



Raad voor de
rechtspraak

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

Afdeling strategie

bezoekadres
Kneuterdijk 1
2514 EM Den Haag

correspondentieadres
Postbus 90613
2509 LP Den Haag

www.rechtspraak.nl

datum 17 september 2025
e-mail wetgeving.rvdr@rechtspraak.nl
onderwerp Advies wetsvoorstel gegevensvergaring openbare orde

Geachte heer Van Oosten,

Bij brief van 4 juli 2025, verzocht u de Raad voor de rechtspraak (de ‘Raad’) advies uit te brengen inzake het Wetsvoorstel regels over gegevensvergaring voor de handhaving van de openbare orde (het ‘Wetsvoorstel’).

HET WETSVOORSTEL

Het 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. In het online domein is veel informatie over verstoringen te vinden die van belang is voor de burgemeester en de politie om hun taak ter handhaving van de openbare orde naar behoren te kunnen uitoefenen. Die informatie bestaat grotendeels uit persoonsgegevens of gegevens die onlosmakelijk verknoopt zijn met persoonsgegevens, zodat een uitdrukkelijke wettelijke grondslag nodig is om die gegevens te kunnen vergaren.

In het Wetsvoorstel wordt voorgesteld 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 (‘Kmar’) het bevel kan geven online relevante gegevens over een ernstige verstoring van de openbare orde te vergaren. Het gaat om:

- het zoeken naar en het overnemen van persoonsgegevens uit publiek toegankelijke bronnen en
- 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.

Na overleg met de gerechten, adviseert de Raad als volgt.¹

ADVIES

¹ De Raad voor de rechtspraak heeft op grond van artikel 95 van de Wet op de rechterlijke organisatie een wettelijke adviestaak met betrekking tot nieuwe wets- en beleidsvoorstellen die gevolgen hebben voor de rechtspraak. De adviezen worden vastgesteld na overleg met de gerechten. De Raad voor de rechtspraak is een adviescollege in de zin van artikel 79 en 80 van de Grondwet. Bij het opstellen van zijn adviezen beoordeelt de Raad de voorgenomen wet- en regelgeving in het bijzonder op de gevolgen voor de organisatie en de werklust van de gerechten en op de (praktische) toepasbaarheid en uitvoerbaarheid. Rechterlijke zaken zijn bij de behandeling van individuele zaken niet gebonden aan de inhoud van de wetgevingsadviezen van de Raad voor de rechtspraak.



Raad voor de
rechtspraak

datum 17 september 2025
pagina 2 van 7

De (bevels)bevoegdheden die in dit Wetsvoorstel worden toegekend aan de burgemeester, mogen niet worden gebruikt voor een ander doel dan het voorkomen, beletten of beëindigen van een ernstige verstoring van de openbare orde (aldus voorgesteld artikel 2). Hier rijst de vraag wat het verschil is tussen voorkomen en beletten. De Raad adviseert dit in de MvT nader toe te lichten.

De burgemeester heeft een machtiging nodig om een bevel in de zin van voorgesteld artikel 3 of artikel 4 te kunnen geven. In het eerste deel van dit advies wordt aanbevolen om nader uit te werken waar de rechter-commissaris op moet letten bij de beoordeling van de vraag of al dan niet een machtiging moet worden verleend. Daarbij worden enkele factoren die relevant zouden kunnen zijn, nader genoemd.

Daarna wordt ingegaan op het feit dat het van belang is dat een rechter-commissaris beperkingen/voorwaarden kan verbinden aan de machtiging en wordt gevraagd om een nadere afbakening tussen de voorgestelde bevoegdheden en de reeds bestaande strafvorderlijke bevoegdheden. Ook worden vragen gesteld over de verwerking van de verzamelde gegevens, met name over de verhouding tussen enerzijds een relatief korte vernietigingstermijn en anderzijds de mogelijkheid om de gegevens in een strafzaak te gebruiken (ver na die termijn). Ten slotte wordt verduidelijking gevraagd omtrent de beroepsprocedure.

