

Inbreng Amnesty International en Bits of Freedom op consultatie voorstel *Wet gegevensvergaring openbare orde*

11 september 2025

Geachte minister van Justitie en Veiligheid,

Amnesty International Nederland en Bits of Freedom maken graag gebruik van de mogelijkheid te reageren op het wetsvoorstel *Wet gegevensvergaring openbare orde*. In het kort maken wij ons zorgen over de impact die dit voorstel heeft op het publieke debat en de fundamentele rechten en vrijheden van burgers, waaronder het recht op privacy, de demonstratievrijheid en de vrijheid van meningsuiting. We zijn ervan overtuigd dat dit voorstel in een bredere context van wetsvoorstellen rond de openbare orde gezien moet worden. Pas dan wordt echt duidelijk hoe groot die impact is.

Daarnaast zijn wij van mening dat het bestrijden van maatschappelijke onrust met deze repressieve maatregel een vorm van symptoombestrijding is en er beter gekeken kan worden naar maatregelen die de oorzaak van de onrust adresseren. Tot slot zien we onvoldoende noodzaak voor het voorstel en lijkt er een grotere behoefte te bestaan aan het bieden van handvatten voor de inzet van het bestaande instrumentarium van burgemeesters. Hieronder zullen we onze punten verder toelichten.

1. Wat mag er op basis van dit voorstel?

Het wetsvoorstel *Wet gegevensvergaring openbare orde* stelt voor de politie de mogelijkheid te geven om persoonsgegevens te verwerken uit publiek toegankelijke bronnen, zoals sociale media. De burgemeester kan de politie de opdracht geven dit te doen, wanneer die meent dat sprake is van “*een ernstige verstoring van de openbare orde, dan wel indien er aanwijzingen bestaan dat een ernstige verstoring van de openbare orde zal plaatsvinden.*”

Dit betekent dat de vrees van een burgemeester voor een openbare ordeverstoring voldoende is voor de politie om sociale media te kunnen monitoren. De politie mag dan informatie verzamelen over wie een samenkomst organiseert, wie daar misschien naartoe gaat en wat daarover online door wie wordt gezegd. De politie kan daarbij ook persoonsgegevens verzamelen uit openbare telegram- en Whatsapp-kanalen. Ook als de mensen die het betreft niets strafbaars doen of van plan zijn, kunnen zij op deze manier in de politiesystemen belanden. De politie mag vervolgens zelfs gericht onderzoek doen naar individuen en hen online volgen.

Het wetsvoorstel maakt het zo mogelijk om op grote schaal gegevens te verzamelen. Daar blijft het niet bij. Die gegevens kunnen vervolgens op verschillende manieren worden verwerkt:

- persoonsgegevens kunnen worden gedeeld met de burgemeester, het Openbaar Ministerie, inlichtingendiensten en derde landen;
- persoonsgegevens kunnen geautomatiseerd worden vergeleken met politiegegevens die worden verwerkt voor andere doelen;
- persoonsgegevens kunnen beschikbaar worden gesteld voor verdere verwerking voor andere politietaken.

2. Het voorstel in een bredere context geplaatst

Amnesty International en Bits of Freedom benadrukken het belang om dit wetsvoorstel te plaatsen binnen een bredere ontwikkeling: de neiging van de overheid om met repressie te reageren op maatschappelijke onrust. Waar demonstraties en meningsuitingen in de kern mensenrechten zijn, worden ze steeds vaker vooral gezien als potentiële risico's voor de openbare orde. De focus wordt gelegd op het onderdrukken van de uiting van ontevredenheid, in plaats van het investeren in oplossingen voor waar de onrust vandaan komt. Overheidsinstanties maken in dat kader steeds vaker gebruik van surveillancemiddelen om burgers te volgen, ook als zij vreedzaam protesteren of hun mening uiten. Dit gebeurt veelal op grond van brede, vaag geformuleerde bevoegdheden en zonder duidelijke controlemechanismen.¹

