

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

1567

Vragen van het lid **Leijten** (SP) aan de Minister en de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over *de overheid die burgers monitort via sociale media* (ingezonden 20 oktober 2022).

Antwoord van Staatssecretaris **Van Huffelen** (Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties), mede namens de Ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en voor Rechtsbescherming (ontvangen 16 februari 2023). Zie ook Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2022–2023, nr. 787.

Vraag 1

Op welke wettelijke basis handelen instellingen als het Ministerie van Sociale Zaken, de Belastingdienst en de Voedsel- en Warenautoriteit als zij openbare berichten op sociale media van mensen opslaan en verwerken?¹

Antwoord 1

Het is overheidsorganisaties toegestaan om aan online onderzoek te doen. Wanneer daarbij persoonsgegevens worden verwerkt en/of de persoonlijke levenssfeer wordt geschonden, gelden er echter een aantal voorwaarden. Die voorwaarden vloeien voort uit de Grondwet, het EVRM en de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG). Kort gezegd mogen persoonsgegevens alleen worden verwerkt als daarvoor een wettelijke grondslag is. Diezelfde eis geldt voor het maken van inbreuk op de persoonlijke levenssfeer. Hoe zwaarder deze inbreuk, hoe zwaarder de eisen zijn met betrekking tot het wettelijke voorschrift dat als grondslag kan dienen.

Wat de wettelijke basis is hangt per verwerking af van de wijze waarop en voor welk doel overheidsinstanties persoonsgegevens uit openbare sociale media berichten verwerken.

Zo kan er binnen communicatie-onderdelen bijvoorbeeld sprake zijn van het verzamelen, lezen, beantwoorden (actieve webcare) en analyseren van openbare berichten op sociale media, al dan niet met behulp van in de markt beschikbare tools. Dit past binnen de doelstellingen van overheidscommunicatie: actieve informatieverschaffing, het beantwoorden van vragen en het in grote lijnen signaleren van wat er wat er leeft. Daarbij worden er geen

¹ Trouw, 17 oktober 2022, Overheid verzamelt tweets zonder dat je het weet. «Problematisch», stellen experts. Zie <https://www.trouw.nl/economie/overheid-verzamelt-tweets-zonder-dat-je-het-weet-problematisch-stellen-experts-b0263e44/>.

persoonsprofielen gemaakt, noch wordt specifiek gezocht naar of op persoonlijke accounts.

In algemene zin kan gesteld worden dat deze praktijk past binnen de publieke taken van de Ministers als verwerkingsverantwoordelijke en de beleidsverantwoordelijkheid die in verschillende wetten en daarop gebaseerde regelingen aan hen is toebedeeld, zeker als het gaat om naar zijn aard beperkte verwerkingen van persoonsgegevens. Dit wordt ook verwacht van de bewindspersonen; zij dienen zich wel te vergewissen van het gevoelen in de samenleving. Hierbij wordt dan ook uitgegaan van een verwerking op basis van de grondslag algemeen belang (artikel 6 lid 1 onder e AVG), gebaseerd op de wet- en regelgeving waarin die taken zijn neergelegd. Die specifieke wet- en regelgeving waaruit het algemeen belang volgt, is per organisatie veelal verschillend.

Of concrete verwerkingen van persoonsgegevens en de wijze van gebruik van de op de markt beschikbare tools ten behoeve van deze taak ook in alle door de vraagsteller genoemde gevallen voldoen aan de beginselen in de AVG, zoals een rechtmatige grondslag, transparantie, doelbinding, noodzaak, proportionaliteit en subsidiariteit moet per geval blijken. Omdat het hier gaat om verschillende overheidsinstanties, ben ik voornemens om mijn collega's te verzoeken het gebruik van sociale media monitoring in kaart te laten te brengen door middel van een DPIA.

Vraag 2

Wat is het verschil tussen het opslaan en verwerken van deze gegevens door deze instanties en het opslaan en verwerken van gegevens door de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV), waarbij het kabinet al heeft vastgesteld dat dit wettelijk niet toegestaan was?²

Antwoord 2

Het verschil zit in de aard en doeleinden van de verwerkingen en de mate waarmee daarmee inbreuk wordt gemaakt op de persoonlijke levenssfeer. Die factoren bepalen of er voor de verwerkingen een toereikende wettelijke grondslag bestaat. In verband met de aard en doeleinden van de verwerking van persoonsgegevens door de NCTV heeft het kabinet geconstateerd dat een expliciet wettelijk kader nodig is voor de verwerking van persoonsgegevens ten behoeve van de coördinatie- en analysetaken van de NCTV. Daartoe is een wetsvoorstel bij de Tweede Kamer aanhangig gemaakt.

Vraag 3

Vindt u het wenselijk dat de overheid op deze manier, zowel herleidbare als niet-herleidbare, gegevens van mensen opslaat en verwerkt, zonder dat mensen daarvan op de hoogte zijn? Zo ja, kunt u dit uitgebreid motiveren?

