

Regels over gegevensvergaring voor de handhaving van de openbare orde (Wet gegevensvergaring openbare orde) [KetenID WGG027200]

Memorie van toelichting

I Algemeen

1. Inleiding

1.1 Doel en strekking wetsvoorstel

Dit wetsvoorstel strekt ertoe de informatiepositie van de burgemeester en de politie in geval van een ernstige verstoring van de openbare orde of een dreigende ernstige verstoring te verbeteren, zodat een dergelijke verstoring kan worden voorkomen, belet of beëindigd. Ernstige verstoringen van de openbare orde hebben steeds vaker hun wortels in het online domein of worden van daaruit aangejaagd of versterkt. Daarom is in het online domein ook veel informatie over ernstige verstoringen te vinden die essentieel is voor de burgemeester en de politie om hun taak ter handhaving van de openbare orde naar behoren te kunnen uitoefenen. In het online domein bestaat die informatie grotendeels uit persoonsgegevens of gegevens die onlosmakelijk verknoopt zijn met persoonsgegevens, zodat een uitdrukkelijke wettelijke grondslag nodig is om online gegevens over een ernstige verstoring van de openbare orde te kunnen vergaren.

Daarom wordt voorgesteld om de burgemeester een tweetal bevoegdheden toe te kennen, op grond waarvan hij na een daartoe verleende machtiging van de rechter-commissaris aan de politie en de Koninklijke marechaussee¹ het bevel kan geven online relevante gegevens over een ernstige verstoring van de openbare orde te vergaren. Het gaat om enerzijds het zoeken naar en het overnemen van persoonsgegevens uit publiek toegankelijke bronnen en anderzijds het in publiek toegankelijke bronnen volgen van personen van wie aannemelijk is dat zij een substantiële rol hebben in een ernstige verstoring en in het kader daarvan persoonsgegevens overnemen. De reikwijdte van het wetsvoorstel is beperkt tot publiek toegankelijke bronnen, wat kort samengevat het openbare gedeelte van het internet of het online domein omvat. De voorgestelde bevoegdheden vormen een aanvulling op wat al mogelijk is op grond van artikel 3 van de Politiewet 2012. Op deze basis kan de politie onder andere online onderzoek verrichten in publiek toegankelijke bronnen, zolang daarmee een niet meer dan beperkte inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van burgers wordt gemaakt.

Met het oog op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer en in voorkomende gevallen andere grondrechten voorziet het wetsvoorstel verder in de nodige waarborgen. Twee belangrijke waarborgen zijn een voorafgaande, onafhankelijke toets door de rechter-commissaris op de inzet van de voorgestelde bevoegdheden en een aangepast regime voor de verwerking van de persoonsgegevens die met de uitoefening van die bevoegdheden zijn vergaard.

Ernstige verstoringen van de openbare orde brengen vaak substantiële materiële schade en gevaar voor de gezondheid en veiligheid van personen mee. Met de voorgestelde bevoegdheden krijgen de burgemeester en de politie in voorkomende gevallen meer zicht op ernstige verstoringen en kunnen zij op basis daarvan adequater handelen om een ernstige verstoring te voorkomen, te beletten of te beëindigen.

1.2 Leeswijzer

Het algemeen deel van deze toelichting is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 worden de aanleiding en de redenen voor het wetsvoorstel toegelicht. In paragraaf 2.1 wordt de achtergrond van het wetsvoorstel behandeld en in paragraaf 2.2 de noodzaak van het verrichten van onderzoek in publiek toegankelijke bronnen. In dat kader wordt eerst de invloed van het internet op ernstige

¹ Onder de politie moet mede de Koninklijke marechaussee worden verstaan, voor zover het gaat om militairen die in een gemeente optreden ter handhaving van de openbare orde. Omwille van de leesbaarheid wordt steeds "de politie" aangehouden.

verstoringen van de openbare orde toegelicht (paragraaf 2.2.1) en vervolgens de wijze waarop de politie daar nu mee omgaat (paragraaf 2.2.2).

In hoofdstuk 3 komen de hoofdlijnen van het wetsvoorstel aan bod. Het gaat om de kaders van het wetsvoorstel (paragraaf 3.1), de voorgestelde bevoegdheden (paragraaf 3.2.1), wat onder een ernstige verstoring van de openbare orde moet worden verstaan (paragraaf 3.2.2), welke gegevens met de uitoefening van de voorgestelde bevoegdheden worden beoogd te vergaren (paragraaf 3.2.3) en een uitgebreide toelichting van het begrip publiek toegankelijke bronnen (paragraaf 3.2.4). Vervolgens worden belangrijke elementen van het wetsvoorstel uitgelicht, in het bijzonder de positie van de burgemeester in het wetsvoorstel (paragraaf 3.3), de keuze voor een voorafgaande, onafhankelijke toets door de rechter-commissaris (paragraaf 3.4) en het regime voor gegevensverwerking zoals dat is neergelegd in het wetsvoorstel (paragraaf 3.5). Daarnaast komt de verhouding met strafvordering aan de orde (paragraaf 3.6) en wordt aandacht besteed aan Caribisch Nederland (paragraaf 3.7).

Hoofdstuk 4 bevat een analyse over de verhouding tussen het wetsvoorstel en hogere wetgeving, waaronder de Grondwet, het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden. Eerst wordt het wetsvoorstel langs het recht op de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer (paragraaf 4.2) en volgens het recht op vrijheid van meningsuiting en het recht op vergadering en betoging (paragraaf 4.3) gehouden.

In hoofdstuk 5 komt de regeldruk van het wetsvoorstel alsmede de gevolgen voor de uitvoering daarvan aan de orde. Hoofdstuk 6 bevat de toelichting over de financiële gevolgen van het wetsvoorstel. Hoofdstuk 7 behandelt het onderwerp van toezicht en handhaving.

2. Aanleiding en redenen voor het wetsvoorstel

2.1 Achtergrond

In de laatste jaren speelt het maatschappelijke leven zich ook steeds meer online af. Deze ontwikkeling heeft ervoor gezorgd dat online gedrag van burgers een rol is gaan spelen bij het ontstaan of het verloop van ernstige verstoringen van de openbare orde. Al in 2018 bracht de Commissie modernisering opsporingsonderzoek in het digitale tijdperk (hierna: de Commissie Koops) naar voren dat het overnemen van persoonsgegevens uit publiek toegankelijke bronnen niet alleen relevant is in het kader van een onderzoek naar de opsporing en vervolging van strafbare feiten, maar ook voor andere politietaken. De Commissie Koops adviseerde daarom de wetgever om dit ook mogelijk te maken voor onder meer de handhaving van de openbare orde.² Op 30 juni 2022 vond in de Tweede Kamer het debat over de maatschappelijke onrust rondom de stikstofcrisis plaats waarin uit de hand gelopen acties en demonstraties tegen het stikstofbeleid aan de orde kwamen. De Tweede Kamer heeft toen met de motie Klaver³ het kabinet verzocht om alle instrumenten aan de politie beschikbaar te stellen om adequaat in te grijpen en de openbare orde te handhaven bij geweld, bedreiging en intimidatie. In de Kamerbrief van 23 december 2022⁴, alsmede de Halfjaarberichten politie van 2023⁵ en 2024⁶, is vervolgens het beleidstraject rond de bevoegdheden van de politie voor het vergaren van informatie ten behoeve van de openbare orde en de voortgang van de verkenning naar de mogelijkheid dat de politie persoonsgegevens overneemt uit publiek toegankelijke bronnen toegelicht. Met de motie Michon-Derkzen⁷ heeft de Tweede Kamer gevraagd om versnelling van het vernieuwd handelingskader voor online gegevensverwerking. Hierop heeft de toenmalige Minister van Justitie en Veiligheid in

² Rapport 'Regulering van opsporingsbevoegdheden in een digitale omgeving' van de Commissie modernisering opsporingsonderzoek in het digitale tijdperk van juni 2018, p. 203-204.

³ Kamerstukken II 2021/2022, 28 684, nr. 708.

⁴ Kamerstukken II 2022/2023, 29 628, nr. 721.

⁵ Bijlages bij Kamerstukken II 2022/2023, 29 628, nr. 1174, onderscheidenlijk Kamerstukken II 2023/2024, 29 628, nr. 1193.

⁶ Bijlage 3 bij Kamerstukken II 2023/2024, 29 628, nr. 1217.

⁷ Kamerstukken II 2023/2024, 29 754, nr. 700.

het eerste Halfjaarbericht politie 2024⁸ laten weten dat het beleidstraject slechts ten dele kon worden versneld, omdat voor nieuwe bevoegdheden een wetswijziging noodzakelijk was.

In vervolg hierop heeft het huidige kabinet in het Regeerprogramma⁹ aangekondigd dat de bevoegdheden van de politie om informatie te vergaren over (potentieel) grootschalige openbare ordeverstoringen worden uitgebreid. Het voorliggende wetsvoorstel geeft hieraan uitvoering.

Een recente gebeurtenis die in dit verband niet onvermeld kan blijven en bovendien de wenselijkheid van de voorgestelde bevoegdheden onderstreept, zijn de geweldsincidenten in Amsterdam tegen de supporters van de Israëliische club Maccabi Tel Aviv en andere burgers met een (vermeend) Joodse achtergrond in de nacht van 7 op 8 november 2024. Deze geweldsincidenten vonden plaats nadat daartoe werd opgeroepen op verschillende kanalen van sociale media, waaronder Telegram. Naar aanleiding hiervan heeft onder meer de Minister van Justitie en Veiligheid in de Kamerbrief 'Strategie Bestrijding Antisemitisme 2024-2030' van 22 november 2024¹⁰ te kennen gegeven dat een wetsvoorstel wordt voorbereid om de informatiepositie van de politie op het terrein van de openbare orde te moderniseren.¹¹

2.2 Noodzaak van gericht online onderzoek

2.2.1 De invloed van het internet op ernstige verstoringen

De samenleving en de wijze waarop burgers en overheden met elkaar communiceren is de laatste jaren door technologische ontwikkelingen snel en ingrijpend veranderd. De online wereld en de fysieke wereld lopen meer door elkaar heen.

Het internet maakt het mogelijk dat informatie eenvoudig sneller en verder wordt verspreid, waardoor informatie veel toegankelijker is geworden. Informatie die vroeger op papier of in beperkte kring werd verspreid, staat nu met één klik online. Daarnaast delen burgers online meer persoonlijke informatie over zichzelf en wat hen bezighoudt, bijvoorbeeld via sociale media. Dat wordt versterkt door de toename in gebruik van laagdrempelige communicatiemiddelen- en technieken, zoals smartphones, tablets en sociale media. Burgers hebben soms het gevoel dat zij zich in de privésfeer bevinden, terwijl de informatie die zij over zichzelf delen wel openbaar beschikbaar is.¹²

Een ander belangrijk kenmerk van het internet is dat rechtstreeks en onmiddellijk contact met de hele wereld mogelijk is. De opkomst van sociale media en andere online platformen zoals fora heeft ervoor gezorgd dat online gemeenschappen zijn ontstaan, waarin bijvoorbeeld een hobby, interesse of politieke overtuiging centraal staat. Het is gemakkelijker geworden om gelijkgestemden te vinden en groepen te vormen, waarbij de fysieke afstand geen of slechts een beperkte rol speelt.¹³ Mensen die elkaar wellicht nooit in de fysieke wereld zouden tegenkomen, ontmoeten elkaar daardoor wel online.

Online gedrag vormt een grote mobiliserende en faciliterende factor

Al deze ontwikkelingen hebben ontegenzeggelijk veel positieve effecten. Zij hebben echter ook invloed op de wijze waarop ernstige verstoringen van de openbare orde ontstaan of zich (verder) ontwikkelen. Zoals hiervoor al kort aangehaald, komt het steeds vaker voor dat ernstige verstoringen van de openbare orde hun wortels hebben in het online domein of van daaruit worden aangejaagd en versterkt. Online gedrag en de interactie tussen burgers op onder meer sociale media en fora vormen hierbij een grote mobiliserende en faciliterende factor. Het plaatsen van een bericht op een openbaar platform is onmiddellijk zichtbaar, evenals de reacties daarop. Veel platformen bevorderen bovendien de snelle verspreiding van informatie, bijvoorbeeld via hashtags,

⁸ Kamerbrief van 19 juni 2024 met 1e Halfjaarbericht politie 2024, kenmerk 5462784, bijlage 3.

⁹ Te vinden op www.rijksoverheid.nl/regering/regeerprogramma.

¹⁰ Kamerstukken II 2024/2025, 30 950, nr. 429.

¹¹ Zie ook het tweede Halfjaarbericht politie, Kamerstukken II 2024/2025, 29 628, nr. 40.

¹² Rapport 'Online ontspoord' van het Rathenau Instituut van 2021, p. 80.

¹³ Rapport 'Online ontspoord' van het Rathenau Instituut van 2021, p. 81-82.

video's of reacties die – mede door onderliggende algoritmes – viraal gaan.¹⁴ Een voornemen tot actie kan daarom in korte tijd veel mensen bereiken en mobiliseren, die elkaar niet kennen of niet tot een bepaalde groep behoren. Het vermogen van het internet om veel verschillende mensen te mobiliseren vormt vaak een positieve kracht, maar leidt soms ook tot het ontstaan of de (verdere) ontwikkeling van een ernstige verstoring van de openbare orde, bijvoorbeeld bij een oproep om in opstand te komen en je vrienden en vuurwerk mee te nemen naar een specifieke locatie.¹⁵

Burgers en groepen gebruiken het internet om zich te verzamelen, te organiseren, voor te bereiden en elkaar mee te nemen. Als een groep bijvoorbeeld sociale media gebruikt om aandacht te vragen voor een evenement, wordt daar potentieel niet alleen de beoogde doelgroep mee bereikt, maar ook willekeurige digitale omstanders. Het komt voor dat andere burgers of groepen gebruik maken van een dergelijk moment al dan niet met het oogmerk om dat evenement te verstoren. Het bijna historische voorbeeld daarvan is 'Project X Haren' in 2012, dat begon met een openbare uitnodiging voor een feestje op sociale media, waarop duizenden jongeren afkwamen, en eindigde met rellen. Zo kan online interactie ertoe leiden dat verschillende burgers en groepen om verschillende redenen op hetzelfde evenement of publieke actie afkomen, zonder dat zij elkaar kennen.

Het online gedrag dat resulteert in daadwerkelijk (ernstige) verstoringen van de openbare orde of het versterken daarvan loopt zeer uiteen.¹⁶ Het gaat bijvoorbeeld om oproepen tot opstand of rellen, maar ook over het oproepen tot het blokkeren van snelwegen in het kader van een reeds toegestane demonstratie en het verspreiden van complottheorieën en in verband daarmee online een mars in een bepaalde gemeente te organiseren.¹⁷ Hierbij is overigens van belang dat het wetsvoorstel niet beoogt om te tornen aan het recht op vergadering en betoging als zodanig (zie verder in paragraaf 3.2.2). Soms is het online gedrag er niet eens op gericht om de openbare orde ernstig te verstoren, zoals de situatie waarin een influencer op sociale media een weggeefactie op een bepaalde locatie aankondigde en daarop uiteindelijk een veel te grote groep mensen op afkwam.¹⁸

Online veel informatie over ernstige verstoringen

Nu ernstige verstoringen van de openbare orde hun wortels kunnen hebben in het online domein of vandaar uit kunnen worden versterkt, betekent dat ook dat in het online domein veel informatie te vinden is over een ernstige verstoring die al gaande is of mogelijk gaat plaatsvinden. Daarmee kan het online domein een belangrijke bron vormen van informatie die essentieel is om meer zicht te krijgen op de ernstige verstoring van de openbare orde. Het gaat om gegevens zoals de datum, het tijdstip en de locatie van de ernstige verstoring, en de ernst en de omvang van de verstoring, waarbij bijvoorbeeld gedacht kan worden aan indicatoren die wijzen op mogelijk gebruik van geweld, het aantal betrokken personen of de betrokkenheid van bepaalde groeperingen.

2.2.2 Huidige situatie

Online gegevensvergaring nu beperkt mogelijk

Op grond van artikel 3 van de Politiewet 2012 kan de politie ter handhaving van de openbare orde enig onderzoek verrichten in publiek toegankelijke bronnen, zolang daarmee een niet meer dan beperkte inbreuk op de persoonlijke levenssfeer wordt gemaakt. Dat is al gauw het geval bij het overnemen van persoonsgegevens uit publiek toegankelijke bronnen, waarna het online onderzoek niet meer op die basis mag worden voortgezet. In de huidige situatie ontbreekt de noodzakelijke

¹⁴ Rapport 'Online ontspoord' van het Rathenau Instituut van 2021, p. 84.

¹⁵ Vergelijk de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 11 juni 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2627, r.o. 1.

¹⁶ Zie voor een overzicht het advies van de Landsadvocaat van 18 september 2023 dat als bijlage bij Kamerstukken II 2023/2024, 28 684, nr. 732, is gevoegd.

¹⁷ Vergelijk de uitspraak van de rechtbank Den Haag van 2 juli 2021, ECLI:NL: RBDHA:2021:6769.

¹⁸ Zie het artikel 'Weggeefactie van YouTuber loopt uit de hand: ME ingezet, winkelcentrum Zuidplein gesloten' van de redactie Rotterdam van het Algemeen Dagblad van 12 januari 2024, te vinden via: <https://www.ad.nl/rotterdam/weggeefactie-van-youtuber-loopt-uit-de-hand-me-ingezet-winkelcentrum-zuidplein-gesloten~a1edc73a/?referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.nl%2F>.

wettelijke grondslag om online gegevens te vergaren waarmee een meer dan beperkte inbreuk op de persoonlijke levenssfeer kan worden gemaakt.

Een meer dan beperkte inbreuk op de persoonlijke levenssfeer houdt in dat een min of meer volledig beeld ontstaat van bepaalde aspecten van het privéleven van de betrokkene, zoals zijn dagelijkse gewoonten, zijn permanente of tijdelijke verblijfplaats, zijn dagelijkse of andere verplaatsingen, de activiteit die hij uitoefent, zijn sociale relaties en de sociale kringen waarin hij verkeert. Het is daarbij niet relevant of een groot deel van het privéleven van de betrokkene naar voren komt. Ook indien een bepaald aspect min of meer volledig in beeld komt, zoals een bepaalde rol die een persoon heeft in het sociale leven (bijvoorbeeld als vader, leraar of bezoeker van festivals), is de inbreuk meer dan beperkt.¹⁹

Persoonsgegevens in publiek toegankelijke bronnen

De reden dat online gegevensvergaring al gauw leidt tot een meer dan beperkte inbreuk op de persoonlijke levenssfeer, is dat in publiek toegankelijke bronnen niet alleen gegevens van feitelijke aard zijn te vinden, maar juist ook persoonsgegevens die gaan over onder andere gedrag, gevoelens, meningen, voorkeuren en sociale contacten. Die gegevens zijn bovendien vaak dusdanig met elkaar verknoot dat deze niet van elkaar te scheiden zijn. Burgers delen online informatie over zichzelf en over elkaar, ook zonder medeweten van de ander, en deze informatie is bovendien op één plek te vinden of slechts een paar muisklikken van elkaar verwijderd. Een voorbeeld daarvan is een account op sociale media waarop de houder oproept tot rellen en diegene op hetzelfde account informatie deelt over zijn of haar gezondheid, kinderen en favoriete films. Het moge overigens duidelijk zijn dat dergelijke persoonsgegevens niet relevant zijn voor een onderzoek naar een ernstige verstoring van de openbare orde. Voor zover dergelijke gegevens worden vergaard met de voorgestelde bevoegdheden, is in het wetsvoorstel geregeld dat deze onverwijld moeten worden vernietigd.

Waar precies de reikwijdte van artikel 3 van de Politiewet 2012 eindigt en de inbreuk die met het online onderzoek wordt gemaakt als meer dan beperkt moet worden aangemerkt, is soms lastig te bepalen. Uiteraard valt het overnemen van gegevens zonder enige herleidbaarheid tot een persoon uit publiek toegankelijke bronnen, zoals informatie over een bedrijf of een rechtspersoon, onder de reikwijdte van artikel 3 van de Politiewet 2012. Dat geldt ook voor het louter kennisnemen van persoonsgegevens in publiek toegankelijke bronnen. Het overnemen van enkele berichten van een account op sociale media door de politie kan mogelijk eveneens op basis van artikel 3 van de Politiewet 2012, hoewel dit afhankelijk is van de opsteller, de inhoud van de berichten en welke persoonsgegevens daarmee uiteindelijk worden overgenomen. Het overnemen van een wat grotere hoeveelheid aan berichten van hetzelfde account op sociale media leidt waarschijnlijk al gauw ertoe dat een meer dan beperkte inbreuk wordt gemaakt op de persoonlijke levenssfeer van de accounthouder.

