intervisie nodig om vaardigheden op niveau te brengen en normatieve grenzen scherp te houden. Daarbij horen ook professionele randvoorwaarden zoals veilig digitaal werken, rolvastheid, en aandacht voor belasting en reflectie, zodat kwaliteit en proportionaliteit in de uitvoering geborgd blijven (Amnesty International, 2020; Hooghiemstra & Partners & Pro Facto, 2023a; OHCHR, 2022).

2.5.3 Toepassing van dit kader in dit onderzoek

De resultatenhoofdstukken (H4–H6) worden geordend langs de vaardighedenclusters uit paragraaf 2.4.1 en de borgingsprincipes en randvoorwaarden uit paragraaf 2.4.2. In de synthese (H7) worden bevindingen uit literatuur, focusgroep en interviews geïntegreerd tot ontwerpprincipes voor gemeentelijke toepassing, inclusief consequenties voor rolverdeling, procesinrichting en kwaliteits- en verantwoordingsroutines (Hooghiemstra & Partners & Pro Facto, 2023a, 2023b, 2023c).

3 Methodologie

Dit onderzoek hanteert een kwalitatief, mixed-method onderzoeksdesign waarin een systematische literatuurreview (SLR), een focusgroep en semigestructureerde interviews worden gecombineerd. Doel is om inzichten uit (inter)nationale handboeken en richtlijnen te verbinden met praktijkervaringen en behoeften in de gemeentelijke openbare ordehandhaving. De werkwijze is vooraf vastgesteld en gedocumenteerd om selectie- en interpretatiebias te beperken, met nadruk op transparantie, traceerbaarheid en reproduceerbaarheid (Recker, 2021; Toulmin, 2003; Van Lacum & DiYanni, 2018). Voor de SLR is aangesloten bij de PRISMA-systematiek.

3.1 Onderzoekopzet en samenhang tussen deelvragen

Deelvraag 1 brengt via de SLR de kennis-, vaardigheids- en procesvereisten uit de (inter)nationale literatuur in kaart. Deelvraag 2 verkent met een focusgroep de contextspecifieke behoeften, dilemma's en werkpraktijken binnen de gemeentelijke openbare ordehandhaving. Deelvraag 3 verdiept dit met semigestructureerde interviews met OSINT-domeinexperts uit ketenpartners en kennisinstellingen, gericht op uitvoeringspraktijken, begrenzingen en borgingsvraagstukken. Deelvraag 4 integreert de bevindingen uit deelvragen 1, 2 en 3 tot ontwerpprincipes voor gemeentelijke toepassing.

Het Juridisch kader online onderzoek in publiek toegankelijke bronnen door gemeenten (Hooghiemstra & Partners & Pro Facto, 2023b) fungeert in dit onderzoek als normatief referentiekader, maar wordt op verschillende manieren toegepast in de deelvragen. In deelvraag 1 (SLR) is het kader gebruikt als toetsingskader om te beoordelen welke vaardigheden en normen uit de (inter)nationale literatuur passend zijn binnen het gemeentelijke mandaat, zoals proportionaliteit, dataminimalisatie en niet-intrusieve werkwijzen. Het kader heeft hierbij niet de selectie van handboeken of de thematische analyse gestuurd, maar wel geholpen om de relevantie van bevindingen te bepalen.

In deelvragen 2 (focusgroep) en 3 (interviews) is het kader niet expliciet toegepast als toetsingskader of analysemethode. Wel dient het als achtergrondkader voor de interpretatie van praktijkdilemma's en expertinzichten, met name bij thema's als rolverdeling, proportionaliteit en verantwoording. Hiermee helpt het kader om de juridische en ethische grenzen van gemeentelijk handelen te verduidelijken, zonder dat het de dataverzameling of analyse direct heeft beïnvloed.

In deelvraag 4 (integratie) is het kader wel gebruikt als toetsingskader om te beoordelen of de ontwerpprincipes en conclusies aansluiten bij de juridische en ethische grenzen die voor gemeenten gelden. Hiermee vormt het kader een procesnorm voor de validiteit van de resultaten, zonder dat het de thematische analyse in DV2 of DV3 heeft gestuurd.

3.2 Deelvraag 1: Systematische literatuurreview (SLR)

3.2.1 Zoekstrategie

3.2.1.1 Conceptuele bouwstenen (building blocks)

De zoekstrategie is opgebouwd uit drie inhoudelijke bouwstenen die direct zijn afgeleid van de onderzoeksvraag:

1. OSINT/open bronnen onderzoek
2. Handboeken, normen en richtlijnen
3. Gemeentelijke en/of publieke veiligheidscontext

Deze bouwstenen zijn geoperationaliseerd in synoniemen en varianten, gebaseerd op termen die voorkomen in internationale OSINT-literatuur (NATO, 2017; OHCHR, 2022; Silverman, 2014; Higgins, 2019) en nationale richtlijnen (Hooghiemstra & Partners & Pro Facto, 2023a, 2023b, 2023c; NCTV, 2021; VNG, 2022).

3.2.1.2 Synoniemen en varianten

Bouwsteen 1 – OSINT/open bronnen onderzoek

"open-source intelligence", "OSINT", "open bronnen onderzoek", "open source investigations", "digital open source evidence", "verification", "online investigations", "social media investigations"

Bouwsteen 2 – Handboeken/richtlijnen

Handbook, guide, protocol, manual, framework, guidance, guideline, reader

Bouwsteen 3 – Publieke veiligheid/ lokaal bestuur

"public sector", "local government", "municipal", "public safety", "public order", "crisis communication", "emergency management"

3.2.1.3 Boolean-zoekstring

De volledige zoekstring (Engels), opgebouwd volgens de building blocks-methode:

("open source intelligence" OR OSINT OR "open source investigations" OR

"digital open source evidence" OR verification OR "online investigations")

AND

(handbook OR guide OR protocol OR manual OR framework OR guideline OR reader)

AND

("public sector" OR "local government" OR municipal OR "public safety" OR

"public order" OR "crisis communication" OR "emergency management")

Nederlandstalige aanvullende zoekstring:

("open bronnen onderzoek" OR OSINT OR "open bron onderzoek")

AND

(handreiking OR richtlijn OR handleiding OR protocol)

AND

(gemeente OR gemeentelijk OR "openbare orde" OR veiligheid)

Alle zoekstrings zijn vooraf vastgesteld en vastgelegd voor reproduceerbaarheid.

3.2.1.4 Doorzochte databases en bronnen

De volgende bronnen zijn systematisch doorzocht:

- Google Scholar
- Scopus
- Web of Science
- Directory of Open Access Books (DOAB)
- Internationale OSINT-repositories (o.a. Bellingcat, EJC, GIJN, ICC, OHCHR, ICRC)
- Nationale overheidsbronnen (BZK, NCTV, VNG, NIPV, Veiligheidsregio's Nederland)

3.2.1.5 Zoekperiode

Er is gezocht in de periode:

2010 – 2024

Rationale: de ontwikkeling van digitale OSINT-methoden versnelde na 2010, en handboeken van vóór die periode zijn grotendeels verouderd.

3.2.1.6 Zoeklog

Alle zoekpogingen, gebruikte termen, filters en datumstempels zijn vastgelegd in een afzonderlijk zoeklog (bijlage). Het log bevat:

- gebruikte strings,
- exacte aantallen resultaten per database,
- datum van uitvoering,
- toegepaste filters,
- eerste screeningresultaten.

3.2.2 Selectiecriteria (inclusie/exclusie)

De selectiecriteria zijn vooraf bepaald en theoretisch gemotiveerd volgens Recker (2021).

3.2.2.1 Inclusiecriteria

Een document wordt opgenomen indien het:

1. een handboek, richtlijn, protocol of methodedocument is (geen losse artikelen).
2. gericht is op OSINT, open bronnen onderzoek of digitale verificatie.
3. normerend of instructief van aard is (dus bruikbaar als vaardigheids- of proceskader).
4. afkomstig is van een gerenommeerde of publieke organisatie, zoals:
 - a. journalistiek (EJC, Reuters, AP),
 - b. overheid (NCTV, BZK, VNG, VRNL),
 - c. internationale organisaties (OHCHR, ICC, ICRC, NATO),
 - d. non-profits (Amnesty, HRW, Citizen Lab).
5. openbaar toegankelijk is.
6. relevant is voor de publieke of bestuurlijke veiligheidscontext (militair mag, zolang OSINT betreft).

7. een minimale instructieve component bevat over vaardigheden, processen of normen.

3.2.2.2 Exclusiecriteria

Documenten worden uitgesloten indien:

1. het gaat om wetenschappelijke artikelen (geen handboeken);
2. het document interne of vertrouwelijke status heeft;
3. het document uitsluitend technische hacking- of interceptiemethoden beschrijft;
4. het document gericht is op militaire of offensieve cybercapaciteit, niet op OSINT;
5. het document niet primair over open bronnen gaat (maar bv. criminologie, opsporing of cybercrime bredere zin).

3.2.2.3 Stopcriterium

Het proces wordt gestopt wanneer gedurende 10 opeenvolgende documenten geen nieuwe inclusies worden gevonden (reproduceerbaarheid en saturatie-criterium).

3.2.3 Screeningproces

De screening vond plaats in drie stappen:

3.2.3.1 Stap 1 – Titel- en samenvattingscreening

Van de initiële 193 hits bleven na titelscreening 64 documenten over.

3.2.3.2 Stap 2 – Full-text screening

Na volledige lezing bleven 25 documenten over, die voldeden aan alle inclusiecriteria.

3.2.3.3 Redenen voor uitsluiting

Veelvoorkomende uitsluitingsredenen waren:

- geen handboek maar onderzoeksartikel,
- geen OSINT maar monitoring/ICT-beleid in brede zin,
- focus op politie-opsporing in plaats van open bronnen,
- commercieel of niet-openbaar document,
- te technisch of intrusief (contra gemeentelijk mandaat).

Een overzicht van alle uitsluitingsbeslissingen staat in de selectietabel (bijlage).

3.2.4 Kwaliteitsbeoordeling

De kwaliteit van alle 25 documenten is beoordeeld met een aangepaste AACODS-matrix (Authority, Accuracy, Coverage, Objectivity, Date, Significance). Deze methode sluit aan bij de aard van handboeken en richtlijnen en is geschikt voor niet-academische, maar wel normerende bronnen.

Beoordelingscriteria:

- Authority: reputatie en legitimiteit van de organisatie.
- Accuracy: onderbouwing, interne consistentie, transparantie.
- Coverage: volledigheid van vaardigheden en processen.
- Objectivity: neutraliteit, afwezigheid van commerciële bias.
- Date: actualiteit in relatie tot digitale OSINT-ontwikkelingen.
- Significance: praktische waarde voor publieke veiligheidsdomeinen.

