Directoraat-Generaal Politie en Veiligheidsregio's

Datum
27 juni 2023

Verkenning bevoegdheden politie gegevensvergaring t.b.v. openbare orde en toezeggingen mondelinge vragenuur TOOI

Bijlage nummer	4
Horend bij	Eerste halfjaarbericht Politie 2023

Inleiding
Een belangrijke taak van de politie is het handhaven van de openbare orde onder gezag van de burgemeester. Voor heel veel onderdelen binnen de politieorganisatie geldt dat ze zich hiermee bezighouden en dat dit onderdeel is van hun takenpakket. Om voor het handhaven van de openbare orde de goede beslissingen te kunnen nemen is het essentieel dat politie de juiste informatie tot haar beschikking heeft, bijvoorbeeld als er een groot evenement gaat plaatsvinden. Kunnen er ongeregeldheden verwacht worden? Zijn er aanwijzingen dat groepen met de intentie om te rellen zich aansluiten bij een vreedzame demonstratie? De juiste informatie op het juiste moment kan het verschil maken tussen een redelijk verloop van een evenement met hier en daar wat opstootjes en volledige escalatie waarbij winkeliers hun bedrijf vernield zien worden of dat omstanders slachtoffer worden van geweld.

Om de openbare orde zo goed mogelijk te kunnen handhaven heeft de politie informatie nodig. Dat kan informatie zijn uit processen-verbaal van eerdere aangiften en verhoren, of gegevens uit sociale media en andere publiek toegankelijke bronnen. Ook kan politie spreken met mensen die over informatie beschikken. Dat vindt plaats vanuit verschillende afdelingen binnen de Politie. Denk hierbij aan TOOI (Team Openbare Orde Inlichtingen), maar ook aan waarnemingen van een wijkagent, of de opbrengst van een gesprek van die wijkagent met jongeren die soms betrokken zijn bij overlast. Zo kan de politie inschatten welke inzet nodig is om een grootschalig evenement in goede banen te leiden.

Tijdens het mondelinge vragenuur van 16 mei jl. heb ik toegezegd uw Kamer te informeren over de verkenning die ik uitvoer naar de bevoegdheden van politie in de openbare-ordetaak. Daarnaast heeft het lid van Baarle verzocht om een brief over de activiteiten van het Team Openbare Orde Inlichtingen en de grondslagen van deze activiteiten. Met deze bijlage voldoe ik aan deze toezegging en het informatieverzoek. Omdat door uw Kamer ook verschillende vragen zijn gesteld over artikel 3 van de Politiewet 2012 als grondslag voor het optreden in het kader van deze openbare-ordetaak, gaat deze bijlage hier ook nader op in. Hierbij besteed ik specifiek aandacht aan TOOI en de wijze waarop dit onderdeel van politie bijdraagt aan de handhaving van de openbare orde.

Artikel 3 Politiewet 2012

Het verzamelen van persoonsgegevens maakt een inbreuk op een grondrecht van de betrokkene, met name het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. Daarom is een heldere en goede grondslag belangrijk. De meermaals gestelde vraag is of, en zo ja in hoeverre, de grondslag voor het verzamelen van gegevens voor de openbare–ordetaak kan worden gevonden in artikel 3 Politiewet 2012. Artikel 3 Politiewet 2012 beschrijft de wettelijke politietaak. Dit artikel luidt: 'De politie heeft tot taak in ondergeschiktheid aan het bevoegd gezag en in overeenstemming met de geldende rechtsregels te zorgen voor de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde en het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven.'