Voor de politie is het daarom in toenemende mate lastig geworden om in publiek toegankelijke bronnen gegevens over een ernstige verstoring van de openbare orde te vergaren zonder daarmee persoonsgegevens over te nemen die met het oog op de handhaving van de openbare orde noodzakelijk zijn. In dat geval zou de politie immers een meer dan beperkte inbreuk maken op de persoonlijke levenssfeer. Gelet hierop kan de politie vaak op basis van artikel 3 van de Politiewet 2012 uit publiek toegankelijke bronnen slechts een beperkt of gefragmenteerd beeld verkrijgen van het ontstaan dan wel de verdere ontwikkeling van een ernstige verstoring van de openbare orde.

¹⁹ Kamerstukken II 2022/2023, 36 327, nr. 3, p. 573, het rapport 'Regulering van opsporingsbevoegdheden in een digitale omgeving' van de Commissie modernisering opsporingsonderzoek in het digitale tijdperk van juni 2018, p. 158, en bijvoorbeeld de uitspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: Hof van Justitie) van 4 oktober 2024, ECLI:EU:C:2024:830 (C.G./Bezirkshauptmannschaft Landeck), punt 98. Zie ook: W. Landman en S. Groothuis, 'Politiewerk op het web. Een verkennend onderzoek naar online gegevensvergaring door de politie', paragraaf 2.3.

Noodzaak voor nieuwe bevoegdheden

Dat de politie uit publieke bronnen vaker slechts een gefragmenteerd of beperkt beeld kan krijgen van het ontstaan of de ontwikkeling van ernstige verstoringen van de openbare orde, is problematisch geworden, omdat de online wereld steeds meer een belangrijke factor is bij het ontstaan of de (verdere) ontwikkeling van ernstige verstoringen van de openbare orde. Zoals hiervoor uiteengezet vormen publiek toegankelijke bronnen daardoor een bron van essentiële informatie over ernstige verstoringen van de openbare orde. Gelet hierop is het wenselijk dat de burgemeester aanvullende bevoegdheden krijgt, zodat de politie onder zijn gezag en verantwoordelijkheid in een voorkomend geval de persoonsgegevens kan vergaren die nodig zijn om een ernstige verstoring van de openbare orde te voorkomen, te beletten of te beëindigen. Hiermee verkrijgen de burgemeester en de politie een vollediger beeld, waardoor zij beter in staat zijn om de openbare orde in voorkomende gevallen adequaat te handhaven.

Met die informatie en de informatie waarover de politie op grond van artikel 3 van de Politiewet 2012 reeds beschikt, kan de politie zowel preventief als ten tijde van de ernstige verstoring optreden, bijvoorbeeld door personen aan te spreken op hun online gedrag, haar inzet bij een bepaald evenement zoals een demonstratie op of af te schalen, de beschikbare capaciteit strategisch in te zetten op de juiste locaties of een wegblokkade op te werpen, zodat potentiële verstoorders niet op de locatie van een evenement of demonstratie kunnen komen. Daarnaast kan de burgemeester op zijn beurt maatregelen treffen om de openbare orde te handhaven, zoals het afgeven van een noodbevel of het opleggen van een gebiedsverbod.

Met het vergaren van persoonsgegevens over een ernstige verstoring van de openbare orde wordt al snel een meer dan beperkte inbreuk gemaakt op de persoonlijke levenssfeer van de betrokkenen. Daarvoor is een uitdrukkelijke wettelijke grondslag nodig. Het wetsvoorstel voorziet daarin door twee bevoegdheden te regelen op grond waarvan persoonsgegevens uit publiek toegankelijke bronnen kunnen worden vergaard. In paragraaf 3.2.1 wordt hierop nader ingegaan.

3. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel

3.1 Kaders wetsvoorstel

Kern van het wetsvoorstel is dat aan de burgemeester twee te onderscheiden bevoegdheden worden toegekend waarmee de politie onder zijn gezag in staat wordt gesteld om in publiek toegankelijke bronnen persoonsgegevens te vergaren over een ernstige verstoring van de openbare orde. De voorgestelde bevoegdheden kunnen worden ingezet indien aanwijzingen bestaan dat een ernstige verstoring zal plaatsvinden, maar ook als de verstoring al gaande is. Dit vormt een aanvulling op artikel 3 van de Politiewet 2012. Doel van de twee bevoegdheden is om ernstige verstoringen van de openbare orde te voorkomen, te beletten of te beëindigen. Dit is onderdeel van de politietaken om de openbare orde daadwerkelijk te handhaven. Als zodanig staat de politie onder het gezag van de burgemeester, die belast is met de handhaving van de openbare orde binnen zijn eigen gemeente.

Strikte voorwaarden

Aan de inzet en uitoefening van de voorgestelde bevoegdheden worden strikte voorwaarden gesteld, alsmede aan de verwerking van de persoonsgegevens die met de uitoefening van de bevoegdheden worden vergaard. Ten eerste is het aan het bevoegde gezag, de burgemeester, om met inachtneming van de wettelijke voorwaarden te bepalen of en op welke wijze de bevoegdheden door de politie worden uitgeoefend. Voordat de burgemeester overgaat tot het afgeven van een bevel daartoe, dient hij daarvoor een machtiging van de rechter-commissaris te hebben gevorderd en verkregen. Als niet langer aan de voorwaarden voor de uitoefening van de bevoegdheden wordt voldaan, trekt de burgemeester het bevel in. Het wetsvoorstel voorziet daarnaast in een aangepast regime voor de verwerking van de persoonsgegevens die met de uitoefening van de bevoegdheden worden vergaard. Dit regime is strikter dan het reguliere regime in de Wet politiegegevens. Zodra blijkt dat de vergaarde persoonsgegevens van geen betekenis zijn voor het onderzoek naar de ernstige verstoring van de openbare orde, moeten deze worden

vernietigd. Dat geldt ook voor de vergaarde persoonsgegevens die niet langer noodzakelijk zijn voor het onderzoek of na afloop van een periode van een half jaar waarin wordt gezien of deze verder verwerkt moeten worden.

Uitgangspunten van het wetsvoorstel

Bij het wetsvoorstel is het uitgangspunt gehanteerd dat wordt aangesloten bij het (nieuwe) Wetboek van Strafvordering waar mogelijk. Het wetsvoorstel kent daarom op de onderwerpen als de bevelstructuur, machtigingen en vorderingen daartoe in grote lijnen een systematiek die overeenkomsten vertoont met de systematiek in het Wetboek van Strafvordering. Uiteraard zijn er ook relevante verschillen tussen de inzet van bevoegdheden uit het Wetboek van Strafvordering en die van het wetsvoorstel, dat een zuiver bestuursrechtelijk karakter heeft. De verhouding met strafvordering wordt in paragraaf 3.6 toegelicht.

3.2 De bevoegdheden

3.2.1 Twee verschillende bevoegdheden met hetzelfde doel

Het wetsvoorstel voorziet in twee verschillende bevoegdheden om online nader onderzoek te verrichten naar een ernstige verstoring van de openbare orde. Deze twee bevoegdheden kunnen afzonderlijk maar ook tegelijk worden ingezet, zolang elke bevoegdheid aan de daaraan gestelde voorwaarden voldoet. De eerste bevoegdheid ziet op het zoeken naar en overnemen van persoonsgegevens in verband met de ernstige verstoring van de openbare orde. De tweede bevoegdheid biedt de mogelijkheid om personen te volgen van wie aannemelijk is dat zij een substantiële rol hebben in de ernstige verstoring van de openbare orde en in het kader daarvan persoonsgegevens over te nemen. De voorgestelde bevoegdheden zijn gericht op het vergaren van persoonsgegevens over de ernstige verstoring van de openbare orde en worden zonder medeweten van de betrokkenen uitgeoefend. Het belangrijkste verschil tussen de twee voorgestelde bevoegdheden is de wijze waarop de gegevens over de ernstige verstoring worden vergaard en de inbreuk die daarmee wordt gemaakt op de persoonlijke levenssfeer.

Voor beide bevoegdheden geldt dat het steeds moet gaan om een specifieke, in meer of mindere mate concrete, ernstige verstoring van de openbare orde die plaatsvindt of naar verwachting zal plaatsvinden. Zodra de ernstige verstoring van de openbare orde heeft plaatsgevonden of als niet aannemelijk is dat de ernstige verstoring alsnog gaat plaatsvinden, bestaat geen aanleiding meer om de voorgestelde bevoegdheden nog langer uit te oefenen. Het is niet mogelijk om de bevoegdheden in te zetten om een algemeen beeld te verkrijgen of structureel onderzoek te doen naar ernstige verstoringen van de openbare orde. Het wetsvoorstel regelt uitdrukkelijk dat de bevoegdheden alleen mogen worden ingezet als daarmee de ernstige verstoring van de openbare orde kan worden voorkomen, belet of beëindigd.

Zoeken en overnemen

De eerste bevoegdheid, het zoeken naar en overnemen van persoonsgegevens, is uitdrukkelijk niet gericht op onderzoek naar bepaalde personen of organisaties. Als op een account wordt opgeroepen tot rellen en daarop door veel mensen wordt gereageerd, worden bijvoorbeeld ook de reacties verzameld om in te schatten hoeveel mensen potentieel op de ernstige verstoring afkomen. Het is daarbij in beginsel niet relevant wie die mensen zijn. Het is wel denkbaar dat de met de eerste bevoegdheid vergaarde persoonsgegevens in bepaalde gevallen aanleiding kunnen geven om te overwegen de tweede bevoegdheid, het online volgen van een persoon, in te zetten. Een voorbeeld daarvan is dat in het kader van een ernstige verstoring veelvuldig naar hetzelfde account van een persoon wordt verwezen of dat een account van een persoon naar boven komt als wordt gezocht op referenties naar wapens of geweld. Of vervolgens de bevoegdheid tot het online volgen van een persoon wordt ingezet, is uiteraard ook afhankelijk van andere, beschikbare informatie.

Volgen van een persoon

De tweede bevoegdheid tot het volgen van een persoon en in het kader daarvan overnemen van persoonsgegevens is, anders dan de eerste bevoegdheid, bij uitstek gericht op bepaalde personen. Het kan daarbij ook gaan om verschillende personen die tot een groep behoren. Met deze bevoegdheid wordt de persoon online gevolgd, bijvoorbeeld op al zijn accounts op sociale media, of zijn gedrag en aanwezigheid waargenomen. In dat kader worden er in ieder geval persoonsgegevens overgenomen van de te volgen persoon, maar mogelijk ook van derden waarmee de te volgen persoon online communiceert. Gelet op de inbreuk die daarmee wordt gemaakt op de persoonlijke levenssfeer van de te volgen persoon, die anders en mogelijk groter van aard is dan bij de bevoegdheid tot zoeken en overnemen, is ten opzichte van die bevoegdheid een aparte wettelijke grondslag nodig. Hierbij is betrokken dat uit het beginsel van rechtszekerheid voortvloeit dat het voorzienbaar moet zijn onder welke voorwaarden personen zonder hun medeweten in publiek toegankelijke bronnen door de politie kunnen worden gevolgd.

Het kan soms nodig zijn om via het online volgen van een persoon gegevens te vergaren over de ernstige verstoring van de openbare orde. Dat zal met name voorkomen als de ernstige verstoring van de openbare orde sterk verbonden is aan die persoon, bijvoorbeeld omdat het online gedrag van die persoon ertoe leidt dat een ernstige verstoring van de openbare orde plaatsvindt of escaleert. Met het online volgen van die persoon kan in kaart worden gebracht of die persoon dergelijk gedrag ook vertoont op andere platformen, wat zijn bereik is, het aantal volgers, zijn actiebereidheid en eventuele escalaties van zijn online gedrag. Dergelijke factoren kunnen invloed hebben op het ontstaan en de ontwikkeling van een ernstige verstoring en zijn daarom van belang voor het onderzoek naar de ernst en de omvang van een (dreigende) ernstige verstoring. Hierbij moet in aanmerking worden genomen dat alleen personen met een substantiële rol in de ernstige verstoring online kunnen worden gevolgd. Verder maakt het online volgen van een persoon mogelijk dat gericht op die persoon maatregelen kunnen worden getroffen om de ernstige verstoring van de openbare orde te voorkomen, te beletten of te beëindigen, zoals diegene aanspreken op zijn gedrag of door het opleggen van een gebiedsverbod door de burgemeester. Het gaat dan bijvoorbeeld om personen die willen rellen bij een voetbalwedstrijd of een demonstratie willen verstoren. Hiermee kan het vervolgens eenvoudiger worden voor de burgemeester en de politie om een evenement of demonstratie adequaat te faciliteren.

3.2.2 Ernstige verstoring van de openbare orde

Om de voorgestelde bevoegdheden te kunnen inzetten, moet er een ernstige verstoring van de openbare orde plaatsvinden of moeten er aanwijzingen bestaan dat een dergelijke verstoring gaat plaatsvinden. Duidelijk is dat situaties zoals de avondklokrellen, het (herhaaldelijk) blokkeren van een snelweg of vernielingen in of rond asielzoekerscentra onder de reikwijdte van het criterium ernstige verstoring van de openbare orde vallen, maar dat dit anders ligt bij een enkeling die hinderlijk gedrag op een bepaalde locatie vertoont of bijvoorbeeld bij overlast die een demonstratie met zich kan brengen.

Ernst verstoring afhankelijk van verschillende factoren

Wat precies een ernstige verstoring van de openbare orde inhoudt, is moeilijk af te bakenen en daarom onder meer sterk afhankelijk van de context, tijd en plaats. Zo is het oproepen tot het leggen van bloemen en kaarten op bepaalde locaties op zichzelf genomen geen verstoring van de openbare orde. Bijkomende factoren zoals een achterliggend complottheorie waarbij daders en slachtoffers worden aangewezen en locaties die aan deze personen zijn gerelateerd, kunnen er echter wel toe leiden dat het gaat om een ernstige verstoring van de openbare orde.²⁰ Andere factoren die een rol kunnen spelen bij de vraag of een verstoring als ernstig moet worden aangemerkt, zijn de omvang van de verstoring, of onrechtmatig wordt gehandeld dan wel strafbare feiten worden gepleegd, substantiële materiële schade en gevaar voor de gezondheid en veiligheid van personen.

²⁰ Uitspraak van de rechtbank Den Haag van 2 juli 2021, ECLI:NL: RBDHA:2021:6769.

Geweld en materiële schade

Het komt vaak voor dat ernstige verstoringen van de openbare orde elementen van geweld bevatten, dan wel dat er andere strafbare feiten zoals vernielingen worden gepleegd. Hierbij kan gedacht worden aan de avondklokrellen, waarbij de materiële verzekerde schade op € 1.000.000 werd geschat en de regering zich daarnaast genoodzaakt zag een speciale regeling in het leven te roepen om de materiële schade deels te vergoeden.²¹ Een meer recent voorbeeld zijn de rellen op boulevard van Scheveningen op 1 mei 2025. Jongeren hadden elkaar op sociale media opgeroepen om naar de boulevard te komen, wat uiteindelijk leidde tot rellen. Niet alleen is allerlei horeca-meubilair vernield, maar ook vier politieauto's.²² Verder kunnen ernstige verstoringen van de openbare orde gevaar voor de veiligheid en de gezondheid van personen opleveren. Een voorbeeld daarvan zijn de hier eerder aangehaalde geweldsincidenten in de nacht van 7 op 8 november 2024 in Amsterdam, maar ook het plaatsen en laten afgaan van explosieven bij een woning. Naast materiële schade en gevaar voor de gezondheid en veiligheid van personen kunnen ernstige verstoringen van de openbare orde dan ook zorgen voor angst en onveilige gevoelens in de maatschappij.

Demonstraties

Het wetsvoorstel is primair niet gericht op demonstraties of de inhoud daarvan. Evenmin is het gericht op het organiseren van een demonstratie, het plaatsvinden daarvan, het daaraan deelnemen of anderszins. Daarbij geldt dat het inherent aan demonstraties is dat deze enige overlast met zich kunnen brengen, dat geduld moet worden om het demonstreren mogelijk te maken. Een groot deel van demonstraties verloopt bovendien zonder incidenten.²³ Soms komt het voor dat een demonstratie zich (deels) ontwikkelt tot een ernstige verstoring van de openbare orde, waarbij kan worden gedacht aan situaties waarin een demonstratie een overwegend gewelddadig karakter heeft, uitmondt in rellen, of strafbare feiten zoals vernieling worden gepleegd. Ook komt het voor dat rondom een demonstratie een ernstige verstoring van de openbare orde ontstaat of dreigt te ontstaan, omdat bepaalde personen de intentie hebben om een vreedzame demonstratie opzettelijk op al dan niet gewelddadige wijze te verstoren. In dit soort gevallen is het in beginsel mogelijk om de voorgestelde bevoegdheden in te zetten om de (dreigende) ernstige verstoring van de openbare orde te voorkomen, te beletten of te beëindigen.

3.2.3 Gegevens over de verstoring

De voorgestelde bevoegdheden kunnen uitsluitend worden ingezet om persoonsgegevens te vergaren over de ernstige verstoring van de openbare orde met het doel deze te voorkomen, te beletten of te beëindigen. Daarom zijn beide bevoegdheden erop gericht om dezelfde gegevens te vergaren, waarbij het voorstelbaar is dat het accent op het type gegevens kan verschillen.

Persoonsgegevens en gegevens van feitelijke aard met elkaar verknoopt

Omdat de voorgestelde bevoegdheden gericht zijn om gegevens te vergaren over de (dreigende) ernstige verstoring van de openbare orde, gaat het naast gegevens over bijvoorbeeld de ernst en omvang en de achtergrond van de ernstige verstoring ook deels om gegevens die in eerste instantie van feitelijke aard zijn, zoals datum, tijdstip en locatie van de ernstige verstoring. Ter illustratie het volgende. Er verschijnt een bericht op sociale media dat iedereen zich moet verzamelen op een bepaalde locatie om een bepaald evenement te verstoren. Zodra de politie dit bericht overneemt, vergaart de politie gegevens over de verstoring van meer feitelijke aard, namelijk de verzamelplaats van personen die er kennelijk op uit zijn om de openbare orde te

²¹ Het betreft de tijdelijke Regeling bedrijvenschade coronarellen, zie voor cijfers over de omvang van de schade naar aanleiding van de avondklokrellen: Kamerstukken II 2021-2022, Aangangsels van de Handelingen, nr. 2204.

²² Brief van het college van burgemeesters en wethouders van de gemeente Den Haag van 7 mei 2025, kenmerk BSD/10893291 RIS322111, te vinden op www.denhaag.raadsinformatie.nl.

²³ Rapport van de Inspectie Justitie en Veiligheid van 15 mei 2025, 'Faciliteren of begrenzen', paragraaf 1.2. Brief van de Ministers van Justitie en Veiligheid en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 10 januari 2025, Kamerstukken II 2024/2025, 34 324, nr. 14, p. 1.

verstoren. Ook kan de politie op basis van bijvoorbeeld het aantal reacties op het bericht en de inhoud daarvan iets afleiden over het aantal personen dat bereid is om naar de betreffende locatie te komen. Tegelijkertijd vergaart de politie daarmee persoonsgegevens, alleen al van de plaatser van het bericht, maar mogelijk ook van de personen die erop hebben gereageerd.

