

De minister van Justitie en Veiligheid
mr. Foort van Oosten
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Datum
18 september 2025

Contactpersoon
J.M.E. Smilde

Onderwerp
Wetsvoorstel gegevensvergaring openbare orde

Geachte heer van Oosten,

De Wetenschappelijke Commissie (WeCo) van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR) heeft kennis genomen van het wetsvoorstel gegevensvergaring openbare orde dat op 4 juli in (internet)consultatie is gegaan. Gezien de werkdruk van de leden van de WeCo en de afgelopen recesperiode heeft de advisering enige vertraging opgelopen. Bijgaand ontvangt u alsnog de overwegingen van de WeCo.

Inleiding

Het wetsvoorstel gegevensvergaring openbare orde beoogt 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. Voorgesteld wordt om de burgemeester twee bevoegdheden toe te kennen, op grond waarvan hij - na een daartoe verleende machtiging van de rechter-commissaris aan de politie en de Koninklijke marechaussee - het bevel kan geven online relevante gegevens over een (op handen zijnde) ernstige verstoring van de openbare orde te vergaren. De eerste bevoegdheid ziet op het zoeken naar en het overnemen van persoonsgegevens uit publiek toegankelijke bronnen. De tweede bevoegdheid maakt het mogelijk in publiek toegankelijke bronnen personen te volgen van wie aannemelijk is dat zij een substantiële rol hebben in een ernstige verstoring en in het kader daarvan persoonsgegevens over te nemen.

Concrete maatregelen op basis van verzamelde gegevens

Het wetsvoorstel geeft geen nadere regeling van wat de burgemeester en/of de politie, mede op basis van de voorgestelde gegevensvergaring, met deze informatie concreet zou kunnen doen om een ernstige verstoring van de openbare orde te voorkomen, te beletten of te beëindigen. De WeCo merkt op dat 15 juli 2025 wel een initiatiefwetsvoorstel is ingediend in verband met de toevoeging van een bevoegdheid voor burgemeesters en gezaghebbers ter bevordering van de handhaving van de openbare orde met betrekking tot online oproepen (Wet online aangejaagde openbare-ordeverstoring). Dit wetsvoorstel voorziet, kortgezegd, in de toevoeging van een artikel 173 Gemeentewet, waarin wordt bepaald dat de burgemeester bevoegd is een persoon een bevel te geven tot verwijdering van een online

bericht waardoor de openbare orde wordt verstoord of waardoor ernstige vrees bestaat voor het ontstaan daarvan.¹ De WeCo adviseert de minister in de toelichting meer aandacht te besteden aan de concrete acties die (mede) op basis van de voorgestelde gegevensvergaring ondernomen zouden kunnen worden (zie verder onder B1).

Nadere toelichting noodzaak van het verzamelen van gegevens

Ook nu al zijn middelen voorhanden om (online én offline) informatie te vergaren over (dreigende) ordeverstoringen. Met het oog daarop zou de WeCo graag zien dat de minister in de toelichting dieper ingaat op de noodzaak van de nu voorgestelde gegevensvergaring. De WeCo verzoekt de minister in het bijzonder nader in te gaan op de noodzaak van de voorgestelde bevoegdheden tegen de achtergrond van de informatie die in het kader van het Team Openbare Orde Inlichtingen (TOOI) kan worden vergaard, als ook op de aard en inhoud van de informatie die binnen de huidige wettelijke kaders reeds online wordt vergaard.

Verplichte rechterlijke machtiging

De WeCo heeft met instemming kennis genomen van het voornemen om een rechterlijke machtiging verplicht te stellen voorafgaand aan het burgemeestersbevel. Zoals in het voorstel staat, lijkt de rechter-commissaris in strafzaken daarvoor inhoudelijk de meest aangewezen rechterlijke autoriteit.

Het voorstel geeft de WeCo verder aanleiding tot de volgende vragen en opmerkingen:

A. Gevolgen voor werklust en werkdruk

Dat de rechter-commissaris in strafzaken inhoudelijk de meest aangewezen rechterlijke autoriteit is, betekent niet dat de keuze van de wetgever zonder gevolgen blijft voor de werklust van het kabinet van de rechter-commissaris. Uit de toelichting blijkt dat de minister van mening is dat zowel de structurele als de incidentele kosten van dit wetsvoorstel worden gedekt binnen de bestaande budgettaire kaders. De WeCo verzoekt de minister deze vooronderstelling nader toe te lichten. De WeCo verwacht namelijk een toename van het beroep op de rechter-commissaris in reguliere strafzaken, terwijl de druk op het kabinet RC nu al (te) hoog is.

B. Doelgebonden bevoegdheden en flankerend instrumentarium

De voorgestelde bevoegdheden zijn doelgebonden. Ingevolge artikel 2 worden zij niet uitgeoefend voor een ander doel dan het voorkomen, beletten of beëindigen van een ernstige verstoring van de openbare orde.

B.1 Voor welke bevoegdheden kan de burgemeester de verzamelde gegevens gebruiken?