Daardoor kunnen mensen zonder verdenking in databestanden terechtkomen, vaak zonder dat ze daarvan op de hoogte zijn of weten wat er met hun gegevens gebeurt. Dat is problematisch: het risico op schending van mensenrechten als het recht op privacy, de vrijheid van meningsuiting en toegang tot informatie, en het recht op vreedzame vereniging en vergadering is te groot. Wanneer mensen zich bekeken voelen, passen zij hun gedrag aan – een effect dat bekendstaat als het '*chilling effect*'. Zelfcensuur door iets niet te posten omdat je bang bent voor de repressieve gevolgen ervan is een vorm van zo'n *chilling effect*. Repressieve maatregelen schaden zo de ruimte voor publiek debat. Terwijl ruimte voor verschillende meningen juist zo belangrijk is in een gezonde democratische samenleving. Publiek debat is een voorwaarde voor een functionerende democratie. Dat vereist pluralisme, tolerantie en ruimdenkendheid.²

¹ Zie ook onze reactie op het Wetsvoorstel *online aangejaagde openbare-ordeverstoring*, 14 mei 2025, [reactie op het Wetsvoorstel online aangejaagde openbare-ordeverstoring, 14 mei 2025](#)

Rapporten van Amnesty International: *Ongecontroleerde macht: ID-controles en gegevensverzameling van vreedzame demonstranten in Nederland*, juni 2023; *In beeld bij de politie: camerasurveillance bij vreedzaam protest in Nederland*, oktober 2024; *Toezicht gezocht: Amnesty roept op tot controle op politiedatabanken*, maart 2025.

² Europees Hof voor de Rechten van de Mens, *Handyside t. Verenigd Koninkrijk*, 1976, par. 49.

3. Willekeur en onvoorziene beperkingen van de vrijheid van meningsuiting

De overheid heeft in de eerste plaats de verplichting om de vrijheid van meningsuiting te beschermen.³ Mensen moeten zich vrij en veilig voelen om meningen en ideeën te delen, ook als die strijdig zijn met standpunten van autoriteiten of de publieke opinie.⁴ Elke inperking van de vrijheid van meningsuiting moet zijn voorzien bij een specifieke wet (het vereiste van voorzienbaarheid), en noodzakelijk en proportioneel in een democratische samenleving zijn.⁵

Het wetsvoorstel voldoet niet aan deze eisen. Het is dusdanig breed geformuleerd dat allerlei legitieme uitingen gemonitord kunnen worden. Het legt de lat laag: ‘vrees voor verstoring van de openbare orde’ is al voldoende. Strafbare feiten *kunnen* een rol spelen in de beslissing om over te gaan tot monitoren, maar dit wordt niet vereist.

Ook hier is het van belang de bredere context te bezien. Surveillancebevoegdheden uit het strafrecht worden in een steeds vroeger stadium ingezet. Waar traditioneel een strafbaar feit en het onderzoek naar een verdachte leidde tot de inzet van surveillancebevoegdheden, worden nu surveillancebevoegdheden ingezet ter voorkoming van strafbare feiten of onwenselijk gedrag en wordt er een verdenking gecreëerd op basis van de daarmee verzamelde gegevens.

Welke uitingen in de praktijk gemonitord zullen worden, zal afhangen van de beoordeling door de burgemeester. Door het ontbreken van heldere definities en toetsingscriteria kunnen burgemeesters de bevoegdheden uit het wetsvoorstel verschillend inzetten. De ruime discretie die wordt geboden leidt tot willekeur en maakt de gevolgen voor burgers onvoorzienbaar. Zo zou het per geval kunnen gaan verschillen wanneer een burgemeester vreest voor een verstoring van de openbare orde, wat leidt tot een verschillende mate van vrijheid van meningsuiting, afhankelijk van welk thema of soort demonstranten het betreft. Dat creëert onzekerheid en angst. Het risico gemonitord te worden kan mensen ontmoedigen gebruik te maken van hun vrijheid van meningsuiting of demonstratierecht en ervoor zorgen dat zij hun gedrag aanpassen (*chilling effect* of zelfcensuur).

