

NEDERLANDSE ORDE VAN ADVOCATEN

Ingediend via www.internetconsultatie.nl

Minister van Justitie en Veiligheid
t.a.v. de heer mr. F. van Oosten

Den Haag, 12 september 2025

dossiernummer: 206761
uw kenmerk: n.v.t.
telefoonnummer: +31 (0)70 335 35 35
e-mail: secretariaat@advocatenorde.nl

Betreft: Wet gegevensvergaring openbare orde

Geachte minister,

Op 5 juli 2025 is de internetconsultatie 'Wet gegevensvergaring openbare orde' gepubliceerd. De NOvA heeft zijn adviescommissie bestuursrecht gevraagd te adviseren.

Bijgaand stuur ik u het advies van de adviescommissie. De algemene raad sluit zich aan bij de overwegingen van de adviescommissie en verzoekt u deze bij de verdere uitwerking te betrekken.

Met de meeste hoogachting,
namens de algemene raad,



mr. J. Storm
plaatsvervangend algemeen secretaris

bijlage: advies van de adviescommissie bestuursrecht

Bezoekadres

Prinses Beatrixlaan 5
2595 AK Den Haag
Tel. 070 - 335 35 35

Postadres

Postbus 30851
2500 GW Den Haag

www.advocatenorde.nl

ADVIES

Aan:	algemene raad
Van:	adviescommissie bestuursrecht
Datum:	9 september 2025
Betreft:	Consultatievoorstel <i>Wet gegevensvergaring openbare orde</i>

Inhoud

<u>SAMENVATTING</u>	2
<u>CONSULTATIEREACTIE</u>	2
<u>Beschrijving voorstel</u>	2
<u>Bespreking voorstel</u>	3
i) <u>Verhouding tot het wetsvoorstel <i>Wet online aangejaagde openbare-ordeverstoring</i></u>	3
ii) <u>Afbakening begrippen: algemeen</u>	3
iii) <u>Afbakening begrippen: artikelsgewijs</u>	3
iv) <u>Rechtsbescherming</u>	4
v) <u>Bezwaartermijn</u>	5
vi) <u>Feitelijke uitvoering</u>	5
<u>Conclusies en aanbevelingen</u>	5

SAMENVATTING

De Commissie is van oordeel dat het wetsvoorstel een nuttige aanvulling is op de gereedschapskist van de burgemeester en de politie en voorziet in een behoefte. Dit ook gelet op steeds verdere digitalisering van de samenleving en de eveneens nog steeds toenemende betekenis van het digitale domein bij openbare orde verstoringen.

Wel vraagt de Commissie zich af of de werkwijze waarin het wetsvoorstel voorziet – en dan met name de rol van de rechter-commissaris – geen afbreuk doet aan het gewenste effect en de gewenste doelstelling.

Verder is wat betreft de Commissie de afbakening van enkele begrippen uit het Wetsvoorstel een punt van aandacht. Zo moet duidelijk(er) uit het wetsvoorstel volgen dat een online-verstoring van de openbare orde thans nog buiten de reikwijdte van dit voorstel valt. De rechtsbescherming en de bewaartermijn van de vergaarde gegevens vraagt wat de Commissie betreft verder specifiek aandacht en aanvulling. Tot slot heeft de Commissie enkele aanvullingen en suggesties op artikelniveau.

CONSULTATIEREACTIE

Beschrijving voorstel

Het wetsvoorstel regelt twee bevoegdheden voor de burgemeester waarmee de politie onder zijn gezag persoonsgegevens uit publiek toegankelijke bronnen kan vergaren over een (dreigende)

ernstige verstoring van de openbare orde. Met deze bevoegdheden krijgen de burgemeester en de politie in voorkomende gevallen meer zicht op ernstige verstoringen van de openbare orde en kunnen zij op basis daarvan adequater maatregelen treffen om een ernstige verstoring te voorkomen, te beletten of te beëindigen.

Bespreking voorstel

i) Verhouding tot het wetsvoorstel *Wet online aangejaagde openbare-ordeverstoring*

De Commissie constateert dat sprake is van een samenhang met het wetsvoorstel *Wet online aangejaagde openbare-ordeverstoring*. Zowel in het wetsvoorstel zelf als in de Memorie van Toelichting op het wetsvoorstel (MvT), wordt niet tot nauwelijks op deze samenhang ingegaan. Dit valt op, nu het wetsvoorstel voorziet in het verzamelen van onlinegegevens en het eveneens online volgen van personen.