De WeCo vraagt zich allereerst af of de in dit wetsvoorstel bedoelde gegevensvergaring uitsluitend plaatsvindt met het oog op de bevoegdheden van de burgemeester ex artikel 172 en verder Gemeentewet (in verband waarmee de burgemeester zich bedient van de onder zijn gezag staande politie en de burgemeester zelf bevoegd is de nodige bevelen te geven), of dat daaronder ook maatregelen vallen die de politie in het kader van artikel 3 Politiewet kan nemen. En kunnen gegevens die op grond van dit wetsvoorstel zijn verzameld niet ook worden gebruikt voor de inzet van andere bevoegdheden van de burgemeester, zoals de sluiting van een woning op grond van art. 13b Opiumwet of het beperken of verbieden van

¹ Kamerstukken II 2024/2025, 36 789, nr. 1-3.

demonstraties (artt. 3 en 5 Wet openbare manifestaties)? De WeCo vraagt de minister in de toelichting hier nader op in te gaan.

B.2 Verhouding tot vrijheid van meningsuiting

Toepassing van de voorgestelde bevoegdheden maakt een meer dan beperkte inbreuk mogelijk op de persoonlijke levenssfeer van de betrokkenen en kan leiden tot (preventieve) maatregelen die de vrijheid van meningsuiting beperken. Beperkingen van door artikel 10 EVRM verleende rechten zullen bij wet moeten zijn voorzien en noodzakelijk moeten zijn in een democratische samenleving. Als onder het wetsvoorstel ook maatregelen vallen die de politie in het kader van artikel 3 Politiewet kan nemen (zie hierboven), is het de vraag of voldoende voorzienbaar is welke maatregelen in het kader van artikel 3 Politiewet kunnen worden genomen ter voorkoming en het beletten van een ernstige verstoring van de openbare orde. De WeCo adviseert de minister hierop nader in te gaan met het oog op de behandeling van het initiatiefwetsvoorstel in verband met online aangejaagde openbare-ordeverstoring en het onderhavige wetsvoorstel dan ook in samenhang daarmee te behandelen.

B.3 Welke preventieve maatregelen zijn te voorzien?

Dit wringt temeer nu het wetsvoorstel voorziet in de bevoegdheid om individuen te volgen of hun aanwezigheid of gedrag waar te nemen. Het is in die situatie niet denkbeeldig dat feitelijke preventieve maatregelen zich (ook) richten op de betreffende individuen en dat daarbij ook andere maatregelen dan alleen het genoemde verwijderingsbevel in beeld komen. Als een officier van justitie van een gedragsaanwijzing ex artikel 509hh Sv toepast, hebben personen aan de hand van de wettelijke regeling kunnen voorzien aan welke maatregelen zij onderworpen kunnen worden. Dat geldt ook voor het voorgestelde burgemeestersbevel tot verwijdering van een online bericht. Deze 'voorzienbaarheid' is echter veel minder als het gaat om handhaving van de openbare orde door de politie zelf in het kader van artikel 3 Politiewet.² De WeCo verzoekt de minister dan ook nader te concretiseren welke preventieve maatregelen naar zijn mening zijn te voorzien in het kader van artikel 3 Politiewet.

C. Een persoon van wie aannemelijk is dat hij in verband met d(i)e ernstige verstoring een substantiële rol heeft.

Op grond van de toelichting concludeert de WeCo dat het hier met name gaat 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.

² Vergelijk in dit verband ook het advies van de landsadvocaat inzake online aangejaagde openbare-ordeverstoringen van 18 september 2023. Daarin wordt weliswaar ingegaan op strafrechtelijke, civielrechtelijke en bestuursrechtelijke bevoegdheden, maar worden de politieke bevoegdheden onbesproken zijn gelaten. Daarover was ook geen advies gevraagd.

C.1 Afstemming met strafrechtelijk kader

De WeCo vindt de toelichting op dit punt niet voldoende duidelijk wat kan leiden tot afstemmingsproblemen met het strafrechtelijk handhavingskader. Hoewel de WeCo inziet dat die afstemmingsvraagstukken inherent zijn aan dit onderwerp, is het volgens de WeCo wel van belang meer inzicht te geven in de verhouding tussen de zinsnede 'personen die online andere personen proberen te bewegen tot een bepaalde vorm van actie in de fysieke leefwereld' en de situatie dat sprake is van een verdenking ter zake opruiing (art. 131 Sr) en/of de voorbereiding van openlijke geweldpleging (art. 141a Sr). Deze situatie zal zich in de praktijk regelmatig kunnen voordoen. Welke autoriteit beoordeelt of dat laatste zich (ook) voordoet en, als wordt geoordeeld dat sprake is van een overlap tussen beiden, hoe beoordeelt de minister dan de toepassing van deze bestuurlijke bevoegdheid jegens een persoon ten aanzien van wie daarnaast ook een verdenking bestaat ter zake een strafbaar feit? Of is het de bedoeling deze bevoegdheid slechts toe te passen in gevallen waarin geen sprake is van een verdenking? De WeCo verzoekt de minister op deze vragen nader in te gaan.

C.2 De intentie doet er niet toe. Of wel?