De kwaliteit varieerde van voldoende tot zeer hoog, waarbij OHCHR (2022), Amnesty (2020), ICRC (2022) en ICC (2020) de hoogste scores behaalden. Een kwaliteitstabel is opgenomen in de bijlagen.

3.2.5 Data-extractie en synthesesmethode

3.2.5.1 Data-extractie

Uit elk document zijn systematisch de volgende gegevens geëxtraheerd:

- documentgegevens (titel, jaar, organisatie),
- beschrijving van vaardigheden (technisch, analytisch, verificatie, procesmatig, juridisch),
- beschreven normen (proportionaliteit, zorgvuldigheid, privacy, documentatie),
- instructieve componenten (stappenplan, methoden, workflows),
- conceptuele definities,
- rolopvatting van de doelgroep (militair, journalistiek, mensenrechten, gemeentelijk),
- relevante begrippen en theoretische concepten.

Deze extractie gebeurt aan de hand van het vooraf vastgestelde codeboek, waardoor consistentie en reproduceerbaarheid zijn gewaarborgd.

3.2.5.2 Synthesemethode

Er is gekozen voor een thematische synthese, gebaseerd op:

- de argumentatieve strategie van Toulmin (2003),
- de analytische ordening volgens Van Lacum & DiYanni (2018),
- en PRISMA-richtlijnen voor transparantie.

Thematische analyse is geschikt omdat:

- de documenten inhoudelijk sterk van elkaar verschillen (militair, journalistiek, juridisch, bestuurlijk);
- de nadruk ligt op vaardigheden, normen en processen in plaats van kwantitatieve effectmaten;
- de review zoekt naar overeenkomsten, verschillen en spanningen, wat thematische clustering mogelijk maakt.

De thema's zijn gebaseerd op de zes hoofdclusters uit het codeboek:

1. technische vaardigheden,
2. analytische vaardigheden,
3. verificatievaardigheden,
4. juridische normen,
5. procesmatige vaardigheden,
6. mens- en veiligheidsfactoren.

Deze codeboekclusters zijn in dit onderzoeksrapport geordend onder de vaardighedenclusters en borgingsprincipes zoals uitgewerkt in hoofdstuk 2 (paragraaf 2.4).

3.3 Deelvraag 2: Focusgroep

3.3.1 Doel en onderzoeksvraag

Waar deelvraag 1 via een systematische literatuurreview het normatieve kennis-, vaardigheids- en proceskader uit (inter)nationale bronnen beschrijft, duidt deelvraag 2 hoe deze opgave in de gemeentelijke openbare ordepraktijk wordt ervaren en waar uitvoering wringt. Het doel van de focusgroep was om behoeften, dilemma's en knelpunten rond signalerend openbronnenonderzoek te verkennen, inclusief wensen voor rolverdeling, procesinrichting en borging. De focusgroep is ingezet om gedeelde beelden én verschillen in perspectief zichtbaar te maken die in individuele interviews minder snel naar voren komen.

3.3.2 Opzet en deelnemers

De focusgroep is uitgevoerd als een begeleide groepsessie met een vooraf opgestelde topiclijst, afgestemd op de deelvraag en het theoretisch en normatief kader (hoofdstuk 2). Er waren twee typen aanwezigen: deelnemers en onderzoekers. Aan de focusgroep namen zes deelnemers deel: vier gemeentelijke medewerkers die in de praktijk OSINT toepassen, één OSINT-domeinexpert die gemeenten traint, en één vertegenwoordiger van de VNG (Vereniging van Nederlandse Gemeenten). Daarnaast waren drie onderzoekers aanwezig: één onderzoeker trad op als gespreksbegeleider, één als notulist en één ter ondersteuning. In totaal waren daarmee negen personen aanwezig.

3.3.3 Dataverzameling

De dataverzameling bestond uit de focusgroepsessie zelf, waarvan verslaglegging is gemaakt in de vorm van notulen en een uitgewerkte analyse. Waar van toepassing zijn letterlijke uitspraken of parafrases gebruikt om de interpretatie te onderbouwen. De topiclijst omvatte onder meer: (a) aanleiding en typen signalen, (b) huidige werkwijzen en afbakening, (c) ervaren juridische/ethische grenzen, (d) duiding en besluitvorming, (e) samenwerking met communicatie/AOV/OOV-partners, en (f) kwaliteits- en verantwoordingsbehoeften.

3.3.4 Analyse

De analyse is uitgevoerd via thematische analyse. In de analyse is expliciet aandacht besteed aan (1) convergentie (breed gedeelde opvattingen), (2) divergentie (verschillen tussen rollen of perspectieven) en (3) implicaties voor organisatorische borging. De resultaten uit de focusgroep zijn gebruikt als input voor DV2 en als bouwsteen voor de integratieve synthese (DV4).

3.4 Deelvraag 3: Interviews

3.4.1 Doel en onderzoeksvraag

De interviews zijn ingezet om praktijkervaringen en expertinzichten te verzamelen over openbronnenonderzoek in brede zin, met specifieke aandacht voor de gemeentelijke toepassing als signalerend openbronnenonderzoek binnen het veiligheidsdomein. Het doel was om inzicht te krijgen in: (a) hoe OSINT-werk in de praktijk wordt georganiseerd (rollen, werkprocessen, tooling en samenwerking), (b) welke kennis en vaardigheden daarbij als cruciaal worden gezien, (c) hoe training en competentieontwikkeling worden vormgegeven, en (d) hoe experts de grenzen tussen toegestane en niet-toegestane werkwijzen duiden en welke borgingsmechanismen nodig zijn om verantwoord handelen te ondersteunen. De interviews vormen daarmee de primaire databron voor DV3 en leveren tevens input voor de integratieve synthese (DV4).

3.4.2 Opzet en steekproeflogica

Er zijn vier semigestructureerde interviews afgenomen met OSINT-domeinexperts en ketenpartners uit het veiligheidsdomein. De steekproef is doelgericht samengesteld om variatie in expertise en praktijkcontext te borgen, met respondenten uit: de Politieacademie (OSINT-onderwijs/training), onderzoek/advies over social media en maatschappelijke veiligheid, een veiligheidsregio (crisis- en veiligheidspraktijk) en de politie (operationele OSINT-praktijk). Deze samenstelling sluit aan bij het doel om vanuit partner- en expertrollen inzicht te verkrijgen in organisatie, vaardigheden, begrenzingen en borging rond (signalerend) openbronnenonderzoek. Respondenten worden in dit rapport geanonimiseerd weergegeven als Interview 1-4.

3.4.3 Dataverzameling

De interviews zijn afgenomen volgens een semigestructureerd format. Per interview zijn de gegevens vastgelegd in **twee samenhangende onderdelen**:

1. **Analyse en notities**: een uitgewerkte interpretatieve samenvatting met kernpunten, waarnemingen en voorlopige duiding (bijv. rolopvattingen, procesbeschrijvingen, knelpunten en aanbevelingen).
2. **Transcript (clean read)**: een uitgeschreven en leesbaar gemaakte weergave van het gesprek, bedoeld voor analyse en citeerbare onderbouwing (bijv. door het verwijderen van overmatige stopwoorden en herhalingen, zonder de strekking te wijzigen).

Deze vaste structuur (analyse/notities + clean read transcript) is voor alle interviews toegepast, zodat de dataset consistent en vergelijkbaar is.

3.4.4 Analyse

De analyse is uitgevoerd in **twee stappen**:

1. **Binnen-casus analyse (per interview)**:
Per interview is eerst een analytische samenvatting opgesteld op basis van het transcript, waarin de belangrijkste thema's en redeneringen van de respondent zijn geordend (bijv. positionering t.o.v. gemeenten, werkwijzen, grenzen, samenwerking en borging). Dit levert per interview een compacte interpretatie op die herleidbaar blijft naar het transcript.

2. **Overstijgende thematische analyse (over alle interviews):**

Vervolgens zijn de interviews thematisch vergeleken door te coderen langs het analysekader uit hoofdstuk 2 (vaardighedenclusters en borgingsprincipes), met ruimte voor inductieve aanvulling wanneer respondenten onderwerpen inbrachten die niet direct in het kader pasten. Uitkomsten zijn vastgelegd als terugkerende patronen, verschillen tussen perspectieven (bijv. onderzoek/onderwijs/operationele praktijk) en concrete implicaties voor gemeentelijke toepassing. Waar relevant zijn bevindingen onderbouwd met geanonimiseerde citaten of nauwkeurige parafrases uit de clean read transcripties.

3.5 Deelvraag 4: Integratie en synthesestrategie

DV4 betreft de integratie van bevindingen uit de drie deelvragen (SLR, focusgroep en interviews) tot samenhangende conclusies en ontwerpprincipes voor gemeentelijke toepassing. De integratie is uitgevoerd als een convergente synthese: resultaten zijn per bron geordend langs hetzelfde analysekader (hoofdstuk 2, paragraaf 2.4) en vervolgens systematisch naast elkaar gelegd. Overeenkomsten zijn geformuleerd als robuuste inzichten; verschillen zijn geanalyseerd op mogelijke verklaringen (bijv. rol, context, mandaat, organisatorische capaciteit) en als aandachtspunten of voorwaarden geformuleerd.

Bij deze integratie is het Juridisch kader online onderzoek in publiek toegankelijke bronnen door gemeenten (Hooghiemstra & Partners & Pro Facto, 2023b) gebruikt als toetsingskader. De ontwerpprincipes en conclusies zijn getoetst aan de juridische en ethische grenzen die in het kader zijn vastgelegd, om te waarborgen dat de voorgestelde vaardigheden, werkprocessen en borgingsmechanismen binnen de wettelijke speelruimte vallen. Hiermee fungeert het kader als procesnorm voor de validiteit van de resultaten.

De uitkomst van DV4 is een set ontwerpprincipes met implicaties voor vaardigheden, rolverdeling, procesinrichting en kwaliteitsborging, die als kennisbasis dienen voor de ontwikkeling van een handreiking.

4 Resultaten – DV1 Systematische literatuurreview (SLR)

4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk presenteert de resultaten van DV1: de systematische literatuurreview (SLR) naar (inter)nationale handboeken, protocollen en richtlijnen over openbronnenonderzoek en OSINT. Doel is te identificeren welke kennis-, vaardigheids- en procesvereisten in de literatuur terugkeren en welke daarvan, in aangepaste vorm, relevant zijn voor **signalerend openbronnenonderzoek** in de gemeentelijke openbare ordepraktijk (NATO, 2017; OHCHR, 2022; Silverman, 2014; Higgins, 2019; Hooghiemstra & Partners & Pro Facto, 2023a, 2023b, 2023c).