Het is daarom onvermijdelijk dat bij het vergaren van informatie van meer feitelijke aard over de ernstige verstoring van de openbare orde tegelijkertijd persoonsgegevens worden vergaard. Dit hangt samen met het feit dat verstoringen van de openbare orde ontstaan en ontwikkelen door het handelen van personen. Personen roepen immers hun account op sociale media op tot acties of gebruiken het om zich te verzamelen en te organiseren. Dat betekent dat gegevens over verstoringen van de openbare orde altijd te relateren zijn aan een of meer personen. Daaronder kunnen ook bijzondere persoonsgegevens bedoeld in artikel 10 van EU-richtlijn 2016/680 vallen, zoals informatie over seksueel geaardheid, ras of etnische afkomst, gezondheid, politieke opvattingen en godsdienstige of levensbeschouwelijke overtuigingen. Dat geldt nog meer indien de (dreigende) ernstige verstoring van de openbare orde een achtergrond heeft vanuit bijvoorbeeld ideologisch oogpunt. Op grond van artikel 5 van de Wet politiegegevens mag de verwerking van dergelijke gegevens overigens alleen plaatsvinden indien dit onvermijdelijk is voor het doel van de verwerking en in aanvulling op de verwerking van andere politiegegevens betreffende de persoon en de gegevens daarnaast afdoende zijn beveiligd.

Noodzakelijke gegevens over de ernstige verstoring

Gegevens die noodzakelijk zijn om een ernstige verstoring van de openbare orde te voorkomen, te beletten of te beëindigen, zijn onder meer de datum, het tijdstip en de locatie waar de ernstige verstoring plaatsvindt of mogelijk gaat plaatsvinden. Het kan ook gaan om gegevens waaruit aanknopingspunten zijn af te leiden over de ernst, omvang en ontwikkeling van de verstoring, zoals het aantal mensen dat op de ernstige verstoring afkomt, welke eventuele groeperingen erbij betrokken zijn, de context waarbinnen de ernstige verstoring plaatsvindt en of mogelijke andere ordeversturende elementen zich voordoen. Een specifiek voorbeeld van die laatste categorie gegevens is dat mensen van plan zijn om zwaar of illegaal vuurwerk mee te nemen. Dit kan iets zeggen over de bereidheid om geweld te plegen bij een evenement of samenkomst.

Beide bevoegdheden maken het ook mogelijk om historische gegevens te vergaren, zodat de aanloop en context van een ernstige verstoring kan gereconstrueerd, maar de nadruk ligt vooral op het real-time volgen van de ontwikkeling van de ernstige verstoring van de openbare orde.

3.2.4 Publiek toegankelijke bronnen

Het online onderzoek waartoe de voorgestelde bevoegdheden strekken, kan alleen worden uitgevoerd in dat deel van het internet dat openbaar is, te weten de publiek toegankelijke bronnen. Het begrip publiek toegankelijke bronnen is afkomstig uit het nieuwe Wetboek van Strafvordering en is daarin opgenomen op advies van de Commissie Koops.²⁴ Voor de uitleg van het begrip publiek toegankelijke bronnen is daarom ook hier aangesloten bij de uitleg die daarover wordt gegeven in de memorie van toelichting bij het nieuwe Wetboek van Strafvordering.²⁵

Geen beveiliging en controle

In beginsel zijn alle bronnen publiek toegankelijk die op een geautomatiseerd werk staan dat bereikbaar is vanaf het internet, die gepubliceerd (een webpagina) of gedeeld (delen van bestanden) zijn en niet voorzien zijn van een beveiliging. Voorbeelden van een geautomatiseerd werk zijn een computer, een tablet en een smartphone.²⁶ Ook zijn bronnen publiek toegankelijk waarbij enige beperking geldt voor het geven van toegang, maar er geen effectieve controle plaatsvindt bij het geven van toegang (bijvoorbeeld in chatomgevingen). Of een bron als publiek toegankelijk moet worden aangemerkt, hangt dus af van de feitelijke beschikbaarheid van de

²⁴ Rapport 'Regulering van opsporingsbevoegdheden in een digitale omgeving' van de Commissie modernisering opsporingsonderzoek in het digitale tijdperk van juni 2018, p. 151 e.v.

²⁵ Kamerstukken II, 2022/2023, 36 327, nr. 3, p. 680 e.v.

²⁶ Kamerstukken II, 2022/2023, 36 327, nr. 3, p. 350.

gegevens, meer in het bijzonder of in enige mate een beveiliging moet worden doorbroken. Zo zijn ook Telegramkanalen²⁷ en Whatsappkanalen soms publiek toegankelijk.

Bronnen zijn publiek toegankelijk als daartoe toegang kan worden verkregen zonder een beveiliging te doorbreken of omzeilen, en zonder het aanwenden van technische ingrepen, valse signalen of valse sleutels, of het aannemen van een valse hoedanigheid. Dit zijn vormen van afscherming waarmee kennelijk beoogd wordt om de gegevens slechts voor een bepaalde (beperkte) groep personen beschikbaar te stellen. Indien via andere kanalen bijvoorbeeld een wachtwoord van een emailaccount bekend wordt, maakt dit niet dat het emailaccount daarmee een publiek toegankelijke bron is geworden. Hierbij is verder van belang dat het gebruik van een afgeschermd ip-adres door de politie niet wordt beschouwd als het aannemen van een valse hoedanigheid.

Bij een niet-publiek toegankelijke bron moet een minimale vorm van toegangscontrole zijn, die uit meer bestaat dan een «pro forma»-beveiliging met een bordje «verboden toegang». Dat verklaart waarom bronnen die via robots.txt, Algemene Voorwaarden of beginpagina's voorwaarden stellen aan de toegang («verboden toegang voor zoekmachines», «geen toegang voor politie», «deze pagina is alleen bestemd voor inwoners van Amsterdam», «Bent u boven de 18? Klik dan hier») maar geen feitelijke toegangscontrole hanteren, een publiek toegankelijke bron zijn: deze bronnen kennen alleen een «pro forma-beveiliging». Het *deep web* – het gedeelte van het internet dat niet geïndexeerd is door de voor het reguliere internet gebruikelijke zoekmachines, maar dat wel feitelijk toegankelijk is als men de website bezoekt – is dus ook een publiek toegankelijke bron: het kent als zodanig geen minimaal niveau van beveiliging.

Indexatie door zoekmachine niet van belang

Of de pagina te vinden is met behulp van een zoekmachine, is, zoals hiervoor aan de orde kwam, niet relevant voor de vraag of het publiek toegankelijk is. Er zijn veel plaatsen op het internet die niet door zoekmachines willen worden geïndexeerd (dit geven zij te kennen in een bestandje robots.txt dat door crawlers van zoekmachines wordt gelezen), maar voor eenieder toegankelijk zijn. De wens om bepaalde content niet te laten indexeren is dan ingegeven uit praktische of commerciële overwegingen. Een variant hiervan betreft de situatie waar via de gebruikersvoorwaarden van een website te kennen wordt gegeven dat opsporingsdiensten zich geen toegang mogen verschaffen, maar dat andere personen welkom zijn. Zo zijn er meer bronnen waarin staat dat zij bestemd zijn voor een bepaalde kring van personen, maar waarbij die beperking niet door een feitelijke toegangscontrole wordt bewerkstelligd. Steeds zal moeten worden afgewogen in hoeverre een bron die beschikbaar is voor (geautomatiseerde) vergaring van gegevens ook daadwerkelijk publiek toegankelijk is.

Wijze van toegang

Bronnen die financiële drempels kennen voor de toegang maar anderszins niet aan toegangscontrole onderworpen zijn, zoals toegang tot LexisNexis, de Kamer van Koophandel of integrale bestanden die op de markt tegen betaling beschikbaar zijn, een publiek toegankelijke bron zijn, ook als de financiële drempel dusdanig is dat niet iedereen het zich zou kunnen veroorloven. Bij het overnemen van gegevens uit publiek toegankelijke bronnen gaat het niet primair om een intrinsiek kenmerk van de bron zelf, maar om de wijze van toegang. Een voorbeeld kan dit verhelderen. Het Kadaster is een bron die, tegen betaling, voor iedereen toegankelijk is. Deze bron geldt echter alleen als publiek toegankelijke bron wanneer de gegevens via de reguliere weg (in het genoemde geval dus tegen betaling) worden verkregen; het verzamelen van gegevens uit een dergelijke bron langs irreguliere wegen, bijvoorbeeld door gebruikmaking van een technische truc, valt niet onder het overnemen van gegevens uit publiek toegankelijke bronnen. Het houdt ook in dat een publiek toegankelijke webpagina waarop iemand onrechtmatig verkregen gegevens (bijvoorbeeld accountgegevens of vertrouwelijke stukken die iemand door hacken heeft

²⁷ Dat was bijvoorbeeld aan de orde in de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 11 juni 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2627, r.o. 3.2, waarin de Afdeling overweegt dat de betreffende groepschat op Telegram voor iedereen toegankelijk was.

verkregen) heeft geplaatst, als publiek toegankelijke bron geldt wanneer deze pagina op een normale wijze wordt bezocht; de politie heeft er immers toegang toe zonder drempel of toegangscontrole.

Een vergelijkbare redenering is van toepassing op toegang tot gegevens op het *dark web*, het gedeelte van het *deep web* waartoe alleen toegang kan worden verkregen met speciale software, instellingen of autorisatie zoals Tor. Men zou kunnen redeneren dat dergelijke software onder een «technische ingreep» valt, en daarmee dat het *dark web* geen publiek toegankelijke bron is. Het feit dat gegevens alleen met bepaalde software toegankelijk zijn, vormt echter nog geen beveiliging van deze gegevens in de zin dat er enige vorm van toegangscontrole plaatsvindt. Iedereen kan de benodigde software downloaden en gebruiken. In die zin is er geen conceptueel verschil tussen Tor en andere browsers, en tussen het *dark web* en het geïndexeerde web: de toegang vindt niet plaats door een technische *ingreep*, maar met een technisch *hulpmiddel* in de maatschappelijke zin van het woord. In feite treedt op het *dark web* dezelfde situatie op als die op het internet bestond voordat er toereikende zoekmachines waren (midden jaren '90). Men moest of het adres van de webpagina of service weten of er komen via verzamelpagina's zoals «startpagina». Daarom valt het overnemen van gegevens uit het *dark web* onder onderzoek in een publiek toegankelijke bron, voor zover de gegevens niet anderszins aan toegangscontrole met een minimale beveiliging onderworpen zijn.

Inloggen met account

Ook indien websites voor (volledig) gebruik van de site voorschrijven dat een persoon een account aanmaakt, waarna hij, net als alle andere gebruikers, de site kan betreden en kan kennisnemen van de inhoud daarvan, is er geen sprake van een beveiliging. De inhoud die de persoon dan kan zien nadat hij is ingelogd met een «nep-account» is publiek toegankelijk. Daarentegen valt het verkrijgen van toegang tot sociale media via het aanmaken van een nep-account waarmee wordt gepoogd vrienden te worden met bepaalde personen, niet onder dit type onderzoek. Daarmee beoogt men immers toegang te krijgen tot gegevens die niet voor iedereen toegankelijk zijn, maar alleen voor «vrienden». De voorgestelde bevoegdheden kunnen daarvoor niet worden ingezet.

3.3 De burgemeester

De burgemeester is belast met de handhaving van de openbare orde binnen zijn eigen gemeente en heeft ter zake het gezag over de politie. Daaruit volgt dat de burgemeester enerzijds belang heeft bij het verkrijgen van een meer volledig beeld op een ernstige verstoring van de openbare orde, zodat de burgemeester beter in staat is om de openbare orde te handhaven binnen zijn eigen gemeente. Anderzijds is de burgemeester verantwoordelijk voor het handelen van de politie in haar onderzoek naar een ernstige verstoring van de openbare orde. De burgemeester legt hierover verantwoording af aan de gemeenteraad²⁸, waarmee de democratische legitimatie van het handelen van de politie is geborgd. Gelet hierop zijn de voorgestelde bevoegdheden belegd bij de burgemeester, hoewel de uitoefening van de bevoegdheden en daarmee het zwaartepunt van de uitvoering bij de politie ligt.

Verder is van belang dat de voorgestelde bevoegdheden de openbare orde betreffen, dat van oudsher tot de lokale autonome sfeer behoort. Omdat de burgemeester daarnaast de voorgestelde bevoegdheden zelfstandig en zonder enige verplichting kan uitoefenen, betreft dit de gemeentelijke autonomie, bedoeld in artikel 124, eerste lid, van de Grondwet. Dat brengt mee dat ingeval van grove taakverwaarlozing artikel 132, vijfde lid, van de Grondwet vereist dat voorzieningen bij wet moeten worden getroffen.

Regie ligt bij de burgemeester

In het wetsvoorstel is het gezag dat de burgemeester voert over het handelen van de politie nader uitgewerkt. Er is voor gekozen om de regie over de inzet en de uitoefening van de bevoegdheden door de politie uitdrukkelijk bij de burgemeester neer te leggen. Daarbij is in aanmerking genomen

²⁸ Artikel 180 van de Gemeentewet.

dat de voorgestelde bevoegdheden inbreuk maken op het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer, maar in voorkomende gevallen ook op het recht van vergadering en betoging en het recht op vrijheid van meningsuiting. Het is aan de burgemeester, met inachtneming van de criteria en vormvereisten zoals opgenomen in het wetsvoorstel, of de bevoegdheden worden ingezet, onder welke voorwaarden deze worden uitgeoefend en wanneer de uitoefening van de bevoegdheden moet worden beëindigd. Het wetsvoorstel regelt dat de burgemeester een machtiging moet vorderen bij de rechter-commissaris om de bevoegdheden in te kunnen laten zetten en dat de burgemeester vervolgens per bevel stuurt op de inzet, zo nodig de uitoefening van de bevoegdheden en de beëindiging daarvan. De burgemeester moet zich op basis van de informatie die de politie aanlevert een beeld vormen van de mogelijke ernstige verstoring van de openbare orde en daarbij afwegen of de inzet en de wijze van uitoefening van de bevoegdheden gerechtvaardigd is en voldoet aan de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit. Dat begint in ieder geval met een verzoek van de politie aan de burgemeester om een machtiging te vorderen tot inzet van een voorgestelde bevoegdheid en eindigt met de beëindiging van de uitoefening daarvan door de politie. Dit ontslaat overigens niet de politie van de op haar rustende verplichting om zelf steeds af te wegen of de inzet en de uitoefening van de bevoegdheden voldoet aan de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit.

Burgemeester kan noodzakelijke afwegingen maken

Op deze wijze wordt de burgemeester in staat gesteld om zijn gezag over de politie in volle omvang waar te kunnen maken. Het zorgt ten eerste voor een heldere gezagsstructuur, waarbij duidelijk is wat de politie en de burgemeester over en weer van elkaar mogen verwachten. Daarnaast wordt de burgemeester hiermee in de positie gebracht dat hij adequaat de regie kan voeren en, zo nodig, kan sturen op het onderzoek naar de ernstige verstoring van de openbare orde door de politie. Hierbij is in aanmerking genomen dat de burgemeester ook vanuit zijn eigen positie over bepaalde relevante informatie kan beschikken, bijvoorbeeld als er een vergunning is verleend voor een evenement of een demonstratie is aangemeld. Belangrijk is verder dat het bij uitstek de burgemeester is die het belang van het onderzoek naar de ernstige verstoring kan afwegen tegen onder meer de (mogelijke) inbreuk op grondrechten zoals de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer en de vrijheid van vergadering en betoging en daarbij alle relevante feiten en omstandigheden kan betrekken, waaronder die van lokale aard. Met dit soort rechtstatelijke vragen en afwegingen komt de burgemeester nu ook al voortdurend mee in aanraking. De burgemeester moet met het treffen van maatregelen in het kader van de handhaving van de openbare orde, zoals het afkondigen van een noodbevel, het geven van aanwijzingen bij een demonstratie of het sluiten van een woning wegens een explosie, regelmatig rekening houden met diverse grondrechten die daardoor geraakt worden.

Verhouding burgemeester en politie

Dat de voorgestelde bevoegdheden bij de burgemeester zijn belegd, neemt niet weg dat het startpunt voor de inzet van de bevoegdheden en daarmee het initiatief in de praktijk bij de politie zal liggen. Het zal overwegend de politie zijn die de burgemeester zal informeren over een (dreigende) ernstige verstoring van de openbare orde en zo nodig de burgemeester zal verzoeken om de voorgestelde bevoegdheden in te zetten. Gelet op de huidige werkwijze in strafrechtelijke onderzoeken wordt verder verwacht dat de politie een onderbouwd verzoek voor de inzet van de voorgestelde bevoegdheden bij de burgemeester zal indienen. De burgemeester kan vervolgens die onderbouwing ten grondslag leggen aan de vordering die hij indient bij de rechter-commissaris en eventueel aanvullen met feiten en omstandigheden die burgemeester zelf bekend zijn. De uitoefening van de voorgestelde bevoegdheden ligt volledig bij de politie. Ten tijde van en na de beëindiging van de uitoefening van de voorgestelde bevoegdheden dient de politie op basis van een al bestaande verplichting de burgemeester steeds te informeren over relevante ontwikkelingen. Voor zover opnieuw een machtiging nodig is, bijvoorbeeld om de voorgestelde bevoegdheden langer te kunnen uitoefenen of de focus van het onderzoek significant te verschuiven, is het de verwachting dat politie opnieuw een onderbouwd verzoek daartoe zal voorbereiden.

3.4 Onafhankelijke toets

Het wetsvoorstel bevat een belangrijke waarborg in de vorm van een voorafgaande, onafhankelijke, rechterlijke toets. De rechter-commissaris dient eerst een machtiging te verlenen voordat de burgemeester aan de politie het bevel kan afgeven tot inzet van de voorgestelde bevoegdheden.

Voorafgaande onafhankelijke toets als belangrijke waarborg

De keuze voor een voorafgaande, onafhankelijke toets is door verschillende redenen ingegeven. De belangrijkste reden is dat met de voorgestelde bevoegdheden inbreuk wordt gemaakt op in ieder geval één grondrecht, het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer, en in voorkomende gevallen ook op het recht op vrijheid van meningsuiting en het recht op vergadering en betoging. Met een voorafgaande onafhankelijke toets wordt recht gedaan aan het uitgangspunt dat naarmate een bevoegdheid ingrijpender is of een grotere inbreuk maakt op grondrechten zwaardere wettelijke toepassingscriteria dienen te gelden. Hierbij is van belang dat de bevoegdheden met name preventief zullen worden ingezet, dus voordat een ernstige verstoring van de openbare orde plaatsvindt. Ook is het belangrijk om in het oog te houden dat ernstige verstoringen niet altijd als zodanig beginnen, maar soms als evenement of demonstratie.

Bij de keuze voor een voorafgaande, onafhankelijke toets is daarnaast rekening gehouden met de recente ontwikkelingen in de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie.²⁹ Hoewel deze jurisprudentie nog niet volledig is uitgekristalliseerd en op basis van de huidige stand daarvan niet zonder meer kan worden gesteld dat een voorafgaande, onafhankelijke toets verplicht is, wordt het belang van een hoge mate van bescherming van persoonsgegevens onderschreven. In dit verband is in aanmerking genomen dat de burgemeester een direct belang heeft bij de informatie die met het onderzoek naar de ernstige verstoring van de openbare orde wordt vergaard. Verder brengt een voorafgaande, onafhankelijke toets ook een gewenste mate van uniformiteit mee. Er zijn in Nederland op dit moment 342 gemeenten³⁰ en evenveel burgemeesters, waarbij de lokale omstandigheden in het kader van de handhaving van de openbare orde per gemeente sterk kunnen verschillen. Verwacht wordt dat de voorafgaande, onafhankelijke toets op hoofdlijnen gaandeweg een werkbaar kader voor de inzet van de bevoegdheden voor de burgemeester en de politie zal opleveren.

Alles in overweging genomen wordt een voorafgaande, onafhankelijke toets als een duurzame keuze geacht.

De rechter-commissaris

Gebleken is dat de rechter-commissaris, belast met de behandeling van strafzaken, het meest geschikt is om de voorafgaande toets op de inzet van de bevoegdheden te verrichten. In het wetsvoorstel is geregeld dat de rechter-commissaris voorafgaand aan de inzet van een van de voorgestelde bevoegdheden een machtiging daartoe moet verlenen. De rechter-commissaris verleent dergelijke machtigingen al voor de inzet van verschillende bevoegdheden, voornamelijk van strafvorderlijke aard. In een beperkt aantal gevallen is geregeld dat de rechter-commissaris ook bij de inzet van bestuursrechtelijke bevoegdheden een machtiging daartoe moet verlenen. Bij het verlenen van machtigingen dient de rechter-commissaris rekening te houden met de mogelijke inbreuk die de inzet van een bepaalde bevoegdheid met zich kan brengen, zoals ook het geval kan zijn met de inzet van de twee voorgestelde bevoegdheden. Daarnaast zijn rechter-commissarissen in de regel niet onbekend met het begrip openbare orde en de uitleg die daaraan in het bestuursrecht wordt gegeven, namelijk het ordelijk verloop van het gemeenschapsleven ter

²⁹ Bijvoorbeeld de uitspraken van het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: Hof van Justitie) van 4 oktober 2024, ECLI:EU:C:2024:830 (C.G./Bezirkshauptmannschaft Landeck) en van 21 januari 2020, ECLI:EU:C:2020:18 (Prokuratuur).