Relevante factoren bij afgeven machtiging

Als de burgemeester een machtiging vordert, zal de rechter-commissaris toetsen of aan de wettelijke vereisten is voldaan, waaronder de vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit. De Raad adviseert nader te expliciteren welke factoren daarbij van belang zijn en daarmee welke informatie de politie/burgemeester moet aanleveren ter toelichting en onderbouwing van de vordering.

Daarbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de volgende onderwerpen:

- aanwijzingen voor ernstige verstoring van de openbare orde

Allereerst moet uit het dossier duidelijk zijn voor de rechter-commissaris waar de ernstige verstoring van de openbare orde uit bestaat of waaruit blijkt dat er 'aanwijzingen bestaan dat een ernstige verstoring van de openbare orde zal plaatsvinden.' De Raad adviseert nader uit te werken wanneer dat voldoende blijkt, nu het gaat om een belangrijke ondergrens voor inzet van deze (mogelijk verstreckende) bevoegdheid. Op basis van de huidige toelichting lijkt deze ondergrens vrij vaag en laag.

'Aanwijzingen' is immers een lichter criterium dan 'verdenking' en 'ernstige verstoring van de openbare orde' is een heel ruim begrip. Of sprake is van een 'ernstige verstoring van de openbare orde' 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.' (MvT, p.29) Er zijn allerhande delicten en onregelmatigheden denkbaar die aan deze criteria zouden kunnen voldoen. Ook de voorbeelden die worden genoemd in § 3.2.2, zijn vrij uiteenlopend. De Raad adviseert betere handvatten te formuleren in de MvT voor de invulling van het begrip 'ernstige verstoring van de openbare orde'. Verder blijkt uit de MvT (p. 28) dat de aanwijzingen kunnen bestaan uit één concreet signaal (eigenlijk één aanwijzing dus) of meerdere subtiele signalen. Daarbij hoeft nog helemaal niet duidelijk te zijn dat er werkelijk een ernstige verstoring van de openbare orde gaat plaatsvinden. In de woorden van de MvT: 'Met het inzetten van de bevoegdheid om te zoeken naar en persoonsgegevens



Raad voor de
rechtspraak

datum 17 september 2025
pagina 3 van 7

over te nemen uit publiek toegankelijke bronnen kan juist worden beoordeeld of de ernstige verstoring zal plaatsvinden.’ Hieruit blijkt dat sprake is van een grijs gebied, want er moeten aanwijzingen zijn voor een ernstige verstoring, maar men wil de bevoegdheden juist inzetten om te kijken of er mogelijk een ernstige verstoring gaat komen. Dat laatste kan alleen als je heel weinig eisen stelt aan de voorwaarde ‘aanwijzingen voor ernstige verstoring van de openbare orde’. Daarmee zet je wel de deur open voor oneigenlijk gebruik van de bevoegdheid.

De Raad adviseert duidelijkere invulling te geven aan het criterium ‘aanwijzingen voor ernstige verstoring van de openbare orde’ danwel anderszins te waarborgen dat de bevoegdheden alleen worden ingezet wanneer dat noodzakelijk is.

- publiek toegankelijke bronnen

De rechter-commissaris moet beoordelen of alleen gezocht/ gevolgd/ overgenomen wordt in/uit ‘publiek toegankelijke bronnen’. Dit betekent dat in de toelichting bij de vordering uitputtend moet worden opgesomd waar precies zal worden gezocht of gevolgd.

- plan van aanpak

Om goed te kunnen toetsten aan de eisen van voorgesteld artikel 2 (doel, proportionaliteit en subsidiariteit) moet helder zijn wat het plan van aanpak is van de ambtenaar van de politie of KMar. Bijvoorbeeld: wordt geautomatiseerd gezocht, in welke bronnen en met welke zoektermen? Hoe ver wordt teruggekeken? Eenmalig of meerdere dagen/weken achter elkaar?

