

**Afdeling Nederland**

Keizersgracht 177

Postbus 1968

1000 BZ Amsterdam

Aan:
Raad van State – Afdeling advisering
Postbus 20019
2500 EA Den Haag

T 020 626 44 36
F 020 624 08 89
E amnesty@amnesty.nl
I www.amnesty.nl

6 augustus 2026

Onderwerp: Wetsvoorstel gegevensvergaring openbare orde

Beste lezer,

Met deze brief deelt Amnesty International graag haar zorgen over het aanhangige voorstel *Wet gegevensvergaring openbare orde* met de Afdeling advisering van de Raad van State.

Amnesty International diende samen met Bits of Freedom een reactie in tijdens de consultatie van het wetsvoorstel.¹ Daarin uitten wij zorgen over de grote impact van het voorstel op de fundamentele rechten en vrijheden van burgers, waaronder het recht op privacy, de vrijheid van meningsuiting en het demonstratierecht.

Het voorstel poogt feitelijk een bestaande praktijk te legitimeren. De politie en gemeenten verzamelen al gegevens online, al dan niet met geautomatiseerde systemen, terwijl zij weten dat een deugdelijke wettelijke grondslag ontbreekt. Transparantie en verantwoording blijven achter. Dit maakt dat Amnesty bijzonder kritisch naar het wetsvoorstel kijkt. Er zijn kraakheldere kaders nodig over wat wel en niet mag, scherp toezicht en effectieve verantwoording. Als dat niet op orde is, gaat dit fout.

De wijzigingen die het kabinet heeft gemaakt in het voorstel naar aanleiding van de consultatie nemen de zorgen niet weg. Het voorstel maakt nog steeds indringende inmengingen in de rechten en vrijheden van burgers mogelijk, zonder daarbij te voldoen aan de eisen die mensenrechten daaraan stellen. In deze brief licht Amnesty dit toe aan de hand van het vereiste van voorzienbaarheid (1) en noodzakelijkheid (2). Tot slot vragen wij uw aandacht voor het gebrek aan rechtsbescherming voor de burger (3).

¹ Inbreng Amnesty International en Bits of Freedom op consultatie voorstel *Wet gegevensvergaring openbare orde*, 11 september 2025, <https://www.amnesty.nl/content/uploads/2025/09/Reactie-Amnesty-en-Bits-of-Freedom-op-Wetsvoorstel-online-monitoren-11-september-2025.pdf?x14970>

1. Onvoorzienbare inmengingen: lage drempel voor gegevensverwerking

Voorzienbaarheid vereist dat een wet voldoende specifiek is, zodat het voor burgers duidelijk is wanneer de overheid maatregelen kan inzetten.² Het wetsvoorstel voldoet niet aan deze eis: met het inzetcriterium "aanwijzingen voor ernstige verstoring van de openbare orde" is het voorstel dusdanig breed geformuleerd dat allerlei legitieme uitingen gemonitord kunnen worden.

In het gewijzigde voorstel wordt erkend dat het inzetcriterium een lage drempel vormt, zoals meerdere critici opmerkten in de consultatie. Toch acht het kabinet het "niet wenselijk" om het begrip inhoudelijk nader af te bakenen. In de Memorie van Toelichting wordt verduidelijkt dat een ernstige verstoring van de openbare orde "vrijwel altijd gepaard gaat met strafbare gedragingen die als misdrijven kunnen worden aangemerkt", maar er wordt niet voor gekozen om de drempel dan ook te leggen bij een verdenking van (de voorbereiding van) bepaalde (ernstige) strafbare feiten.

Zonder deze drempel nadrukkelijk te bepalen en omschrijven, voldoet het voorstel niet aan het vereiste van voorzienbaarheid. Daarbij wordt het begrip "aanwijzingen" evenmin concreet begrensd. Ook de politie merkte op dat dit begrip te vaag en algemeen is om in de praktijk mee te kunnen werken.³

2. Noodzaak onduidelijk: waarvoor is gegevensverwerking de oplossing?

De voorbeelden die het kabinet aanhaalt ter onderbouwing van de vermeende noodzaak voor online gegevensvergaring betreffen veelal (de voorbereiding van) strafbare feiten. In dergelijke gevallen kunnen (en moeten) de autoriteiten opereren binnen de kaders van het strafrecht. Enkele andere gevallen zien op demonstraties, waarbij de Wet Openbare Manifestaties (WOM) van toepassing is.

