



Samenvatting

Internationale verkenning bevoegdheden online gegevensvergaring politie bij (dreigende) openbare ordeverstoringen

Groningen, oktober 2025

www.profacto.nl

Ossenmarkt 5
9712 NZ Groningen

profacto@profacto.nl
050 313 98 53



rijksuniversiteit
groningen

Samenvatting

Aanleiding

De politie ziet zich steeds vaker geconfronteerd met verstoringen van de openbare orde die online hun oorsprong vinden of daar worden versterkt. Oproepen tot geweld of tot rellen of acties tijdens evenementen worden in toenemende mate verspreid via sociale media en digitale platforms. Dit maakt dat de politie – naast onder andere informatievergaring in de offline wereld, fysieke surveillance en informatie van de wijkagent – ook bij de feitelijke handhaving van de openbare orde niet zonder online informatie kan.

Het huidige Nederlandse juridisch kader biedt hiervoor echter geen concrete grondslag. Artikel 3 Politiewet (PW), waarin de algemene politietaak is vastgelegd, staat slechts toe dat de politie in beperkte mate persoonsgegevens verwerkt. Voor diepgaand online onderzoek – waarbij al snel een meer dan geringe inbreuk op de persoonlijke levenssfeer ontstaat – ontbreekt een specifieke wettelijke basis. In de strafvorderlijke sfeer bestaan wel uitgewerkte bevoegdheden (onder gezag van de officier van justitie), maar bij de bestuurlijke ordetaak moet de politie telkens opnieuw afwegen of de inzet van online middelen proportioneel is en past binnen de beperkte ruimte die artikel 3 PW laat.

Dit leidt tot dilemma's: enerzijds is er het belang van grondrechtenbescherming (artikel 8 EVRM, artikel 7 EU-Handvest, artikel 10 Grondwet). Anderzijds rust op de politie en het bestuur een duidelijke maatschappelijke plicht om ordehandhaving effectief uit te voeren.

Pleidooien voor verduidelijking en verruiming

Meerdere onderzoeken bevestigen dat het huidige wettelijk stelsel onvoldoende aansluit bij de digitale realiteit. Naar aanleiding van de avondklokrellen werd door onderzoekers bepleit dat de politie en gemeenten meer bevoegdheden zouden moeten krijgen om tijdig te kunnen reageren op signalen van maatschappelijke onrust die zich online ontwikkelen. Ook de Commissie-Koops adviseerde om de inzet van internetonderzoek voor de openbare ordetaak expliciet wettelijk te regelen, met een grondslag voor het verzamelen van persoonsgegevens uit publiek toegankelijke bronnen.

De minister van Justitie en Veiligheid sloot zich daar in 2022 bij aan: de minister stelde dat de politie over voldoende mogelijkheden moet beschikken om online onderzoek te doen bij de handhaving van de openbare orde. Daarbij werd onderstreept dat eventuele verruiming van

bevoegdheden altijd moet plaatsvinden binnen de grenzen van legitimiteit, noodzakelijkheid, proportionaliteit en democratische controle.

Regelingen in het buitenland

Om de ontwikkeling van een Nederlands wetsvoorstel goed te kunnen onderbouwen, is verkend hoe andere Europese landen de openbare ordetaak en online bevoegdheden hebben ingericht. Hoewel in alle EU-lidstaten de Richtlijn 2016/680 (over gegevensbescherming bij opsporing en handhaving) is geïmplementeerd, bestaan er aanzienlijke nationale verschillen in de reikwijdte van bevoegdheden, de rolverdeling tussen politie en bestuur, en de inrichting van toezicht. Deze verkenning geeft enig inzicht in een aantal buitenlandse openbare orde-stelsels, juridische constructies en waarborgen en kan ter inspiratie dienen voor de Nederlandse praktijk.

Centrale onderzoeksvragen

Het onderzoek is opgezet rond drie hoofdvragen:

1. Hoe ziet in verschillende Europese landen het juridisch kader eruit voor het verzamelen van (online) gegevens ten behoeve van de openbare ordetaak?
2. Wat is bekend over de effectiviteit en rechtmatigheid van de uitvoering van die taak?
3. Welke elementen uit buitenlandse regelingen zijn aanbevelenswaardig voor toepassing in Nederland?