- het onderscheid tussen historische gegevens en het real-time volgen

In de MvT staat ten aanzien van historische gegevens onder meer vermeld dat ernstige verstoringen over het algemeen een korte aanlooptijd hebben (p. 16, 30, 32) en dat de bevoegdheid meer is gericht op het real-time volgen van de ontwikkeling van een ernstige verstoring dan op de vergaring van historische gegevens (p. 17, 31). Onbeperkt terugkijken zal dus niet snel aan de orde zijn. Het gaat om het reconstrueren van de aanloop en context van een ernstige verstoring (p. 27). Met andere woorden: ten aanzien van het vergaren van historische gegevens zal vrijwel altijd een beperking aangebracht moet worden. De Raad adviseert dit te expliciteren in de MvT.

- de te vergaren (persoons)gegevens

In de vordering moet worden omschreven op wat voor gegevens de zoekslag is gericht. Daarbij is van belang hoe relevant die gegevens zijn en hoe gevoelig. In de MvT (p.29) wordt nader geduid om wat voor gegevens het meestal zal gaan: ‘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.’ Op p. 32, MvT, wordt ten aanzien van het voorgestelde artikel 4 opgemerkt dat de wijze waarop het volgen van een persoon wordt ingericht afhankelijk is van de omstandigheden van het geval. Op dit punt mag dus een toelichting en motivering worden verlangd in de vordering.

Daarnaast geldt volgens de Raad dat de inbreuk bij het overnemen van persoonsgegevens op geautomatiseerde wijze kleiner kan zijn, doordat dan alleen kennis wordt genomen van de resultaten

datum 17 september 2025
pagina 4 van 7

van de zoekslag (p. 30). Een toelichting in de vordering over hoe het onderzoek zal plaatsvinden is daarom relevant voor de toetsing. Over de verslaglegging door de politie achteraf schrijft de MvT het volgende (p. 35): “(...) inzicht moet worden gegeven in de zoekseleutels 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”. De Raad adviseert te vereisen dat deze informatie al zoveel mogelijk wordt verschaft bij het indienen van de vordering.

-de (standaard)termijn

Uit de MvT zou kunnen worden afgeleid dat de duur van vier weken van de inzet van de bevoegdheden van artikel 3 en 4 een standaardtermijn is (p. 30 en 32). Het gaat echter om een maximale termijn van vier weken. Denkbaar is dat situaties zich zullen voordoen waarin een (start)periode van bijvoorbeeld twee weken passend is. De duur van de inzet van de bevoegdheid dient daarom volgens de Raad te worden onderbouwd in de vordering. De Raad adviseert daarom om expliciet te benoemen dat een kortere periode dan vier weken soms ook volstaat en dat de vordering een onderbouwing voor de termijn dient te bevatten.

Verder wordt in de MvT het zogeheten combi-bevel genoemd (p. 34), waarvan sprake is als de burgemeester het uitoefenen van de bevoegdheden in artikel 3 lid 1 en artikel 4 lid 1 in een bevel combineert. Opgemerkt wordt dat voor beide bevoegdheden afzonderlijk moet worden voldaan aan de daarvoor gestelde wettelijke vereisten. Dat betekent dus dat voor beide bevoegdheden een machtiging moet worden afgegeven. De Raad doet de suggestie om voor die gevallen de mogelijkheid van een combi-vordering en een combi-machtiging te regelen in het Wetsvoorstel, al dan niet door die mogelijkheid expliciet te benoemen in de MvT.

Wellicht is het ook zinvol om in de MvT (ten overvloede) te benoemen dat een rechter-commissaris vol toetst aan de toepasselijke criteria, om verkeerde verwachtingen op dit punt te voorkomen. Het gaat immers niet om een toetsing van een besluit door een bestuursrechter achteraf, maar om het verlenen van een machtiging door de rechter-commissaris vooraf. Daarbij is aangesloten bij het strafprocesrecht, waar de rechter-commissaris ook geen marginale toets uitvoert ten aanzien van de vordering maar vol toetst of de machtiging moet worden verleend of niet.

