



> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-  
Generaal  
Postbus 20018  
2500 EA DEN HAAG

Ministerie van Binnenlandse  
Zaken en Koninkrijksrelaties

Turfmarkt 147  
Den Haag  
Postbus 20011  
2500 EA Den Haag  
[www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl)  
[www.facebook.com/minbzk](https://www.facebook.com/minbzk)  
[www.twitter.com/minbzk](https://www.twitter.com/minbzk)  
[www.linkedin.com/company/  
ministerie-van-bzk](https://www.linkedin.com/company/ministerie-van-bzk)

**Kenmerk**

2023-0000641622

**Uw kenmerk**

Datum 26 oktober 2023  
Betreft Handreiking, verduidelijking juridisch kader en beantwoording  
vragen - online onderzoek gemeenten in het kader van  
Openbare Orde en Veiligheid (OOV)

Hierbij sturen wij uw Kamer mede namens de Minister van Justitie en Veiligheid en de Minister voor Rechtsbescherming de handreiking, de verheldering van het juridisch kader en de beantwoording van de vragenlijst van gemeenten met betrekking tot online onderzoek door gemeenten in het kader van de Openbare Orde en Veiligheid (OOV). Deze stukken hebben wij uw Kamer toegezegd bij brieven van 29 april 2022 en 23 december 2022.<sup>1</sup> De documenten zijn door Hooghiemstra & Partners en ProFacto opgesteld in nauwe samenwerking met het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), Justitie en Veiligheid (JenV) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). Tot slot sturen wij u ook het advies van de Landsadvocaat mee, die wij – in het kader van de zorgvuldigheid – gedurende het traject hebben gevraagd om te adviseren op voornoemde stukken.

### **Aanleiding**

Uit eerder onderzoek is gebleken dat er bij gemeenten onduidelijkheden bestaan over de juridische kaders die gelden voor online onderzoek in het kader van de handhaving van de openbare orde.<sup>2</sup> Met voornoemde stukken geven wij uitvoering aan de wens van gemeenten om vanuit de Rijksoverheid handvatten te krijgen voor het verrichten van online onderzoek *in publiek toegankelijke bronnen* in het kader van OOV. Dit komt ten goede aan zowel de eenduidigheid waarmee gemeenten handelen als aan de rechtszekerheid, omdat duidelijker wordt wat van gemeenten op dit gebied kan worden verwacht. De handreiking stimuleert tevens gemeenten om actief met hun privacy-organisatie aan de slag te gaan en na te denken over hun OOV-taak in relatie tot de privacy van burgers.

### **Reikwijdte**

De stukken die bij deze brief zijn gevoegd, zien niet op online activiteiten door communicatiemedewerkers van gemeenten of politieambtenaren. Het onderzoek heeft ook géén betrekking op afgeschermd bronnen.

<sup>1</sup> *Kamerstukken II 2021-2022, 32761, nr.224 en Kamerstukken II 2021-2022, 26643, nr.957.*

<sup>2</sup> Zie W. Bantema, S. Westers, M. Hoekstra, R. Herregodts & S. Munneke, 'Black Box van gemeentelijke online monitoring', *Politiekunde* 109.

Er is een verkenning uitgevoerd naar online gegevensvergaring in het kader van de handhaving van de openbare orde door de politie. U bent daarover afzonderlijk geïnformeerd door de minister van Justitie en Veiligheid.<sup>3</sup>

### **Aanpak**

Bij de totstandkoming van de bijlagen zijn de wet- en regelgeving, de jurisprudentie en de literatuur in kaart gebracht. Deze zien voor een deel op de "analoge wereld" en zien zelden specifiek op de (on)mogelijkheden van online onderzoek door gemeenten bij de handhaving van de openbare orde. Hoewel deze bronnen op zichzelf dus nog weinig duidelijkheid bieden, bevatten ze wel voldoende aanknopingspunten om een richting te bepalen over wat wel en niet mogelijk is wanneer online onderzoek wordt gedaan in publiek toegankelijke bronnen. Om een beeld te vormen van de uitvoeringspraktijk zijn er werksessies gehouden met verschillende gemeenten. De werksessies zijn benut om zicht te krijgen op hoe online onderzoek in verschillende gemeenten wordt uitgevoerd, welke verschillen en overeenkomsten daarin te zien zijn en tegen welke praktische en juridische vraagstukken gemeenten aanlopen. Tot slot heeft een expertsessie plaatsgehad waarin een aantal burgemeesters, privacy-experts, VNG, JenV en BZK met elkaar van gedachten hebben gewisseld over dit onderwerp.