Opzet en aanpak van het onderzoek

Het onderzoek zou in drie fasen worden uitgevoerd:

- Deelonderzoek A: een brede verkenning
- Deelonderzoek B: verdieping
- Deelonderzoek C: mogelijke toepassing in Nederland

Deelonderzoek A

Voor deelonderzoek A hebben we een brede verkenning van de juridische kaders en de mogelijkheden voor online informatievergaring in acht landen uitgevoerd. Hierbij lag de nadruk op de beschrijving van wet- en regelgeving, de betrokken actoren en waar mogelijk ook de inzet van technische hulpmiddelen. Dit deelonderzoek is uiteindelijk uitgebreid, waarbij voor de meeste landen nog aanvullende interviews zijn gehouden om de informatie uit het deskresearch te kunnen duiden en valideren. In eerste instantie zijn zeven landen onderzocht op basis van deskresearch en interviews. In overleg met de begeleidingscommissie is Frankrijk hier later nog aan toegevoegd. Vier landen zijn nader verdiept: Frankrijk, Engeland, Duitsland (deelstaat Hessen) en België.

Deelonderzoek B en C

Deelonderzoek B zou een verdieping betreffen waarbij in zou worden gegaan op de effectiviteit van de stelsels in de praktijk. Dit deelonderzoek kon niet worden uitgevoerd omdat vanuit alle geselecteerde landen geen medewerking werd verleend vanuit de politiepraktijk. De informatie uit de onderzochte landen is daarom zoveel mogelijk nog aangevuld met interviews met respondenten uit de wetenschap in de betreffende landen. Omdat deelonderzoek B niet kon worden uitgevoerd, gold dit ook voor deelonderzoek C.

Benadrukt moet worden dat het rapport daarmee vooral een verkenning is: het geeft inzicht in de wettelijke kaders en in de manier waarop toezicht en waarborgen elders zijn ingericht, maar minder in de dagelijkse operationele praktijk, de mate waarin deze effectief is en in overeenstemming met het recht.

In onderstaande paragrafen wordt ingegaan op de belangrijkste bevindingen per bestudeerd land. Alleen de landen die nader zijn verdiept (Frankrijk, Engeland, Duitsland (deelstaat Hessen) en België) worden hier besproken.

Frankrijk

De Franse politiediensten bestaan uit de Police Nationale (DGPN), de Gendarmerie Nationale (GN) en de Police Municipale (gemeentepolitie). Zowel de politie als de gendarmerie zijn werkzaam in het hele land en beschikken over dezelfde bevoegdheden. De politie werkt meer in de grote steden en de buitenwijken, terwijl de gendarmerie meer op het platteland te werk gaat. De kleinere steden worden ofwel door de gendarmerie ofwel door de politie bediend. Parijs (en Marseille) kent ook nog een préfet de police. De préfet de police de Paris (kort préfet de police genoemd) is naast bepaalde administratieve functies ook belast met de veiligheid van personen en goederen op het grondgebied van de agglomeratie Parijs. De préfet de police is belast met voorkomen en bestrijden van criminaliteit en de handhaving van de openbare orde. DGPN en de Gendarmerie beschikken daarnaast over gespecialiseerde diensten die tijdens openbare ordeverstoringen kunnen worden ingezet.

De wet *LOI n° 2015-912 relative au renseignement* uit 2015 vormt boek VIII van de Code de la Sécurité, een bundeling van wetten die regels geven over de binnenlandse veiligheid. Boek VIII vormt Boek VIII van de CSI fungeert als de wettelijke basis voor inlichtingenactiviteiten in Frankrijk en is de grondslag voor gegevensvergaring voor alle diensten, dus ook voor de gendarmerie en de police nationale wanneer zij de openbare orde handhaven. In boek VIII zijn de doelen van inlichtingen, zoals nationale veiligheid, territoriale integriteit, en de strijd tegen terrorisme neergelegd en worden de technieken die inlichtingendiensten mogen gebruiken bij het verzamelen van inlichtingen beschreven. De wet kent geen expliciete bepaling die gaat over online onderzoek in publiek toegankelijk bronnen. In dit wetboek vastgelegd op welke wijze controle wordt uitgevoerd op gegevensverzameling door de inlichtingendiensten. De introductie van deze wet kan niet los worden gezien van de aanslagen in 2015, waaronder die op Charlie Hebdo.