Antwoord 3

Het verwerken van gegevens moet uiteraard, conform de AVG, op transparante wijze gebeuren. Voor burgers die via sociale media contact zoeken met de overheid, zal duidelijk zijn dat hun berichten worden gelezen en verder verwerkt zoals dat ook gebeurt bij burgers die contact zoeken per e-mail of brief. Wanneer echter sprake is van een inmenging op het recht op privacy zoals bedoeld in artikel 8 EVRM, dan moet deze bij wet zijn voorzien, gerechtvaardigd zijn en noodzakelijk zijn in een democratische samenleving. Dit betekent dat er een grondslag vereist is in een wettelijke regeling, waaruit het voor burgers voldoende duidelijk is onder welke voorwaarden en in welke omstandigheden autoriteiten bevoegd zijn om (online) onderzoek in publiek toegankelijke bronnen uit te voeren. De aard en de intensiteit van dit onderzoek – en daarmee de zwaarte van de inbreuk – bepaalt dus welke eisen worden gesteld aan de wettelijke grondslag.

² NOS, 12 april 2021, Grapperhaus erkent dat verwerking persoonsgegevens door NCTV juridisch kwetsbaar is. Zie <https://nos.nl/artikel/2376521-grapperhaus-erkent-dat-verwerking-persoonsgegevens-door-nctv-juridisch-kwetsbaar-is>.

Vraag 4

Vindt u het noodzakelijk dat de overheid op deze schaal gegevens van mensen opslaat en verwerkt? Zo ja, waarvoor en kunt u uw antwoord motiveren? Zo nee, wat gaat u hierop ondernemen?

Antwoord 4

De overheid moet te allen tijde voldoen aan de wet en dus ook aan de AVG. Gegevensverwerking dient derhalve rechtmatig, proportioneel, behoorlijk en transparant te zijn. Ook dataminimalisatie is van groot belang, dus er mogen niet meer persoonsgegevens worden verwerkt dan noodzakelijk is voor het doel. Uit de hierboven aangekondigde DPIA moet blijken of de verwerkingen van persoonsgegevens die in dit kader worden uitgevoerd ook in de concrete uitvoering voldoen aan de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit.

Vraag 5

Zijn er meer (semi-)overheidsinstanties waarbij op deze manier gegevens van mensen worden opgeslagen en gedeeld en/of zijn er desbetreffende data gedeeld met andere semi-overheidsinstanties? Zo ja, welke? Zo nee, hoe komt u tot dit antwoord?

Antwoord 5

Uit een eerste inventarisatie blijkt dat veel overheidsorganisaties individueel gebruik maken van toolingplatformen voor het volgen van sociale media, mede ten behoeve van de in vraag 1 bedoelde communicatiedoelstellingen en het maken van trend- en beleidsanalyses. Er worden wel media-analyses gedeeld, maar dit betreft alleen conclusies op hoofdlijnen. Deze overheidsorganisaties delen echter geen persoonsgegevens die zij middels het toolingplatform verkrijgen met anderen, tenzij daarvoor een duidelijke grondslag en een noodzaak bestaan.

Vraag 6

Op welke wijze worden verzamelde persoonsgegevens en gemaakte profielen bewaard en toegepast? Kunt u uw antwoord toelichten?

Antwoord 6

Er zijn verschillende werkwijzen en er zijn verschillende contracten afgesloten met aanbieders van sociale media tooling-instrumenten. Een veel voorkomende werkwijze is dat de overheidsorganisatie een account en een soort eigen ruimte heeft bij het betreffende bedrijf, waarin zoektermen worden ingegeven en de resultaten van de zoekslag worden getoond. Op basis van die resultaten kan dan met de tool een analyse worden gemaakt waarbij het uitgangspunt is dat daarin geen persoonsgegevens worden opgenomen. Of er ook persoonsgegevens door het platform worden opgeslagen en welke partij als verwerkingsverantwoordelijke moet worden gezien, zal onderdeel uitmaken van de in de hierboven aangekondigde DPIA.

Vraag 7

In hoeverre vindt u dat uitlatingen op sociale media een goede, betrouwbare graadmeter zijn, in relatie tot het verdienmodel van vele sociale mediaplatformen waarbij algoritmes bepalen wat mensen wel of niet te zien krijgen? Kunt u uw antwoord uitgebreid motiveren?^{3, 4}

Antwoord 7

Abstract inzicht in de tendens in berichten op sociale media en berichten van stakeholders kunnen voor de overheidsinstanties van belang zijn om bijv. te zien welke onderwerpen er leven op de sociale media en hoe stakeholders reageren op beleidsvoornemens of maatschappelijke ontwikkelingen. Ik ben mij tegelijkertijd bewust van het verdienmodel van sociale media platformen en dat niet iedereen online hetzelfde te zien krijgt en er bovendien

³ KRO-NCRV, 12 maart 2021, «Sociale media beperken ons vermogen om andere waarheden te zien». Zie <https://pointer.kro-ncrv.nl/sociale-media-beperken-ons-vermogen-om-andere-waarheden-te-zien>.