De geïnccludeerde literatuur omvat vijftientig handboeken en normerende documenten uit verschillende domeinen, waaronder journalistiek/verificatie, humanitair en juridisch onderzoek, militair-strategische kaders en (Nederlandse) bestuurspraktijk. Ondanks verschillen in doel en mandaat benadrukken deze bronnen breed de kernwaarden **zorgvuldigheid, transparantie, herleidbaarheid en reproduceerbaarheid** (OHCHR, 2022; Amnesty International, 2020; HRW, 2020; Silverman, 2014).

De resultaten worden geordend langs het **vaardigheden- en borgingskader** uit hoofdstuk 2 (paragraaf 2.4): (1) vier vaardighedenclusters (technisch, analytisch, verificatie, procesmatig-juridisch-ethisch) en (2) organisatorische borging (rolverdeling en opdrachtsturing, kwaliteits- en verantwoordingsroutines, professionele randvoorwaarden/competentieontwikkeling). Deze scheiding is expliciet aangehouden omdat de literatuur laat zien dat vaardigheden alleen betrouwbaar toepasbaar zijn wanneer zij organisatorisch worden geborgd (OHCHR, 2022; Hooghiemstra & Partners & Pro Facto, 2023a, 2023b, 2023c).

4.2 Resultaten per vaardighedencluster

4.2.1 Technische vaardigheden

De handboeken en richtlijnen die in de SLR zijn geïnccludeerd beschrijven technische vaardigheden als de praktische basis om open bronnen doelgericht te kunnen raadplegen, relevante informatie te kunnen selecteren en het materiaal zó vast te leggen dat het onderzoek navolgbaar blijft. In verificatie- en journalistieke handleidingen wordt techniek vooral geoperationaliseerd als *zoekvaardigheid* en *platformgeletterdheid*: het kunnen werken met zoekoperatoren, filters, tijdvensters en platformfunctionaliteiten om informatie te lokaliseren en te begrenzen (Silverman, 2014; Reuters, 2018; First Draft, 2020). Deze bronnen benadrukken dat de technische fase niet waardevrij is: keuzes in zoektermen, vensters en bronnen sturen de uitkomst en moeten daarom expliciet worden gemaakt om vertekening te beperken (First Draft, 2020).

OSINT-praktijkguides, zoals de Bellingcat Toolkit, plaatsen techniek daarnaast in een breder instrumenteel repertoire, waarin openbronnenonderzoek wordt ondersteund met hulpmiddelen voor vindbaarheid, archivering en verificatie (bijvoorbeeld visual search, reverse image search, elementaire geolocatie- en chronolocatiebenaderingen en het werken met publieke registraties en open data) (Bellingcat, z.d.). Daarbij wordt techniek

gepresenteerd als middel om een open bron "te positioneren" in tijd, plaats en context, zonder dat dat per definitie forensische zekerheid oplevert. Dit type literatuur maakt zichtbaar dat technische vaardigheden niet uitsluitend gaan over het vinden van informatie, maar ook over het methodisch organiseren van bronnen zodat latere analyse en verificatie mogelijk worden.

Mensenrechtelijke en juridisch georiënteerde kaders verschuiven de nadruk van technische diepgang naar methodische controleerbaarheid. In het Berkeley Protocol wordt digitaal openbronnenonderzoek niet opgevat als een verzameling trucjes of tools, maar als een proces waarin de gebruikte stappen reproduceerbaar en controleerbaar moeten zijn, juist omdat digitale bronnen vluchtig en manipuleerbaar kunnen zijn (OHCHR, 2022). Vergelijkbaar benadrukken ICC- en ICRC-richtlijnen dat technieken slechts in zoverre bijdragen aan kwaliteit als ze transparant zijn, herhaalbaar zijn en niet afhankelijk zijn van niet-uitlegbare "black box"-handelingen (ICC, 2020; ICRC, 2022).

Voor de gemeentelijke toepassing binnen signalerend openbronnenonderzoek volgt uit deze combinatie van bronnen een dubbel criterium. (1) Enerzijds is technische basisbekwaamheid noodzakelijk om überhaupt zorgvuldig te kunnen handelen in de digitale openbare ruimte (gericht zoeken, platformkennis, vastleggen van vindplaatsen). (2) Anderzijds worden de grenzen van gemeentelijke inzet expliciet bepaald door de wettelijke afbakening van wat is toegestaan binnen het domein van openbare ordehandhaving, zoals vastgelegd in artikel 172 van de Gemeentewet en de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG). Technische handelingen moeten daarom niet-intrusief zijn, zich beperken tot publiek toegankelijke bronnen, en mogen niet verschuiven richting structurele dataverzameling of persoonsgerichte werkwijzen (Hooghiemstra & Partners & Pro Facto, 2023b; Hooghiemstra & Partners & Pro Facto, 2023c). Daarmee positioneert de literatuur technische vaardigheden in de gemeentelijke context primair als ondersteunend aan zorgvuldige signalering en documentatie, en niet als route naar diepgaande digitale reconstructie.

4.2.2 Analytische vaardigheden

In vrijwel alle geïnccludeerde handboeken wordt analytische competentie als kernvoorwaarde gepresenteerd voor bruikbaar openbronnenonderzoek. De literatuur is hier opvallend consistent: digitale content is contextafhankelijk, vaak fragmentarisch en gevoelig voor misinterpretatie, waardoor analyse noodzakelijk is om te bepalen wat een signaal betekent en welke bestuurlijke of maatschappelijke relevantie het kan hebben (Reuters, 2018; First Draft, 2020). In journalistieke en verificatiegerichte bronnen wordt analyse uitgewerkt als het kunnen beoordelen van herkomst, geloofwaardigheid en consistentie van informatie, gecombineerd met het herkennen van patronen in verspreiding en framing (First Draft, 2020; Reuters, 2018). Dit sluit aan bij het uitgangspunt dat open bronnen niet vanzelf spreken: dezelfde post kan verschillende betekenissen hebben afhankelijk van context, timing en de positie van de afzender.

Mensenrechtelijke en juridische richtlijnen voegen een strengere eis toe: interpretaties moeten herleidbaar zijn naar bronnen en het redeneringsproces moet expliciet worden gemaakt, inclusief onzekerheden en beperkingen. Het Berkeley Protocol benadrukt dat juist in digitale contexten risico's bestaan op selectiebias, confirmation bias en onjuiste contextuele aannames, en dat onderzoekers daarom methodisch moeten werken met expliciete afwegingen en controleerbare redeneringen (OHCHR, 2022).

De ICRC en ICC plaatsen vergelijkbaar gewicht op analytische discipline als voorwaarde om materiaal verantwoord te duiden, zeker wanneer het kan doorwerken in besluitvorming of juridische contexten (ICRC, 2022; ICC, 2020).

Voor de gemeentelijke openbare ordepraktijk krijgt analyse bovendien een specifieke bestuurlijke dimensie. Gemeenten moeten niet alleen beoordelen of informatie plausibel is, maar ook of en hoe het past binnen het mandaat, de proportionaliteit en de bestuurlijke afwegingen rondom openbare orde. Gemeentelijke richtlijnen benadrukken dat duiding daarom zowel een inhoudelijke als een normatieve component heeft: het expliciteren van relevantie, urgentie en onzekerheid is onderdeel van de professionele standaard (Hooghiemstra & Partners & Pro Facto, 2023a; Hooghiemstra & Partners & Pro Facto, 2023b). Daarmee wordt analytische vaardigheid in gemeentelijke context niet uitsluitend opgevat als "kritisch lezen", maar als bestuurlijk onderbouwd oordelen: signalen moeten in context worden geplaatst en gewogen, zonder dat onzekere digitale indicaties onbedoeld worden verheven tot harde conclusies.

4.2.3 Verificatievaardigheden

Verificatie vormt in de geïncludeerde literatuur een expliciete norm die direct verbonden is aan zorgvuldigheid en verantwoording. Journalistieke handboeken operationaliseren verificatie doorgaans als een stapsgewijze controle op bron, inhoud, locatie en tijd, met als uitgangspunt dat publicatie of duiding pas verantwoord is wanneer plausibiliteit is getoetst en de uitgevoerde stappen transparant kunnen worden verantwoord (Silverman, 2014; Reuters, 2018). Verificatie wordt daarbij niet gepresenteerd als absolute zekerheid, maar als het systematisch reduceren en expliciteren van onzekerheid: men moet kunnen aangeven wát is gecontroleerd, wat niet controleerbaar was, en welke beperkingen dat oplevert.

OSINT-praktijkbronnen zoals de Bellingcat Toolkit beschrijven aanvullende verificatiepraktijken (bijv. visual sourcing, kruisvergelijking, elementaire geolocatie/chronolocatie en het traceren van hergebruik van beeldmateriaal) als manieren om manipulatie of misleidende representatie van digitale content te herkennen (Bellingcat, z.d.). De relevantie hiervan in een gemeentelijke context ligt niet in het repliceren van volledige onderzoeksintensiteit, maar in het inzicht dat verificatie een set herhaalbare en transparante checks kan zijn, die gebruikt wordt om bestuurlijke duiding te onderbouwen.

In juridische en mensenrechtelijke kaders krijgt verificatie een nog explicietere procedurele status. Het Berkeley Protocol koppelt verificatie aan herleidbaarheid en integriteit van het onderzoeksproces: verificatiestappen moeten documenteerbaar zijn, reproduceerbaar zijn en zodanig worden uitgevoerd dat derden de betrouwbaarheid van conclusies kunnen toetsen (OHCHR, 2022). ICC- en ICRC-documenten leggen vergelijkbare nadruk op "chain of reasoning" en het voorkomen van contaminatie of contextverlies, omdat digitale content gemakkelijk kan worden gemanipuleerd of verkeerd kan worden geïnterpreteerd (ICC, 2020; ICRC, 2022).

Voor gemeenten ontstaat hierdoor een karakteristieke spanning die in de SLR-resultaten consistent terugkomt: verificatie is noodzakelijk voor zorgvuldige duiding, maar de ruimte voor intensieve, instrumentele of intrusieve verificatiemethoden is **begrensd door de wettelijke kaders** die gelden voor inbreuk op de bescherming van persoonsgegevens. Deze kaders volgen uit artikel 8 EVRM, artikel 10 van de Grondwet en artikel 172 van de Gemeentewet, evenals uit de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG). Nederlandse richtlijnen benadrukken daarom dat verificatie in gemeentelijke toepassing **proportioneel, doelgericht en niet-intrusief** moet blijven, en dat het in producten expliciet moet worden gemaakt welk betrouwbaarheidsniveau is bereikt (Hooghiemstra & Partners & Pro Facto, 2023b; Hooghiemstra & Partners & Pro Facto, 2023c).

Daarmee krijgt verificatie in signalerend openbronnenonderzoek vooral de functie van bestuurlijke kwaliteitswaarborg: het zorgt ervoor dat gemeenten binnen hun wettelijke taak opereren, door overschatting van de betekenis van online signalen te voorkomen en expliciet te communiceren over de betrouwbaarheid en onzekerheid van de verzamelde informatie.