4. Misbruik van bevoegdheden en impact op het demonstratierecht

Het wetsvoorstel maakt het onder meer mogelijk om persoonsgegevens te verwerken in de context van demonstraties. Oproepen tot demonstraties worden vaker ten onrechte neergezet als openbare ordeprobleem, in plaats van de uitoefening van een grondrecht

³ De vrijheid van meningsuiting is vastgelegd in onder meer Artikel 10 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) en Artikel 19 van het Internationale Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (IVBPR).

⁴ Europees Hof voor de Rechten van de Mens, *Dink t. Turkije*, 2010, par. 13.

⁵ Artikel 10(2) van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM).

waarbij een bepaalde mate van openbare ordeverstoring geaccepteerd dient te worden. In de praktijk vindt er slechts in 3% van de gevallen incidenten plaats, wat betekent dat festivals en voetbalwedstrijden om een grotere politie-inzet vragen.⁶

Deze misvatting kan eenvoudig leiden tot oneigenlijke inzet van het voorgestelde, vergaande surveillancemiddel. De burgemeester en politie kunnen niet alleen monitoren hoe groot een demonstratie wordt in termen van aantallen om deze goed te faciliteren, maar ook overgaan tot registreren *wie* naar een demonstratie wil gaan en uitingen van deelnemers of tegenstanders verwerken in politiesystemen. En zelfs bepaalde burgers, die wat vocaler zijn of misschien een demonstratie organiseren, gericht online volgen. Het wetsvoorstel zet daarmee de deur open naar indringende surveillance van vreedzame demonstranten. Zo zagen we eerder dat de politie vreedzame demonstranten volgde op sociale media en hen thuis opzocht met vragen.⁷

Een onbedoeld maar voorzienbaar gevolg van surveillance is dat demonstranten huiverig worden om gegevens te delen met autoriteiten, uit angst om gemonitord te worden. Dat bemoeilijkt juist de informatiepositie van de gemeente en politie. Zo schiet het voorstel zijn eigen doel voorbij. Deze trend moet stoppen: de overheid moet demonstraties faciliteren en inzetten op dialoog vanuit vertrouwen, in plaats van organisatoren en deelnemers te monitoren.

5. Beperkte rechtsbescherming

Het wetsvoorstel biedt de burger die onderworpen wordt aan onderzoek weinig rechtsbescherming. De voorgestelde toets door de rechter-commissaris zal waarschijnlijk in de praktijk marginaal worden toegepast. Te verwachten valt immers dat het beroep op de rechter-commissaris toeneemt en dat de burgemeester en politie een snelle beslissing verwachten wanneer zij een ernstige ordeverstoring vrezen.

In het voorstel is wel een gang naar de rechter geregeld voor de burgemeester wiens verzoek wordt afgewezen voor de rechter-commissaris. Maar er is niets geregeld voor de burger die onterecht onderwerp van onderzoek is geweest. Zo regelt het wetsvoorstel niets rondom een notificatieverplichting. Burgers die onderwerp zijn geweest van deze vergaande onderzoeksbevoegdheid lijken daarvan niet op de hoogte

⁶ Follow the Money, 'Worden demonstraties gewelddadiger? Een blik op de cijfers leert van niet. Integendeel', 5 juli 2025, <https://www.ftm.nl/artikelen/demonstranten-niet-gewelddadiger-toch-wil-kabinet-demonstratierecht-inperken>

⁷ Amnesty, 'Onaangekondigde huisbezoeken bij demonstranten', <https://www.amnesty.nl/wat-we-doen/demonstratierecht-in-nederland/onaangekondigde-huisbezoeken-bij-demonstranten>
Bits of Freedom, 'Huisbezoeken van de politie zijn niet alleen voor de activist een probleem', 14 mei 2025, <https://www.bitsoffreedom.nl/2025/05/14/huisbezoeken-van-de-politie-zijn-niet-alleen-voor-de-activist-een-probleem/>

te worden gebracht. Dit ontnemt hen ook de mogelijkheid om in verweer te komen tegen onrechtmatige inbreuken op hun mensenrechten.