In de voorbeelden waar strafrechtelijke verdenking ontbreekt, rest de vraag wat de verzameling van persoonsgegevens van de betrokken burgers in de praktijk had bijgedragen: was er een handhavingsprobleem door een gebrek aan persoonsgegevens? Mensenrechten vereisen dat een inmenging 'noodzakelijk' is, wat inhoudt dat de inmenging voorziet in een dwingende maatschappelijke behoefte, en dat deze proportioneel is ten opzichte van het nagestreefde legitieme doel.⁴ Dat dit het geval zou zijn, volgt vooralsnog niet uit de genoemde voorbeelden.

Zo noemt de Memorie van Toelichting het verspreiden van complottheorieën in Bodegraven. De gemeente wist in die casus op te treden binnen civielrechtelijke kaders.⁵ De Memorie van Toelichting wijst ook op geweld tegen demonstranten tijdens de sinterklaasintocht in Staphorst. Uit het rapport van de Inspectie van Justitie & Veiligheid blijkt echter juist dat het gebrek aan informatie *niet* het probleem was: het gezag had voldoende informatie, maar koos er bewust voor om niet in te grijpen.⁶

Amnesty onderschrijft in dit kader ook de reactie van de Autoriteit Persoonsgegevens:

"Wat ontbreekt is een reflectie op de inzet van de burgemeester en de politie in die gevallen: of zij in die gevallen niet adequaat konden handelen, welke belemmeringen zij ervoeren met hun huidige bevoegdheden en in hoeverre de voorgestelde bevoegdheden tot een andere inzet of uitkomst hadden geleid, wordt

² Zie tweede lid van Artikel 8, 10 en 11, Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM).

³ Memorie van toelichting – Wet gegevensvergaring openbare orde, p. 46.

⁴ Zie voor de internationale mensenrechtenstandaarden bij een inmenging in het recht op privacy: Amnesty International, *Ongecontroleerde macht*, 2023, kader I op p. 15-17.

⁵ Zie Rechtspraak.nl, 'Negatieve verhalen over Bodegraven moeten direct stoppen', 2 juli 2021, <https://www.rechtspraak.nl/organisatie-en-contact/organisatie/rechtbanken/rechtbank-den-haag/nieuws/2021/07/negatieve-verhalen-over-bodegraven-moeten-direct-stoppen>

⁶ Inspectie Justitie en Veiligheid, 'Politieoptreden bij de demonstratie van Kick Out Zwarte Piet in Staphorst', 19 november 2022; zie ook: Amnesty International, 'Aanpak politie Staphorst maakte weg vrij voor eigenrichting bij intocht', 2 november 2023, <https://www.amnesty.nl/actueel/aanpak-politie-staphorst-maakte-weg-vrij-voor-eigenrichting-bij-intocht>

uit de memorie van toelichting niet duidelijk. Zonder hierop in te gaan is de stelling dat de politie nu een gefragmenteerd en onvolledig beeld heeft een onvoldoende concrete duiding van het probleem waar het concept een oplossing voor moet bieden. Bovendien kunnen incidenten nooit helemaal worden voorkomen.”⁷

Daarnaast vereist het gegevensbeschermingsrecht dat persoonsgegevens alleen worden verwerkt voor zover dat toereikend, ter zake dienend en niet bovenmatig is voor het doel waarvoor ze worden verwerkt (het beginsel van gegevensminimalisatie).⁸ Het wetsvoorstel draait dit om: er wordt een breed net uitgeworpen, met de belofte dat niet-noodzakelijke gegevens op een later moment zullen worden verwijderd. Hierdoor kunnen allerlei onverdachte burgers in politiesystemen belanden, simpelweg omdat zij online gebruik maken van hun vrijheid van meningsuiting of recht op vereniging en vergadering.

3. Gebrek aan rechtsbescherming voor de burger

Het voorstel geeft de burgemeester en politie verregaande bevoegdheden, maar zet hier weinig tegenover als het aankomt op rechtsbescherming voor de burger.

De gewijzigde versie introduceert wel een beroepsmogelijkheid voor de burgemeester die het niet eens is met een beslissing op diens vordering, maar wijdt niet uit over de rechten van de burger wiens persoonsgegevens worden verwerkt. En het wetsvoorstel gaat wel in op de financiële gevolgen voor de politie, de gemeenten en de Raad voor de rechtspraak, maar niet op het benodigde budget voor effectief toezicht door de Autoriteit Persoonsgegevens.