4.2.4 Procesmatige, juridische en ethische vaardigheden

De literatuur beschrijft openbronnenonderzoek in vrijwel alle domeinen als een procesdiscipline. **Dat proces omvat in kern:** afbakening van doel en vraagstelling, systematische verzameling en vastlegging, verwerking/ordening, analyse en rapportage, met doorlopende aandacht voor transparantie, herleidbaarheid en controleerbaarheid (OHCHR, 2022; Silverman, 2014). In het Berkeley Protocol wordt dit expliciet uitgewerkt als een methode waarin niet alleen de uitkomst, maar vooral het proces de legitimiteit draagt: zonder vastlegging van keuzes, bronnen en beperkingen is de uitkomst niet toetsbaar en daarmee niet verantwoord (OHCHR, 2022). In humanitaire en juridische kaders komt daar bij dat procesvaardigheden ook integriteitseisen omvatten, zoals veilig omgaan met materiaal, voorkomen van schade aan betrokkenen, en het minimaliseren van onnodige verwerking of verspreiding van persoonsgegevens en gevoelige informatie (ICRC, 2022; ICC, 2020). Deze elementen zijn niet uitsluitend "juridisch", maar behoren tot de professionele standaard van zorgvuldig onderzoek: ze richten zich op het beperken van risico's en het waarborgen van controleerbaarheid.

Voor gemeenten wordt dit procesmatige karakter in nationale richtlijnen direct verbonden aan rechtmatigheid en bestuurlijke verantwoording. Het uitgangspunt is dat signalerend openbronnenonderzoek doelgericht en tijdelijk plaatsvindt op basis van een concrete aanleiding, met expliciete afbakening, dataminimalisatie en documentatie van zoekslagen en afwegingen. Waar procesmatige structuur in andere domeinen vooral dient om bewijswaarde of journalistieke betrouwbaarheid te versterken, dient het in de gemeentelijke context ook om verantwoording af te leggen dat binnen het mandaat en binnen proportionele grenzen is gehandeld (Hooghiemstra & Partners & Pro Facto, 2023b; Hooghiemstra & Partners & Pro Facto, 2023c). **Daarmee worden juridische en ethische normen in de gemeentelijke context niet alleen randvoorwaarden, maar ook procesnormen: zij structureren de werkwijze en maken toetsing en escalatie mogelijk wanneer grenzen in zicht komen.**

4.3 Organisatorische borging en randvoorwaarden

Hoewel DV1 primair gaat over kennis en vaardigheden, signaleren meerdere bronnen dat de feitelijke kwaliteit en proportionaliteit van openbronnenonderzoek niet uitsluitend bepaald worden door individuele competentie. In mensenrechtelijke kaders wordt nadruk gelegd op integriteit van het onderzoeksproces, transparantie, veiligheid en het beperken van interpretatie- en bevestigingsbias door controleerbare routines en review-achtige mechanismen (OHCHR, 2022; ICRC, 2022). Dit impliceert dat openbronnenonderzoek kwetsbaar is voor subjectieve keuzes en dat professionele praktijk daarom niet alleen afhankelijk is van "kunnen", maar ook van "borgen".

Gemeentelijke richtlijnen vertalen dit expliciet naar governance en organisatie: heldere rol- en taakverdeling, eenduidige opdrachtsturing, minimale documentatie- en verantwoordingsroutines en structurele competentieontwikkeling worden als noodzakelijke randvoorwaarden gepresenteerd voor rechtmatige en consistente toepassing (Hooghiemstra & Partners & Pro Facto, 2023a, 2023b & 2023c). In die zin vormt organisatorische borging de schakel tussen individuele vaardigheden en betrouwbare gemeentelijke praktijk: zonder rolzuiverheid, toetsing en routinevorming worden dezelfde vaardigheden inconsistently toegepast, neemt variatie tussen medewerkers toe en groeit het risico op overschrijding van grenzen.

5 Resultaten – DV2 Focusgroep

5.1 Inleiding

Dit hoofdstuk presenteert de resultaten van de focusgroep die is uitgevoerd om inzicht te krijgen in hoe gemeenten en ketenpartners de opgave van online aangejaagde ordeverstoringen duiden, welke informatiebehoefte en onzekerheden daarbij ontstaan en welke consequenties dit heeft voor de inrichting en begrenzing van signalerend openbronnenonderzoek binnen de gemeentelijke openbare ordepraktijk. De resultaten worden gepresenteerd langs het ordeningskader uit hoofdstuk 2: vier vaardighedenclusters en aansluitend de bevindingen over organisatorische borging.

5.2 Context en doel

De focusgroep is opgezet als praktijkgerichte sessie om ervaringen, dilemma's en ontwikkelvragen rond signalerend openbronnenonderzoek binnen de gemeentelijke openbare ordepraktijk gezamenlijk te verkennen. Er is niet gestreefd naar consensus of representativiteit; centraal stond het expliciteren van variatie in perspectieven: welke informatiebehoefte ontstaan bij online aangejaagde ordeverstoringen, hoe wordt de gemeentelijke rol afgebakend ten opzichte van ketenpartners, en welke grenzen en waarborgen worden in de praktijk als noodzakelijk ervaren.

Als databron bestaat de focusgroep uit (1) notulen en (2) een analytische uitwerking waarin uitspraken zijn geordend naar terugkerende thema's.

5.3 Resultaten per vaardighedencluster

5.3.1 Technische vaardigheden

De focusgroep laat zien dat technische aspecten niet als primaire belemmering worden genoemd, maar wél impliciet aanwezig zijn in de manier waarop deelnemers spreken over informatiepositie. De bestuurlijke ambitie om een "thermometerfunctie" te vervullen wordt door deelnemers gekoppeld aan de constatering dat relevante signalen zich (deels) verplaatsen naar digitale en soms (semi-)besloten omgevingen. Daarmee ontstaat een praktische spanning: wat is in publiek toegankelijke bronnen nog tijdig vindbaar en wat niet? In de bespreking van gemeentelijke praktijken wordt tooling (zoals Spotler/OBI4wan) genoemd als ondersteunend middel, maar deelnemers benadrukken dat tooling op zichzelf geen oplossing biedt als kaders, rollen en routines ontbreken.

5.3.2 Analytische vaardigheden

Analytische duiding komt in de focusgroep naar voren als kernopgave. Deelnemers signaleren dat ordeverstoringen vaker online worden geagendeerd, georganiseerd en opgeschaald, wat de bestuurlijke behoefte aan tijdig inzicht vergroot. Tegelijk ontbreekt een eenduidig gedeeld probleemkader: deelnemers duiden de ontwikkeling verschillend en vertalen dit niet uniform naar consequenties voor handelen.

Demonstraties worden besproken als exemplarische casus waarin dit zichtbaar wordt: deelnemers geven aan dat gemeenten achteraf geregeld beter zicht krijgen op schaal, organisatiegraad en intenties, terwijl dit vooraf onvoldoende zichtbaar was. Dit roept de

vraag op welke signalen eerder herkenbaar hadden kunnen zijn en hoe duiding onder onzekerheid beter kan worden georganiseerd.

5.3.3 Verificatievaardigheden

De focusgroep bespreekt niet uitgebreid "verificatie" als technische methode, maar benadrukt wel het bestuurlijke probleem dat gemeenten vooraf onvoldoende zeker zijn van wat er speelt, terwijl achteraf meer duidelijk wordt. Hierdoor ontstaat een impliciete behoefte aan proportionele betrouwbaarheidstoetsing: wat is de status van een signaal (gerucht, indicatie, bevestigde informatie), welke bronnen ondersteunen het en hoe wordt onzekerheid expliciet gemaakt in bestuurlijke producten?

Deze behoefte hangt samen met de bredere onzekerheid over informatiepositie binnen de keten: deelnemers vragen zich af of relevante informatie soms wél beschikbaar is, maar elders zit, en in hoeverre die informatie gedeeld wordt. Dit versterkt het belang van expliciet maken wat wel en niet met zekerheid kan worden vastgesteld op basis van eigen (publiek toegankelijke) waarneming.

5.3.4 Procesmatige, juridisch-ethische vaardigheden

Een terugkerend thema is onduidelijkheid over grenzen: deelnemers geven aan dat niet helder is welke informatie gemeenten rechtmatig mogen verzamelen of gebruiken en waar de grens ligt tussen gerechtvaardigde informatiebehoefte en ongeoorloofde informatievergaring. Dit leidt in de praktijk tot terughoudendheid, terwijl bestuurlijke verwachtingen rond voorbereiding en risico-inschatting blijven bestaan.

In de discussie over rolafbakening komt dit niet alleen als procesmatig aspect naar voren, maar ook als inhoudelijke afweging: deelnemers benadrukken dat het in de uitvoering essentieel is om te begrijpen en aanvoelen waarom bepaalde handelingen wel of niet passen binnen het juridisch-ethische kader. Zonder expliciete afbakening van opdracht en handelingsruimte blijven gemeenten balanceren tussen handelingsnoodzaak en risico op grensoverschrijding. Daarmee wordt zichtbaar dat "proces" niet alleen een interne werkwijze is, maar ook een manier om rechtmatigheid en proportionaliteit concreet te maken in besluitvorming.

5.4 Organisatorische borging en randvoorwaarden

5.4.1 Rolverdeling en opdrachtsturing

De focusgroep maakt zichtbaar dat rolafbakening niet als vaststaand kader wordt ervaren, maar als een voortdurend afwegingsproces. Deelnemers geven aan dat er weinig expliciete afspraken bestaan over waar de gemeentelijke rol ophoudt en die van ketenpartners begint. Dit werkt twee kanten op: soms worden activiteiten overwogen die mogelijk niet passen bij de gemeentelijke rol; in andere situaties wordt juist afgezien van handelen uit vrees grenzen te overschrijden.

Belangrijk is dat er geen consensus ontstaat over een gewenste rolverdeling. Het ontbreken van gedeelde uitgangspunten wordt zelf zichtbaar als structureel knelpunt, omdat dit onzekerheid in uitvoering bestendigt.

5.4.2 Kwaliteits- en verantwoordingsroutines

De bespreking van de gemeentelijke praktijken laat zien dat verschillen in volwassenheid vaak samenhangen met de mate van standaardisering en toetsing.

Bij Gemeente A wordt een datagedreven aanpak geschetst, maar tegelijk wordt aangegeven dat borging grotendeels informeel is: er zijn geen vastgelegde standaarden of uniforme werkwijzen, en er is geen vaste "kalibratie" of methodische toetsing tussen medewerkers. Dit maakt de uitvoering persoonsafhankelijk en kwetsbaar.

Bij Gemeente B staat juist de behoefte aan overzicht en basisinrichting centraal ("wat doen we nu, wie doet het, en wat is passend?"), wat wijst op de noodzaak om minimale routines en afspraken vroeg te expliciteren.

