**Kamerbrief over handreiking en verduidelijking juridisch kader online onderzoek gemeenten OOV**

Deze kamerbrief gaat over 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).

**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. Met bijgevoegde stukken geven de betrokken ministers 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 afgeschermde bronnen.

Er is een verkenning uitgevoerd naar online gegevensvergaring in het kader van de handhaving van de openbare orde door de politie (zie volgende document).

**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).

**Hoofdlijnen 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 tot op zekere hoogte als grondslag

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 bezien of aan de gestelde voorwaarden kan worden voldaan.

Advies is om de stappen die daarbij moeten worden doorlopen vooraf in een protocol vast te leggen. De handreiking dient ook ter ondersteuning bij het opstellen van zo’n protocol.



Terughoudendheid wordt geadviseerd ten aanzien van het gebruik van zogenoemde monitoringstools. 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.

**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.

Voor zover een nadere afweging nodig is, wordt gemeenten geadviseerd deze in een protocol vast te leggen.

Ook is in gesprekken met burgemeesters gebleken dat zij behoefte hebben aan meer duidelijkheid waar zij in concrete situaties online onderzoek naar mogen verrichten.

**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.

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.

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

(Uit: eerste halfjaarbericht politie, juni 2023)

**Inleiding**

Een belangrijke taak van de politie is het handhaven van de openbare orde onder gezag van de

burgemeester.

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.

Informatie kan worden verkregen 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.

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.

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.’

**Op basis van dit artikel (en bestaande jurisprudentie) mag politie informatie verzamelen ten behoeve van de handhaving van de openbare orde, mits dit niet meer dan een geringe inbreuk maakt op de persoonlijke levenssfeer.**

Het kan dan bijvoorbeeld gaan om niet-stelselmatige observatie en het in het openbaar

fotograferen van personen.

**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 het ministerie van JenV) 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 de Tweede 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.

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. 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.

Resultaat verkenning

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.

De politie werkt op basis van de huidige wet en jurisprudentie aan een vernieuwd handelingskader

voor het online gegevens vergaren. 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. Ook kan er relevante informatie worden gevonden in besloten online groepen.

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.

**Vervolgstappen**

Er is mogelijk wetgeving nodig 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. De minister van JenV gaat hierover met de burgemeesters, als gezag over handhaving van de openbare 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.

Ook wil de minister inventariseren bij het OM vanwege de samenhang met het strafrecht en internationaal verkenning of en zo ja, hoe dit in andere landen is geregeld. Ook gaat de minister met stakeholders en belangengroepen in gesprek.

Hierbij is aandacht voor het belang van de taakuitvoering van de politie en de grondrechten van burgers, zoals het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer en de vrijheid van meningsuiting, gegeven.

Ook wordt 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. Hierover gaat de minister in gesprek met de (regio)burgemeesters.

**Positie gezag**

Tijdens het mondelinge vragenuur heeft de Kamer 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.

De gesprekken over de versteviging van de positie van het gezag zullen dit jaar en de eerste helft van 2024 nog doorlopen.