6. Het is onverantwoord deze gegevensverwerking bij de politie te beleggen

Het wetsvoorstel legt extra taken bij de politie, die al kampt met tekorten en problemen rondom datahuishouding. De afgelopen jaren stapelden de schandalen rondom onrechtmatige gegevensverwerkingen zich op: onschuldige mensen blijven structureel in gezichten- en vingerafdrukkendatabanken opgeslagen,⁸ toezicht en rechtsbescherming ontbreekt bij terrorismeregistraties,⁹ en de politie verwerkt onrechtmatig gegevens van demonstranten om intimiderende huisbezoeken af te leggen.¹⁰

In haar strategische agenda voor 2025-2030 erkent de politie dat zij onvoldoende in staat is om de hygiëne en integriteit van de data te (waar)borgen en te garanderen. Ook de politie zelf ziet dat controlemechanismen achterblijven en betere bescherming van mensenrechten is essentieel is voor de legitimiteit van de politie.¹¹ In deze context is onverantwoord om *meer* gegevensverwerkingen bij de politie te beleggen.

7. Onvoldoende noodzaak: biedt handvatten voor de inzet van het bestaande instrumentarium

De burgemeester beschikt reeds over verschillende instrumenten om in te grijpen bij (de vrees voor) een openbare ordeverstoring. Uit onderzoek van het Ministerie van Justitie en Veiligheid blijkt dat burgemeesters op de hoogte zijn van instrumenten, maar deze niet of nauwelijks toepassen. Gemeenten geven aan nog niet of onvoldoende bekend te zijn met manieren om een casus juridisch en praktisch aan te pakken. Zij lijken vooral behoefte te hebben aan ondersteuning bij, en advies over, bestaande handelingsperspectieven.¹²

Het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV) heeft hiertoe een zogenaamd barrière-model tegen online aangejaagde ordeverstoringen ontwikkeld.¹³ Het zou zinvol zijn om te zien in hoeverre dit model de problemen die gemeenten

⁸ RTL, 'Miljoenen pasfoto's van onschuldige buitenlanders in gezichtendatabase politie', 3 september 2024; RTL, 'Wie onschuldig blijkt, blijft structureel in gevoelige databanken van politie en justitie staan', 27 december 2024.

⁹ Nationale ombudsman, *Blind vertrouwen*, november 2024.

¹⁰ NOS, 'Inspectie: huisbezoeken politie aan demonstranten kunnen averechts werken', 15 mei 2025.

¹¹ *Stevig staan in deze tijd: Strategische agenda politie 2025-2030*, p. 19

¹² Ministerie van Justitie en Veiligheid, *Draagvlakonderzoek voorziening voor burgemeesters*, 15 juni 2023.

¹³ Centrum voor criminaliteitspreventie en veiligheid, 'Nieuw barrièremiddel tegen online aangejaagde ordeverstoringen geïntroduceerd', november 2023, <https://hetccv.nl/nieuw-barriemiddel-tegen-online-aangejaagde-ordeverstoringen-geintroduceerd/>

ervaren oplost. Mocht dat niet zo zijn, is het belangrijk om te onderzoeken wat daar dan voor nodig is.

8. Conclusie

Het wetsvoorstel *gegevensvergaring openbare orde* introduceert brede repressieve bevoegdheden voor de politie en burgemeester. Dit biedt geen oplossing voor maatschappelijke onrust. Terwijl het wel risico's met zich meebrengt voor de gegevensbescherming, recht op privacy, recht op demonstratie en vrijheid van meningsuiting. We roepen de wetgever op om dit wetsvoorstel te verwerpen en zorg te dragen voor een vrij en veilig debat, ook online. Dit kan onder meer door in te zetten op betere ondersteuning van gemeenten en politie bij het inzetten van het bestaande bevoegdheden, met het oog op effectieve bescherming van de vrijheid van meningsuiting voor iedereen.