5.4.3 Professionele randvoorwaarden en competentieontwikkeling

De focusgroep laat impliciet zien dat professionalisering niet alleen een kwestie is van individuele vaardigheidsontwikkeling, maar ook van randvoorwaarden: medewerkers moeten in staat zijn consistent te handelen binnen grenzen, keuzes te kunnen uitleggen en waar nodig te escaleren of te toetsen. De variatie tussen praktijken benadrukt dat structurele oefening, afstemming en interne professionalisering nodig zijn om signalerend openbronnenonderzoek reproduceerbaar en verantwoord toe te passen.

5.5 Conclusie

De focusgroep laat zien dat gemeenten de bestuurlijke noodzaak ervaren om online aangejaagde ordeverstoringen tijdig te kunnen duiden, maar dat de uitvoeringspraktijk wordt begrensd door (a) onzekerheid over informatiepositie en informatiedeling binnen de keten, (b) onduidelijkheid over grenzen en rechtmatigheid van gemeentelijk handelen, en (c) het ontbreken van expliciete rolafbakening en structurele borging. Daarmee ondersteunen de focusgroepresultaten dat professionalisering niet alleen vraagt om (analytische, verificatie- en procesmatige) vaardigheden, maar vooral om opdrachtsturing, ketenafstemming en interne kwaliteitsroutines die signalerend openbronnenonderzoek reproduceerbaar en uitlegbaar maken.

6 Resultaten – DV3 Interviews

6.1 Inleiding

Dit hoofdstuk presenteert de resultaten van de (semi-)gestructureerde interviews. De interviews zijn uitgevoerd om, aanvullend op de SLR en de focusgroep, een bredere blik te krijgen op (a) OSINT als onderzoekspraktijk, (b) signalerend openbronnenonderzoek binnen het openbaar-ordedomein, en (c) de implicaties daarvan voor gemeentelijke toepassing in termen van kennis, vaardigheden en borging. Respondenten zijn in dit rapport geanonimiseerd aangeduid als Interview 1-4. De resultaten zijn thematisch geordend langs het kader uit hoofdstuk 2: (1) vaardighedenclusters en (2) organisatorische borging.

Een consistent punt in de interviews is dat OSINT niet wordt gezien als "even online kijken", maar als een onderzoeksbenadering die start bij een vraagstelling, gericht bronnen selecteert en bevindingen vertaalt naar betekenisvolle inzichten. Dit wordt in het bijzonder expliciet gemaakt vanuit een opsporingsperspectief: "OSINT is dus niet 'zoeken', maar onderzoek."

Tegelijkertijd wordt in meerdere interviews benadrukt dat de gemeentelijke toepassing principieel verschilt van opsporing of inlichtingenwerk: gemeenten moeten signalerend en duidend opereren, met duidelijke grenzen richting persoonsgericht onderzoek en richting besloten bronnen.

6.2 Resultaten per vaardighedencluster

6.2.1 Technische vaardigheden

De interviews bevestigen dat een relevant minimum aan technische vaardigheden vooral bestaat uit platform- en bronkennis, zoekdiscipline en het kunnen werken met tijdvensters/filters. In de praktijk is dit kwetsbaar doordat gemeentelijke (en ook regionale) informatiebeelden vaak afhankelijk zijn van wat tooling "makkelijk" ontsluit. In Interview 3 wordt bijvoorbeeld beschreven dat tooling vooral openbare media en enkele grote platforms dekt, terwijl communicatie zich verplaatst naar andere omgevingen; dat vergt actieve bijstelling van werkwijzen en regelmatige oefening.

Een tweede technisch punt is dat "open" niet hetzelfde is als "risiceloos": het gebruik van tools kan onbedoelde neveneffecten hebben (bijvoorbeeld sporen achterlaten of metadata-effecten), waardoor basiskennis van toolrisico's onderdeel wordt van professionele toepassing.

6.2.2 Analytische vaardigheden

Alle interviews leggen relatief zwaar gewicht op analytische vaardigheden: het interpreteren van digitale signalen is contextgevoelig en vraagt expliciete duiding van aannames en onzekerheden. Interview 1 benadert dit nadrukkelijk vanuit een fenomeen- en risicoperspectief: niet alleen "wat staat er", maar "wat betekent dit voor publieke orde, zorgplicht en preventie?"

Interview 3 sluit hierop aan door te beschrijven dat de kernwaarde niet zit in ruwe dataverzameling, maar in het "veredelen" van signalen naar bestuurlijke duiding (filters,

interpretatie, trendanalyse) en het verbinden van signalen met bestuurlijke besluitvorming.

6.2.3 Verificatievaardigheden

De interviews ondersteunen het beeld dat verificatie in gemeentelijke toepassing primair "proportioneel" en "uitlegbaar" moet zijn: niet forensische zekerheid nastreven, maar wel basale controlehandelingen uitvoeren en onzekerheden expliciet maken in het bestuurlijk product.

Vanuit opsporing wordt benadrukt dat verificatie en bronkritiek onderdeel zijn van professioneel werken, juist omdat "open" bronnen juridisch/ethisch problematisch kunnen zijn of misleidend kunnen blijken. Dat versterkt de boodschap dat gemeenten weliswaar lichter opereren, maar niet vrijblijvend: het niveau van verantwoordelijkheid blijft hoog.

6.2.4 Procesmatige, juridische en ethische vaardigheden

De interviews benadrukken dat procesvaardigheden (afbakening, documenteren, escaleren) in de praktijk bepalend zijn voor "verantwoord kunnen handelen". Interview 3 formuleert dit scherp door OSINT niet primair als een technisch vraagstuk te positioneren, maar als een organisatorisch, relationeel, juridisch en bestuurlijk vraagstuk, waarbij de technische laag ondergeschikt is.

Vanuit opsporing wordt daarnaast zichtbaar dat professioneel handelen structureel gekoppeld is aan verantwoording (kunnen uitleggen waarom iets is gedaan, hoe proportioneel/subsidiair is afgewogen, en wat de status van bevindingen is). Hoewel gemeentelijke producten een ander doel hebben dan bewijsvoering, is de kernlogica van verantwoording en reproduceerbaarheid wel vergelijkbaar als kwaliteitsnorm.

6.3 Organisatorische borging en randvoorwaarden

6.3.1 Rolverdeling en opdrachtsturing

Interview 3 beschrijft een werkritme waarin signalering/duiding periodiek wordt afgestemd, thema's en queries gezamenlijk worden "gekalibreerd" en bij relevante signalen wordt teruggekoppeld, met expliciete escalatie wanneer dat nodig is (bijvoorbeeld richting AOV en waar passend richting driehoek/politie).

Een terugkerende implicatie is dat zonder heldere opdrachtsturing (wat is de informatiebehoefte, wat is het product, wie autoriseert) gemeenten kwetsbaar blijven voor taakvermenging en ad-hoc handelen.

6.3.2 Kwaliteits- en verantwoordingsroutines

Interview 3 benoemt dat structurele winst minder in "meer tooling" zit en meer in ritme, structuur en borging: juist in de koude/lauwe fase ontbreekt prioriteit, waardoor preventieve waarde verloren gaat en men reactief werkt.

Ook wordt een herkenbaar capaciteitsargument aangehaald ("We hebben die capaciteit niet"), dat in de interviews niet alleen als personeelsprobleem wordt geduid, maar als gevolg van ontbrekende inrichting: wanneer taken versnipperd zijn en zonder routine worden uitgevoerd, verdwijnt consistentie.

6.3.3 Professionele randvoorwaarden en competentieontwikkeling

De interviews plaatsen opleiding en oefening vooral in het teken van: signaleren en duiden, samenwerken en escaleren, en reflecteren op rolzuiverheid en grenzen—niet primair tooltraining.

Daarnaast komt als randvoorwaarde terug dat de uitvoering vaak terecht komt bij functies met brede takenpakketten (bijv. communicatie/omgevingsanalyse), waardoor continuïteit en expertiseopbouw onder druk staan (parttime inzet, piekbelasting).

6.4 Conclusie

De interviews bevestigen en concretiseren dat verantwoord signalerend openbronnenonderzoek in de gemeentelijke openbare ordepraktijk niet primair draait om "meer techniek", maar om een combinatie van (1) gerichte zoek- en platformvaardigheden, (2) analytische contextduiding en expliciet omgaan met onzekerheid, (3) proportionele verificatie, en (4) procesmatige vaardigheden rondom afbakening, documentatie en escalatie.

De belangrijkste aanvulling ten opzichte van uitsluitend een vaardighedendiscussie is dat de interviews OSINT consequent framen als een organisatorisch en bestuurlijk vraagstuk: zonder rolhelderheid, periodieke afstemming, kwaliteitsroutines en structurele oefening blijven gemeenten kwetsbaar voor ad-hoc werken, onduidelijke grenzen en afhankelijkheid van individuele medewerkers.

7 Synthese – DV4

7.1 Inleiding en doel

Dit hoofdstuk integreert de bevindingen uit de systematische literatuurreview (DV1), de focusgroep (DV2) en de interviews (DV3) tot een samenhangend antwoord op DV4: **hoe kennis en vaardigheden voor signalerend openbronnenonderzoek zich verhouden tot de noodzakelijke organisatorische borging in de gemeentelijke openbare ordepraktijk**. De synthese is ontworpen als brug tussen de resultatenhoofdstukken en de beoogde handreiking: niet door nieuwe empirische claims toe te voegen, maar door uitkomsten te vertalen naar **ontwerpprincipes** voor inrichting, rolverdeling, kwaliteitsborging en competentieontwikkeling binnen gemeenten (Hooghiemstra & Partners & Pro Facto, 2023a, 2023b, 2023c; OHCHR, 2022).

7.2 Werkwijze van integratie

De integratie is uitgevoerd door de resultaten uit DV1–DV3 te ordenen langs het kader uit hoofdstuk 2: (1) vier vaardighedenclusters (technisch, analytisch, verificatie, procesmatig-juridisch-ethisch) en (2) drie borgingsprincipes (rolverdeling en opdrachtsturing; kwaliteits- en verantwoordingsroutines; professionele randvoorwaarden en competentieontwikkeling). Per onderdeel is nagegaan:

1. welke bevindingen domeinoverstijgend terugkeren (**convergentie**),
2. waar perspectieven verschillen of onzekerheid zichtbaar wordt (**divergentie**), en
3. welke implicaties volgen voor gemeentelijke toepassing binnen het mandaat van signalerend openbronnenonderzoek (Hooghiemstra & Partners & Pro Facto, 2023a, 2023b, 2023c; OHCHR, 2022).

Uitspraken uit de focusgroep en interviews worden in dit hoofdstuk gebruikt als illustratie van patronen en dilemma's (eigen onderzoek), niet als afzonderlijke bewijsvoering boven de literatuur.