Verder en in het verlengde van het voorgaande, is van belang dat in afwachting van het verdere verloop van het wetsvoorstel *Wet online aangejaagde openbare-ordeverstoring*, een online-verstoring van de openbare orde nog buiten de reikwijdte van dit voorstel valt. De MvT signaleert dit onderscheid wel, maar vervolgens wordt het onderscheid tussen online-gedragingen die de openbare orde verstoren en online-gedragingen die hun weerslag hebben op de fysieke openbare orde, onvoldoende scherp gemaakt. Dit onderscheid – en daarmee de reikwijdte van het wetsvoorstel – moet worden verduidelijkt.

ii) Afbakening begrippen: algemeen

De afbakening van hetgeen onder ‘publiek toegankelijke bronnen’ moet worden verstaan volgt uitsluitend uit de MvT. De Commissie vraagt zich af of dit niet in het wetsvoorstel zelf moet terugkomen.

Het onderscheid zelf ligt – zo begrijpt de Commissie – genuanceerd en de scheidslijnen zijn niet altijd heel duidelijk. Enerzijds is dit begrijpelijk, omdat de technische ontwikkelingen elkaar snel opvolgen en ook niet altijd duidelijk is wat openbaar is en wat niet. Anderzijds volgt uit rechtspraak van de Afdeling wel een aanknopingspunt en zijn bijvoorbeeld besloten chatgroepen geen publiek toegankelijke bron.

Ook is het de Commissie niet duidelijk wat onder online ‘volgen’ moet worden verstaan. Ook dit dient in het wetsvoorstel of de MvT duidelijker tot uitdrukking worden gebracht.

Verder is de afbakening van het begrip ‘openbare orde’ een punt van aandacht, en meer specifiek ten aanzien van demonstraties. Strikt genomen valt ook een demonstratie onder de reikwijdte van dit voorstel, alhoewel uit de MvT volgt dat dit niet de bedoeling is (tenzij een demonstratie uitmondt in een ernstige verstoring van de openbare orde of daarmee gepaard gaat (MvT p. 22). Gelet op mogelijke inbreuken op fundamentele rechten, legt de Commissie de vraag neer of dit nog om een nadere en meer specifieke afbakening vraagt.

iii) Afbakening begrippen: artikelsgewijs

Ten aanzien van de afbakening van begrippen op artikelniveau, heeft de Commissie de volgende opmerkingen:

- Uit artikel 2 van het wetsvoorstel volgt dat: *“De bevoegdheden, bedoeld in deze wet, worden niet uitgeoefend voor een ander doel dan het voorkomen, beletten of beëindigen van een ernstige verstoring van de openbare orde.”*

Vervolgens volgt uit de overige artikelen (met name 3 en 4) dat de bevoegdheden ook kunnen worden ingezet *“in geval van een ernstige verstoring van de openbare orde, dan wel indien er aanwijzingen bestaan dat een ernstige verstoring van de openbare orde zal plaatsvinden”*.

De Commissie betwijfelt of met *‘het beletten’* in artikel 2 van het wetsvoorstel voldoende tot uitdrukking is gebracht dat het kennelijk ook gaat om de mogelijke (vrees voor een) verstoring van de openbare orde.

- De Commissie vraagt zich af of het voldoende is om in artikel 5 van het wetsvoorstel de mogelijkheid te openen om (eerst) bij algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen over (de wijze van) vergaring van gegevens. Dit mede gelet op de omstandigheid dat de wijze waarop gegevens worden overgenomen (mogelijk) ook van belang is voor de mate waarop een inbreuk wordt gemaakt op een fundamenteel recht. De Commissie adviseert om dit nader toe te lichten, of het wetsvoorstel op dit punt aan te vullen.
- In artikel 10 van het wetsvoorstel wordt voorzien in een beroepsmogelijkheid voor de burgemeester bij de rechtbank en meer specifiek bij de sector strafrecht. De Commissie mist een feitelijke beschrijving of duiding hoe deze procedure er uit zal zien. Is daarnaast ook nog een voorziening of hoger beroep mogelijk? Dit alles is in het wetsvoorstel niet uitgewerkt.

iv) Rechtsbescherming

Het wetsvoorstel voorziet in een systeem waarin de burgemeester aan de rechter-commissaris in strafzaken een machtiging vraagt om tot het verzamelen van online-gegevens of het online volgen over te mogen gaan. Indien de rechter-commissaris dit verzoek afwijst kan de burgemeester binnen twee weken beroep instellen bij de strafkamer van de rechtbank.

De Commissie merkt op dat aan de burgemeester al een groot aantal openbare orde bevoegdheden is toegekend en hij of zij ook bij uitstek in staat is om te beoordelen of in een gemeente sprake is van (een ernstige vrees voor) een verstoring van de openbare orde. De wijze waarop de burgemeester van deze bevoegdheden gebruik maakt, valt binnen de jurisdictie van de *bestuursrechter*. De Commissie ziet daarom niet in waarom in dit wetsvoorstel opeens de rechter-commissaris *in strafzaken* een machtigingsbevoegdheid wordt gegeven en de *strafkamer* van de rechtbank wordt aangewezen als beroepsrechter. De strafrechter mist immers de expertise op het gebied van openbare orde waarover de burgemeester en de bestuursrechter wel beschikken. Gelet op het bestuursrechtelijke karakter van de rechtsvragen die hierbij spelen, ligt het inrichten van een op de materie toegespitste procedure bij de bestuursrechter meer in de rede. Hoewel dat in principe geldt zowel voor het verlenen van een machtiging als voor het beroep tegen de afwijzing van zo’n machtiging, behoort in elk geval het beroep tegen het besluit van de rechter-commissaris bij de bestuursrechter te worden ondergebracht.