⁴ Human-Focused Digital, 4 oktober 2022, The METAmorphosis of behavioural economics and fast data. Zie https://humandigital.substack.com/p/the-metamorphosis-of-behavioural?utm_medium=ios.

maar een beperkte groep mensen is, die post op sociale media. De meeste sociale media en websites houden bijv. bij wat men eerder aangeklikt heeft. Het is daarnaast goed te benoemen dat de reacties en de discussies die gemonitord worden deels door algoritmes zijn beïnvloed. Dit kan een vertekend of eenzijdig beeld opleveren. Het is belangrijk dat de overheden zich hier bewust van blijven en hiermee rekening houden in hun analyses. De inzichten uit sociale media zijn daarom niet de enige bouwsteen om de sentimenten in de samenleving op te halen. Daarvoor worden ook media-analyses gemaakt en publieksonderzoeken gedaan. Verder wordt op abstract niveau ook gekeken naar het sentiment in de maatschappelijke correspondentie die overheidsorganisaties ontvangt.

Vraag 8

Kunt u aangeven in welk opzicht en in welke mate deze informatie door de overheid wordt gebruikt om beleid te bepalen?

Antwoord 8

Abstract inzicht in de tendens in berichten op sociale media (wordt over het algemeen positief gereageerd of negatief) en berichten van stakeholders kunnen, samen met andere vormen van omgevingskennis (media-analyse, publieksonderzoek, maatschappelijke correspondentie) voor de Rijksoverheidsinstanties van belang zijn om bijv. te zien welke onderwerpen er leven op de sociale media en hoe burgers in het algemeen en stakeholders reageren op beleidsvoornemens of maatschappelijke ontwikkelingen. Die reacties kunnen input geven voor het bijstellen van communicatie over beleid en het goed aansluiten op de informatiebehoefte van burgers, bijdragen aan ontwikkeling van beleid en zorgen dat bewindspersonen snel kunnen reageren op maatschappelijke ontwikkelingen en daarin hun stem kunnen laten horen.

Vraag 9

Erkent u dat de fixatie op sociale media-uitingen een vertekend beeld kan opleveren van problematiek die speelt of in welke mate problematiek zich afspeelt, alsmede ook het niet signaleren van andere problemen? Kunt u uw antwoord toelichten?

Antwoord 9

Zeker. Ik ben het met Kamerlid Leijten eens dat alleen een fixatie op uitingen op sociale media een vertekend beeld kan opleveren van de werkelijkheid. Ik teken hierbij wel aan dat middels de analysetools ook kranten en tijdschriften worden gemonitord. Sociale media zijn dus zeker niet de enige bron van informatie. Bij sociale media monitoring moet bovendien rekening gehouden worden met algoritmen en de aanwezigheid van zogenaamde «bots», die het beeld op sociale media kunnen vertekenen. Daarnaast zit niet elke (betrokken) burger op sociale media en is er kans op een eenzijdig verhaal. Tegelijkertijd kan sociale media voor de rijksoverheid ook nuttig zijn om bijv. te zien welke onderwerpen en vragen er leven in de maatschappij.

Vraag 10

Bent u het met mij eens dat het toezicht op het opslaan en verwerken van persoonlijke gegevens van mensen door overheidsinstanties toereikend zou moeten zijn en dat dit nu niet het geval is, bijvoorbeeld door capaciteitstekorten bij de Autoriteit Persoonsgegevens? Zo nee, kunt u dit uitgebreid motiveren? Zo ja, wat onderneemt u zodat het toezicht versterkt wordt?⁵

Antwoord 10

Ik onderschrijf het belang van goed toezicht. Dat is allereerst een kwestie van intern toezicht, binnen de organisatie. Naast privacy officers is daarbij vooral de voor overheidsorganisaties verplichte Functionaris Gegevensbescherming (FG) van belang, die onafhankelijk moet toezien op de naleving van de AVG in de betreffende organisatie. De FG moet binnen de organisatie zodanig

⁵ NOS, 25 maart 2021, De privacywet wordt amper gehandhaafd, is meer geld de oplossing? Zie <https://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2374135-de-privacywet-wordt-amper-gehandhaafd-is-meer-geld-de-oplossing>.

worden gepositioneerd dat dit recht doet aan de positie die hij op grond van de AVG dient te bekleden. Het uiteindelijke toezicht op het verwerken van persoonsgegevens, dus ook de verwerking waarover het in deze vragen gaat, is neergelegd bij de Autoriteit Persoonsgegevens (AP). Het budget van de AP bedraagt in 2022 bijna 26 miljoen euro. In het Coalitieakkoord is bovendien extra budget voor de AP opgenomen. In 2022 gaat het om 2 miljoen euro extra. Vanaf 2025 gaat het om 8 miljoen euro structureel. De AP kan dit budget naar eigen inzicht besteden over haar capaciteit en taken. Tot slot heeft het kabinet extra middelen beschikbaar gesteld voor de functie van een algoritmetoezichthouder die wordt ondergebracht bij de AP.

Vraag 11

Wilt u deze vragen beantwoorden voor het nota-overleg over de begrotingsonderdelen van digitale zaken?

Antwoord 11

De vragen moesten met de betrokken ministeries afgestemd worden en zijn zo snel als mogelijk beantwoord.