³⁰ Zie de gegevens van het Centraal Bureau voor de Statistiek over de gemeentelijke indeling op 1 januari 2025, te raadplegen op de website van het CBS.

plaatse.³¹ Met de keuze voor de rechter-commissaris wordt dus zoveel mogelijk aangesloten bij een bestaande infrastructuur, zowel op inhoud als op proces. Relevant in dit verband is dat er een rechtsmiddel voorhanden is indien de rechter-commissaris de vordering van de burgemeester om een machtiging afwijst. De burgemeester kan daartegen beroep instellen bij de rechtbank.

In het wetsvoorstel is geregeld dat de burgemeester een vordering doet bij de rechter-commissaris voor een machtiging. De rechter-commissaris toetst vervolgens of de inzet van de bevoegdheid voldoet aan de wettelijk gestelde voorwaarden en de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit. Dat laatste brengt mee dat de rechter-commissaris het belang van het voorkomen, beletten of beëindigen van een ernstige verstoring van de openbare orde moet afwegen tegen het belang van bescherming van, in ieder geval, het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer en in voorkomende gevallen ook andere grondrechten, als die met de inzet van een van de voorgestelde bevoegdheden worden geraakt.

3.5 Gegevensverwerking

Op de verwerking van persoonsgegevens door de politie in het kader van dit wetsvoorstel is de Wet politiegegevens van toepassing. De voorgestelde bevoegdheden kunnen worden ingezet om ernstige verstoringen te voorkomen, te beletten of te beëindigen. Dit is onderdeel van de politietaken om de openbare orde daadwerkelijk te handhaven. Daarom zijn de persoonsgegevens die met de uitoefening van de bevoegdheden worden vergaard politiegegevens als bedoeld in artikel 1, aanhef en onder a, van de Wet politiegegevens.

Zoals eerder vermeld, bevat het wetsvoorstel een aantal voorwaarden die strikter is dan de algemene regeling voor de verwerking van politiegegevens zoals vastgelegd in de Wet Politiegegevens. De aard en reikwijdte van de nieuwe bevoegdheden afgezet tegen het bestuursrechtelijke kader waarin deze worden uitgeoefend, dwingen tot een passend regime voor gegevensverwerking. Het wetsvoorstel regelt daarom dat de uitoefening van de bevoegdheden nader wordt genormeerd, waarmee voor de verwerking van de persoonsgegevens die met de bevoegdheden worden vergaard deels wordt afgeweken van de Wet politiegegevens en deels aanvullende regels worden gesteld. Daarnaast beperkt het wetsvoorstel een aantal mogelijkheden om de vergaarde persoonsgegevens verder te verstrekken aan derden. Voor het overige zijn en blijven de regels van de Wet politiegegevens van toepassing, ook die over onder andere gegevensbescherming, autorisaties en de rechten van de betrokkene.

Vernietiging persoonsgegevens buiten reikwijdte onderzoek

Het wetsvoorstel regelt aanvullend dat persoonsgegevens die vergaard zijn met de uitoefening van de bevoegdheden moeten worden vernietigd zodra blijkt dat deze geen betekenis hebben voor het onderzoek naar de ernstige verstoring van de openbare orde. Hiermee wordt voorkomen dat gegevens die teveel of onnodig zijn vergaard en dus buiten de reikwijdte van het onderzoek vallen binnen het regime van de Wet politiegegevens (verder) kunnen worden verwerkt. Daarnaast moeten de vergaarde gegevens ook worden vernietigd zodra blijkt dat de ernstige verstoring niet heeft plaatsgevonden en het ook niet aannemelijk is dat deze zal plaatsvinden. Dit hangt samen met het gegeven dat de bevoegdheden vooral preventief of ten tijde van de ernstige verstoring zullen worden ingezet. Zodra blijkt dat een ernstige verstoring van de openbare orde zich niet voordoet of gaat voordoen, bestaat geen noodzaak meer om de vergaarde gegevens te verwerken.

Afwijkende bewaartermijn

Voor de resterende gegevens, dat wil zeggen de vergaarde persoonsgegevens die noodzakelijk zijn voor het onderzoek naar de ernstige verstoring van de openbare orde die plaatsvindt of gaat plaatsvinden, geldt een bewaartermijn die afwijkt van de Wet politiegegevens. Op de verwerking van de politiegegevens die zijn vergaard met de uitoefening van de bevoegdheden van dit wetsvoorstel, is artikel 9 van de Wet politiegegevens van toepassing, omdat het gaat om een

³¹ Zie de standaarduitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 12 november 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4117.

gerichte verwerking van gegevens voor een onderzoek naar een bepaalde, ernstige verstoring van de openbare orde. Deze politiegegevens mogen daarom worden verwerkt zolang deze noodzakelijk zijn voor het doel van het onderzoek of gedurende een periode van maximaal een half jaar om te bekijken of de gegevens verder moeten worden verwerkt. Echter regelt het wetsvoorstel in afwijking van de Wet politiegegevens dat deze gegevens na afloop van die termijn moeten worden vernietigd. Daarmee is het niet meer mogelijk om de gegevens later te ontsluiten voor een hernieuwd onderzoek.

Het voorgaande betekent niet dat het in het wetsvoorstel neergelegde regime van gegevensverwerking eraan in de weg staat om de persoonsgegevens die met de uitoefening van een van de voorgestelde bevoegdheden zijn vergaard verder te verwerken voor bijvoorbeeld een onderzoek naar een andere ernstige verstoring van de openbare orde of een onderzoek naar de opsporing van een strafbaar feit. Het spreekt voor zich dat die verdere verwerking moet plaatsvinden voordat de gegevens zijn vernietigd.

Duur verwerking afhankelijk van het doel van het onderzoek

Hoe lang de verwerking van de vergaarde gegevens noodzakelijk is voor het onderzoek, hangt overigens af van het doel daarvan, dat van tevoren moet zijn vastgelegd. Wel kennen ernstige verstoringen van de openbare orde over het algemeen een korte aanlooptijd en zal een eventueel onderzoek daarnaar vrij snel eindigen nadat de ernstige verstoring heeft plaatsgevonden. Het is niet mogelijk om een onderzoek naar een ernstige verstoring van de openbare orde lange tijd te laten voortduren, omdat het dan niet meer gaat om de concrete ernstige verstoring van de openbare orde die zich heeft voorgedaan of zal voordoen, maar om een structureel beeld.

3.6 Verhouding met strafvordering

Met het wetsvoorstel worden in het kader van de handhaving van de openbare orde bevoegdheden geïntroduceerd die enige overeenkomsten hebben met een aantal bevoegdheden uit het Wetboek van Strafvordering. Daarom is als uitgangspunt genomen dat waar mogelijk daarbij wordt aangesloten. Het wetsvoorstel kent op verschillende punten een vergelijkbare systematiek. Uiteraard zijn er ook belangrijke verschillen tussen de toepassing van de voorgestelde bevoegdheden en die van het Wetboek van Strafvordering. In deze paragraaf worden vorenbedoelde systematiek, overeenkomsten en verschillen toegelicht en welke gevolgen dat heeft voor de praktijk.

Verschillen tussen de strafrechtelijke en bestuursrechtelijke handhaving van de openbare orde

De voorgestelde bevoegdheden bevinden zich op het snijvlak van het bestuursrecht en het strafrecht, hoewel de bevoegdheden zuiver bestuursrechtelijk van aard zijn. Dit past bij de eerder ingezette opmars van de ontwikkeling van het openbare-orderecht dat meer mogelijkheden biedt voor preventief optreden.³² Hiermee wordt ook een van de belangrijkste verschillen met het strafrechtelijk handhaven van de rechtsorde duidelijk, waarbij de nadruk ligt op reactief optreden. Een strafrechtelijk onderzoek wordt in de regel opgestart nadat het strafbare feit is gepleegd. In het openbare-orderecht en zeker in het wetsvoorstel ligt de nadruk op preventief optreden, zodat de ernstige verstoring van de openbare orde kan worden voorkomen, belet of beëindigd. Een ander belangrijk verschil betreft de doelen waarvoor bevoegdheden kunnen worden ingezet. In het Wetboek van Strafvordering is dat voornamelijk met het oog op het opsporen van strafbare feiten en het vervolgen van de personen die een strafbaar feit hebben gepleegd. Het doel van de handhaving van de openbare orde is gelegen in het bewaken van het ordelijk verloop van het gemeenschapsleven ter plaatse. In het wetsvoorstel is het doel waarvoor de voorgestelde bevoegdheden kunnen worden ingezet, beperkt tot het voorkomen, beletten of beëindigen van ernstige verstoringen van de openbare orde. Het is ook vanwege deze verschillen dat de inzet van bevoegdheden uit het Wetboek van Strafvordering, bijvoorbeeld bij een verdenking van (online)

³² M.A.D.W. de Jong, W. van der Woude e.a., Orde in de openbare orde. Een onderzoek naar verbetering van de toepasbaarheid en inzichtelijkheid van het openbare-orderecht, Wolters Kluwer, Deventer 2017, p. 273.

opruiming, niet geschikt zijn om ernstige verstoringen van de openbare orde te voorkomen, te beletten of te beëindigen.

Overeenkomsten in systematiek en uitoefening bevoegdheden

Ondanks verschillen tussen de strafrechtelijke en de bestuursrechtelijke handhaving van de openbare orde, kennen de voorgestelde bevoegdheden een gelijksoortige wijze van toepassing als een aantal strafvorderlijke bevoegdheden. Daarom is een van de uitgangspunten van het wetsvoorstel dat in zoverre wordt aangesloten bij het Wetboek van Strafvordering. Dat heeft geresulteerd in een vergelijkbare systematiek op de onderwerpen van het geven van het bevel, het verlenen van een machtiging door een rechter-commissaris en de vordering daartoe. Hierbij is betrokken dat het eenvoudiger is om aan te sluiten bij een bestaande structuur waarmee de politie goed bekend is. De uitvoering van het wetsvoorstel komt voor een groot deel op de politie neer.

De bevoegdheid tot het zoeken naar en overnemen van persoonsgegevens kent (artikel 3 van dit wetsvoorstel) enige gelijkenis met de nieuwe bevoegdheid tot het stelselmatig overnemen van persoonsgegevens uit publiek toegankelijke bronnen (artikel 2.8.8 van het nieuwe Wetboek van Strafvordering). Een verschil daartussen is dat de voorgestelde bevoegdheid niet zozeer gericht is op de vergaring van overwegend historische gegevens, maar op het real-time volgen van de ontwikkeling van een ernstige verstoring in de openbare orde. De vergaring van historische gegevens kan soms nodig zijn om de aanleiding of oorzaak van een ernstige verstoring te kunnen reconstrueren. De tweede voorgestelde bevoegdheid, het online volgen van personen en daartoe persoonsgegevens overnemen (artikel 4 van het wetsvoorstel), kent enige gelijkenis met de bevoegdheid tot stelselmatige observatie (artikel 2.8.7 van het nieuwe Wetboek van Strafvordering), zij het dat de voorgestelde bevoegdheid is beperkt tot publiek toegankelijke bronnen. Hoewel de voorgestelde bevoegdheden toegespitst zijn op een ander doel dan voormelde strafvorderlijke bevoegdheden, zal de wijze van uitoefening door de politie in grote lijnen hetzelfde zijn.

Gevolgen voor de praktijk

De handhaving van de openbare orde is nauw verweven met de strafrechtelijke handhaving van de openbare orde. Bij ernstige verstoringen van de openbare orde komt het vaker voor dat er ook strafbare feiten, zoals vernielingen en geweldpleging, worden gepleegd. Het is mogelijk dat zowel de burgemeester als de officier van justitie in dat geval aanleiding zien om bevoegdheden in te zetten. Dat betekent dat er twee afzonderlijke onderzoeken worden verricht waarbij de gegevensvergaring is gericht op twee verschillende doelen. Het is dus niet mogelijk dat de burgemeester de voorgestelde bevoegdheden inzet of mede inzet met het oog op de opsporing en vervolging van strafbare feiten. De voorgestelde bevoegdheden mogen uitsluitend worden ingezet om een ernstige verstoring te voorkomen, te beletten of te beëindigen. Het is in die gevallen dan ook aan de officier van justitie om te bezien of hij zelf aanleiding ziet om bevoegdheden in te zetten op grond van het Wetboek van Strafvordering. Dit staat er overigens los van dat persoonsgegevens die eenmaal zijn vergaard met de uitoefening van de voorgestelde bevoegdheden vervolgens verder verwerkt kunnen worden voor een onderzoek naar de opsporing en vervolging van strafbare feiten.

3.7 Caribisch Nederland

Het wetsvoorstel is niet van toepassing in Caribisch Nederland. Op grond van artikel 132a, vierde lid, van de Grondwet en artikel 137 van de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba is het mogelijk om bij nieuwe wetgeving te differentiëren tussen Europees Nederland en Caribisch Nederland in geval van bijzondere omstandigheden waardoor Caribisch Nederland zich wezenlijk onderscheidt van Europees Nederland. In aanmerking genomen dat het doel van het wetsvoorstel ligt in het voorkomen, beletten of beëindigen van ernstige verstoringen van de openbare orde is vooral het insulaire karakter en de kleinschaligheid van Caribisch Nederland doorslaggevend. Deze twee factoren brengen mee dat de politie in Caribisch Nederland in de huidige situatie al vaak op adequate wijze een inschatting kan maken van in ieder geval de locatie en daarnaast de ernst en omvang van een ernstige verstoring van de openbare orde. Bovendien kan de politie, mede door

de kleinschaligheid, in Caribisch Nederland op zeer korte termijn capaciteit inzetten waar dat nodig is. De noodzaak voor het regelen van de voorgestelde bevoegdheden voor Caribisch Nederland ontbreekt daarom. Daarbij is meegewogen dat het wetsvoorstel regeldruk en gevolgen voor de uitvoering met zich brengt.

4. Verhouding tot hogere wetgeving

4.1 Inleiding

Het wetsvoorstel regelt bevoegdheden waarmee persoonsgegevens worden vergaard en verwerkt om ernstige verstoringen van de openbare orde te voorkomen, te beletten of te beëindigen. Het is daarom onvermijdelijk dat de uitoefening van deze bevoegdheden een beperking van het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer met zich brengt. Daarnaast kunnen met de uitoefening van de voorgestelde bevoegdheden ook andere grondrechten worden geraakt, meer in het bijzonder het recht op vrijheid van meningsuiting en het recht op vergadering en betoging. Deze drie grondrechten worden beschermd door de Grondwet, het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: het Handvest) en het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (hierna: het EVRM), hoewel deze bescherming niet absoluut is. Beperkingen zijn toegestaan, mits deze voldoen aan bepaalde criteria.

In paragrafen 4.2 en 4.3 wordt achtereenvolgend uiteengezet dat het wetsvoorstel voldoet aan deze criteria en dat de beperking van deze drie grondrechten gerechtvaardigd is.

4.2 Eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer

Het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer wordt beschermd door artikel 10 van de Grondwet. Artikel 10, tweede lid, regelt dat de wet in verband met het vastleggen en verstrekken van persoonsgegevens ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer regels moet stellen. De artikelen 7 en 8 van het Handvest en artikel 8 van het EVRM strekken tot de bescherming van het recht op respect voor het privéleven en het recht op de bescherming van persoonsgegevens (hierna wordt aangehouden: recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer). Het met de uitoefening van de voorgestelde bevoegdheden vergaren en het verwerken van persoonsgegevens vormt een inmenging in deze rechten.

Beperkingen zijn mogelijk

De bescherming van de Grondwet, het Handvest en het EVRM is niet absoluut. Beperkingen van deze grondrechten zijn volgens artikel 10, tweede lid, van de Grondwet, artikel 52, eerste lid, van het Handvest en artikel 8, tweede lid, van het EVRM toegestaan als een beperking bij wet is voorzien. Daaraan voldoet het wetsvoorstel.

Daarnaast volgt uit artikel 52, eerste lid, van het Handvest dat beperkingen de wezenlijke inhoud van die grondrechten en het evenredigheidsbeginsel dienen te eerbiedigen. Krachtens dit beginsel kunnen beperkingen alleen worden gesteld indien deze noodzakelijk zijn en daarnaast daadwerkelijk beantwoorden aan een (door de Europese Unie erkende) doelstelling van algemeen belang of aan de eisen die voortvloeien uit de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen - zoals in dit geval de bescherming tegen en de voorkoming van gevaren van de openbare veiligheid. Beperkingen dienen binnen de grenzen van het strikt noodzakelijke blijven en de regeling waarin een beperking wordt vastgelegd, moet duidelijke en nauwkeurige regels bevatten over de draagwijdte en de toepassing van een dergelijke beperking.³³

Een inmenging in het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer, bedoeld in artikel 8, tweede lid, van het EVRM is gerechtvaardigd als deze inmenging een legitiem doel nastreeft en noodzakelijk is in een democratische samenleving. Het legitieme doel betreft in dit verband het belang van de openbare veiligheid.³⁴ Het noodzakelijkheidsvereiste houdt verder in dat de

³³ Bijvoorbeeld de uitspraak van het Hof van Justitie van 30 januari 2024, ECLI:EU:C:2024:97 (Direktor na Glavna direksia Nacionalna politisia).

³⁴ Uitspraak van het EHRM van 24 april 2019, nr. 43514/15 (Catt v. The United Kingdom).

inmenging aan een dwingende maatschappelijke behoefte ("pressing social need") beantwoordt, proportioneel is en met relevante redenen deugdelijk onderbouwd is.

Verder is van belang dat de rechten uit het Handvest die corresponderen met rechten die gegarandeerd worden door het EVRM dezelfde inhoud en reikwijdte hebben, wat niet verhindert dat het Unierecht een ruimere bescherming biedt.³⁵

Richtlijn 2016/680

Het recht op gegevensbescherming is niet alleen vastgelegd in het Handvest, maar ook nader uitgewerkt in Richtlijn (EU) 2016/680 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door bevoegde autoriteiten met het oog op de voorkoming, het onderzoek, de opsporing en de vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen, en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Kaderbesluit 2008/977/JBZ van de Raad (PBEU 2016 L119; hierna: de richtlijn). Uit artikel 2, eerste lid, van deze richtlijn volgt dat deze van toepassing is op de verwerking van persoonsgegevens door bevoegde autoriteiten met het oog op onder meer "de bescherming tegen en de voorkoming van gevaren voor de openbare veiligheid". Hieronder valt de handhaving van de openbare orde.³⁶ Deze richtlijn is geïmplementeerd in de Wet politiegegevens.³⁷ De richtlijn beoogt een balans te vinden tussen de bescherming van personen en de noodzaak tot gebruik van de gegevens door de politie, waarbij tegelijk een hoge mate van bescherming van persoonsgegevens van natuurlijke personen moet worden gewaarborgd.³⁸

Het voorgaande brengt mee dat bij beperkingen van het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer primair de specifieke clausules moeten worden toegepast die in de richtlijn zijn neergelegd. Deze moeten worden gelezen in het licht van het Handvest³⁹ en het EVRM. De richtlijn stelt voorwaarden en beperkingen voor de uitoefening van het recht op bescherming van persoonsgegevens.