### **Bevindingen**

In de interviews en werksessies werd duidelijk dat gemeenten verschillend handelen op het gebied van online onderzoek in het kader van de handhaving van de openbare orde. Er zijn gemeenten die veel aan online onderzoek doen, dat als vanzelfsprekend en noodzakelijk ervaren en daarbij in sommige gevallen ook gebruik maken van producten (vaak monitoringstools genoemd) van commerciële aanbieders. Andere gemeenten doen juist nauwelijks aan online onderzoek, vanwege de onzekerheid over wat daarbij nu wel of niet is toegestaan. De gemene deler in alle gesprekken was dat onduidelijk is waar de grenzen liggen van online onderzoek dat kan plaatsvinden in dit kader. Ook geven gemeenten aan dat er geen duidelijk intern beleid is op dit punt en dat de interne privacy-organisatie niet of pas laat in het proces wordt betrokken bij de vraag of en onder welke voorwaarden de inzet van online onderzoek in overeenstemming is met de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG).

### **Hoofdpijnen juridisch kader**

Gemeenten hebben geen expliciete wettelijke grondslag om persoonsgegevens te verwerken in het kader van online onderzoek, maar op basis van onder meer nationale jurisprudentie alsook van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) en het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ EU) kan worden geconcludeerd dat de relevante artikelen<sup>4</sup> tot op zekere hoogte als grondslag

---

<sup>3</sup> Verkenning bevoegdheden politie gegevensvergaring t.b.v. openbare orde en toezeggingen mondelinge vragenuur TOOI, bijlage bij het Eerste halfjaarbericht Politie 2023 (27 juni 2023), [https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven\\_regering/detail?id=2023D28758&did=2023D28758](https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2023D28758&did=2023D28758)

<sup>4</sup> Naast het algemene artikel 172 van de Gemeentewet betreft dit de artikelen 172, derde lid, 175 en 176 van de Gemeentewet, waarin de algemene bevoegdheden van de burgemeester ter handhaving

kunnen dienen om persoonsgegevens door middel van online onderzoek in publiek toegankelijke bronnen te verwerken. Zo gelden als voorwaarden:

- Er moet een aanleiding zijn, gelegen in een concrete ordeverstoring of dreiging daarvan.
- Er moet noodzaak bestaan om die specifieke persoonsgegevens te verwerken (proportionaliteit, subsidiariteit).
- De gebruikte grondslag moet de inbreuk die gemaakt wordt op grondrechten kunnen rechtvaardigen.
- Ook moet aan de (andere) AVG-beginselen worden voldaan (rechtmatigheid, behoorlijkheid en transparantie, doelbinding, dataminimalisatie, juistheid en actualiteit, integriteit en vertrouwelijkheid, opslagbeperking).

In onderstaande afbeelding uit de handreiking staat weergegeven wat wel en niet is toegestaan en wanneer een nadere afweging door de gemeente nodig is. Wat is toegestaan, is afhankelijk van de mate van inbreuk op de persoonlijke levenssfeer. Een geringe inbreuk (groen) is mogelijk op basis van de relevante artikelen. Een grote inbreuk (rood) is niet toegestaan. Hiervoor zijn de artikelen te weinig specifiek in die zin dat deze te weinig waarborgen bieden. In de tussenliggende gevallen (oranje), waarbij de focus van onderzoek wordt verlegd van situaties naar specifieke personen, dient de gemeente een nadere afweging te maken. Dit betekent dus niet dat er in deze situaties geen mogelijkheden zijn om online onderzoek te doen, maar dat steeds moet worden gezien of aan de gestelde voorwaarden kan worden voldaan.

#### Mate van inbreuk op de persoonlijke levenssfeer



Advies is om de stappen die daarbij moeten worden doorlopen vooraf in een protocol vast te leggen.

van de openbare orde zijn opgenomen, en onder meer de artikelen 151b, 151c, 151d, 172a, 174, tweede lid, en 174a van de Gemeentewet, artikel 13b van de Opiumwet en Artikel 5 van de Wet openbare manifestaties, waarin specifieke bevoegdheden van de burgemeester zijn opgenomen.

De handreiking dient ook ter ondersteuning bij het opstellen van zo'n protocol. Op deze manier kan in de praktijk tot gemotiveerde en eenduidige en herhaaldelijk toepasbare afwegingen worden gekomen. Bij het maken van die afweging wordt aan de elementen uit artikel 8 EVRM getoetst. De door de Commissie-Koops<sup>5</sup> genoemde factoren spelen een belangrijke rol bij de vraag of een inbreuk bij wet is voorzien.

Terughoudendheid wordt geadviseerd ten aanzien van het gebruik van zogenoemde monitoringstools. Gezien de hoeveelheid persoonsgegevens die door de inzet van deze producten doorgaans wordt verwerkt, resulteert dit in de meeste gevallen waarin deze worden toegepast in het kunnen verkrijgen van een volledig beeld van bepaalde aspecten van het privéleven van personen. De verkrijgende organisatie, zoals een gemeente, draagt daarbij een eigen verwerkingsverantwoordelijkheid ten opzichte van de ontvangen persoonsgegevens. Als de verzamelde dataset ongericht is en heel veel bronnen met heel veel persoonsgegevens beslaat, zal dit niet snel aan de vereisten voldoen die het gegevensbeschermingsrecht stelt. In die gevallen bieden de relevante artikelen bovendien een onvoldoende specifieke wettelijke grondslag en te weinig (wettelijke) waarborgen om de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer te rechtvaardigen. Overigens verbieden ook diverse aanbieders van deze producten in hun leveringsvoorwaarden het gebruik ervan voor de handhaving van de openbare orde.