Diensten die wettelijk bevoegd zijn op het gebied van het vergaren van inlichtingen kunnen gebruik maken van inlichtingentechnieken. Het inlichtingenwerk is in Frankrijk bij verschillende organisaties neergelegd en verdeeld in een 'eerste cirkel' en een 'tweede cirkel'. Inlichtingendiensten in de eerste cirkel hebben de meeste bevoegdheden als het gaat om het gebruik van inlichtingendiensten. Voor de diensten in de tweede cirkel geldt dat het vergaren van inlichtingen slechts een deel van het werk uitmaken en de opdracht van deze dienst verder strekt dan het vergaren van inlichtingen alleen.

De inzet van inlichtingentechnieken is onderworpen aan de voorafgaande toestemming van de premier in de vorm van een vergunning, afgegeven na advies van de Commission Nationale de Contrôle des Techniques de Renseignement (hierna: de CNCTR). Dit is een bestuurlijke toezichthoudende autoriteit die erop toe ziet dat de technieken voor het verzamelen van inlichtingen door de verschillende inlichtingendiensten op het nationale grondgebied worden toegepast in overeenstemming met de wet. De CNCTR opereert onafhankelijk van de regering en het parlement. De CNCTR heeft een adviserende taak richting de premier over het gebruik van

de in de wet genoemde inlichtingentechnieken. Deze advisering vindt plaats voorafgaand aan de vergunningverlening door de premier voor de inzet van betreffende inlichtingentechniek (advisering a priori). Daarnaast is de CNCTR ook bevoegd om het gebruik van inlichtingentechnieken achteraf te controleren (controle a posteriori). De CNCTR beoordeelt of de inzet van de inlichtingentechniek plaatsvindt uitsluitend in het kader van de taak die aan de inlichtingendienst is toegekend, of de inzet kan worden gerechtvaardigd en of de inbreuken die worden gepleegd op de eerbiediging van het privéleven in verhouding staan tot het doel waarvoor de inbreuk wordt gemaakt.

Engeland

In het Verenigd Koninkrijk is de verantwoordelijkheid voor de handhaving van de openbare orde verdeeld over verschillende instanties op verschillende niveaus, waaronder lokale, regionale en nationale autoriteiten. Engeland heeft op basis van *The Police Act 1996* een centraal politiestelsel met aan het hoofd *The National Crime Agency* en daaronder lokale politiekorpsen. Lokale politiekorpsen, onder leiding van een *Chief Constable*, zijn belast met het waarborgen van de openbare veiligheid op lokaal niveau. De Chief Constable is het hoogste bevelhebber van het politiekorps en heeft de verantwoordelijkheid voor de algemene en dagelijkse leiding van het politiekorps en de uitvoering van de politieactiviteiten binnen hun jurisdictie, waaronder het handhaven van de openbare orde, het voorkomen en opsporen van misdrijven en het waarborgen van de veiligheid binnen de toegewezen regio.

Naast de Chief Constable die verantwoordelijk is voor operationele aangelegenheden, houdt de *Police and Crime Commissioner (PCC)* namens de samenleving toezicht op het politiekorps. De PCC is een gekozen functionaris en heeft als doel de belangen van de gemeenschap te vertegenwoordigen en het politiebeleid te beïnvloeden. De relatie tussen de Chief Constable en de PCC vormt een belangrijk aspect van het Engelse politiestelsel. De burgemeester heeft in het Engelse bestel geen direct gezag over de operationele beslissingen van de politie.