In de richtlijn zijn de beginselen van gegevensverwerking opgenomen. In dit kader is met name het beginsel van doelbinding, neergelegd in artikel 4, eerste lid, aanhef en onder b, en het beginsel van minimale gegevensverwerking, neergelegd in onderdeel c van datzelfde artikellid, van belang. Daaruit volgt dat persoonsgegevens ter zake dienend moeten zijn voor de doeleinden van de verwerking en dat deze niet langer mogen worden bewaard dan noodzakelijk is in het licht van het doel daarvan. Voor bijzondere persoonsgegevens over bijvoorbeeld medische geschiedenis, etniciteit of politieke overtuiging geldt dat deze extra moeten worden beschermd, waarbij verwerkingen binnen de grenzen van het strikt noodzakelijke moeten blijven.⁴⁰

Uit de combinatie van de relevante EVRM- en Handvestbepalingen en de richtlijn blijkt dat een beperking van het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer moet voldoen aan de hiernavolgende vereisten. Bij elk vereiste wordt daaronder toegelicht dat het wetsvoorstel daaraan voldoet.

1. Legitiem doel van algemeen belang

Allereerst moet het vergaren van persoonsgegevens gericht zijn op het bereiken van de nagestreefde doelstelling. Die doelstelling moet legitiem zijn, in het algemeen belang zijn en

³⁵ Artikel 52, derde lid, van het Handvest.

³⁶ Zie voor meer over dit onderwerp: Kamerstukken II 2017/2018, 34 889, nr. 3, p. 7 e.v.

³⁷ Wet van 17 oktober 2018 tot wijziging van de Wet politiegegevens en de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens ter implementatie van Europese regelgeving over de verwerking van persoonsgegevens met het oog op de voorkoming, het onderzoek, de opsporing en vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen.

³⁸ Overwegingen 4, 7 en 15 van de richtlijn.

³⁹ Uitspraak van het Hof van Justitie van 4 oktober 2024, ECLI:EU:C:2024:830 (C.G./Bezirkshauptmannschaft Landeck).

⁴⁰ Artikel 10 van de richtlijn.

passen binnen de doelstellingen zoals ze in de richtlijn en artikel 8, tweede lid, van het EVRM zijn geformuleerd.

Met de uitoefening van de bevoegdheden wordt beoogd persoonsgegevens te vergaren zodat ernstige verstoringen van de openbare orde kunnen worden voorkomen, belet of beëindigd. Ernstige verstoringen kunnen niet alleen substantiële materiële schade veroorzaken, maar ook de veiligheid en gezondheid van personen in gevaar brengen. Op de burgemeester en de politie rust de verplichting om de openbare orde te handhaven. Dit is een groot, maatschappelijk belang. Zoals ook volgt uit artikel 2, eerste lid, van de richtlijn is de bescherming tegen en de voorkoming van gevaren voor de openbare veiligheid een doelstelling van algemeen belang. Verder vormt het belang van de openbare veiligheid een legitiem doel, bedoeld in artikel 8, tweede lid, van het EVRM.

2. Evenredigheid

In de tweede plaats moet een beperking het evenredigheidsbeginsel eerbiedigen. Krachtens dit beginsel, dat onder meer is neergelegd in artikel 52, eerste lid, van het Handvest, kunnen slechts beperkingen worden gesteld indien deze noodzakelijk zijn en, zoals hiervoor is vastgesteld, voldoen aan een door de Unie erkende doelstelling van algemeen belang.⁴¹ Aan het noodzakelijkheidsvereiste is voldaan wanneer met de uitoefening van de bevoegdheden het nagestreefde doel niet redelijkerwijs even doeltreffend kan worden bereikt op een andere wijze die minder inbreuk maakt op de grondrechten van de betrokkenen, met name het recht op eerbiediging van het privéleven en het familie- en gezinsleven alsmede het recht op bescherming van persoonsgegevens, zoals deze worden gewaarborgd door de artikelen 7 en 8 van het Handvest.⁴² In het kader van het EVRM moet aantoonbaar zijn dat een beperking noodzakelijk is in een democratische samenleving met het oog op het belang van de openbare veiligheid.

Ernstige beperking

De uitoefening van beide voorgestelde bevoegdheden houdt in dat een meer dan beperkte inbreuk op de persoonlijke levenssfeer wordt gemaakt, wat betekent dat een min of meer volledig beeld van bepaalde aspecten van het persoonlijk leven van een betrokkene ontstaat, zoals zijn dagelijkse gewoonten, zijn permanente of tijdelijke verblijfplaats, zijn dagelijkse of andere verplaatsingen, de activiteiten die hij uitoefent, zijn sociale relaties en de sociale kringen waarin de betrokkene verkeert. Daarnaast kan niet worden uitgesloten dat sommige gegevens die met de uitoefening van de bevoegdheden vergaard worden bijzonder gevoelig van aard zijn, met name persoonsgegevens waaruit politieke overtuigingen en religieuze of levensbeschouwelijke overtuigingen blijken. Dit betekent dat de beperking op de in de artikelen 7 en 8 van het EU-handvest gewaarborgde grondrechten als ernstig moet worden aangemerkt.⁴³

Voorgestelde bevoegdheden zijn noodzakelijk

Zoals hiervoor is toegelicht, komt het steeds vaker voor dat ernstige verstoringen van de openbare orde hun wortels hebben in publiek toegankelijke bronnen of van daaruit worden aangejaagd of versterkt. Daarmee vormen publiek toegankelijke bronnen tegelijkertijd een bron waarin informatie te vinden is die essentieel is om ernstige verstoringen van de openbare orde te voorkomen, te beletten of te beëindigen. Die informatie bestaat uit persoonsgegevens en gegevens van feitelijke aard die verknoopt zijn met persoonsgegevens. Het is daarom noodzakelijk dat met de voorgestelde bevoegdheid tot zoeken naar en het overnemen persoonsgegevens kunnen worden vergaard.

⁴¹ Bijvoorbeeld: HvJ EU 30 januari 2024, C-118/22 (Direktor na Glavna direktsia Nacionalna politsia), punt 40.

⁴² Uitspraak van het Hof van Justitie van 4 oktober 2024, ECLI:EU:C:2024:830 (C.G./Bezirkshauptmannschaft Landeck), punt 87.

⁴³ Vergelijk de uitspraak van het Hof van Justitie van 4 oktober 2024, ECLI:EU:C:2024:830 (C.G./Bezirkshauptmannschaft Landeck), punt 93-95.

Voor de bevoegdheid tot het online volgen van een persoon geldt dat deze alleen kan worden ingezet als de ernstige verstoring sterk verbonden is aan die persoon. Om de ernst en de omvang van de ernstige verstoring te kunnen bepalen, kan het daarom nodig zijn om die persoon online te volgen, zodat bijvoorbeeld de actiebereidheid en bereik van deze persoon in kaart kan worden gebracht.

Proportioneel en evenredig

Het is evenwel niet mogelijk om op een andere doeltreffende wijze de essentiële informatie over een (dreigende) ernstige verstoring van de openbare orde te vergaren. Weliswaar kan de politie enig onderzoek op grond van artikel 3 van de Politiewet 2012 verrichten, maar dat levert een gefragmenteerd beeld op als een ernstige verstoring haar wortels heeft in publiek toegankelijke bronnen of van daaruit wordt versterkt of aangejaagd. Bovendien kan de politie in veel gevallen de essentiële informatie niet tijdig vergaren. Zoals is toegelicht, kunnen ernstige verstoringen van de openbare orde via publiek toegankelijke bronnen zich zeer snel ontwikkelen. Daarnaast kunnen er weliswaar bevoegdheden uit het Wetboek van Strafvordering worden ingezet, maar dat is beperkt tot die gevallen waarin strafbare feiten worden gepleegd, wat betekent dat dergelijke bevoegdheden niet preventief kunnen worden ingezet en er ook niet op gericht zijn om een ernstige verstoring van de openbare orde te voorkomen, beletten of beëindigen.

Verder is de vergaring van persoonsgegevens door de uitoefening van de bevoegdheden evenredig aan het doel, het voorkomen, beletten of beëindigen van ernstige verstoringen van de openbare orde. Ernstige verstoringen van de openbare orde kunnen een gevaar voor de gezondheid en veiligheid van personen veroorzaken, omdat dergelijke verstoringen vaker elementen van geweld bevatten. Daarnaast kunnen ernstige verstoringen leiden tot substantiële materiële schade. Er moet daarom een zwaar gewicht worden toegekend aan het belang van de maatschappij om zoveel mogelijk te worden gevrijwaard van ernstige verstoringen van de openbare orde.

3. Waarborgen in de wet

Uit het evenredigheidsbeginsel vloeit daarnaast voort dat een nationale wettelijke regeling duidelijke en nauwkeurige regels moet stellen voor de draagwijdte en toepassing ervan en ervoor zorgen dat de gegevensvergaring beperkt wordt tot wat (strikt) noodzakelijk is in het licht van het doel ervan.⁴⁴ Ook dient de wet waarborgen te bevatten om misbruik en willekeurig overheidshandelen te voorkomen.

Daarnaast moet het wetsvoorstel voldoen aan de eerder aangehaalde beginselen van gegevensverwerking, te weten doelbinding en minimale gegevensverwerking. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: EHRM) wijst op het bijzondere belang van deze beginselen en wettelijke waarborgen als persoonsgegevens automatisch worden verwerkt en gebruikt door de politie ten behoeve van de uitoefening van de politietaken.⁴⁵ Dit belang is des te groter als het gegevens van niet-verdachten betreft⁴⁶ en bij het verwerken van bijzondere persoonsgegevens.

Duidelijke en nauwkeurige regels en beperkt tot het strikt noodzakelijke

Het wetsvoorstel voldoet hieraan. Het wetsvoorstel regelt uitdrukkelijk dat de bevoegdheden alleen kunnen worden ingezet als een ernstige verstoring van de openbare orde plaatsvindt of als er aanwijzingen zijn dat een dergelijke verstoring gaat plaatsvinden. Het is bovendien voorzienbaar onder welke omstandigheden en voorwaarden de bevoegdheden kunnen worden ingezet. Voordat de bevoegdheden kunnen worden ingezet, toetst de rechter-commissaris of die inzet voldoet aan de wettelijke voorwaarden en daarnaast evenredig is. Verder regelt het wetsvoorstel uitdrukkelijk dat met de uitoefening van de bevoegdheden uitsluitend persoonsgegevens mogen worden vergaard met het doel de ernstige verstoring te voorkomen, te beletten of te beëindigen. Zodra blijkt dat persoonsgegevens zijn vergaard die van geen betekenis

⁴⁴ Uitspraak van het Hof van Justitie van 4 oktober 2024, ECLI:EU:C:2024:830 (C.G./Bezirkshauptmannschaft Landeck).

⁴⁵ J.M. ten Voorde, EHRC 2015/25, EHRM, 18-09-2014, 21010/10 (annotatie).

⁴⁶ Vergelijk: EHRM 13 november 2012, nr. 24029/07 (M.M./Verenigd Koninkrijk), punt 198-200.

zijn voor het onderzoek naar de ernstige verstoring, zoals van personen die niets met de ernstige verstoring te maken hebben, moeten deze gegevens worden vernietigd. Dit geldt ook in het geval de ernstige verstoring van de openbare orde niet plaatsvindt en ook niet aannemelijk is dat deze gaat plaatsvinden. Verder wordt in het wetsvoorstel artikel 13 van de Wet politiegegevens uitgezonderd, zodat de persoonsgegevens die met de bevoegdheden worden vergaard slechts in enkele gevallen kunnen worden verstrekt aan derden. Met al deze waarborgen wordt verzekerd dat de vergaring en verwerking van persoonsgegevens wordt beperkt tot het strikt noodzakelijke.

4. Passende bewaartermijnen

Verder is het met het oog op het evenredigheidsvereiste van belang dat het wetsvoorstel voorziet in concrete en passende bewaartermijnen.

Zoals toegelicht in paragraaf 3.5, voorziet het wetsvoorstel in afwijking van artikel 9, vierde lid, van de Wet politiegegevens in concrete en passende bewaartermijnen. De persoonsgegevens die met de uitoefening van de bevoegdheden worden vergaard, mogen slechts worden verwerkt voor zolang deze noodzakelijk zijn voor het onderzoek naar de ernstige verstoring van de openbare orde of gedurende een periode van een half jaar om te bezien of de gegevens aanleiding geven tot een nieuw onderzoek of een nieuwe verwerking. Deze laatste termijn van een half jaar is noodzakelijk, onder meer omdat het vaker voorkomt dat ernstige verstoringen van de openbare orde strafbare feiten omvatten. Op deze wijze kan in een later stadium worden bezien of een onderzoek moet worden opgestart naar deze strafbare feiten. Na afloop van beide termijnen moeten de vergaarde persoonsgegevens worden vernietigd.

4.3 Andere grondrechten

Indien een demonstratie uitmondt in een ernstige verstoring van de openbare orde of daarmee gepaard gaat, is het in beginsel mogelijk de voorgestelde bevoegdheden in te zetten (zie ook paragraaf 3.2.2). In dat geval vormt de inzet van de bevoegdheden een inmenging in het recht op vergadering en betoging. Daarnaast kan niet worden uitgesloten dat de uitoefening van de voorgestelde bevoegdheden een "chilling effect" kan hebben op het recht op vrijheid van meningsuiting en het recht op vergadering en betoging. Dat betekent dat de uitoefening van de bevoegdheden ertoe kan leiden dat personen ontmoedigd kunnen raken om gebruik te maken van het hen toekomende recht op vrijheid van meningsuiting en het recht op vergadering en betoging. Personen kunnen zich geremd voelen om in publiek toegankelijke bronnen op te roepen tot een betoging in de fysieke ruimte of daarop te reageren. Het "chilling effect" zorgt ervoor dat de voorgestelde bevoegdheden een inmenging kunnen vormen op het recht op vrijheid van meningsuiting en het recht op vergadering en betoging.

Vrijheid van meningsuiting

Het recht op vrijheid van meningsuiting omvat de vrijheid om, ook online⁴⁷, een mening te openbaren en de vrijheid om inlichtingen en denkbeelden te ontvangen zonder inmenging van het openbaar gezag en ongeacht landsgrenzen. Dit recht wordt beschermd door artikel 7 van de Grondwet, artikel 10 van het EVRM en artikel 11 van het Handvest.

Recht op vergadering en betoging

Het recht op vergadering en betoging wordt beschermd door artikel 9 van de Grondwet, artikel 11 van het EVRM en artikel 12 van het Handvest. Net als het recht op vrijheid van meningsuiting vormt het recht op vergadering en betoging een fundamenteel recht in een democratische samenleving.⁴⁸ Onder betoging kan worden verstaan: het doelbewust bijeenkomen van een aantal

⁴⁷ Uitspraak van het EHRM van 1 december 2015, Cengiz e.a. t. Turkije, nrs. 48226/10 en 14027/11, ECLI:CE:ECHR:2015:1201JUD004822610. Zie ook EHRM 18 december 2012, Ahmet Yildirim t. Turkije, nr. 3111/10, ECLI:CE:ECHR:2012:1218JUD000311110 en EHRM 18 oktober 2005, Perrin t. Verenigd Koninkrijk, nr. 5446/03, ECLI:CE:ECHR:2005:1018DEC000544603.

⁴⁸ Uitspraak van het EHRM van 15 oktober 2015, Kudrevičius and Others v. Lithuania, nr. 37553/05, r.o. 91.

personen in beginsel op een voor het publiek toegankelijke plaats voor een gezamenlijk, expressief doel.⁴⁹

Artikel 11 van het EVRM beschermt vreedzame demonstraties. Demonstraties waarbij een aanzienlijk aantal demonstranten zich gewelddadig gedraagt, de demonstratie zelf een gewelddadig karakter kent, dan wel de grondslagen van de democratische samenleving verwerpt, vallen niet onder de reikwijdte en bescherming van artikel 11 van het EVRM. Bij die twee eerste categorieën geldt dat een gewelddadige intentie van demonstranten al voldoende is om aan te nemen dat een demonstratie niet onder de reikwijdte van artikel 11 van het EVRM valt. Dit is anders als het slechts gaat om enkele demonstranten met gewelddadige intenties of geïsoleerde geweldsacties.⁵⁰

Gedragingen in het kader van een betoging die hinderlijk of aanstootgevend kunnen zijn, en zelfs gedragingen die in dat verband het dagelijkse verkeer en de rechtmatige activiteiten van derden tijdelijk hinderen of belemmeren, vallen in beginsel onder de reikwijdte van artikel 11 van het EVRM. Het blokkeren van belangrijke verkeersaders of openbare gebouwen of het langzaam rijden op meerdere rijstroken van de snelweg is bijvoorbeeld gedrag dat het EHRM in de regel als vreedzaam beschouwt en daarom beschermd wordt door artikel 11 van het EVRM.⁵¹ De reikwijdte van artikel 9 van de Grondwet is beperkter. Wanneer een demonstratie niet langer als primair karakter de gemeenschappelijke uiting heeft, maar andere elementen overheersen, zoals feitelijke dwang, kan uit de jurisprudentie⁵² worden afgeleid dat het niet langer onder de reikwijdte van artikel 9 van de Grondwet valt, waarmee dit artikel een meer beperkte reikwijdte heeft ten opzichte van artikel 11 van het EVRM.

Beperkingen toegestaan

Ook voor deze twee grondrechten geldt dat beperkingen daarvan zijn toegestaan. Deze moeten op hoofdlijnen voldoen aan dezelfde criteria zoals in de vorige paragraaf is uiteengezet, namelijk dat de inmenging bij wet is voorzien, waarbij met name van belang is dat een dergelijke wettelijke regeling duidelijke en nauwkeurige regels bevat alsmede waarborgen tegen willekeurige inmenging, een legitiem doel dient, bedoeld in de artikelen 10, tweede lid, en 11, tweede lid, van het EVRM, en noodzakelijk is in een democratische samenleving. Over de eerste twee criteria is al in de vorige paragraaf geconstateerd dat het wetsvoorstel daaraan voldoet. Daarom wordt nu volstaan met een analyse van het laatste criterium, namelijk of de beperkingen noodzakelijk zijn in een democratische samenleving.

Noodzakelijk in een democratische samenleving

De voorgestelde bevoegdheden voorzien in een dringende maatschappelijke behoefte ("pressing social need"). Zoals hiervoor is uiteengezet, kunnen ernstige verstoringen van de openbare orde leiden tot substantiële materiële schade en gevaar voor de gezondheid en veiligheid van personen.

Wat betreft het recht op betoging in het bijzonder wordt daaraan het volgende toegevoegd. Zoals in paragraaf 3.2.2 is uiteengezet, zijn de voorgestelde bevoegdheden niet primair gericht op het organiseren en plaatsvinden van en het deelnemen aan een demonstratie en evenmin op de inhoud daarvan. Bovendien is het inherent aan demonstraties dat deze enige overlast met zich brengen, waarbij geldt dat dit moet worden geduld om het demonstreren mogelijk te maken. Het

⁴⁹ Rapport van 15 juli 2020 van de European Commission for democracy through law (Venice Commission) en de OSCE Office for democratic institutions and human rights (OSCE/ODIHR), 'Guidelines of peaceful assembly', par. 18. Zie ook: N. Swart en B. Roorda, 'De reikwijdte van het bijkans heilige demonstratierecht, NTM/NJCM 2023/3, par. 3.1.2 en 3.2.2.

⁵⁰ N. Swart en B. Roorda, 'De reikwijdte van het bijkans heilige demonstratierecht, NTM/NJCM 2023/3, par. 3.1.2 en 3.2.2.

⁵¹ Uitspraak van het EHRM van 15 oktober 2015, Kudrevičius and Others v. Lithuania, nr. 37553/05, r.o. 97-99.

⁵² Bijvoorbeeld het arrest van de Hoge Raad van 11 april 2017, ECLI:NL:HR:2017:669.

komt soms voor dat een demonstratie zich ontwikkelt tot een ernstige verstoring van de openbare orde, bijvoorbeeld omdat het een gewelddadig karakter heeft, de demonstratie uitmondt in rellen of dat er meerdere strafbare feiten zoals vernieling worden gepleegd. In dat geval kan het noodzakelijk zijn om de voorgestelde bevoegdheden in te zetten. Ook is het mogelijk dat het nodig is om de bevoegdheden uit het wetsvoorstel in te zetten als rondom een demonstratie een ernstige verstoring van de openbare orde plaatsvindt, bijvoorbeeld omdat personen de intentie hebben om een demonstratie op al dan niet gewelddadige wijze te verhinderen, zoals het geval was bij de Sinterklaasintocht in Staphorst en Dokkum.⁵³ Hierbij dient verder in aanmerking te worden genomen dat de burgemeester en de politie met behulp van de gegevens die met de uitoefening van de bevoegdheden worden vergaard in voorkomende gevallen beter in staat zullen zijn om demonstraties te faciliteren, onder meer door de inzet van politiecapaciteit daarop af te stemmen of door te voorkomen of te beletten dat personen gebruik van de gelegenheid maken om een demonstratie ernstig te verstoren of te verhinderen. Daarmee voldoet de overheid aan de op haar rustende verplichting om demonstraties te faciliteren en te beschermen.