### **Gevolgen voor gemeenten**

Het doel van de handreiking is om gemeenten meer bewust te maken en hen verder na te laten denken over de (on)mogelijkheden van online onderzoek in het kader van de openbare orde en veiligheid. Het is noodzakelijk dat gemeenten gaan reflecteren op de vraag in hoeverre hun huidige handelswijze in overeenstemming is met wet- en regelgeving en in hoeverre hun privacy-organisatie hierop is toegerust. De handreiking kan de gemeenten daarbij helpen. Ons advies is om burgers bij dit proces proactief te informeren.

De handreiking adviseert zoals hiervoor aangegeven terughoudendheid bij het gebruik van monitoringstools. Dit kan voor gemeenten die gebruik maken van deze tools impact hebben op de wijze waarop zij op dit moment gegevens verzamelen en hun informatiepositie opbouwen.

Sommige gemeenten zullen constateren dat er minder mogelijk is dan nu in hun gemeente in de praktijk gebeurt, terwijl andere gemeenten op basis van deze handreiking nu mogelijk meer ruimte zullen ervaren bij het doen van online onderzoek dan tot dusver werd aangenomen. Voor zover een nadere afweging nodig is, wordt gemeenten geadviseerd deze in een protocol vast te leggen. Belangrijk is om daarbij de organisatie zo in te richten dat over voldoende kennis wordt beschikt van het privacy- en gegevensbeschermingsrecht.

---

<sup>5</sup> Commissie modernisering opsporingsonderzoek in het digitale tijdperk, *Regulering van opsporingsbevoegdheden in een digitale omgeving*, 2018.

Ook is in gesprekken met burgemeesters gebleken dat zij behoefte hebben aan meer duidelijkheid waar zij in concrete situaties online onderzoek naar mogen verrichten. Desgevraagd kwam in een second opinion van de Landsadvocaat, op een eerdere versie van de stukken, naar voren dat bij de inzet van concrete bevoegdheden, meer ruimte is voor het doen van online onderzoek. Deze concrete bevoegdheden zijn nader uiteen gezet in de definitieve stukken. Verder is aan de handreiking een aantal praktijkvoorbeelden als bijlage toegevoegd.

Tot slot is gebleken dat ook burgers van hun gemeente verwachten dat zij op de hoogte zijn van wat er in hun gemeente speelt als het gaat om de openbare orde. Dit bleek bijvoorbeeld tijdens een aantal maatschappelijke dialoogsessies<sup>6</sup> over online onderzoek in bredere zin.

### **Vervolg**

Het is nu in de eerste plaats aan gemeenten om de handreiking en het juridisch kader toe te passen in de praktijk. De handreiking, het juridisch kader en de beantwoording van de vragenlijst met meest gestelde vragen door gemeenten zijn beschikbaar via Rijksoverheid.nl en de kanalen van de VNG. Voor vragen kunnen gemeenten terecht bij de VNG via <https://vng.nl/contactformulier>, onder vermelding van "online monitoring". Mede op basis van deze vragen en opmerkingen die bij dit VNG-contactpunt terecht komen, kan de handreiking in de toekomst eventueel verder worden doorontwikkeld.

Om uitvoering te kunnen geven aan hun taken en bevoegdheden, heeft een aantal burgemeesters aangegeven behoefte te hebben aan instrumentarium om ook in de digitale wereld hun verantwoordelijkheid te kunnen nemen binnen de grenzen van voornoemde artikelen én de AVG. BZK wil gaan verkennen of het mogelijk is een open-source monitoringstool te (laten) ontwikkelen die aan deze kaders voldoet en waar gemeenten ten behoeve van hun taken gebruik van kunnen maken. Zodra hierover meer bekend is, zal uw Kamer hierover uiteraard geïnformeerd worden.

---

<sup>6</sup> Deze dialoogsessies worden met burgers, wetenschappers en ambtenaren gehouden om het publieke debat te voeren over digitaliseringsvraagstukken, <https://begeleidingsethiek.nl>.

De discussie over online onderzoek willen wij graag structureel blijven voeren met de samenleving, maar ook met burgemeesters vanuit hun wettelijke taak op het gebied van openbare orde en veiligheid in een veranderde wereld waarvan digitalisering een substantieel onderdeel uitmaakt. Ook om verder met elkaar te verkennen waar zij in de praktijk tegenaan lopen en behoefte aan hebben.

De Minister van Binnenlandse Zaken  
en Koninkrijksrelaties,

De staatssecretaris van  
Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
*Digitalisering en Koninkrijksrelaties*

Hugo de Jonge

Alexandra C. van Huffelen