In het Verenigd Koninkrijk vindt de openbare ordehandhaving plaats binnen het kader van verschillende wetten en regelgeving, zoals de *Public Order Act 1986*, de *Criminal Justice and Public Order Act van 1994* en de *Football Spectators Act 1989*. Verder is relevant de *Regulation of Investigatory Powers Act 2000* (RIPA), die onder meer de toestemming/autorisatie regelt voor het uitvoeren van surveillancetechnieken (covert surveillance) door overheidsinstanties. De bevoegdheid voor overheidsinstanties, waaronder de politie, om (online) informatie te vergaren is geregeld in de *Investigatory Powers Act 2016*.

Deze wetten geven regels over de surveillance mogelijkheden, maar kennen geen expliciete bepalingen die gaan over het gebruik van online gegevensvergarings. Wel is geregeld dat surveillance altijd noodzakelijk, proportioneel en in overeenstemming met de mensenrechten moeten zijn. Vanaf 2015 zijn er landelijke, maar later ook lokale richtlijnen ontwikkeld door de *National Open Source Intelligence Working Group* (en in 2019 herzien) die kaders en definities bieden voor het gebruik van *open sources* in het operationele politiewerk.

De Investigatory Powers Commissioner's Office (IPCO) is het onafhankelijke toezichthoudende orgaan in het Verenigd Koninkrijk dat toezicht houdt op het gebruik van onderzoeksbevoegdheden door politiediensten, inlichtingendiensten en andere overheidsinstanties. De IPCO werd opgericht in het kader van de Investigatory Powers Act 2016 (IPA). De IPCO staat onder leiding van de Investigatory Powers Commissioner, doorgaans een voormalige rechter van het High Court of Court of Appeal.

Voor het gebruik van de meest ingrijpende bevoegdheden – zoals het tappen van communicatie, hacken van apparaten (equipment interference) of bulk data-acquisitie – geldt dat een minister eerst toestemming moet geven op basis van noodzaak en proportionaliteit. Deze toestemming wordt pas rechtsgeldig na goedkeuring door een Judicial Commissioner van de IPCO. De Judicial Commissioners beoordelen onafhankelijk of de aanvraag voldoet aan wettelijke eisen. Zij kunnen toestemming geven of weigeren, en bij twijfel aanvullende informatie opvragen. Naast de voorafgaande toets voert de IPCO periodieke inspecties en audits uit bij politiediensten, inlichtingendiensten en andere bevoegde instanties.

Duitsland (Hessen)

Duitsland kent een federale staatsstructuur. De federale politie (Bundespolizei) en de inlichtingendienst (Bundesnachrichtendienst, BND) vallen onder het gezag van de federale overheid en opereren op basis van federale wetten, zoals de Bundespolizeigesetz en de Gesetz über das Bundeskriminalamt (BKAG). Tegelijkertijd hebben de zestien Länder elk hun eigen politieorganisaties en -wetten.

De dagelijkse handhaving van de openbare zijn vooral de deelstaatpolities verantwoordelijk. In Hessen is dit de Landespolizei Hessen. De bevoegdheid die de Landespolizei Hessen heeft om op het internet te surveilleren vloeit voort uit de algemene taakomschrijving in artikel 11 van het Hessisches Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung, dat de politie toestaat alle noodzakelijke maatregelen te nemen om gevaar voor de openbare orde en veiligheid af te wenden. Deze bepaling is techniekneutraal en geldt dus ook voor digitale omgevingen. Daarnaast bieden de Duitse Grondwet (Grundgesetz) en de Bundesdatenschutzgesetz het bredere juridische kader: zij staan gegevensverwerking door de overheid toe, mits die een wettelijke basis heeft en voldoet aan de eisen van noodzakelijkheid, proportionaliteit en doelbinding.

Op grond van de genoemde regelingen mag de Landespolizei Hessen onder meer informatie van openbare en deels openbare bronnen op het internet verzamelen. Daarbij gaat het om het gebruik van informatie die vrij toegankelijk is op het internet, zoals sociale media posts, forums, en andere openbare digitale platforms. Voor het surveilleren in open bronnen heeft de Duitse politie geen afzonderlijke toestemming nodig. Wanneer het gaat om surveilleren in besloten groepen op het internet heeft de politie een gerechtelijk bevel nodig. Hierbij is het interessant om te benoemen dat er in Duitsland een discussie over de grens tussen openbare en niet openbare bronnen. Zo is het onduidelijk of een chat- of facebookgroepen moet worden gezien als open of gesloten wanneer de politie beschikt over een uitnodigingslink of is toegelaten tot een bepaalde niet openbare groep.