Het kabinet lijkt de impact op de rechten van burgers te onderschatten. Zo stelt zij dat het doel van voorgesteld artikel 4 niet is om bepaalde personen te volgen. Dat is echter wel het effect: het voorstel maakt het mogelijk om herleidbare gegevens te verzamelen. Dat dit niet het doel is, maakt voor het effect op de rechten van de burger niet uit. Volgens vaste jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens is sprake van een inmenging in het recht op privacy wanneer persoonsgegevens bewaard worden in de context van wetshandhaving.⁹

Dit is ook het geval wanneer de gegevens openbaar beschikbaar zijn.¹⁰ Online uitingen kunnen bovendien inzicht geven in iemands politieke standpunten, die behoren tot gevoelige persoonsgegevens waarvoor aanvullende wettelijke waarborgen gelden.¹¹

De Memorie van Toelichting gaat hieraan voorbij en stelt de bescherming van privacy en gegevensbescherming uit. Het kabinet erkent bijvoorbeeld dat aanpassing van politiesystemen nodig is, zodat gegevens tijdig worden verwijderd; maar vooralsnog is onduidelijk hoe dit moet worden gerealiseerd. Ook regels over de software waarmee persoonsgegevens geautomatiseerd kunnen worden overgenomen en verwerkt, ontbreken in de wet.

De werkelijkheid is dat de politie al jaren kampt met tekorten en problemen rondom gegevensbescherming. De afgelopen jaren stapelden de schandalen rondom onrechtmatige gegevensverwerkingen zich op: onschuldige burgers blijven structureel in gezichten- en

⁷ Autoriteit Persoonsgegevens, 'Wetgevingstoets concept wetsvoorstel gegevensvergaring openbare orde', 4 februari 2026, via: <https://www.autoriteitpersoonsgegevens.nl/actueel/wetsvoorstel-online-informatie-verzamelen-door-politie-schiet-tekort>

⁸ Verdrag tot bescherming van personen met betrekking tot de geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens (Verdrag 108+), artikel 5, lid 4, letter c; Richtlijn 2016/680 van de EU, artikel 4, lid 1, letter c en artikel 7.

⁹ Europees Hof voor de Rechten van de Mens, 16 februari 2000, nr. 27798/95 (*Amann t. Zwitserland*), para. 65-67; Europees Hof voor de Rechten van de Mens 7 juli 2015, nr. 28005/12 (*M.N. e.a. t. San Marino*), para. 53.

¹⁰ Europees Hof voor de Rechten van de Mens 25 december 2001, nr. 44787/98 (*P.G. en J.H. t. Verenigd Koninkrijk*), para. 57.

¹¹ Verdrag tot bescherming van personen met betrekking tot de geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens (Verdrag 108+), artikel 6; Richtlijn 2016/680 van de EU, artikel 10.

vingerafdrukkendatabanken opgeslagen,¹² toezicht en rechtsbescherming ontbreekt bij terrorismeregistraties,¹³ en de inzet van surveillance bij protest schendt de rechten van vreedzame demonstranten.¹⁴ Opvallend is ook dat het wetsvoorstel nauwelijks ingaat op de gegevensverzamelingen door het Team Openbare Orde Inlichtingen (TOOI), dat momenteel onrechtmatig gegevens verzamelt.¹⁵

In deze context is onverantwoord om meer surveillancebevoegdheden bij de politie te beleggen. De inzet zou moeten zijn om politiesystemen op te schonen en rechtsbescherming te versterken.

Conclusie

Het wetsvoorstel *gegevensvergaring openbare orde* voldoet niet aan de eisen die de mensenrechten stellen aan inmengingen in het recht op privacy, de vrijheid van meningsuiting en het demonstratierecht. We vragen de Raad van State aandacht te besteden aan de bescherming van deze rechten en vrijheden voor de burger.

We zijn uiteraard graag bereid tot nadere toelichting.

Met vriendelijke groet,

¹² RTL, 'Miljoenen pasfoto's van onschuldige buitenlanders in gezichtendatabase politie', 3 september 2024; RTL, 'Wie onschuldig blijkt, blijft structureel in gevoelige databanken van politie en justitie staan', 27 december 2024.

¹³ Nationale ombudsman, Blind vertrouwen, november 2024.

¹⁴ Zie 'Surveillance bij demonstraties' via <https://www.amnesty.nl/wat-we-doen/tech-en-mensenrechten>

¹⁵ Autoriteit Persoonsgegevens, 'Wet voor inlichtingenteam politie schiet tekort', 6 maart 2026, <https://www.autoriteitpersoonsgegevens.nl/actueel/wet-voor-inlichtingenteam-politie-schiet-tekort>