Gedeeltelijk afgeven van een machtiging, stellen van beperkingen/ voorwaarden

De Raad merkt verder op dat het van belang is dat naast het al dan niet afgeven van de machtiging, bij het afgeven van de machtiging ook beperkingen/ voorwaarden kunnen worden aangebracht door de rechter-commissaris. Temeer nu een vordering diverse variabelen betreft, zoals periode en hoeveelheid en soort gegevens. Uit het Wetsvoorstel kan niet worden afgeleid of die mogelijkheid bestaat. De Raad adviseert het Wetsvoorstel op dit punt te verduidelijken, bijvoorbeeld door in artikel 10 te expliciteren dat de burgemeester ook in beroep kan tegen een gedeeltelijke afwijzing en in de MvT specifiek in te gaan op deze mogelijkheid om de machtiging wel te verlenen maar bijvoorbeeld voor een kortere tijd dan gevorderd of met beperkingen in de zoekmethoden.

De verhouding tot strafvorderlijke bevoegdheden

Voorgesteld artikel 2 eerste lid, bepaalt dat de voorgestelde bevoegdheden niet mogen worden uitgeoefend voor een ander doel dan het voorkomen, beletten of beëindigen van een ernstige verstoring



Raad voor de
rechtspraak

datum 17 september 2025
pagina 5 van 7

van de openbare orde. Inzetten van deze bestuursrechtelijke bevoegdheden voor opsporingsdoeleinden, levert détournement de pouvoir op. De Raad adviseert meer aandacht aan dit punt te besteden in de MvT. Het onderscheid zal in de praktijk nog behoorlijk lastig zijn, nu heel goed denkbaar is dat een gedraging die een ernstige verstoring van de openbare orde oplevert, ook een strafbaar feit is. Denk bijvoorbeeld aan openlijke geweldpleging, vernieling, mishandeling of wederspanning. Ook het oproepen tot een ordeverstoring kan onder omstandigheden een strafbaar feit opleveren (opruiing). Wat de kwestie nader compliceert, is dat de voorgestelde bevoegdheden niet mogen worden ingezet met het oog op opsporing en vervolging, maar dat de gevonden gegevens wel mogen worden toegevoegd aan het strafdossier, waarna de korte vernietigingstermijn lijkt te vervallen. (Zie hierover ook de volgende paragraaf)

In § 3.6 wordt een vergelijking getrokken met artikelen 2.8.7 en 2.8.8 van het nieuwe WvSv. De Raad adviseert ook een vergelijking te maken met artikel 2.9.1 nieuw WvSv, over het verkennend onderzoek.

Indien de intentie is om dit Wetsvoorstel in werking te laten treden voorafgaand aan de inwerkingtreding van het nieuwe WvSv is het bovendien zinvol in te gaan op de vergelijkbare strafvorderlijke bevoegdheden in het huidige WvSv.

Vernietiging van gegevens vs gebruik in de strafzaak

Gezien de mogelijk omvangrijke privacy-inbreuk is gekozen voor een strenger regime van gegevensbewaring dan die in de Wet politiegegevens. Voorgesteld artikel 13 bepaalt dat gegevens die niet langer nodig zijn voor het doel van het onderzoek, worden vernietigd of gedurende een periode van maximaal een half jaar worden verwerkt om te bezien of zij aanleiding geven tot nieuw onderzoek met het oog op de handhaving van de rechtsorde of het verkrijgen van inzicht in de betrokkenheid van personen bij het beramen of plegen van misdrijven. Dit komt de Raad tegenstrijdig voor. Enerzijds moeten de gegevens worden vernietigd als zij niet langer het doel dienen, te weten het voorkomen, beletten of beëindigen van de ernstige verstoring, maar anderzijds kunnen de gegevens worden gebruikt voor nader (strafrechtelijk) onderzoek. De MvT besteedt hier weinig aandacht aan (p. 37). De Raad beveelt aan om te verduidelijken hoe de verplichting tot het vernietigen van gegevens zich verhoudt tot het bewaren en gebruiken voor nader onderzoek.

Beroep

Wat de mogelijkheid tot beroep betreft, verdient het aanbeveling te verduidelijken of een beroep als bedoeld in artikel 10 van het Wetsvoorstel door de raadkamer wordt behandeld. In het Wetsvoorstel en de MvT (p. 36) staat slechts dat de burgemeester beroep kan instellen bij de rechtbank, sector strafrecht.