Onderdeel van de vaste rechtsopvatting van deze wettelijke politietaak is dat de politie handelingen mag verrichten die nodig zijn om die taak naar behoren te vervullen.[1] Welke handelingen dat zijn is in het wetsartikel niet nader omschreven. De vraag of – en zo ja, in hoeverre – de taakstellingsbepaling een grondslag kan zijn voor een bepaalde vorm van politieoptreden, wordt al decennia door rechters ingevuld.[2] De rechtspraak bevestigt dat artikel 3 Politiewet 2012 de grondslag biedt voor de politie om een geringe inbreuk te maken op in de Grondwet en internationale verdragen gewaarborgde grondrechten. Onderdeel van de vaste lijn in de jurisprudentie is dat de politie op grond van haar wettelijke taakstelling persoonsgegevens mag verzamelen als de politietaak hierom vraagt, mits er niet meer dan een geringe inbreuk wordt gemaakt op het grondrecht van bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Zolang met de verzamelde persoonsgegevens geen min of meer compleet beeld van bepaalde delen van het persoonlijke leven van de betrokkenen wordt verkregen ziet de rechter dit als 'een geringe inbreuk'. Deze geringe inbreuk vormt dan ook de grens voor de grondslag van het verzamelen van gegevens voor de openbare-ordetaak.

Het kan dan bijvoorbeeld gaan om niet-stelselmatige observatie en het in het openbaar fotograferen van personen. Zo oordeelde de rechter ook dit jaar nog in diverse zaken dat de politie informatie mocht vergaren op basis van haar wettelijke taakstelling. Zo oordeelde het hof in januari jl. 'dat er geen rechtsregel in de weg staat aan het bekijken van openbare bronnen op sociale media. Indien dit geschiedt door de in artikel 141 van het Wetboek van Strafvordering bedoelde personen, biedt artikel 3 van de Politiewet 2012 daartoe ook een toereikende wettelijke grondslag. De op Twitter aangetroffen berichten zijn derhalve rechtmatig verkregen en kunnen tot het bewijs worden gebezigd.'[3] Ook oordeelde het hof dat met 'artikel 3 van de Politiewet 2012 een toereikende wettelijke grondslag aanwezig is voor het vastleggen van de persoonsgegevens met betrekking tot de kentekenhouder van het voertuig.'[4]

Verder is de lijn dat er alleen een meer dan geringe inbreuk gemaakt mag worden op een grondrecht als hier een expliciete wettelijke grondslag voor is die democratisch tot stand is gekomen met de hierbij horende checks and balances. Logischerwijs vloeit hieruit voort dat andersom geldt dat zolang er geen sprake is van een meer dan geringe inbreuk een meer algemene wettelijke grondslag (zoals, artikel 3 Politiewet 2012) als algemene bevoegdheidsgrondslag volstaat.

Op basis van artikel 3 Politiewet 2012 mag politie dus informatie verzamelen ten behoeve van de handhaving van de openbare orde, mits dit niet meer dan een geringe inbreuk maakt op de persoonlijke levenssfeer.

---

[1] Zie bijvoorbeeld de uitspraak in het Zeijense-Nachtbraker-arrest (Hoge Raad 24 okt. 1961, NJ 1962/86).

[2] Veel van de jurisprudentie heeft logischerwijs betrekking op opsporingshandelingen, omdat de handhaving van de openbare orde niet vaak voor een rechter komt. De geformuleerde uitgangspunten voor een 'geringe inbreuk' zijn voor het opsporingshandelen en de openbare-ordehandhaving hetzelfde omdat beide gebeurt op grond van artikel 3 Politiewet 2012.

[3] ECLI:NL:GHSHE:2023:216, Hof Den Bosch 25 januari 2023.

[4] ECLI:NL:GHARL:2023:1712, Hof Arnhem-Leeuwarden 28 januari 2023; Andere voorbeelden zijn:; ECLI:NL:RBAMS:2023:2686, Rb. Amsterdam 4 april 2023; ECLI:NL:RBAMS:2023:2299, ECLI:NL:HR:2023:12, HR 10 januari 2023.

Team Openbare Orde Inlichtingen
Het is noodzakelijk dat politie goed geïnformeerd te werk gaat om (waar mogelijk) te voorkomen dat de publieke ruimte onveilig wordt of om zo snel mogelijk onveilige situaties onder controle te krijgen. Eén van de onderdelen van de politie die hieraan bijdraagt is TOOI (Team Openbare Orde Inlichtingen). Anders dan de naam mogelijk doet vermoeden is TOOI geen inlichtingendienst. TOOI beschikt bijvoorbeeld niet over de verregaande inbreukmakende bevoegdheden waarover inlichtingendiensten wel beschikken.