Het toezicht op de politie in Hessen is verdeeld over verschillende instanties. Er zijn binnen de politiediensten interne functionarissen voor gegevensbescherming, die toezien op de naleving van privacyregels. Daarnaast bestaan er externe toezichthouders op gegevensbescherming, zowel op federaal niveau (zoals de Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, BfDI) als op Länder-niveau (bijvoorbeeld de Hessische Beauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit).

In Hessen worden technische hulpmiddelen ingezet, zoals cameratoezicht en ANPR. Camera-toezicht in openbare ruimten vereist een wettelijke basis en moet proportioneel zijn; burgers moeten bovendien worden geïnformeerd via zichtbare aanduidingen. De inzet van ANPR-systemen is sinds 2018 beperkt na een uitspraak van het Bundesverfassungsgericht, dat strengere eisen stelde aan doelgerichtheid, locatie en gegevensbescherming.

België

In België is de burgemeester primair verantwoordelijk voor de lokale openbare orde. Voor het bewaren of herstellen van de openbare orde is de burgemeester onder meer de verantwoordelijke overheid inzake de *bestuurlijke politie* op het grondgebied van de gemeente. Er is in België weinig geregeld als het gaat om bevoegdheden voor het doen van online onderzoek door de politie bij het handhaven van de openbare orde. België kent geen wet op de openbare orde waarin bevoegdheden aan de politie zijn toegekend ter handhaving van de openbare orde.

De burgemeester en de bestuurlijke politie opereren op basis van de Nieuwe Gemeentewet en de Wet op het politieambt (Wpa), waarbij de Wpa een meer algemene basis biedt voor het verzamelen van persoonsgegevens door de politie. De Wpa voorziet echter niet in een specifieke grondslag voor het doen van online onderzoek. Een eerder voorstel tot uitbreiding van artikel 26 Wpa, waarin – kort gezegd – werd geprobeerd om duidelijkheid te scheppen over het online surveilleren op publiek toegankelijke plaatsen, werd uiteindelijk niet ingevoerd.

Ondanks dat artikel 26 Wpa niet is uitgebreid tot online onderzoek volgt volgens sommige auteurs uit het Agora-arrest van het Hof van Cassatie dat artikel 26 Wpa een grondslag biedt voor het betreden van online publiek toegankelijke plaatsen door de politie. Het gebruik van een alias kan daarbij onder voorwaarden behoren tot de normale wijze van het bezoeken van delen van het internet door de politie. Hierbij wordt opgemerkt dat het arrest is uitgesproken in de context van een strafzaak (behorend bij de gerechtelijke politie), waarbij het Wetboek van strafvordering de politiebevoegdheden regelt. Overigens zijn er ook auteurs kritischer over de stelling dat artikel 26 Wpa ook geldt voor online onderzoek in het kader van de openbare orde handhaving.

We hebben voor deelonderzoek A in België twee interviews gehouden. Beide gesprekspartners geven aan dat de bestuurlijke politie in België gebruik maakt van online onderzoek voor het handhaven van de openbare orde.

Het toezicht op de politie in België is verdeeld over verschillende instanties. Het toezicht bestaat uit intern toezicht binnen de politie, maar ook uit extern toezicht door toezichthouders als de Algemene inspectie, Comité P en Het Controleorgaan op de Politie-informatie.

In België worden verder bewakingscamera's en ANPR-systemen ingezet als technische hulpmiddelen. Regels voor de inzet en het gebruik van bewakingscamera's zijn vastgelegd in verschillende regelingen. Zo is er onder meer wetgeving in het gebruik van bijzondere opsporingsmethodes, voor bewakingscamera's in het algemeen en voor bewakingscamera's in voetbalstadions. Het gebruik van camera's door de politie wordt geregeld door de Wpa. Camera's van andere partijen zoals steden en gemeenten worden geregeld door de Camerawet.

pro facto