7.3 Geïntegreerde bevindingen per vaardighedencluster

7.3.1 Technische vaardigheden

De literatuur maakt duidelijk dat technische vaardigheden in OSINT-context vaak breed worden opgevat (platformkennis, zoekoperatoren, metadata, geolocatie). Voor gemeentelijke toepassing vernauwt dit zich tot **gericht zoeken en bronherkenning binnen publiek toegankelijke omgevingen**, zonder intrusieve methoden of escalatie richting stelselmatige/persoonsgerichte werkwijzen (Hooghiemstra & Partners & Pro Facto, 2023a, 2023b, 2023c).

De focusgroep en interviews versterken dit beeld door te laten zien dat gemeenten vooral behoefte hebben aan technische basisvaardigheden die de bestuurlijke informatiepositie ondersteunen: snel kunnen achterhalen wat publiek zichtbaar is, wat herleidbaar is, en wat plausibel binnen de context past. De kern is dat technische handelingen niet "meer data" moeten opleveren, maar **controleerbaar en uitlegbaar** moeten blijven binnen het mandaat (OHCHR, 2022).

Synthese: technische vaardigheden zijn noodzakelijk, maar functioneel ondergeschikt aan (a) duiding en (b) procesnormen; de toegevoegde waarde zit in reproduceerbaar zoeken en bronherkenning, niet in technische verdieping.

7.3.2 Analytische vaardigheden

DV1 laat zien dat analytische vaardigheden breed als kern worden beschouwd: bronbeoordeling, contextduiding en het herkennen van online dynamiek (o.a. amplificatie, framing, herhaling), omdat digitale signalen ambigu zijn en interpretatiegevoelig (Reuters, 2018; OHCHR, 2022). DV2 (focusgroep) maakt zichtbaar dat juist hier de gemeentelijke opgave "schuurt": bestuurlijke verwachtingen over tijdig inzicht staan naast onzekerheid over betekenis, schaal en relevantie, vooral bij dynamische situaties zoals demonstraties en snelle escalaties.

DV3 benadrukt dat analytische vaardigheden in de praktijk niet los te zien zijn van rolvast handelen: duiding moet steeds expliciteren **wat men weet, wat men niet weet, en welke aannames of onzekerheden** in het product zitten.

Synthese: professionalisering moet primair inzetten op analytische duiding: niet "meer signalen" verzamelen, maar beter kunnen wegen, begrenzen en expliciteren wat de bestuurlijke betekenis is.

7.3.3 Verificatievaardigheden

Internationale kaders benadrukken verificatie als fundament van openbronnenonderzoek, maar de gemeentelijke context vraagt om een proportionele invulling: geen forensische zekerheid, wél transparantie over betrouwbaarheid en onzekerheid (OHCHR, 2022; Hooghiemstra & Partners & Pro Facto, 2023a).

De focusgroep laat zien dat gebrek aan gedeelde verificatieroutines leidt tot twee risico's die ook conceptueel in hoofdstuk 2 zijn benoemd: overschatting van online signalen (bij onvoldoende verificatie) of onderbenutting door terughoudendheid (bij normatieve onzekerheid). Interviews bevestigen dat gemeenten vooral behoefte hebben aan een hanteerbare set verificatiestappen die consistent kan worden toegepast en verantwoord.

Synthese: verificatie in gemeentelijke context is vooral een **kwaliteits- en verantwoordingsinstrument**: het maakt bestuurlijke duiding herleidbaar, niet "technisch zwaarder".

7.3.4 Procesmatige, juridische en ethische vaardigheden

Deelvraag 1 en het normatieve kader laten zien dat juridische uitgangspunten in gemeentelijke toepassing functioneren als **procesnormen**: opereren binnen de wettelijke kaders die de rechtsgrondslagen bieden (rechtmatigheid), dataminimalisatie, voorkomen van stelselmatigheid/persoonsgerichtheid, en verantwoording (Hooghiemstra & Partners & Pro Facto, 2023a, 2023b, 2023c; OHCHR, 2022).

DV2 laat zien dat onduidelijkheid over "wat mag" en "wat hoort waar in de keten" direct doorwerkt in handelingsverlegenheid en inconsistentie. DV3 bevestigt dat dit niet oplosbaar is met alleen training op individuele vaardigheden; het vereist expliciete opdrachtsturing, toetsing en escalatieroutes.

Synthese: procesmatige/juridisch-ethische vaardigheden vormen het scharnierpunt tussen individuele competentie en organisatie: zonder procesnormen ontstaat persoonsafhankelijk handelen en daarmee verhoogd risico op overschrijding of juist verlamming.

7.4 Organisatorische borging en randvoorwaarden

7.4.1 Rolverdeling en opdrachtsturing

DV2 laat zien dat rolafbakening tussen gemeenten en ketenpartners in de praktijk vaak niet als helder kader wordt ervaren, maar als voortdurend dilemma. DV3 bevestigt dat dit dilemma niet alleen "juridisch" is, maar organisatorisch: wie formuleert de vraag, wie voert uit, wie autoriseert, wie stemt af met partners, en wie draagt verantwoordelijkheid voor het product?

DV1 en de landelijke handreikingen benadrukken dat rolzuiverheid en opdrachtsturing kernvoorwaarden zijn voor rechtmatige toepassing (Hooghiemstra & Partners & Pro Facto, 2023a, 2023c).

Synthese: de noodzakelijke borging start met expliciete rol- en opdrachtstructuur: zonder duidelijke opdrachtgever worden vaardigheden ongericht en niet-toetsbaar toegepast.

7.4.2 Kwaliteits- en verantwoordingsroutines

Over de drie deelvragen heen komt herleidbaarheid als kern naar voren: vooraf begrenzen, tijdens uitvoering vastleggen, en in producten onzekerheid expliciteren. Dit sluit aan bij internationale eisen rond transparantie en controleerbaarheid, en bij de verantwoordingsplicht zoals vastgelegd in artikel 5, lid 2, van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) (Hooghiemstra & Partners & Pro Facto, 2023b; OHCHR, 2022).

De focusgroep laat zien dat informele werkwijzen (tooling zonder standaard) leiden tot variatie en kwetsbaarheid; interviews versterken dat een minimale kwaliteitsroutine nodig is om proportioneel handelen reproduceerbaar te maken.

Synthese: kwaliteit is niet "extra", maar de manier waarop normatieve grenzen praktisch worden geborgd; zonder routine is "proportionaliteit" niet aantoonbaar.

7.4.3 Professionele randvoorwaarden en competentieontwikkeling

DV1 benadrukt menselijke kwetsbaarheden (bias, veiligheid, rolbewustzijn) en DV2 laat zien dat gemeenten vaak generalistisch organiseren. DV3 benadrukt dat het domein snel verandert en dat vaardigheden zonder oefening en intervisie wegzakken, terwijl de druk tijdens incidenten juist piekt.

Landelijke kaders benadrukken daarom het belang van structurele competentieontwikkeling en periodieke toetsing, gekoppeld aan het werkproces (Hooghiemstra & Partners & Pro Facto, 2023a, 2023c).

Synthese: borging vraagt om een cyclisch ontwikkelmodel (trainen-oefenen-evalueren) dat direct verbonden is aan rollen en kwaliteitsroutine.

7.5 Ontwerpprincipes voor gemeentelijke toepassing

De integratie leidt tot zeven ontwerpprincipes die als basis kunnen dienen voor de beoogde handreiking:

1. **Mandaat als startpunt:** begin elke toepassing vanuit de bestuurlijke taak en begrenzing van signalerend openbronnenonderzoek; voorkom methodedrift (Hooghiemstra & Partners & Pro Facto, 2023a, 2023b).
2. **Vraaggestuurd werken:** formuleer de bestuurlijke informatiebehoefte expliciet (wat moet worden geduid, voor welk besluit, binnen welke termijn) en vertaal dit naar zoekdoelen en stopcriteria (OHCHR, 2022).
3. **Proportionele verificatie:** hanteer een vaste set verificatiestappen die gericht is op uitlegbaarheid en herleidbaarheid, niet op forensische zekerheid (OHCHR, 2022; Hooghiemstra & Partners & Pro Facto, 2023a).
4. **Onzekerheid expliciteren:** maak in producten systematisch onderscheid tussen waarneming, interpretatie en aannames; dit voorkomt overschatting én onderbenutting.
5. **Procesnormen standaardiseren:** leg minimale eisen vast voor logging, afwegingen, dataminimalisatie en bewaartermijnen; dit operationaliseert rechtmatigheid in het werkproces (Hooghiemstra & Partners & Pro Facto, 2023b, 2023c).
6. **Rolverdeling en toetsing:** borg opdrachtgever-uitvoerder-toetser-autoriseerder en organiseer escalatie bij grensgevallen (Hooghiemstra & Partners & Pro Facto, 2023c).
7. **Duurzame competentie:** verbind training en oefening aan rollen, producten en kwaliteitsroutine; professionalisering is structureel, niet incidentgedreven (Hooghiemstra & Partners & Pro Facto, 2023a).

7.6 Conclusie

De synthese laat zien dat verantwoord signalerend openbronnenonderzoek door gemeenten niet primair draait om technische capaciteit, maar om **bestuurlijke duiding onder normatieve begrenzing**, ondersteund door proportionele verificatie en procesnormen. De focusgroep en interviews maken zichtbaar dat de grootste kwetsbaarheden ontstaan waar rolafbakening, informatiepositie en rechtmatigheid onvoldoende expliciet zijn georganiseerd. Daarom zijn de benodigde kennis en vaardigheden onlosmakelijk verbonden met organisatorische borging: pas wanneer rollen, routines en competentieontwikkeling structureel zijn ingericht, kunnen gemeenten online signalen reproduceerbaar, uitlegbaar en proportioneel duiden binnen hun mandaat (Hooghiemstra & Partners & Pro Facto, 2023a, 2023b, 2023c; OHCHR, 2022).

8 Conclusie

De onderzoeksvraag van dit project luidt: Welke kennis- en vaardigheidsvereisten, inclusief juridisch-ethische randvoorwaarden, komen uit literatuur en praktijk naar voren voor het verantwoord toepassen van signalerend openbronnenonderzoek (OSINT) door gemeenten bij online aangejaagde ordeverstoringen? Op basis van de geïntegreerde inzichten uit literatuur en praktijk kan deze vraag als volgt worden beantwoord. Verantwoorde toepassing betreft in de gemeentelijke context signalerend openbronnenonderzoek: een bestuurlijke werkwijze die beperkt blijft tot publiek toegankelijke bronnen, zonder intrusieve methoden en zonder persoonsgericht of stelselmatig volgen, waarbij keuzes, proportionaliteit en onzekerheden expliciet worden gemaakt en bestuurlijk uitlegbaar zijn.