TOOI probeert te achterhalen of er groepen zijn die (vaak heimelijk) ernstige openbare ordeverstoringen voorbereiden. Denk bijvoorbeeld aan voetbalhooligans of groepen die naar een grootschalig evenement gaan met de insteek om daar geweld te gebruiken of vernielingen aan te richten. Dat doet TOOI vooral door in gesprek te gaan met burgers (informanten) en door de informatie die daaruit voortkomt te verifiëren.

Het kan voorkomen dat een burger in contact met de politie alleen informatie wil of durft te geven als zijn of haar identiteit wordt afgeschermd. In het belang van de veiligheid van deze burgers kan hun identiteit worden afgeschermd en krijgen zij de status van informant. TOOI draagt ook de zorg voor de afscherming van deze burgers.

Deze werkzaamheden van TOOI behoren tot de handelingen die voortvloeien uit de politietaak waarbij er minder dan een geringe inbreuk wordt gemaakt op een grondrecht, en vallen derhalve onder de reikwijdte van artikel 3 Politiewet 2012.

Verkenning
In 2021 en 2022 heeft het Landelijk Overleg Veiligheid en Politie (het overleg tussen de burgemeesters, OM, de Politie en mijn ministerie) de opdracht gegeven om te onderzoeken of TOOI in het licht van de veranderde maatschappij, de taak rond het handhaven van de openbare orde nog goed kan uitvoeren of dat hiervoor een aanpassing in bevoegdheden nodig is. Verder heeft uw Kamer met de motie Klaver het kabinet verzocht om alle instrumenten beschikbaar te stellen aan de politie en de veiligheidsinstanties om adequaat in te grijpen en de openbare orde te handhaven bij geweld, bedreiging en intimidatie.[5]

Dat er een aanpassing ten aanzien van de bevoegdheden nodig is, is voorstelbaar, alleen al vanwege de maatschappelijke verschuiving naar het online domein, en de soms uitdagende openbare orde vraagstukken die dat meebrengt. Een groot deel van het maatschappelijk leven speelt zich online af en online aangejaagde openbare ordeverstoringen kunnen in een korte tijd uitmonden in openbare ordeverstoringen in de fysieke wereld.[6] Om het noodzakelijke politieoptreden in de fysieke wereld de veiligheid adequaat te laten plaatsvinden, zal de politie in de aanloop hiernaartoe kennis moeten kunnen nemen van informatie die duidt op dergelijke dreigingen. Het gaat hierbij om ontwikkelingen van maatschappelijke onrust die veelal online ontstaan maar een verhoogd risico hebben op een problematische uitwerking in de fysieke wereld.

In het afgelopen jaar is daarom samen met politie verkend of politie een noodzaak ziet voor aanvullende bevoegdheden voor de taakuitvoering die nodig zijn om de veiligheid goed te kunnen borgen. Omdat door vrijwel de gehele politieorganisatie wordt gewerkt voor de openbare-ordetaak, is de verkenning breed uitgevoerd, en is dus niet alleen gekeken naar de behoeften van TOOI.

Resultaat verkenning

[5] Kamerstukken II, 2021-2022, 28648 nr. 708.
[6] Binnenkort ontvangt uw Kamer een brief over online aangejaagde ordeverstoringen en de trajecten die momenteel zijn uitgezet om een beter beeld te krijgen van het huidig handelingsperspectief en wat er eventueel verder nodig is om online aangejaagde ordeverstoringen te voorkomen dan wel te beheersen.

Uit de verkenning komen twee belangrijke resultaten naar boven. Ten eerste ziet politie een noodzaak voor verduidelijking van de huidige kaders in de online omgeving, en ten tweede zijn er aanvullende bevoegdheden nodig zodat de politie over de noodzakelijke informatie kan beschikken om de veiligheid in de fysieke wereld te kunnen borgen.