Verder zijn de voorgestelde bevoegdheden als proportioneel aan te merken. De inzet van de bevoegdheden is er niet op gericht om het recht op de vrijheid van meningsuiting of het recht op betoging en vergadering te beperken, maar om ernstige verstoringen van de openbare orde te voorkomen, te beletten of te beëindigen. Hierbij is van belang dat de bevoegdheden niet kunnen worden ingezet bij reguliere, lichtere verstoringen van de openbare orde. Daarnaast is in het wetsvoorstel uitdrukkelijk neergelegd dat steeds moet worden afgewogen of met een minder vergaande maatregel dan de inzet van de voorgestelde bevoegdheden kan worden volstaan. Verder geldt dat persoonsgegevens die met de uitoefening van de bevoegdheden worden vergaard moeten worden vernietigd zodra blijkt dat deze van geen betekenis zijn voor het onderzoek naar de ernstige verstoring van de openbare orde. Dat geldt ook voor de vergaarde persoonsgegevens als blijkt dat een ernstige verstoring zich niet heeft voorgedaan en aannemelijk is dat dit ook niet alsnog gaat gebeuren. Een andere belangrijke waarborg in dit verband is de onafhankelijke toets op de inzet van de bevoegdheden waarmee de rechter-commissaris wordt belast. Indien in een voorkomend geval de inzet van de bevoegdheden leidt tot een ongerechtvaardigde inmenging in het recht op de vrijheid van meningsuiting of het recht op betoging en vergadering, zal de rechter-commissaris geen machtiging daartoe verlenen.

Gelet op het voorgaande zijn de voorgestelde bevoegdheden met deugdelijke waarborgen omkleed om een willekeurige inmenging in de grondrechten te voorkomen.

5. Regeldruk en gevolgen voor de uitvoering

Het wetsvoorstel brengt zowel structurele als incidentele regeldruk mee voor de politie en de Koninklijke marechaussee. De structurele regeldruk bestaat onder meer uit handelingen en werkprocessen die nodig zijn om de bevoegdheden in te kunnen zetten en uit te oefenen en daarnaast de noodzakelijke handelingen om uitvoering te geven aan de regels uit het wetsvoorstel over de vernietiging van de gegevens die met de uitoefening van de bevoegdheden zijn vergaard. Ook brengt de verplichting om een proces-verbaal op te stellen van de uitoefening van de bevoegdheden en wat bevonden is ten aanzien van de (dreigende) ernstige verstoring van de openbare orde structurele regeldruk mee. De incidentele regeldruk betreft met name aanpassingen aan de ICT en het ter zake opleiden van ambtenaren van de politie.

Verder heeft het wetsvoorstel gevolgen voor de uitvoering. Het gaat om de burgemeester, de rechter-commissaris en in mindere mate de rechtbank. De burgemeester zal verschillende (administratieve) handelingen moeten verrichten: het schriftelijk afgeven van een bevel tot inzet van de bevoegdheden en eventueel tot de verlenging en beëindiging daarvan en het in dat kader indienen van een vordering bij de rechter-commissaris. De rechter-commissaris dient de vordering te beoordelen en vervolgens een beslissing te nemen tot het al dan niet verlenen van een

⁵³ Uitspraak van de rechtbank Noord-Nederland van 9 november 2018, ECLI:NL:RBNNE:2018:4561.

machtiging. Zoals voortvloeit uit het wetsvoorstel, kan de burgemeester tegen een afwijzing van de vordering door de rechter-commissaris beroep instellen bij de rechtbank.

De regeldrukeffecten en de gevolgen voor de uitvoering worden tijdens de internetconsultatie in kaart gebracht, zodat de inzichten uit de uitvoeringstoetsen van alle betrokken organisaties kunnen worden meegenomen.

6. Financiële gevolgen

Het wetsvoorstel heeft financiële gevolgen voor met name de politie, de Koninklijke marechaussee, de burgemeester en de rechter-commissaris. De financiële gevolgen bestaan uit structurele en incidentele lasten. De structurele lasten betreffen met name de structurele regeldruk en de gevolgen voor de uitvoering. De implementatie van dit wetsvoorstel brengt in ieder geval incidentele lasten mee op het gebied van ICT, opleiding, projectvoorbereiding en communicatie.

Zowel de structurele als de incidentele kosten van dit wetsvoorstel worden gedekt binnen de bestaande budgettaire kaders. De dekking voor dit wetsvoorstel is conform de onderstaande tabel opgenomen in artikel 31 van de begroting van het Ministerie van Justitie en Veiligheid.

€ mln.	2025	2026	2027	2028	2029 e.v.
Incidenteel		16,20	17,77	2,03	
Structureel			2,5	4,00	6,03
Totaal		16,20	20,27	6,03	6,03

7. Toezicht

Het wetsvoorstel brengt geen verandering in het reeds bestaande toezicht dat op de politie en de verwerking van politiegegevens wordt uitgeoefend. De Autoriteit persoonsgegevens houdt toezicht op de verwerking van politiegegevens⁵⁴ en de Inspectie Justitie en Veiligheid is belast met het toezicht op de taakuitvoering door de politie, onverminderd het gezag van de burgemeester.⁵⁵ De burgemeester legt verantwoording af aan de gemeenteraad.

8. Adviezen en consultatie

PM

⁵⁴ Artikel 35 van de Wet politiegegevens.

⁵⁵ Artikel 65 van de Politiewet 2012.

II Artikelsgewijze toelichting

Hoofdstuk 1 Algemene bepalingen

Artikel 1 [Begripsbepaling]

Artikel 1, eerste lid, bevat definities van begrippen die in het wetsvoorstel worden gebruikt.

Onder ambtenaar van politie moet ten eerste worden verstaan de ambtenaar van politie, bedoeld in artikel 2, onder a en c, van de Politiewet 2012, die is aangesteld voor de politietaak. In het tweede lid is geregeld dat daaronder mede moet worden verstaan: de militair van de Koninklijke marechaussee, voor zover diegene binnen een gemeente optreedt ter handhaving van de openbare orde onder gezag van de burgemeester.

Voor de definitie van het begrip overnemen van persoonsgegevens⁵⁶ is zoveel mogelijk aangesloten bij artikel 2.1.1 en artikel 2.8.8 van het nieuwe Wetboek van Strafvordering. Onder het overnemen van persoonsgegevens moet worden verstaan het kopiëren van persoonsgegevens uit een externe bron. De gegevens die worden overgenomen, zijn gegevens die al zijn opgeslagen op een geautomatiseerd werk, bedoeld in artikel 2.1.1 van het nieuwe Wetboek van Strafvordering, dat bereikbaar is vanaf het internet, die gepubliceerd (bijvoorbeeld een webpagina) of gedeeld (bijvoorbeeld het delen van bestanden) zijn. Na het kopiëren komen de gegevens in de systemen van de politie.

Artikel 2 [Afbakening, doelbinding, proportionaliteit en subsidiariteit]

Artikel 2 bevat een aantal belangrijke beginselen die in acht moeten worden genomen bij de uitoefening van de bevoegdheden van het wetsvoorstel. Daarnaast bevat artikel 2, tweede lid, een afbakening ten opzichte van artikel 3 van de Politiewet 2012.

Eerste lid

Artikel 2, eerste lid, bevat een specifieke doelbinding en vormt daarmee een nadere uitwerking van het verbod van détournement de pouvoir. Het verbod van détournement de pouvoir houdt in dat een bevoegdheid niet mag worden gebruikt voor een ander doel dan waarvoor deze is verleend. Het verbod van détournement de pouvoir is voor bestuursorganen, zoals de burgemeester, in artikel 3:3 van de Algemene wet bestuursrecht opgenomen, maar kent een veel ruimer bereik. Het verbod moet bij al het overheidshandelen in acht worden genomen, ook bijvoorbeeld bij het aanwenden van bevoegdheden uit het Wetboek van Strafvordering. In dit kader geldt het niet alleen voor de burgemeester, maar ook voor de politie.

Er is daarnaast voor gekozen om een specifieke doelbinding op te nemen. Het eerste lid regelt dat de voorgestelde bevoegdheden alleen mogen worden uitgeoefend met het doel om een ernstige verstoring van de openbare orde te voorkomen, te beletten of te beëindigen. Onder "beletten" wordt verstaan dat de bevoegdheden ook kunnen worden uitgeoefend om de gevolgen van een ernstige verstoring van de openbare orde te beperken, bijvoorbeeld door het treffen van mitigerende maatregelen voor een reeds aangevangen ernstige verstoring van de openbare orde als (onmiddellijke) beëindiging daarvan niet mogelijk blijkt. De in het eerste lid geregelde doelbinding is een minimumvoorwaarde om de in het wetsvoorstel geregelde bevoegdheden uit te kunnen oefenen. Van belang hierbij is dat deze doelbindingsbepaling alleen over de uitoefening van de bevoegdheden gaat. Het betekent niet dat de persoonsgegevens die met de uitoefening van de voorgestelde bevoegdheden zijn vergaard later niet kunnen worden gebruikt voor een ander doel dan het voorkomen, beletten of beëindigen van een ernstige verstoring van de openbare orde. De vergaarde gegevens kunnen in beperkte mate verder worden verwerkt voor andere doeleinden, zoals opsporing en vervolging van strafbare feiten (zie de toelichting bij artikel 11).

Tweede lid

In het tweede lid is ten eerste neergelegd dat artikel 3 van de Politiewet 2012 onverkort van toepassing is. Hiermee wordt tot uitdrukking gebracht dat het wetsvoorstel op geen enkele wijze artikel 3 van de Politiewet 2012 inperkt en dat de voorgestelde bevoegdheden uit het wetsvoorstel

⁵⁶ Kamerstukken II 2022/2023, 36 327, nr. 3, p. 680.

een aanvulling daarop vormen. Daarnaast zijn in het tweede lid de beginselen van proportionaliteit (onder a) en subsidiariteit (onder b) vastgelegd. Het proportionaliteitsbeginsel houdt in dat de uitoefening van de bevoegdheden uit het wetsvoorstel in een concreet geval in redelijke verhouding moet staan tot het daarmee beoogde doel. Ingevolge het eerste lid is het doel het voorkomen, beletten of beëindigen van een ernstige verstoring van de openbare orde. Het subsidiariteitsbeginsel houdt in dat steeds moet worden gezien of ook kan worden volstaan met een minder vergaande bevoegdheid of maatregel.

Hieruit volgt dat de voorgestelde bevoegdheden kunnen worden ingezet, zodra het noodzakelijk is voor het onderzoek naar de ernstige verstoring van de openbare orde om een meer dan beperkte inbreuk op de grondrechten te maken, in het bijzonder het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. Uit het subsidiariteitsbeginsel, zoals neergelegd in onderdeel b, volgt dat met een minder vergaande bevoegdheid moet worden volstaan, zoals online onderzoek op basis van artikel 3 van de Politiewet 2012, indien het voor het onderzoek naar de ernstige verstoring niet noodzakelijk is om een meer dan beperkte inbreuk te maken.

Hoofdstuk 2 Bevoegdheden

Paragraaf 2.1 Overnemen gegevens uit publiek toegankelijke bronnen

Artikel 3 [Zoeken naar en overnemen van persoonsgegevens]

Algemeen

Dit artikel regelt dat de burgemeester na een daartoe verleende machtiging van de rechter-commissaris kan bevelen dat een ambtenaar van politie in relatie tot een ernstige verstoring van de openbare orde zoekt naar persoonsgegevens in publiek toegankelijke bronnen en die gegevens overneemt, waarmee een meer dan beperkte inbreuk op de grondrechten van de betrokkenen wordt gemaakt (eerste lid). Vereiste daarvoor is dat zich een ernstige verstoring van de openbare orde voordoet, dan wel dat aanwijzingen bestaan dat een ernstige verstoring zal plaatsvinden. De verwachting is dat de bevoegdheid tot het zoeken naar en overnemen van persoonsgegevens in de regel enkele dagen tot maanden zal worden ingezet voordat de ernstige verstoring van de openbare orde zal plaatsvinden en daarmee vooral preventief van aard is. Het is echter ook mogelijk dat vorenbedoelde bevoegdheid zo nodig vlak voor of zelfs nog ten tijde van de ernstige verstoring van de openbare orde zal worden ingezet, bijvoorbeeld als duidelijk is dat mensen onderweg zijn om een bepaald evenement te verstoren.

Met de inzet van de bevoegdheid tot het zoeken naar en overnemen van persoonsgegevens wordt beoogd gegevens te vergaren over het tijdstip en de locatie waarop de ernstige verstoring kan plaatsvinden, maar ook over de ernst en omvang van de te verwachten verstoring, zoals hoeveel personen op de ernstige verstoring afkomen of welke groeperingen betrokken zijn, en de context waarbinnen een ernstige verstoring plaatsvindt. Zoals uiteengezet in paragraaf 3.2.3 zijn bij ernstige verstoringen van de openbare orde dergelijke gegevens, die in eerste instantie deels feitelijk van aard zijn, in publiek toegankelijke bronnen dusdanig met persoonsgegevens verknoot dat het niet mogelijk is om die gegevens te vergaren zonder daarbij ook persoonsgegevens over te nemen. Mede daarom strekt deze bevoegdheid tot het overnemen van persoonsgegevens. Verder ziet het zoeken en overnemen enerzijds op historische gegevens, zodat de aanloop en context van een ernstige verstoring kan gereconstrueerd, en anderzijds op het real-time volgen van de ontwikkeling van de ernstige verstoring van de openbare orde. Om dit tot uitdrukking te brengen, is in artikel 3 de term “zoeken naar” opgenomen.

Hoewel de personen achter de uitingen die zij doen op sociale media relevant kunnen zijn om de ontwikkeling van de ernstige verstoring van de openbare orde te volgen, kan met de bevoegdheid tot zoeken naar en overnemen geen onderzoek worden verricht naar bepaalde personen of organisaties. Dat is uitdrukkelijk neergelegd in het tweede lid. Dit vormt een belangrijk verschil met de bevoegdheid, bedoeld in artikel 4, die juist wel gericht is op het volgen van personen in publiek toegankelijke bronnen. Dat neemt niet weg dat de uitoefening van de bevoegdheid tot zoeken naar en overnemen van persoonsgegevens over een ernstige verstoring van de openbare orde ook inhoudt dat een meer dan beperkte inbreuk op de persoonlijke levenssfeer wordt gemaakt.

Omdat het overnemen van persoonsgegevens uit publiek toegankelijke bronnen al snel een meer dan beperkte inbreuk vormt op het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer, is een uitdrukkelijke wettelijke basis nodig met toereikende waarborgen. Daarin voorziet artikel 3. In de eerste plaats kan de bevoegdheid alleen worden uitgeoefend als een ernstige verstoring van de openbare orde zich voordoet dan wel dat er aanwijzingen zijn dat een dergelijke verstoring zal plaatsvinden. Daarnaast is vereist dat de rechter-commissaris op vordering van de burgemeester een machtiging heeft verleend voor de inzet van de bevoegdheid tot het zoeken en overnemen van persoonsgegevens uit publiek toegankelijke bronnen (eerste lid). Het zoeken naar en overnemen van persoonsgegevens kan niet worden gericht op bepaalde personen of organisaties (tweede lid). De bevoegdheid mag voor de duur van maximaal vier weken worden uitgeoefend (vierde lid). Verlenging daarvan is mogelijk, steeds voor de duur van vier weken. Uit artikel 7, derde lid, van het wetsvoorstel volgt dat daarvoor een machtiging van de rechter-commissaris nodig is.

Eerste lid

Het eerste lid bestaat uit een aantal elementen die hierna worden toegelicht.

Aanwijzingen

Het eerste lid regelt dat de bevoegdheid tot het zoeken naar en overnemen van persoonsgegevens kan worden ingezet als een ernstige verstoring van de openbare orde plaatsvindt dan wel indien er aanwijzingen bestaan dat een ernstige verstoring zal plaatsvinden. In de praktijk zal het vaker voorkomen dat deze bevoegdheid zal worden ingezet als er aanwijzingen zijn voor een ernstige verstoring. Het is dan nog allerm minst zeker dat de ernstige verstoring van de openbare orde daadwerkelijk zal plaatsvinden. Met het inzetten van de bevoegdheid om te zoeken naar en persoonsgegevens over te nemen uit publiek toegankelijke bronnen kan juist worden beoordeeld of de ernstige verstoring zal plaatsvinden.

Aanwijzingen bedoeld in het eerste lid zijn in essentie signalen dat een ernstige verstoring van de openbare orde ophanden is. Aanwijzingen kunnen bestaan uit een enkel, concreet signaal, maar ook een opeenstapeling van meer subtiele signalen. Een heel concreet signaal is een oproep op sociale media tot rellen. Vrij eenduidig is ook een evenement waarbij op basis van eerdere ervaringen wordt ingeschat dat mogelijk een ernstige verstoring van de openbare orde zal plaatsvinden, zoals in het verleden de sinterklaasintocht of een wedstrijd tussen clubs waarvan de supporters vaker met elkaar de confrontatie zoeken. In de praktijk zal het eerder gaan om een opeenstapeling van informatie op grond waarvan aangenomen kan worden dat mogelijk een ernstige verstoring van de openbare orde zal plaatsvinden. Een voorbeeld van een opeenstapeling van informatie is de verklaring van een informant over spanningen in een buurt vanwege de komst van een asielzoekerscentrum, er een bijeenkomst over het asielzoekerscentrum gepland is en op sociale media personen zich boos uitlaten. Hoewel deze signalen wellicht op zichzelf gezien geen aanleiding geven om te vermoeden dat een ernstige verstoring van de openbare orde zal plaatsvinden, is dat wel mogelijk als deze signalen in onderlinge samenhang worden gezien.

In de regel zullen aanwijzingen bestaan uit informatie die eerder op grond van artikel 3 van de Politiewet 2012 zijn vergaard. Dat kan informatie zijn afkomstig van de wijkagent uit bijvoorbeeld gesprekken met allerlei mensen uit de wijk, online onderzoek op grond van artikel 3 van de Politiewet 2012 of bijvoorbeeld informanten die verklaren over een op handen zijnde ernstige verstoring van de openbare orde. Soms beschikt de burgemeester van de desbetreffende gemeente zelf over enige informatie, bijvoorbeeld als twee groeperingen met een tegengestelde ideologie te kennen hebben gegeven op dezelfde datum en plek willen demonstreren.

Ernstige verstoring van de openbare orde

Het begrip "openbare orde" in dit artikel betekent hetzelfde als het begrip "openbare orde" bedoeld in Hoofdstuk XI van de Gemeentewet. De openbare orde wordt beheerst door een complex van rechtsregels, dat ziet op het gewenste niveau van orde en rust in het openbare leven. Met het begrip "openbare orde" wordt dus gedoeld op het ordelijk verloop van het gemeenschapsleven ter plaatse.⁵⁷ Gelet op het ingrijpende karakter van de bevoegdheid tot het zoeken en overnemen, is ervoor gekozen dat deze bevoegdheid alleen kan worden ingezet als het gaat om een ernstige

⁵⁷ Zie ook de standaarduitspraak van de Afdeling van 12 november 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4117, r.o. 6.1.

verstoring van de openbare orde. Hiermee wordt ook recht gedaan aan de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit die bij de inzet van deze bevoegdheid in acht moeten worden genomen.

De vraag wanneer een verstoring als ernstig is aan te merken, is aan de orde gekomen in paragraaf 3.2.2. Of een verstoring ernstig is, is sterk afhankelijk van de tijd, plaats en de context. Andere relevante factoren zijn onder meer de omvang van de verstoring, of onrechtmatig wordt gehandeld dan wel strafbare feiten worden gepleegd, substantiële materiële schade en gevaar voor de gezondheid en veiligheid van personen. Het komt vaak voor dat ernstige verstoringen van de openbare orde elementen van geweld bevatten of leiden tot substantiële materiële schade.