In dat kader wijst de Commissie erop dat in geval van een verstoring van de openbare orde of de dreiging daarvan altijd sprake is van een spoedeisende situatie. Een beroepstermijn van twee weken en een onbepaalde termijn voor de rechtbank voor het doen van uitspraak verhouden zich niet met deze spoed. Weliswaar voorziet het wetsvoorstel in de mogelijkheid om de rechter-commissaris pas achteraf om een machtiging te verzoeken, maar de Commissie vraagt zich af of

dit een voldoende waarborg biedt. Enerzijds omdat in geval van een verstoring altijd sprake is van een situatie met enige mate van spoed, en anderzijds wordt rechtsbescherming zinledig als de gegevens reeds zijn verzameld en ook zijn gebruikt.

Tot slot van dit punt signaleert de Commissie dat de rechtsbescherming van de persoon ten behoeve van wie de burgemeester een machtiging wenst af te geven niet of nauwelijks aandacht krijgt in het wetsvoorstel. De Commissie begrijpt dat het direct informeren van een persoon na afgifte van een machtiging het effect van de maatregel wegneemt, maar onvoldoende duidelijk is wanneer een persoon wel wordt geïnformeerd over een maatregel die op hem of haar ziet. De Commissie merkt dit ook op omdat bij het volgen van personen onherroepelijk ook andere personen in beeld komen of gegevens van andere personen dan de te volgen persoon worden verzameld. Los van de vraag of het wetsvoorstel op dit punt voldoende bepaald is en voldoende waarborgen biedt, komt ook de vraag naar rechtsbescherming voor deze derden op.

v) Bewaartermijn

Een beperking van het recht op de persoonlijke levenssfeer moet op grond van artikel 52 van het Handvest en artikel 8 van het EVRM het evenredigheidsbeginsel en proportionaliteitsbeginsel eerbiedigen. In dat licht is het de vraag of de bewaartermijn de toets der kritiek kan doorstaan.

De politiegegevens die op grond van de in het wetsvoorstel toe te kennen bevoegdheden zijn vergaard mogen zolang deze noodzakelijk zijn voor het doel van het onderzoek of gedurende een periode van maximaal een half jaar worden verwerkt. Volgens de MvT is een termijn van een half jaar 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 gezien of een onderzoek moet worden opgestart naar deze strafbare feiten.

De Commissie plaatst met name vraagtekens bij de periode van een half jaar. In de MvT wordt niet toegelicht waarom voor deze termijn is gekozen en waarom een minder lange termijn niet voldoende is. Bovendien is het doel van deze bevoegdheden om ernstige verstoringen van de openbare orde te voorkomen, beletten of beëindigen en niet om strafbare feiten op te sporen. Voor dit laatste zijn strafrechtelijke bevoegdheden de geijkte route.

vi) Feitelijke uitvoering

Tot slot mist de Commissie in de MvT een nadere beschrijving van de feitelijke uitvoering. Hoe worden gegevens verzameld? Wordt een zoekterm op Google ingetoetst, wordt aan scraping gedaan of zal er van meer geautomatiseerde systemen gebruik worden gemaakt? En wat is de meerwaarde ten opzichte van de mogelijkheden die in dit verband nu al openstaan voor het bevoegd gezag.

Conclusies en aanbevelingen

De Commissie adviseert om tot aanpassing van het wetsvoorstel over te gaan. Meer specifiek adviseert de Commissie de volgende aanpassingen en aanvullingen:

- Zowel op meer algemeen als op artikelniveau te voorzien in een betere afbakening van het wetsvoorstel en de daarin opgenomen begrippen;

- Nader te motiveren waarom de rechter-commissaris in strafzaken geschikt is om zich uit te laten over de vraag of een machtiging kan worden afgegeven;
- Rechtsbescherming te beleggen bij de bestuursrechter en te voorzien in een (spoed)procedure waarmee recht wordt gedaan aan het bestuursrechtelijke karakter van de problematiek waarvoor het voorstel een oplossing beoogt te bieden;
- Nader te motiveren hoe rechtsbescherming voor een persoon wiens gegevens worden verzameld of die online wordt gevolgd vorm krijgt;
- Nader te motiveren waarom is gekozen voor een bewaartermijn van een half jaar;
- Een nadere beschrijving van de feitelijke uitvoering van het verzamelen van online-gegevens of het online volgen van een persoon.