Ad 1) verduidelijking huidige kaders online gegevensvergaring
De vertaling van handelingen in het digitale domein naar de openbare orde in het fysieke domein is niet altijd gemakkelijk te maken. Toch heeft politie hier dagelijks mee te maken en wordt er van politie verwacht dat zij, onder gezag van de burgmeester, de nodige informatie vergaart, ook online, om in de aanloop naar grootschalige evenementen zich een beeld te vormen van dreigende (ernstige) openbare ordeverstoring.[7]

De politie werkt op basis van de huidige wet en jurisprudentie aan een vernieuwd handelingskader voor het online gegevens vergaren. Zo wordt voor de werkvloer meer duidelijkheid gecreëerd over de bestaande bevoegdheden in de online wereld en de grenzen hiervan. Op die manier kan politie binnen de grenzen van artikel 3 Politiewet 2012 de noodzakelijke gegevens verzamelen voor de handhaving van de openbare orde ten behoeve van onze veiligheid. Het vernieuwde handelingskader zal dit jaar gereed zijn.

Ad 2) aanvullende bevoegdheden voor een betere informatiepositie
Bij het vergaren van gegevens in de online wereld kan er al snel sprake zijn van een meer dan geringe inbreuk op een grondrecht, omdat – in tegenstelling tot de fysieke wereld – informatie over iemands persoonlijke leven en de informatie over de openbare ordeverstoring allemaal online te vinden zijn. Denk bijvoorbeeld aan het volgen van een voor eenieder toegankelijk twitterprofiel van een persoon waarbij de politie het doel heeft zijn of haar activiteit op twitter te volgen om de inschatting te maken of er een escalatie zal plaatsvinden in de publieke ruimte die leidt tot een verstoring van de openbare orde, aangejaagd door deze persoon zelf of volgers van het betreffende profiel. Doordat deze persoon veel deelt op twitter zal er een goed beeld gevormd kunnen worden van het persoonlijke leven van de betreffende twitteraar. Hierin is politie allerminst geïnteresseerd, maar doordat gebruikers van online platforms ook gegevens posten uit de persoonlijke levenssfeer, kunnen deze gegevens ook worden waargenomen.

Ook kan er relevante informatie worden gevonden in besloten online groepen. Uit de inventarisatie blijkt dat de politie een noodzaak ziet om in bepaalde gevallen gegevens te mogen vergaren en verwerken uit deze groepen ten behoeve van het handhaven van de openbare orde, bijvoorbeeld bij dreigende ernstige openbare-ordeverstoringen.

Tot slot is het soms relevant om gegevens te mogen opvragen bij derden. Hierbij kan worden gedacht aan het opvragen van gegevens bij een provider om de identiteit van een pseudonieme online account te achterhalen om ten behoeve van de handhaving van de openbare orde nodige maatregelen te treffen, zoals een gebiedsverbod opgelegd door de burgemeester.

Omdat we kunnen stellen dat openbare ordeverstoringen ook op een andere manier tot stand komen – vaker online dan vroeger – vind ik het op zichzelf logisch dat politie in deze context graag goed in staat gesteld wordt om in de online wereld gegevens te vergaren die ertoe doen voor hun taken. Heldere kaders hiervoor en goede waarborgen hierin zijn belangrijk.

Vervolgstappen
Ik kan me voorstellen dat er wetgeving nodig is voor het verruimen van de bevoegdheden van de politie om in het online domein informatie te vergaren die nodig is voor de handhaving van de openbare orde. Ik ga hierover met de burgemeesters, als gezag over handhaving van de openbare

[7] Wat betreft het doen van online onderzoek door gemeenten in het kader van de handhaving van de openbare orde en veiligheid op grond van artikel 172 Gemeentewet is tevens een verduidelijking voorbereid door middel van een handreiking voor gemeenteambtenaren. Uw Kamer wordt hierover afzonderlijk geïnformeerd.

orde, in gesprek. De huidige wettelijke taakstelling van artikel 3 Politiewet 2012 biedt geen voldoende specifieke grondslag in de gevallen dat hiermee een meer dan geringe inbreuk op grondrechten wordt gemaakt. Voordat ik definitief besluit welke vervolgstappen, zoals wetgeving, geschikt zijn, wil ik de behoefte en noodzaak inventariseren bij burgemeesters. De politie vervult de openbare-ordetaak immers onder gezag van de burgemeester. Ook wil ik inventariseren bij het OM vanwege de samenhang met het strafrecht. Ook wil ik eerst een internationale verkenning uitvoeren of en zo ja, hoe dit in andere landen is geregeld. Ook wil ik met stakeholders en belangengroepen in gesprek gaan.
Ik heb hierbij aandacht voor het belang van de taakuitvoering van de politie. Uiteraard zal ik daarbij ook de door de grondrechten van burgers, zoals het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer en de vrijheid van meningsuiting, gegeven grenzen in acht nemen.