Persoonsgegevens

De bevoegdheid tot het zoeken naar en overnemen van persoonsgegevens uit publiek toegankelijke bronnen is erop gericht om gegevens te vergaren over een ernstige verstoring van de openbare orde, zodat in kaart kan worden gebracht wanneer, waar en onder welke omstandigheden deze zal plaatsvinden. Het gaat in eerste instantie om gegevens, zoals datum, tijdstip en locatie van de ernstige verstoringen van de openbare orde, maar voor bijvoorbeeld het vaststellen van de ernst en omvang van de mogelijke ernstige verstoring kan het noodzakelijk zijn om informatie te vergaren over hoeveel personen op de mogelijke ernstige verstoring afkomen, welke groeperingen daarbij betrokken zijn, wat hun potentiële bereik is of dat andere, potentieel verstoringselementen aan de orde zijn. Gegevens over de gevoelens of voorkeuren van betrokken personen kunnen daarbij relevant zijn. Een voorbeeld daarvan is dat er aanwijzingen bestaan dat personen een vreedzame demonstratie bij de jaarlijkse Sinterklaasintocht willen verstoren.

Hoewel de bevoegdheid bedoeld in artikel 3 niet gericht is op bepaalde personen of organisaties, is het onvermijdelijk dat met de vergaring van gegevens over de ernstige verstoring een min of meer volledig beeld van bepaalde aspecten van het privéleven van de betrokkene ontstaat. Hiermee hangt samen dat veel persoonsgegevens in publiek toegankelijke bronnen op dezelfde plek te vinden zijn, zoals op een Instagram-account waarop mensen allerlei soorten informatie over zichzelf delen, en die informatie niet op voorhand te scheiden is.

Het is verder mogelijk dat bij het zoeken naar en overnemen van persoonsgegevens ook persoonsgegevens van bijzondere aard, bedoeld in artikel 10 van EU-richtlijn 2016/680, daaronder vallen. Het gaat om informatie over seksueel geaardheid, ras of etnische afkomst, gezondheid, politieke opvattingen en godsdienstige of levensbeschouwelijke overtuigingen. Het komt voor dat de gegevens die nodig zijn voor het voorkomen, beletten of beëindigen van een ernstige verstoring van de openbare orde inzicht geven in bijvoorbeeld de politieke overtuiging van een persoon.

Voor wat betreft de uitleg van het begrip persoonsgegevens bedoeld in artikel 4, eerste lid, van het wetsvoorstel wordt aangesloten bij artikel 1, onderdeel b, van de Wet politiegegevens. Daarin staat dat een persoonsgegeven wordt gedefinieerd als alle informatie over een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon. Blijkens artikel 3 van richtlijn 2016/680 wordt als identificeerbaar beschouwd een natuurlijke persoon die direct of indirect kan worden geïdentificeerd, met name aan de hand van een identificatiemiddel zoals een naam, een identificatienummer, locatiegegevens, een online identificatiemiddel of van een of meer elementen die kenmerkend zijn voor de fysieke, fysiologische, genetische, psychische, economische, culturele of sociale identiteit van die natuurlijke persoon. Het kan daarmee dus gaan om alle gegevens die over een bepaalde persoon – direct of indirect – informatie kunnen verschaffen. Het gaat daarbij niet alleen om bijvoorbeeld de naam of andere personalia, maar ook om gegevens die indirect iets vertellen over de persoon, zoals informatie over goederen of gebeurtenissen. Behalve dat de gegevens iets moeten vertellen over een persoon, moet het gaan om een geïdentificeerde of identificeerbare persoon. Gegevens die op zichzelf of in combinatie met elkaar zonder onevenredige inspanning zijn te herleiden tot een persoon, zijn dus ook persoonsgegevens.

Zoeken naar en overnemen van persoonsgegevens

Bij het zoeken naar persoonsgegevens wordt gezocht naar gegevens die informatie over de ernstige verstoring van de openbare orde kunnen opleveren, waarna de relevante persoonsgegevens worden gekopieerd en deze in de systemen van de politie terechtkomen. De bevoegdheid ziet op het overnemen van persoonsgegevens uit publiek toegankelijke bronnen. Het

uitsluitend zoeken naar of het kennisnemen van persoonsgegevens uit publiek toegankelijke bronnen valt daar niet onder. Zoals ook is toegelicht bij artikel 2.8.8 van het nieuwe Wetboek van Strafvordering is hierbij het idee dat bij het enkel kennisnemen niet achteraf een volledige reproductie van de waargenomen informatie mogelijk is en er minder risico's zijn voor verdere verspreiding van de gegevens zoals die bij het overnemen van persoonsgegevens in politiesystemen aanwezig kunnen zijn.⁵⁸

Publiek toegankelijke bronnen⁵⁹

Wat onder publiek toegankelijke bronnen moet worden verstaan, is uitgebreid toegelicht in paragraaf 3.2.4. Kort samengevat zijn in beginsel alle bronnen publiek toegankelijk die op een geautomatiseerd werk staan dat bereikbaar is vanaf het internet, die gepubliceerd (een webpagina) of gedeeld (delen van bestanden) zijn en niet voorzien zijn van een beveiliging.

Bronnen zijn publiek toegankelijk als daartoe toegang kan worden verkregen zonder een beveiliging te doorbreken of omzeilen, en zonder het aanwenden van technische ingrepen, valse signalen of valse sleutels, of het aannemen van een valse hoedanigheid. Ook zijn bronnen publiek toegankelijk waarbij enige beperking geldt voor het geven van toegang, maar er geen effectieve controle plaatsvindt bij het geven van toegang (bijvoorbeeld in chatomgevingen). Bij een niet-publiek toegankelijke bron moet een minimale vorm van toegangscontrole zijn, die uit meer bestaat dan een «pro forma»-beveiliging met een bordje «verboden toegang». Of een bron als publiek toegankelijk moet worden aangemerkt, hangt dus af van de feitelijke beschikbaarheid van de gegevens, meer in het bijzonder of in enige mate een beveiliging moet worden doorbroken.

Derde lid

Het derde lid regelt dat persoonsgegevens ook op geautomatiseerde wijze kunnen worden overgenomen. Dat betekent dat gebruik wordt gemaakt van programmatuur. Deze geautomatiseerde wijze van overnemen zal in de regel uit een softwareapplicatie bestaan waarmee grootschalig en systematisch gegevens over personen kunnen worden overgenomen. In artikel 5 is geregeld dat bij algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld over het geautomatiseerd overnemen van gegevens.

Vierde lid

In het vierde lid is geregeld dat de burgemeester een bevel tot inzet van de bevoegdheid tot het zoeken naar en overnemen van persoonsgegevens voor de duur van maximaal vier weken kan afgeven. Omdat in de regel ernstige verstoringen van de openbare orde geen lange aanloop kennen, wordt een termijn van vier weken proportioneel geacht om de benodigde gegevens te vergaren over de ernstige verstoring, zodat eventueel daarna maatregelen kunnen worden getroffen om die verstoring te voorkomen, te beletten of te beëindigen. Verwacht wordt dat de politie in beginsel binnen vier weken een beeld kan verkrijgen van de ontwikkeling van de ernstige verstoring van de openbare orde in publiek toegankelijke bronnen en vervolgens een inschatting kan maken van de datum, plaats en omvang van de ernstige verstoring en de gevolgen daarvan in de publieke ruimte. Eventueel kan de burgemeester het bevel verlengen met vier weken. Uit artikel 7, derde lid, van het wetsvoorstel volgt dat de burgemeester voor verlenging een machtiging bij de rechter-commissaris moet vorderen. Hiermee wordt verzekerd dat periodiek wordt getoetst of de inzet van de bevoegdheid tot het zoeken naar en overnemen van gegevens rechtmatig is.

Artikel 4 [Volgen personen en overnemen gegevens]

Algemeen

Dit artikel regelt dat de burgemeester kan bevelen dat een ambtenaar van politie in publiek toegankelijke bronnen een persoon volgt of zijn aanwezigheid en gedrag waarneemt, kortom observeert, en in het kader daarvan persoonsgegevens overneemt. Het moet gaan om een persoon van wie aannemelijk is dat diegene een substantiële rol heeft in een (dreigende) ernstige verstoring van de openbare orde. Anders dan de bevoegdheid bedoeld in artikel 3, eerste lid, van

⁵⁸ Kamerstukken II 2022/2023, 36 327, nr. 3, p. 680.

⁵⁹ Kamerstukken II 2022/2023, 36 327, nr. 3, p. 680-683.

het wetsvoorstel is deze bevoegdheid bij uitstek gericht op personen. Gezien het verschil tussen het bereik van beide bevoegdheden is het goed mogelijk dat dat beide bevoegdheden tegelijkertijd of overlappend worden ingezet. Ook bij deze bevoegdheid geldt dat deze kan worden ingezet bij een ernstige verstoring van de openbare orde die al gaande is, maar ook indien daarvoor aanwijzingen bestaan. Verwacht wordt dat deze bevoegdheid eveneens in beginsel enkele dagen tot maanden wordt ingezet voordat de ernstige verstoring van de openbare orde zal voordoen en daarmee vooral preventief van aard is.

Met de bevoegdheid tot het volgen van een persoon wordt, bijvoorbeeld via meerdere accounts van die persoon op sociale media, blogs, fora en elk andere publiek toegankelijke bron waarin die persoon online activiteiten ontplooit, de aanwezigheid, het gedrag of de bewegingen van de persoon in publiek toegankelijke bronnen real-time gevolgd of waargenomen, daarmee feitelijk vastgesteld en worden in dat kader persoonsgegevens overgenomen. Daarbij gaat het overwegend om de persoonsgegevens van de persoon die wordt gevolgd, maar het is ook mogelijk dat persoonsgegevens worden overgenomen van derden die online communiceren met de te volgen persoon, bijvoorbeeld door te reageren op diens berichten of video's. Met deze bevoegdheid is het verder mogelijk dat meerdere personen (tegelijk) worden gevolgd die in onderling verband met elkaar staan, omdat zij bijvoorbeeld deelnemen aan een bepaald evenement of lid zijn van een groep of een organisatie. Op deze wijze kan bijvoorbeeld ook het online gedrag of dynamiek tussen die personen en die van de groep of organisatie in kaart worden gebracht, voor zover dit bijdraagt aan het voorkomen, beletten of beëindigen van de ernstige verstoring van de openbare orde. Belangrijk hierbij te vermelden is dat het overnemen van gegevens over een organisatie, zoals een stichting, die niet herleidbaar zijn tot een persoon en dus geen persoonsgegevens betreffen, nog onder de reikwijdte van artikel 3 van de Politiewet 2012 valt.

De inzet van de bevoegdheid om een persoon te volgen heeft tot doel om gegevens te vergaren over een ernstige verstoring van de openbare orde, zodat deze voorkomen, belet of beëindigd kan worden. Net als bij de bevoegdheid bedoeld in artikel 3 van het wetsvoorstel gaat het daarbij om gegevens zoals de datum, tijdstip en locatie waar de ernstige verstoring zal plaatsvinden. Het kan nodig zijn om daartoe personen te volgen, bijvoorbeeld als die verstoring sterk verbonden is aan de persoon of verzameling personen. Daarnaast wordt met het volgen van personen beoogd gegevens te vergaren over het bereik en de actiebereidheid van een persoon en het effect daarvan op een ernstige verstoring. Als een persoon oproept tot enig handelen met een ernstige verstoring van de openbare orde als mogelijk gevolg, kan met het volgen van die persoon gegevens worden vergaard over zijn actiebereidheid en het bereik dat die persoon heeft in het online domein, bijvoorbeeld als die persoon accounts heeft op verschillende platformen. Het volgen van personen kenmerkt zich door het real-time element. Echter kunnen ook historische gegevens worden overgenomen, voor zover deze relevant zijn om de ernstige verstoring van de openbare orde te voorkomen, te beletten of te beëindigen.

Het volgen van personen in publiek toegankelijke bronnen grijpt diep in de persoonlijke levenssfeer van de betrokken personen en behoeft daarom een afzonderlijke wettelijke basis met de noodzakelijke waarborgen. Hierin voorziet artikel 4. Ten eerste is voor de inzet van de bevoegdheid tot het volgen van personen vereist dat een ernstige verstoring van de openbare orde al gaande is of dat aanwijzingen bestaan voor een ernstige verstoring van de openbare orde. Het moet aannemelijk zijn dat de te volgen persoon een substantiële rol heeft in die mogelijke ernstige verstoring. Ook moet de rechter-commissaris een machtiging voor het volgen van de betreffende persoon hebben verleend (eerste lid). Daarnaast regelt het tweede lid dat de burgemeester een bevel tot inzet van de bevoegdheid tot het volgen van personen voor de duur van maximaal vier weken kan afgeven. Het is mogelijk om het bevel te verlengen, indien de rechter-commissaris daarvoor een machtiging verleent.

Het tweede lid regelt gelijk aan artikel 3, derde lid, van het wetsvoorstel dat persoonsgegevens ook op geautomatiseerde wijze kunnen worden overgenomen. Voor een nadere toelichting zij verwezen naar de uitleg bij artikel 3, derde lid.

Verder geldt dat de uitleg bij de begrippen "aanwijzingen", "persoonsgegevens", "ernstige verstoring van de openbare orde" en "publiek toegankelijke bronnen" in de toelichting bij artikel 3 van het wetsvoorstel van overeenkomstige toepassing is op dezelfde begrippen in artikel 4 van dit wetsvoorstel.

*Eerste lid**Substantiële rol*

Een vereiste om de bevoegdheid bedoeld in artikel 4, eerste lid, van het wetsvoorstel te kunnen inzetten, is dat het om een persoon gaat van wie aannemelijk is dat diegene een substantiële rol heeft in de ernstige verstoring van de openbare orde. Het zal hierbij met name gaan om personen die online andere personen proberen te bewegen tot een bepaalde vorm van actie in de fysieke leefwereld en dat die actie ertoe leidt of kan leiden dat een ernstige verstoring van de openbare orde ontstaat of wordt versterkt. De mate van verwijtbaarheid of de intenties van de betrokken persoon zijn hierbij in het algemeen niet relevant. De term 'substantiële rol' moet neutraal worden uitgelegd. Of de rol van een persoon als substantieel moet worden aangemerkt, hangt vooral af welk effect of invloed het gedrag van de betrokken persoon heeft op het ontstaan of ontwikkeling van de ernstige verstoring van de openbare orde. Daarbij moet met name gedacht worden aan het bereik en/of het aantal volgers die een persoon heeft. Een persoon of verzameling van personen kan bijvoorbeeld invloedrijk zijn op een bepaald thema. Daarnaast zal een oproep van een persoon met veel volgers op sociale media een account om naar een bepaalde locatie te komen in beginsel sneller en breder worden verspreid dan die van een persoon met slechts een handvol volgers.

Volgen of gedrag en aanwezigheid waarnemen

De persoon wordt zonder zijn medeweten gevolgd, waarbij zijn gedrag en aanwezigheid in kaart wordt gebracht in relatie tot de ernstige verstoring van de openbare orde. Hoe het volgen van de persoon wordt ingericht, is steeds afhankelijk van de omstandigheden van het geval. Soms kan worden volstaan met het volgen van een persoon op een enkel platform van sociale media en soms zal een persoon worden gevolgd aan de hand van diens accounts op verschillende platformen.

Derde lid

Omdat in de regel ernstige verstoringen van de openbare orde geen lange aanloop kennen, wordt een termijn van vier weken proportioneel geacht om de benodigde gegevens te vergaren over de ernstige verstoring, zodat eventueel daarna maatregelen kunnen worden getroffen om die verstoring te voorkomen, te beletten of te beëindigen. Verwacht wordt dat de politie in beginsel binnen vier weken een beeld kan verkrijgen van de rol van de te volgen persoon in relatie tot de ernstige verstoring van de openbare orde alsmede de ontwikkeling van de ernstige verstoring van de openbare orde zelf. Daarmee kan de politie vervolgens een inschatting maken van de rol die deze persoon speelt bij de ernstige verstoring van de openbare orde zelf alsmede de datum, plaats en omvang van de ernstige verstoring en de gevolgen daarvan in de publieke ruimte. Eventueel kan de burgemeester het bevel verlengen met vier weken. Uit artikel 7, derde lid, van het wetsvoorstel volgt dat de burgemeester ook voor verlenging een machtiging bij de rechter-commissaris moet vorderen. Hiermee wordt verzekerd dat periodiek wordt getoetst of de inzet van de bevoegdheid tot het zoeken naar en overnemen van gegevens rechtmatig is.

Artikel 5 [Amvb geautomatiseerd overnemen]

Bij de uitoefening van de voorgestelde bevoegdheden, bedoeld in de artikelen 3 en 4 van het wetsvoorstel, kan gebruik worden gemaakt van programmatuur. Dat is de geautomatiseerde wijze van overnemen, bedoeld in artikel 3, derde lid, en artikel 4, tweede lid. Dit artikel bepaalt dat bij algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld over het geautomatiseerd overnemen van persoonsgegevens. De geautomatiseerde wijze van overnemen zal in de regel uit een softwareapplicatie bestaan waarmee grootschalig en systematisch gegevens over personen kunnen worden overgenomen. Het is van belang dat dergelijke software en het gebruik daarvan voldoen aan eisen op het gebied van controleerbaarheid en integriteit, zodat het overnemen van de gegevens te allen tijde kan worden getoetst, onder meer door de logging van de gegevens. In het besluit worden in ieder geval regels gesteld over de eisen aan de automatische vastlegging in logbestanden, de technische eisen aan software, aan de locatie waar de overgenomen gegevens worden opgeslagen en de controle op de gestelde eisen.

Paragraaf 2.2 De burgemeester

Artikel 6 [Burgemeester]

Dit artikel regelt in het eerste lid welke burgemeester bevoegd is om het bevel te geven tot uitoefening van de bevoegdheden bedoeld in de artikelen 3 en 4. Voor de situatie dat de ernstige verstoring van de openbare orde twee of meer gemeenten raakt, regelt het tweede lid dat de bevoegde burgemeester een informatieplicht heeft naar de burgemeesters van de andere desbetreffende gemeenten.

Eerste lid

Het eerste lid regelt welke burgemeester bevoegd is. In onderdeel a is de hoofdregel neergelegd: de burgemeester van de gemeente waar de ernstige verstoring van de openbare orde plaatsvindt of mogelijk gaat plaatsvinden is bevoegd tot het afgeven van een bevel tot inzet van de bevoegdheden van het wetsvoorstel. In de situatie dat de ernstige verstoring in twee of meer gemeenten plaatsvindt of aanwijzingen bestaan dat een dergelijke verstoring meerdere gemeenten raakt, is in onderdeel b geregeld dat de burgemeester van de gemeente waar de ernstige verstoring hoofdzakelijk zal plaatsvinden bevoegd is tot het geven van bevelen als vorenbedoeld. Een voorbeeld daarvan is een ernstige verstoring van de openbare orde in verband met een voetbalwedstrijd in een voetbalstadion dat vlakbij de gemeentegrens ligt.

Bepalend voor de vraag welke burgemeester bevoegd is, is dus binnen welke gemeente de ernstige verstoring van de openbare orde (hoofdzakelijk) plaatsvindt of mogelijk plaatsvindt. Dit hangt samen met de territoriale afbakening van de bevoegdheid van de burgemeester om de openbare orde te handhaven tot de eigen gemeente. Alleen de burgemeester van de gemeente waar (mogelijk) de ernstige verstoring van de openbare orde zal plaatsvinden, kan in beginsel maatregelen treffen om de openbare orde binnen die gemeente te handhaven.⁶⁰

Bovendien is dit goed werkbaar. Indien de ernstige verstoring van de openbare orde al gaande is, is duidelijk welke burgemeester bevoegd is. Maar ook indien er aanwijzingen bestaan voor een ernstige verstoring van de openbare orde, zal in het algemeen redelijkerwijs kunnen worden ingeschat binnen welke gemeente de ernstige verstoring mogelijk zal plaatsvinden. Als later ten tijde van de uitoefening van de bevoegdheden blijkt dat de ernstige verstoring van de openbare orde in een andere gemeente zal plaatsvinden, gaat het gezag en daarmee ook de bevelsbevoegdheid over naar de burgemeester van die gemeente. Indien de burgemeester van de tweede gemeente ook aanleiding ziet tot inzet van de bevoegdheden van het wetsvoorstel, zal die burgemeester eerst daartoe een machtiging bij de rechter-commissaris moeten vorderen.