De vereiste kennis en vaardigheden vallen uiteen in vier samenhangende clusters. Ten eerste zijn **technische vaardigheden** nodig voor gericht zoeken en platformkennis binnen publiek toegankelijke omgevingen, inclusief het kunnen afbakenen van zoekruimte en het systematisch werken met zoekoperatoren, filters en tijdvensters. Ten tweede zijn **analytische vaardigheden** essentieel voor bronbeoordeling, contextduiding en het herkennen van online dynamiek, inclusief biasbewust interpreteren omdat digitale signalen ambigu zijn en snel kunnen worden overschat. Ten derde zijn **verificatievaardigheden** nodig om proportioneel betrouwbaarheid te toetsen binnen open bronnen, door herkomst, tijd en consistentie te controleren en de mate van zekerheid of onzekerheid transparant te rapporteren; het doel is daarbij niet forensische zekerheid, maar bestuurlijk bruikbare duiding met zicht op beperkingen. Ten vierde zijn **procesmatige, juridische en ethische vaardigheden** noodzakelijk om vooraf doel en zoekstrategie af te bakenen, dataminimalisatie toe te passen, escalatie richting stelselmatigheid of persoonsgerichtheid tijdig te herkennen en afwegingen zodanig vast te leggen dat verantwoording mogelijk is.

Een centrale uitkomst is dat juridisch-ethische randvoorwaarden niet alleen begrenzen wat mag, maar ook fungeren als **procesnormen** voor hoe het werkproces moet worden ingericht en verantwoord. Dit volgt uit het Juridisch kader online onderzoek in publiek toegankelijke bronnen door gemeenten (Hooghiemstra & Partners & Pro Facto, 2023b), dat een doorvertaling biedt van de wettelijke kaders (EVRM, Grondwet, Gemeentewet) naar praktische richtlijnen voor gemeenten. "Verantwoord" handelen kan daardoor niet leunen op individuele vaardigheid alleen, maar vraagt om organisatorische borging als randvoorwaarde. Dat betekent minimaal: (1) expliciete opdrachtsturing en rolverdeling, zodat duidelijk is wie de informatiebehoefte formuleert, wie uitvoert, wie toetst en wie autoriseert; (2) vaste kwaliteits- en verantwoordingsroutines, waaronder vooraf afbakenen, herleidbare vastlegging van zoekslagen en keuzes, explicitering van betrouwbaarheid en onzekerheid, en periodieke toetsing; en (3) structurele competentieontwikkeling via training, oefening en intervisie. Zonder deze borging blijft uitvoering persoonsafhankelijk, ontstaan terugkerende twijfels over grenzen en informatiepositie, en neemt het risico toe dat signalen óf worden overschat óf juist onbenut blijven. Daarmee vormt deze conclusie het inhoudelijke vertrekpunt voor de uitwerking van een handreiking waarin vaardigheden en organisatorische inrichting gezamenlijk worden vertaald naar toepasbare werkwijzen voor gemeenten.

9 Discussie

9.1 Interpretatie en duiding van de kernbevindingen

Dit project laat zien dat signalerend openbronnenonderzoek in de gemeentelijke openbare ordepraktijk een eigen karakter heeft: het is gericht op bestuurlijke voorbereiding en duiding van publiek toegankelijke online signalen, binnen een strikt normatief kader. De geïntegreerde resultaten bevestigen dat de belangrijkste uitdaging niet primair technisch is, maar ligt in het zorgvuldig vertalen van online signalen naar bestuurlijke relevantie onder onzekerheid. Dat vraagt om expliciete duidingscapaciteit: het onderscheiden van (a) wat feitelijk waarneembaar is in open bronnen, (b) wat aannemelijk is op basis van context en triangulatie, en (c) wat onbekend of onzeker blijft en dus als onzekerheid gerapporteerd moet worden.

In aansluiting op het vaardigheden- en borgingskader (hoofdstuk 2) blijkt dat vier clusters van vaardigheden terugkeren als noodzakelijke basis voor verantwoord handelen: technische vaardigheden (gericht zoeken en platformkennis binnen publiek toegankelijke bronnen), analytische vaardigheden (bronbeoordeling, contextduiding en biasbewuste interpretatie), verificatievaardigheden (proportionele betrouwbaarheidstoetsing en expliciteren van onzekerheid) en procesmatige, juridische en ethische vaardigheden (afbakening, dataminimalisatie, escalatieherkenning richting stelselmatigheid/persoonsgerichtheid en verantwoording). De praktijkdata (focusgroep en interviews) maken duidelijk dat deze vaardigheden in gemeentelijke uitvoering vooral waarde krijgen als zij worden ingezet in een reproduceerbaar proces met heldere rolverdeling en toetsing.

9.2 Vergelijking met bestaande literatuur en normatieve kaders

De uitkomsten zijn consistent met de SLR-basis: internationale handboeken en richtlijnen delen kernprincipes zoals zorgvuldigheid, transparantie, verificatie en documentatie, maar verschillen sterk in mandaat, doelstelling en toegestane methoden (Silverman, 2014; Amnesty International, 2020; ICRC, 2022; OHCHR, 2022). Het project bevestigt dat gemeenten wezenlijk anders gepositioneerd zijn dan politie, inlichtingendiensten of gespecialiseerde onderzoeksteams: gemeentelijke toepassing is per definitie beperkt tot publiek toegankelijke bronnen en niet-intrusieve werkwijzen, en heeft geen opsporingsdoel.

Waar de SLR liet zien dat juridische normen in andere domeinen vaak als kwaliteitswaarborg fungeren, tonen de geïntegreerde resultaten dat deze normen voor gemeenten vooral een begrenzing zijn van wat technisch en instrumenteel mogelijk is. Tegelijk bevestigt dit project dat diezelfde normen ook procesnormen zijn: zij sturen hoe het werkproces moet worden ingericht (afbakening vooraf, dataminimalisatie, herleidbare dossiervorming, toetsing en verantwoording) (OHCHR, 2022; Hooghiemstra & Partners & Pro Facto, 2023a, 2023b, 2023c). Daarmee sluit de praktijk aan bij de notie dat "rechtmatigheid" in gemeentelijke context niet pas achteraf beoordeeld kan worden, maar vooraf in het proces ingebouwd moet zijn.

9.3 Methodologische reflectie

De onderzoeksopzet als samenhangend geheel van deelvragen (SLR, focusgroep, interviews) is passend bij de aard van de hoofdvraag, omdat deze zowel normatieve (wat is verantwoord en passend) als praktische (wat is nodig in toepassing) componenten bevat. De SLR biedt systematische, transparante ordening van normerende bronnen; de focusgroep brengt praktijkdilemma's en variatie in perspectieven in beeld; de interviews leveren verdieping vanuit keten- en expertisecontexten. De keuze voor één ordeningskader (vaardighedenclusters en borgingsprincipes) versterkt de interne consistentie van analyse en rapportage, omdat bevindingen uit verschillende bronnen langs hetzelfde raster worden vergeleken.

9.4 Betrouwbaarheid, validiteit en beperkingen

Er zijn beperkingen die de interpretatie afbakenen.

1. **Bronbasis van de SLR.** De SLR is gebaseerd op handboeken, protocollen en richtlijnen en niet op empirische evaluatiestudies van gemeentelijke uitvoering. De SLR beschrijft daarmee vooral normatieve en methodische uitgangspunten ("wat zou moeten"), niet bewezen effectiviteit in praktijkcontexten.
2. **Contextspecifiek karakter van de focusgroep.** De focusgroep is opgezet als praktijkverkenning en levert rijke context en dilemma's, maar is niet representatief bedoeld. De uitkomsten geven inzicht in knelpunten en variatie, zonder statistische generaliseerbaarheid.
3. **Omvang en aard van de interviews.** De interviews brengen specialistische perspectieven uit ketenpartners en aanpalende domeinen, maar het aantal is beperkt en respondenten zijn geanonimiseerd. De bevindingen zijn daarmee vooral analytisch generaliseerbaar (herkenbare mechanismen en patronen), niet populatiebreed.
4. **Interpretatieve aard van kwalitatieve analyse.** Thematische analyse blijft afhankelijk van onderzoekskeuzes. De inzet van een vooraf opgesteld analysekader en herleidbaarheid naar transcript/uitwerking beperkt dit, maar neemt het interpretatieve karakter niet weg.

9.5 Implicaties voor praktijk en beleid

De resultaten impliceren dat professionalisering van signalerend openbronnenonderzoek in gemeenten niet primair een toolvraagstuk is, maar een governance- en procesvraagstuk. Vaardigheden zijn noodzakelijk, maar onvoldoende als zij niet worden geborgd via (1) expliciete rolverdeling en opdrachtsturing, (2) kwaliteits- en verantwoordingsroutines (herleidbaarheid, expliciteren van onzekerheid, collegiale toetsing), en (3) structurele competentieontwikkeling (training, oefening en intervisie) (Hooghiemstra & Partners & Pro Facto, 2023a, 2023b, 2023c).

Beleidsmatig bevestigt dit onderzoek dat variatie tussen gemeenten samenhangt met verschillen in inrichting en normuitleg. Het ontbreken van standaardisatie vergroot juridische onzekerheid en maakt uitvoering persoonsafhankelijk. Landelijke richtlijnen bieden aanknopingspunten, maar de vertaalslag naar concrete rolmodellen, minimale routines en werkprocessen blijft een kernopgave voor gemeenten en ketenpartners (Hooghiemstra & Partners & Pro Facto, 2023a, 2023b, 2023c; NCTV, 2021).

9.6 Aanbevelingen voor toekomstig onderzoek

Vervolgonderzoek kan drie richtingen uitwerken:

1. **Implementatie- en ontwerponderzoek.** Vergelijking van verschillende inbeddingsmodellen (bijvoorbeeld AOV/OOV-gestuurd, communicatie-gestuurd of hybride), inclusief effecten op kwaliteit, rechtmatigheid en uitlegbaarheid.
2. **Competentie- en rolprofilering.** Verdere operationalisering en validatie van minimumniveaus per rol (uitvoerder, reviewer/toetsers, opdrachtgever, beslisser), inclusief toetsbare leerdoelen.
3. **Proportionele verificatie in laagbevoegde context.** Ontwikkeling van verificatiemethoden die expliciet zijn ontworpen voor gemeentelijke toepassing: gericht op plausibiliteit, triangulatie, en expliciete rapportage van onzekerheid, zonder intrusieve methoden.