In de toelichting wordt vooropgesteld dat de mate van verwijtbaarheid of de intenties van de betrokken persoon in het algemeen niet relevant zijn. Dat roept echter de vraag op hoe dit zich verhoudt tot het 'proberen te bewegen tot een bepaalde vorm van actie'. Daarin zou men immers juist wel kunnen lezen dat het van belang is wat de betreffende persoon heeft gewild en, dus, dat het voor de beantwoording van de vraag of ten aanzien van een bepaalde persoon het bevel kan worden gegeven weldegelijk van belang is wat blijkt over de intenties van de betreffende persoon. De WeCo verzoekt de minister ook op dit punt een nadere toelichting te geven.

D. Rechtsbescherming ten aanzien van het bevel volgen of aanwezigheid of gedrag waarnemen en in dat kader persoonsgegevens overnemen.

Het bevel tot volgen of aanwezigheid of gedrag waarnemen wordt gegeven voor de duur van ten hoogste vier weken (artikel 4 lid 3). Het is dus mogelijk dat het bevel wordt afgegeven voor een kortere duur. De geldigheidsduur kan 'telkens' worden verlengd voor de duur van ten hoogste vier weken. Aan de mogelijkheid tot verlenging is geen maximum gesteld. De in de wet genoemde termijn van vier weken en de mogelijkheid het bevel 'telkens' te verlengen, worden niet nader toegelicht. Aangenomen moet worden dat de algemene grenzen van proportionaliteit en subsidiariteit leidend zullen zijn bij de beoordeling door de rechter-commissaris.

D.1 Termijn van vier weken en verlenging daarvan

De WeCo vraagt zich af of de wettelijk bepaalde maximumtermijn van vier weken en, met name, de onbeperkte mogelijkheid tot verlenging daarvan voldoende is toegelicht. Daarbij moet in aanmerking worden genomen dat de handhaving van de openbare orde in deze gevallen sterk incident-gedreven zal zijn. Zo begrijpt de WeCo althans de voorbeelden die de minister aanhaalt ter verduidelijking van wat ernstige verstoringen van de openbare orde kunnen zijn. Gelet hierop verzoekt de WeCo een nadere toelichting op de voorgestelde termijn van vier weken en, in het bijzonder, op de slechts in algemene termen geclausuleerde en in beginsel ongemaximeerde mogelijkheid tot verlenging van het betreffende bevel. Zijn bijvoorbeeld aanvullende criteria vereist voor het verlenen van een machtiging tot verlenging van een bevel? Kan worden volstaan met maximaal twee verlengingen? Zo nee, waarom niet? De WeCo verzoekt de minister op deze vragen nader in te gaan.

D.2 Het informeren van betrokkene (notificatieplicht)

Uit de memorie van toelichting blijkt dat de voorgestelde bevoegdheden zonder medeweten van de betrokkenen worden uitgeoefend (p. 7, 32). Het volgen van een persoon kan plaatsvinden op een publiek toegankelijke plaats, waartoe met een 'nep-account' toegang is verkregen. Het volgen of het waarnemen van aanwezigheid of gedrag van de betrokkene zal dan ook in beginsel heimelijk plaatsvinden.

De WeCo vraagt zich af of de minister heeft overwogen aan de toepassing van deze bevoegdheid in deze wet een verplichting te koppelen om de betrokkene op enig moment daarover te informeren, als dat niet eerder uit een daaropvolgende toepassing van maatregelen is gebleken. In dat verband kan een vergelijking worden gemaakt met de toepassing van bijzondere opsporingsbevoegdheden, zoals stelselmatige observatie of het vorderen van gegevens. Op grond van artikel 126bb Sv worden personen ten aanzien van wie dergelijke bijzondere opsporingsbevoegdheden zijn toegepast in beginsel daarvan op enig moment in kennis gesteld. Ook in de Wet op de inlichtingen en veiligheidsdiensten zijn in art. 59 nadere regels gesteld over het al dan niet informeren van betrokkenen. Daaraan ligt de gedachte ten grondslag dat een burger op wiens persoonlijke levenssfeer de overheid een inbreuk heeft gemaakt in de zin van artikel 8 van het EVRM, daarvan op enig moment op de hoogte moet worden gesteld, in het bijzonder als dit heimelijk heeft plaatsgevonden. Deze personen hoeven geen verdachten te zijn geweest. Kennisgeving kan eveneens van belang zijn in verband met het realiseren van rechten van betrokkenen in het kader van de Wet politiegegevens.

Het onderhavige wetsvoorstel voorziet niet in een dergelijke notificatieplicht. De WeCo verzoekt de minister gelet op het voorgaande in te gaan op het belang en de noodzaak van een notificatieplicht ter zake de toepassing van een bevel ex artikel 4 in deze wet. Daarbij verzoekt de WeCo de minister ook nader in te gaan op de vraag of naar de mening van de minister artikel 24a en/of artikel 24b, tweede lid, Wet politiegegevens de grondslag vormen voor een kennisgeving aan de betrokkene en zo ja, op welke wijze deze kennisgeving gestalte zal krijgen.

De Wetenschappelijke Commissie,


mr.dr. G.K. Schoep
voorzitter