Daarbij zal ik ook bezien welke waarborgen zouden kunnen worden toegepast, waaronder in ieder geval ook criteria die bepalen onder welke omstandigheden er gebruik mag worden gemaakt van bevoegdheden.
Het gezag van de burgemeesters over de politie bij de uitvoering van de taken voor de handhaving van de openbare orde door politie is hier onderdeel van. Ik vind het belangrijk dat het voor iedereen helder is hoe en door wie er wordt toegezien op een rechtmatige uitoefening van de bestaande en de mogelijke aanvullende bevoegdheden. Hierover ga ik in gesprek met de (regio)burgemeesters.

Reactie op aanvullende zaken uit de verkenning
In de verkenning zijn ook vraagstukken onderkend waar ik meer tijd voor nodig heb om nut en noodzaak te beoordelen. Hierbij kunt u denken aan het vergaren van informatie ten aanzien van groepen waarvan minderjarigen deel uitmaken, waarbij het gedrag van de groep kan leiden tot ernstige verstoringen in de openbare ruimte. U kunt hierbij denken aan jeugdige voetbalhooligans. Tenslotte wordt in de verkenning aangegeven dat de inzet van technologie die nu voor de opsporing van strafbare feiten gebruikt kan worden ook van belang kan zijn voor de openbare-ordetaak. Denk bijvoorbeeld aan het gebruik van ANPR-camera's. Ook hierop wil ik mij nader beraden.

In ieder geval zijn bevoegdheden als het tappen van telefoons, binnendringen in computers of smartphones en infiltratie ten behoeve van de openbare-ordetaak geen onderdeel van het gesprek en daar overweeg ik geen wetgeving voor. De inbreuk die deze bevoegdheden maken op grondrechten van burgers, kan niet worden gerechtvaardigd in het kader van de openbare orde-handhaving. Overigens is deze behoefte ook niet door de politie geuit en wordt het ook door mijn departement niet gezien als noodzakelijke bevoegdheden voor de openbare-ordehandhaving.

Bij de internationale verkenning die ik zal uitvoeren in de beoordeling van een eventueel wetsvoorstel zal ik nagaan hoe in andere landen de politiebevoegdheden voor politie voor de handhaving van de openbare orde verankerd zijn. Ook wil ik samen met samen met de gezagen, stakeholders en belangengroepen de wenselijkheid vanuit ethisch perspectief bekijken. Ik wil hierbij benadrukken dat dit een complexe operatie is. De vragen die voorliggen vragen om een zorgvuldige afweging die tijd kost. Ik zal met prioriteit maar ook zorgvuldig afwegen hoe de balans tussen taakuitvoering en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer het beste vorm gegeven kan worden.

Positie gezag
Tijdens het mondelinge vragenuur heeft uw Kamer tot slot ook vragen gesteld over de rol van het gezag ten aanzien van TOOI. In de praktijk heeft niet elke burgemeester te maken met TOOI en met door dit team ingewonnen informatie, maar elke burgemeester kan daarmee wel te maken krijgen. Het is daarom belangrijk dat de burgemeesters kennis hebben van de werkzaamheden van TOOI. Samen met de burgemeesters onderzoeken hoe we de invulling van hun gezagsrol kunnen verstevigen. Op dit moment worden op regionaal niveau informatiesessies gehouden om met burgemeesters in gesprek te gaan over het TOOI en over de rol van het gezag daarbij. Verder

ben ik in gesprek met burgemeesters en politie over het verstevigen van de invulling van het gezag op de huidige werkzaamheden van het TOOI. De gesprekken over de versteviging van de positie van het gezag zullen dit jaar en de eerste helft van 2024 nog doorlopen. Vanwege de institutionele positie van de burgemeester betrek ik hierbij ook mijn ambtgenoot van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.