Tweede lid

Dit artikellid regelt een informatieplicht voor de burgemeester indien de ernstige verstoring van de openbare orde niet alleen zijn eigen gemeente raakt, maar ook andere gemeenten. Het gaat om de situatie bedoeld in het eerste lid, aanhef en onder b. Als die situatie zich voordoet en de burgemeester geeft, na een daartoe verleende machtiging, het bevel tot uitoefening van een bevoegdheid bedoeld in artikel 3, eerste lid, of artikel 4, eerste lid, dient hij de burgemeester of burgemeesters van de andere betrokken gemeente of gemeenten hierover te informeren. Het is aan de bevoegde burgemeester om te bepalen hoe hij dit doet. Het kan schriftelijk, maar ook bijvoorbeeld telefonisch.

Deze informatieplicht is aanvullend op de al bestaande verplichte verstrekking van politiegegevens door de politie aan de burgemeester, voor zover die burgemeester dat behoeft in het kader van de handhaving van de openbare orde, bedoeld in artikel 16, eerste lid, onder b, onderdeel 2, van de Wet politiegegevens. De informatieplicht ziet immers niet op de verstrekking van politiegegevens zelf.

⁶⁰ Vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 6 mei 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1187, r.o. 8 e.v.

Artikel 7 [Regels bevel]

Dit artikel bevat regels over het geven van het bevel door de burgemeester.

Eerste lid

Het eerste lid regelt dat de burgemeester bevelen zelf vooraf schriftelijk moet vastleggen. Onder vooraf wordt verstaan: voordat de bevoegdheden, bedoeld in de artikelen 3 en 4, daadwerkelijk worden ingezet. Aan de keuze voor afzonderlijke, schriftelijke vastlegging ligt ten grondslag dat de uitoefening van de voorgestelde bevoegdheden waartoe de burgemeester het bevel kan geven, inbreuk maken op het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer en, in voorkomende gevallen, ook op andere grondrechten, zoals het recht op vrijheid van meningsuiting en het recht op vergadering en betoging. Om het bevel te kunnen geven, dient de burgemeester eerst daartoe een machtiging te vorderen bij de rechter-commissaris. Het schriftelijk vastleggen van bevelen door de burgemeester zelf vormt daarom een belangrijke waarborg. Verder draagt het bij aan een heldere, duidelijke structuur waarbinnen de burgemeester het gezag uitoefent over de politie bij de uitoefening van vorenbedoelde bevoegdheden.

Hierbij is nog van belang dat het vereiste om bevelen vooraf en schriftelijk vast te leggen er niet aan in de weg staat om bevelen tot het uitoefenen van zowel de bevoegdheid bedoeld in artikel 3, eerste lid, als de bevoegdheid bedoeld in artikel 4, eerste lid in één bevel te combineren (het zogeheten combi-bevel), zolang voor beide bevoegdheden afzonderlijk wordt voldaan aan de daarvoor gestelde wettelijke vereisten.

Daarnaast regelt het eerste lid dat de burgemeester bij dringende noodzaak het bevel mondeling kan geven en de schriftelijke vastlegging kan uitstellen tot maximaal drie dagen nadat het bevel is afgegeven. Dit betekent dat op basis van een mondeling gegeven bevel alvast kan worden gehandeld, waarmee vooruit wordt gelopen op de schriftelijke vastlegging van dat bevel. Onder dringende noodzaak moeten situaties worden verstaan waarin de schriftelijke vastlegging van het bevel niet kan worden afgewacht.

Tweede lid

In het tweede lid staat dat de burgemeester een bevel kan verlengen, wijzigen, aanvullen of intrekken. De burgemeester heeft hierdoor maximale regie over de uitoefening van de bevoegdheden van het wetsvoorstel en kan waar nodig handelen bij actuele, relevante ontwikkelingen. Daarnaast is artikel 7, eerste lid, van het wetsvoorstel van overeenkomstige toepassing verklaard. Daaruit volgt dat de burgemeester zelf een verlenging, wijziging, aanvulling of intrekking van een bevel schriftelijk moet vastleggen, maar dat bij dringende noodzaak de schriftelijke vastlegging van het bevel kan worden uitgesteld tot maximaal drie dagen nadat het bevel is afgegeven.

Derde lid

Het derde lid regelt dat de rechter-commissaris ook een machtiging moet verlenen voor de verlenging, wijziging en aanvulling van een bevel. Zoals uit artikel 9, eerste lid, van het wetsvoorstel volgt, kan de rechter-commissaris alleen op vordering van de burgemeester een dergelijke machtiging verlenen.

Vierde lid

Het vierde lid regelt dat de burgemeester het bevel tot inzet van een bevoegdheid intrekt, zodra niet meer wordt voldaan aan de wettelijke voorwaarden van die bevoegdheid. Vergelijkbaar met opsporingsonderzoeken⁶¹ is het voorstelbaar dat in de praktijk ambtenaren van de politie op de hoogte raken van omstandigheden waaruit blijkt dat niet langer wordt voldaan aan de wettelijke voorwaarden van een bevoegdheid. Het is vervolgens aan hen om dit te melden bij de burgemeester, waarna deze kan bepalen dat het bevel moet worden ingetrokken.

⁶¹ Kamerstukken II 2022/23 36 327, nr. 3, p. 668.

Vijfde lid

Het vijfde lid bevat een grondslag om bij algemene maatregel van bestuur regels te kunnen stellen over de gegevens die in ieder geval in een bevel moeten worden vermeld. Hierbij valt te denken aan de wijze waarop aan het bevel uitvoering moet worden gegeven, de geldigheidsperiode van het bevel, de periode waarbinnen daaraan uitvoering moet worden gegeven en de personen of groeperingen ten aanzien van wie een bevoegdheid wordt ingezet.

Paragraaf 2.3 Verslaglegging door ambtenaar van politieArtikel 8 [Verslaglegging door ambtenaar van politie]*Eerste lid*

Het eerste lid bevat een verbaliseringsplicht voor de ambtenaren van politie. Zij dienen een proces-verbaal op te maken van de uitoefening van de bevoegdheden van het wetsvoorstel en wat door hen daartoe is bevonden. Dit moet ruim worden opgevat en omvat alles wat relevant kan zijn. Het betekent dat bijvoorbeeld inzicht moet worden gegeven in de zoek sleutels of (selectie)criteria waarvan gebruik is gemaakt, of in de logica die is gehanteerd bij het zoeken naar en overnemen van gegevens uit publiek toegankelijke bronnen. Ook moeten de redenen van wetenschap worden opgegeven. Dat betekent dat de verbalisant niet alleen moet vermelden wat hij zelf heeft waargenomen of ondervonden, maar ook hoe hij dit heeft gedaan. Dit vergemakkelijkt de beoordeling door de burgemeester en kan helpen om de waarnemingen en ondervindingen te scheiden van de daaraan verbonden conclusies.

Het opmaken van een proces-verbaal is van belang voor de controle achteraf op de uitoefening van de bevoegdheden, waarmee een meer dan beperkte inbreuk wordt gemaakt op de persoonlijke levenssfeer, en eventuele bestuurlijke maatregelen die zijn gebaseerd op met de inzet van de bevoegdheden verkregen informatie. Daarnaast wordt hiermee ook consistent beleid bevorderd ten aanzien van de afweging die de burgemeester moet maken tussen het belang van het vergaren van de noodzakelijke informatie om ernstige verstoringen van de openbare orde te voorkomen, te beletten of te beëindigen en het belang van de betrokken personen bij eerbiediging van hun persoonlijke levenssfeer alsmede andere rechten die geraakt kunnen worden, bijvoorbeeld het recht op vergadering en betoging.

Tweede lid

In het tweede lid zijn enkele vormvoorschriften opgenomen, zoals dat het proces-verbaal op ambtsbelofte en ambtseed en daarnaast persoonlijk moet zijn opgemaakt, gedagtekend en ondertekend. Hiermee wordt de betrouwbaarheid van het proces-verbaal vergroot, wat controle achteraf vergemakkelijkt.

Derde lid

In het derde lid is een grondslag opgenomen om bij algemene maatregel van bestuur zo nodig regels te kunnen stellen over de eisen aan de verbaliseringsplicht en de inhoud van het proces-verbaal.

Hoofdstuk 3 Machtigingen en vorderingen daartoeArtikel 9 [Machtiging en vordering daartoe]*Eerste lid*

Het eerste lid bepaalt dat de rechter-commissaris alleen op vordering van de burgemeester een machtiging kan afgeven. Het betreft de rechter-commissaris, belast met de behandeling van strafzaken bij de rechtbank. Voor de vraag bij welke rechtbank de burgemeester een machtiging bij de rechter-commissaris moet vorderen, is bepalend in welk arrondissement de gemeente van de betreffende burgemeester is gelegen (zie artikel 3 van de Wet op de rechterlijke indeling en verder).

Tweede lid

Het tweede lid regelt dat de burgemeester en de rechter-commissaris zelf, of op zijn aanwijzing de griffier, de vordering onderscheidenlijk de machtiging vooraf schriftelijk vastleggen. Ook hier geldt dat het zelf vooraf schriftelijk vastleggen passend is, omdat de vordering en de machtiging zien op de uitoefening van bevoegdheden die in ieder geval een meer dan beperkte inbreuk maken op het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer en, in voorkomende gevallen, ook andere grondrechten, zoals het recht op vrijheid van meningsuiting en het recht op vergadering en betoging. Verder draagt het bij aan een heldere, duidelijke structuur van de procedure bij de rechter-commissaris.

Derde lid

Vergelijkbaar met artikel 6, tweede lid, regelt het derde lid dat de burgemeester bij dringende noodzaak een vordering mondeling kan doen en dat de rechter-commissaris vervolgens de machtiging ook mondeling kan verlenen. De schriftelijke vastlegging van de vordering en de machtiging mogen maximaal drie dagen worden uitgesteld. De Algemene termijnenwet is van toepassing. Daarnaast is geregeld dat in de situatie waarin de rechter-commissaris een mondelinge vordering van de burgemeester ontvangt waarvan de vastlegging is uitgesteld en de rechter-commissaris mondeling de machtiging verleent waarvan eveneens de vastlegging is uitgesteld, de rechter-commissaris de machtiging eerst pas uiterlijk drie dagen later schriftelijk hoeft vast te leggen, nadat hij de schriftelijk vastgelegde vordering van de burgemeester heeft ontvangen. Het kan anders lastig worden voor de rechter-commissaris om tijdig de machtiging vast te leggen, indien hij de vastlegging van de vordering bijvoorbeeld aan het einde van de dierendagtermijn ontvangt.

Vierde lid

Het vierde lid regelt dat bij algemene maatregel van bestuur nadere regels worden gesteld over de gegevens die in ieder geval in een machtiging of een vordering daartoe moet worden vermeld.

Hoofdstuk 4 Beroep bij de rechtbankArtikel 10 [Beroep bij de rechtbank]

Dit artikel regelt in het eerste lid dat de burgemeester beroep kan instellen bij de rechtbank, sector strafrecht, tegen de afwijzing van zijn vordering door de rechter-commissaris. In het tweede lid staat dat de termijn voor het instellen van beroep twee weken na de dagtekening van de beslissing van de rechter-commissaris is en dat de rechtbank zo spoedig mogelijk beslist.

Hoofdstuk 5 GegevensverwerkingArtikel 11 [Gegevensverwerking]

Artikel 11 regelt dat bepaalde onderdelen van de Wet politiegegevens niet van toepassing zijn op de verwerking van persoonsgegevens die met de uitoefening van de bevoegdheden van het wetsvoorstel zijn vergaard. Het gaat met name om de bewaartermijn van politiegegevens, bedoeld in artikel 14 van de Wet politiegegevens, en de verdere verstrekking van de gegevens aan derden, bedoeld in de artikelen 18 tot en met 21 en 23 van de Wet politiegegevens. Deels in aanvulling op de Wet politiegegevens, deels in afwijking daarvan, worden in de artikelen 12 en 13 regels gesteld over de vernietiging van de vergaarde gegevens. Hiermee wordt de verwerking van de vergaarde persoonsgegevens omgeven met adequate waarborgen, waarbij een balans is getroffen tussen het belang van het gebruiken van de gegevens zodat ernstige verstoringen van de openbare orde worden voorkomen, belet of beëindigd en het belang van de bescherming van het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer.

Persoonsgegevens die met de uitoefening van de voorgestelde bevoegdheden worden vergaard, zijn politiegegevens als bedoeld in artikel 1, aanhef en onder a, van de Wet politiegegevens. Op de verwerking van die gegevens, is artikel 9 van de Wet politiegegevens van toepassing. Op grond van artikel 9, eerste lid, van die wet kunnen politiegegevens gericht worden verwerkt ten behoeve van een onderzoek met het oog op de handhaving van de rechtsorde in een bepaald geval. Dat betekent dat de politie de gegevens gericht kan verwerken voor zover deze van belang zijn voor het onderzoek. In dit kader moet onder onderzoek worden verstaan: het onderzoek naar de

ernstige verstoring van de openbare orde. Uit artikel 9, vierde lid, van de Wet politiegegevens volgt dat de vergaarde politiegegevens worden verwijderd indien deze niet langer noodzakelijk zijn voor het onderzoek, of gedurende een periode van maximaal een half jaar verwerkt worden teneinde te bezien of zij aanleiding geven tot een nieuw onderzoek of een nieuwe verwerking bedoeld in artikel 10 van de Wet politiegegevens. Het onderzoek naar de ernstige verstoring van de openbare orde eindigt wanneer de ernstige verstoring heeft plaatsgevonden of wanneer duidelijk is dat deze niet heeft plaatsgevonden en het ook niet meer aannemelijk is dat deze zal plaatsvinden. Het gaat dus steeds om concrete verstoringen van de openbare orde. Het is niet mogelijk dat het onderzoek voortduurt omdat het fenomeen waaruit ernstige verstoringen voortvloeien nog steeds aanwezig is of op gezette tijden terugkeert, zoals een jaarlijkse sinterklaasintocht of een hoog-risicowedstrijd tussen twee bepaalde voetbalclubs. Zoals volgt uit artikel 9, vierde lid, van de Wet politiegegevens kunnen de vergaarde gegevens op dat moment nog maximaal een half jaar worden verwerkt.

Artikel 11 regelt dat artikel 14 van de Wet politiegegevens niet van toepassing is op de vergaarde politiegegevens. Dat betekent dat de gegevens na verwijdering bedoeld in artikel 9, vierde lid, van de Wet politiegegevens niet mogen worden bewaard. Artikel 13 van het wetsvoorstel regelt aanvullend dat de vergaarde gegevens moeten worden vernietigd nadat de in artikel 9, vierde lid, gestelde termijn is verstreken. Verder regelt artikel 11 dat de vergaarde gegevens alleen aan de burgemeester, het Openbaar Ministerie, zo nodig de inlichtingendiensten en derde landen kunnen worden verstrekt (artikel 16, eerste en tweede lid, artikel 17 en artikel 17a van de Wet politiegegevens).

Omdat artikel 11 van de Wet politiegegevens niet is uitgezonderd in artikel 11 van het wetsvoorstel en daarom van toepassing is, kunnen de vergaarde persoonsgegevens binnen het onderzoek geautomatiseerd worden vergeleken met politiegegevens die worden verwerkt voor andere doelen binnen de politietaak om vast te stellen of verbanden bestaan tussen de desbetreffende gegevens. Verder kunnen de vergaarde gegevens op grond van artikel 9, derde lid, van de Wet politiegegevens beschikbaar worden gesteld voor verdere verwerking ten behoeve van andere doelen binnen de politietaak. Dit kan bijvoorbeeld een opsporingsonderzoek zijn als bij de ernstige verstoring van de openbare orde mogelijk strafbare feiten zijn gepleegd.

Artikel 12 [vernietiging gegevens]

Artikel 12 regelt de vernietiging van de gegevens die overgenomen zijn tijdens de uitoefening van de bevoegdheden van het wetsvoorstel in bepaalde situaties.

In onderdeel a is geregeld dat de persoonsgegevens worden vernietigd als deze van geen betekenis zijn voor de ernstige verstoring van de openbare orde. Het is mogelijk dat de politie door de uitoefening van bevoegdheden veel gegevens vergaart, waarvan in een vroeg stadium blijkt dat een deel daarvan niet relevant is voor het onderzoek naar de ernstige verstoring van de openbare orde. Uit oogpunt van de bescherming van het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer dienen deze persoonsgegevens daarom zo snel mogelijk te worden vernietigd.

Onderdeel b regelt dat dit ook geldt voor de gegevens die zijn vergaard met de uitoefening van de bevoegdheden van het wetsvoorstel en later blijkt dat de ernstige verstoring van de openbare orde niet heeft plaatsgevonden en evenmin aannemelijk is dat deze alsnog zal plaatsvinden.

Artikel 13 [Bewaartermijn gegevens]

Artikel 13 regelt dat, in afwijking van artikel 9, vierde lid, van de Wet politiegegevens, de gegevens moeten worden vernietigd indien deze niet langer noodzakelijk zijn voor het doel van het onderzoek, of gedurende maximaal een half jaar kunnen worden verwerkt om te bezien of deze gegevens aanleiding geven tot een nieuw onderzoek, bedoeld in artikel 9, eerste lid, van de Wet politiegegevens of een nieuwe verwerking, als bedoeld in artikel 10 van die wet, en na afloop van die termijn worden vernietigd. In essentie komt het erop neer dat voor de verwerking van de persoonsgegevens die met de uitoefening van de bevoegdheden bedoeld in de artikelen 3 en 4 zijn vergaard het regime geldt van artikel 9, vierde lid, maar dat na afloop van de daarin gestelde termijn de gegevens moeten worden vernietigd in plaats van verwijderd. Dit hangt samen met artikel 11 van het wetsvoorstel, waarin geregeld is dat artikel 14 van de Wet politiegegevens niet

van toepassing is. Artikel 14 van de Wet politiegegevens regelt de bewaartermijn van de gegevens die onder meer op grond van artikel 9, vierde lid, van de Wet politiegegevens zijn verwijderd.

Artikel 14 [Algemene maatregel van bestuur]

Artikel 14 regelt dat bij algemene maatregel van bestuur regels kunnen worden gesteld over het vernietigen van gegevens.

Hoofdstuk 6 Slotbepalingen

Artikel 15 [Wijziging Wet veiligheidsregio's]

Dit artikel regelt dat artikel 39, eerste lid, van de Wet veiligheidsregio's wordt gewijzigd, zodat de voorzitter van de betreffende veiligheidsregio in geval van een ramp of crisis van meer dan plaatselijke betekenis bij uitsluiting bevoegd is om de voorgestelde bevoegdheden bedoeld in de artikelen 3 en 4 van het wetsvoorstel uit te oefenen. Uit onder meer artikel 39 van de Wet veiligheidsregio's volgt dat het te voeren beleid bij bovenlokale rampen en crisis in handen van de voorzitter van de veiligheidsregio ligt en niet langer bij de afzonderlijke burgemeesters.

Artikel 16 [Evaluatie]

Dit artikel regelt dat het wetsvoorstel na vijf jaar moet worden geëvalueerd. De gebruikelijke termijn van vijf jaar na inwerkingtreding is aangehouden, omdat eerder vermoedelijk de effecten van het wetsvoorstel nog niet volledig zichtbaar zijn.

Artikel 17 [Inwerkingtreding]

In dit artikel is bepaald dat het wetsvoorstel in werking treedt op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip en dat de datum voor inwerkingtreding voor verschillende artikelen of onderdelen verschillend kan worden vastgesteld. Het staat niet vast of alle onderdelen van dit wetsvoorstel gelijktijdig in werking kunnen treden. Als het wetsvoorstel kracht van wet krijgt, zal er voorafgaand aan de inwerkingtreding ruime bekendheid zijn gegeven, zodat alle betrokkenen rekening kunnen houden met de komende veranderingen.

Artikel 18 [Citeertitel]

Artikel 18 bevat de citeertitel van het wetsvoorstel. Deze titel drukt de kern van het wetsvoorstel uit: gegevensvergaring ten behoeve van de handhaving van de openbare orde.

De Minister van Justitie en Veiligheid,

D.M. Van Weel