IT-GEVOLGEN

Vooralsnog is het voor de Raad onduidelijk hoe de procesinrichting precies vorm krijgt. Een concrete inschatting van eventuele IT-kosten is op dit moment dan ook niet te maken. Bijzonderheid van het Wetsvoorstel is dat er verbinding moet komen tussen burgemeesters (gemeenten) en de Rechtspraak (kabinetten R-C) om machtigingsverzoeken te kunnen afhandelen. Wanneer het zo is dat de

datum 17 september 2025
pagina 6 van 7

Rechtspraak één of meerdere IT-koppelingen dient te realiseren², dan gaat dit gepaard met aanzienlijke incidentele IT-implementatiekosten (schatting: enkele tonnen) en mogelijk beperkte structurele kosten (voor onderhoud van het systeem). In dit scenario is er mogelijk een lang(er) implementatietraject nodig.

WERKLAST

De Raad verwacht dat het Wetsvoorstel zorgt voor een structurele toename van de werklast voor de Rechtspraak. Enerzijds resulteert het Wetsvoorstel in extra werklast voor de rechters-commissarissen: zij moeten machtigingsvorderingen van burgemeesters gaan beoordelen en hierover oordelen. Daarnaast zal er naar verwachting een beperkte toename zijn van het aantal raadkamerzaken vanwege de mogelijkheid die het Wetsvoorstel biedt aan burgemeesters om tegen de afwijzing van de machtiging in beroep te gaan.

De Raad verwacht dat de werklastverzwaring voor de rechters-commissarissen in de eerste jaren na inwerkingtreding hoger zal zijn dan de structurele werklastverzwaring. Dit vanwege het feit dat het Wetsvoorstel een nieuwe (machtigings)procedure introduceert. Dit in de relatie tussen burgemeesters (gemeenten) en rechters-commissarissen (gerechten), hetgeen ook nieuw is. In de eerste jaren zal ervaring moeten worden opgedaan met genoemde procedure en zal de behandeling van de machtigingsverzoeken daarom naar verwachting relatief veel behandeltijd vragen.

Totale werklastconsequenties

	Jaar 1 en 2	Structureel
Mutatie als gevolg van aantallen	€ 96.000	€ 96.000
Mutatie als gevolg van prijseffecten	€ 234.000	€ 120.000
Totale effect wetsvoorstel	€ 330.000	€ 216.000

CONCLUSIE

De Raad onderkent het belang van het Wetsvoorstel. De Raad heeft geen zwaarwegende bezwaren tegen het Wetsvoorstel, maar geeft u in overweging om het Wetsvoorstel op de in dit advies genoemde onderdelen te verduidelijken en aan te passen.

TOT SLOT

Indien na het uitbrengen van dit advies het Wetsvoorstel op belangrijke onderdelen wordt gewijzigd of indien uit nadere uitvoeringsregelgeving belangrijke werklastgevolgen voortvloeien, dan wordt de Raad

² Er wordt momenteel besproken of het noodzakelijk is een IT-koppeling te maken tussen gemeenten en Rechtspraak of dat een ander werkproces mogelijk is (bijvoorbeeld: indienen vordering via beveiligde e-mail)

datum 17 september 2025
pagina 7 van 7

graag in de gelegenheid gesteld daarover aanvullend te adviseren. Met het oog op de voorbereiding van de gerechten op de invoering van het Wetsvoorstel, stelt de Raad er prijs op als hij geïnformeerd wordt over de indiening van het Wetsvoorstel bij de Tweede en de Eerste Kamer en de plaatsing van de definitieve wetstekst in het *Staatsblad*. Ook eventuele nadere regelgeving volgend op dit Wetsvoorstel met gevolgen voor de rechtspleging valt binnen het adviesrecht van de Raad. Voor zover van toepassing, ontvangt de Raad graag een adviesaanvraag voor deze nadere regelgeving.

Hoogachtend,

mr. R.C.C. van Leest
Lid Raad voor de rechtspraak