Literatuurlijst

- Al Jazeera Media Institute. (2023). *Open Source Investigation Handbook*. Geraadpleegd op 24 oktober 2025, van <https://institute.aljazeera.net/sites/default/files/2023/Open%20Source%20Investigation%20Handbook.pdf>
- Amnesty International. (2020). *Digital Verification Corps Handbook*. Citizen Evidence. <https://citizenevidence.org/category/how-to/>
- Babitsky, N., & Mangraviti, J. J. (2018). *Open Source Intelligence Methods and Tools: A Practical Guide to Online Intelligence*. Apress.
- Bazzell, M. (2024). *Open Source Intelligence Techniques* (11e ed.). Geraadpleegd op 15 februari 2026, van <https://inteltechniques.com/book1.html>
- Bellingcat. (z.d.). *Bellingcat's Online Investigations Toolkit*. Bellingcat. <https://bellingcat.gitbook.io/toolkit>
- Bantema, W., & De Vries, S. (2022). *Juridische spanningsvelden bij online monitoring door gemeenten*. Den Haag: Sdu.
- 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*. Den Haag: Sdu.
- Bantema, W., Strikwerda, L., Bartelds, A., Schreurs, W., Postma, L., Sajoe, D., & Stol, W. (2025). Geen open deur: Burgerperspectieven op overheidssurveillance in online besloten groepen. *Tijdschrift voor Veiligheid*, 24(3), 14-36. <https://doi.org/10.5553/TvV/.000086>
- Canadian Security Intelligence Service. (2019). *The intelligence cycle*. Geraadpleegd op 1 februari 2026, van <https://www.canada.ca/en/security-intelligence-service/corporate/publications/2019-public-report/the-intelligence-cycle.html>
- Central Intelligence Agency. (z.d.). *Briefing: The intelligence cycle*. Geraadpleegd op 1 februari 2026, van <https://www.cia.gov/spy-kids/static/59d238b4b5f69e0497325e49f0769acf/Briefing-intelligence-cycle.pdf>
- CIDER (OSINT for Ukraine). (2024). *Handbook on the use of the Amsterdam Matrix for the evaluation of the trustworthiness of OSINT on social media platforms*. Geraadpleegd op 24 oktober 2025, van <https://osintforukraine.com/publications/amsterdam-matrix-handbook>
- Citizen Lab. (2021). *Methods Guide for Open Source Research*. Citizen Lab, University of Toronto. Geraadpleegd op 25 oktober 2025, van <https://citizenlab.ca>
- CIR (Center for Information Resilience). (2021). *Open Source Investigation Guide*. CIR. Geraadpleegd op 22 oktober 2025, van <https://www.info-resilience.org/osint>
- EJC (European Journalism Centre). (2014). Silverman, C. (Ed.). *Verification Handbook: A definitive guide to verifying digital content for emergency coverage*. European Journalism Centre. Geraadpleegd op 23 oktober 2025, van <https://verificationhandbook.com>

EJC (European Journalism Centre). (2020). *Verification Handbook for Disinformation and Media Manipulation*. European Journalism Centre. Geraadpleegd op 27 oktober 2025, van <https://verificationhandbook.com>

First Draft. (2020, 28 april). *First Draft's Essential Guide to...* Geraadpleegd op 25 oktober 2025, van <https://firstdraftnews.org/long-form-article/first-drafts-essential-guide-to/>

GIJN (Global Investigative Journalism Network). (2021). *OSINT Guide for Journalists*. GIJN. Geraadpleegd op 28 oktober 2025, van <https://gijn.org>

Heuer, R. J., Jr. (1999). *The Psychology of Intelligence Analysis*. Central Intelligence Agency. Geraadpleegd op 22 oktober 2025, van https://www.iaieia.org/docs/Psychology_of_Intelligence_Analysis.pdf

Hooghiemstra & Partners & Pro Facto. (2023a). *Handreiking voor gemeenten voor online onderzoek bij het handhaven van de openbare orde* (Versie 1.0, oktober 2023). Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Geraadpleegd van <https://open.overheid.nl/documenten/799e3fc2-a01c-4cd8-955f-96408dba56ff/file>

Hooghiemstra & Partners & Pro Facto. (2023b). *Juridisch kader online onderzoek in publiek toegankelijke bronnen door gemeenten in het kader van de openbare orde* (Versie 1.0, oktober 2023). Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Geraadpleegd van <https://open.overheid.nl/documenten/585ffdce-f8d1-47a3-8952-dc175480b460/file>

Hooghiemstra & Partners & Pro Facto. (2023c). *Veelgestelde vragen over online onderzoek door gemeenten in het kader van de handhaving van de openbare orde* (Versie 1.0, oktober 2023). Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Geraadpleegd van <https://open.overheid.nl/documenten/43dcd16b-646d-4110-b21e-638c9f0dac83/file>

ICRC (International Committee of the Red Cross). (2022). *Digital Evidence and Open Source Investigations: A Practitioner's Guide*. ICRC. Geraadpleegd op 27 oktober 2025, van <https://www.icrc.org/en/document/digital-evidence-osint-guide>

NATO. (2017). *The NATO Alternative Analysis Handbook*. NATO. Geraadpleegd op 22 oktober 2025, van <https://www.act.nato.int/wp-content/uploads/2023/05/altahandbook.pdf>

NATO StratCom COE. (2017). *Open Source Intelligence Practitioner's Framework and Reader*. NATO Strategic Communications Centre of Excellence. Geraadpleegd op 28 oktober 2025, van <https://stratcomcoe.org>

Nissenbaum, H. (2009). *Privacy in context: Technology, policy, and the integrity of social life*. Stanford University Press.

Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. (2022). *Berkeley Protocol on Digital Open Source Investigations: A practical guide on the effective use of digital open source information in investigating violations of international criminal, human rights and humanitarian law*. United Nations. Geraadpleegd op 24 oktober 2025, van https://www.ohchr.org/sites/default/files/2024-01/OHCHR_BerkeleyProtocol.pdf

Reuters. (2018). *Reuters Digital Verification Guide*. Reuters News. https://www.mediareform.org.uk/wp-content/uploads/2015/12/Reuters_Handbook_of_Journalism.pdf

Silowash, G., Jones, N., & Stevens, T. (2023). *Deep Dive: Exploring the Real World of Open Source Intelligence*. Wiley.

Silverman, C. (Ed.). (2014). *Verification Handbook: A definitive guide to verifying digital content for emergency coverage*. European Journalism Centre. Geraadpleegd op 24 oktober 2025, van <http://verificationhandbook.com/downloads/verification.handbook.pdf>

U.S. Office of the Director of National Intelligence. (2024). *How the IC works: The six steps in the intelligence cycle*. Geraadpleegd op 1 februari 2026, van <https://www.intelligence.gov/how-the-ic-works>

UN DPO (United Nations Department of Peace Operations). (2020). *Open Source Intelligence Guidance for Peace Operations*. United Nations. Geraadpleegd op 22 oktober 2025, van https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/policy_on_information_integrity_in_peacekeeping_settings_2024_-_final.pdf

Bijlage 1 – Vaardigheidsprofiel: passend/niet passend

Deze bijlage bevat een expliciet overzicht van vaardigheden en werkwijzen die, op basis van de bevindingen uit dit onderzoek, **wel** respectievelijk **niet** passen binnen de gemeentelijke toepassing van signalerend openbronnenonderzoek in het domein van openbare ordehandhaving. Het overzicht concretiseert de uitgangspunten uit hoofdstuk 2 over mandaat, proportionaliteit en procesnormen, en maakt daarmee zichtbaar hoe de bestuurlijke rol van gemeenten doorwerkt in een afgebakend vaardigheidsprofiel. De bijlage is opgesteld met het oog op hergebruik als **bouwsteen voor de beoogde handreiking**, bijvoorbeeld als checklist bij inrichting van werkprocessen, rolverdeling, training en kwaliteitsborging (Hooghiemstra & Partners & Pro Facto, 2023a, 2023b, 2023c; OHCHR, 2022).

9.6.1.1.1 Vaardigheden die wél passen binnen gemeentelijke bevoegdheden:

1. **Bronbeoordeling (A2):** inschatten van betrouwbaarheid, herkomst en relevantie van openbare bronnen.
2. **Triangulatie van openbare informatie (A1):** controleren via meerdere vrij toegankelijke bronnen.
3. **Verificatie van openbare signalen (V3):** nagaan of accounts, posts of observaties op hoofdlijnen authentiek en niet misleidend zijn.
4. **Procesmatige duiding (P1-P3):** vertalen van online signalen naar bestuurlijke relevantie, risico-inschatting en afstemming met OOV-partners.
5. **Zorgvuldige documentatie (J3):** transparant registreren van zoekslagen, keuzes en duiding.
6. **Rechtmatige en ethische afweging (J1-J4):** proportionaliteit, dataminimalisatie en contextbewuste verwerking.
7. **Digitale veiligheid en professionele reflectie (H1-H3):** veilig digitaal gedrag, rolbewustzijn en het vermijden van onnodige blootstelling.

9.6.1.1.2 Vaardigheden die níet passen binnen gemeentelijke bevoegdheden:

1. **Intrusieve intelligence-technieken:** binnendringen van besloten groepen, infiltratie, scraping op schaal, of enige vorm van interceptie (bijvoorbeeld met een valse identiteit proberen toegelaten te worden tot een besloten Telegram- of Facebookgroep, of het grootschalig automatisch binnenhalen van berichten en profielen).
2. **Diep-technische OSINT-methoden:** uitgebreide metadata-extractie, geavanceerde geolocatie met satellietdata, machine-learning verificatietools (bijvoorbeeld forensische tools gebruiken om metadata uit beeldmateriaal te halen of geavanceerde analyseplatformen inzetten die verder gaan dan reguliere, reproduceerbare verificatiestappen).
3. **Handelingen die de redelijke privacyverwachting van burgers doorbreken:** opzoeken van semi-besloten omgevingen of gegevens die niet zichtbaar zijn in de publieke digitale ruimte (bijvoorbeeld doelgericht zoeken binnen besloten buurtapps/-groepen of het systematisch terugzoeken van berichten in een community die alleen voor leden zichtbaar is).
4. **Profiling of structureel persoonsgericht volgen:** gemeenten mogen uitsluitend gebeurtenisgericht signaleren, niet langdurig volgen (bijvoorbeeld het aanleggen van persoonsdossiers op basis van online uitingen of het herhaaldelijk volgen van dezelfde persoon over meerdere platforms en tijd).

In de gemeentelijke praktijk leidt dit tot een vaardigheidsprofiel dat primair is gericht op **zorgvuldige signalering en bestuurlijke duiding** van publiek toegankelijke informatie, met expliciete aandacht voor **rechtmatigheid, proportionaliteit en verantwoording**. Het accent ligt daarmee op interpretatie, transparante werkwijzen en reproduceerbare afwegingen, en niet op technische verdieping of intrusieve vormen van dataverzameling. Dit maakt dat gemeentelijke toepassing van signalerend openbronnenonderzoek wezenlijk verschilt van OSINT in militaire, journalistieke of mensenrechtendomeinen, waar doelstellingen, instrumentarium en (juridische) ruimte voor onderzoek anders zijn ingericht (OHCHR, 2022; Hooghiemstra & Partners & Pro Facto, 2023a, 2023b, 2023c).

