

De wet gegevensvergaring openbare orde

Openbare-ordevraagstukken beginnen geregeld online of ontwikkelen in een hybride omgeving waarin online en offline voortdurend in elkaar overlopen (Moors et al., 2022; Postma et al. 2025; De Boer et al. 2024; De Veen et al. 2024). Dit betekent dat de politie ook online aanwezig moet zijn. Tegen deze achtergrond is het wetsvoorstel Gegevensvergaring Openbare Orde ontstaan (zie ook: TvP, 2025-4). Het voorstel beoogt de politie en burgemeesters een expliciete wettelijke basis te geven om persoonsgegevens te verzamelen uit publiek toegankelijke online bronnen bij (dreigende) ernstige verstoringen van de openbare orde en om personen die een substantiële rol hebben bij het organiseren of aanjagen van een ordeverstoring (langer) te kunnen volgen.

Het voorstel bevat meerdere procedurele waarborgen. Inzet vereist een bevel van de burgemeester en voorafgaande toetsing door de rechter-commissaris en is beperkt in duur. De bevoegdheden mogen worden toegepast bij een ernstige verstoring of bij aanwijzingen daarvoor. Niet-relevante gegevens moeten direct worden vernietigd; relevante gegevens mogen slechts tijdelijk worden bewaard. Daarnaast is expliciet bepaald dat de bevoegdheden niet mogen worden ingezet voor structureel of aaneengesloten toezicht, maar uitsluitend bij concrete en ernstige ordeverstoringen. Vijf jaar na inwerkingtreding volgt een wettelijke evaluatie.

Wetsvoorstel gegevensverzameling openbare orde¹

De kern van het voorstel bestaat uit twee onderscheiden bevoegdheden. De eerste bevoegdheid maakt het mogelijk om persoonsgegevens te zoeken en over te nemen uit publiek toegankelijke bronnen om een beeld te krijgen van de aard, omvang en ernst van een concrete (dreigende) ernstige verstoring van de openbare orde. Deze bevoegdheid is niet gericht op specifieke personen en mag niet worden ingezet voor algemeen of structureel onderzoek. De tweede bevoegdheid is persoonsgericht: wanneer aannemelijk is dat een individu een substantiële rol speelt bij een ordeverstoring, kan de politie deze persoon volgen in publiek toegankelijke online omgevingen en in dat kader persoonsgegevens verzamelen.

Verdieping van de wetgeving vanuit een burgerperspectief

De juridische discussie over dit wetsvoorstel richt zich vooral op klassieke criteria zoals proportionaliteit, subsidiariteit en grondrechtenbescherming. Daarnaast spelen vragen over het legaliteitsbeginsel en de voorzienbaarheid van open normen, de verenigbaarheid met artikel 8 EVRM en het risico op een chilling effect. Ook bestaat discussie over de noodzaak van de bevoegdheden en de rechtswaarborgen. Een andere, maar niet minder belangrijke, dimensie blijft vaak onderbelicht: hoe burgers bevoegdheden ervaren (zie ook Bantema et al. 2025). Door naar die perspectieven te kijken kan draagvlak en kwaliteit van wetgeving, maar ook politiewerk verbeterd worden.

Om deze perspectieven zichtbaar te maken, is in dit artikel gebruikgemaakt van een combinatie van empirische bronnen binnen een empirisch-juridische benadering. Allereerst zijn 144 consultatiereacties op het wetsvoorstel geanalyseerd en opgesplitst in 214 afzonderlijke argumenten.

¹ Er is een nieuwe versie van het wetsvoorstel die in de kern niet gewijzigd is, zie hier: [Wet gegevensvergaring politie openbareordedomein | Overheid.nl | Wetgevingskalender](#)

Die zijn thematisch gecodeerd in 7 categorieën, zorgen over grondrechten, normonzekerheid, technologische zorgen, wantrouwen in overheid, noodzaak van de wet en expliciete steun voor de wet.²

Daarnaast zijn tien semigestructureerde interviews met burgers afgenomen, geselecteerd op variatie in leeftijd, opleidingsniveau en digitale vaardigheid. In deze interviews is gewerkt met een scenario-gebaseerde methode, waarbij drie situaties centraal stonden: preventieve monitoring zonder concrete aanleiding, monitoring bij een verhoogde dreiging en monitoring na een incident. Binnen deze scenario's zijn factoren gevarieerd, zoals de ernst van de situatie, de mate van automatisering en de gerichtheid op individuen of groepen. Respondenten werd gevraagd hun afwegingen toe te lichten en aan te geven onder welke voorwaarden zij online monitoring acceptabel achten. De interviews zijn, met toestemming van de deelnemers, opgenomen, getranscribeerd en thematisch geanalyseerd. De combinatie van consultatieanalyse en interviews maakt het mogelijk om zowel collectieve zorgen als meer genuanceerde, contextafhankelijke afwegingen van burgers in kaart te brengen.³

Bescherming bieden tegen maatregelen die een ontmoedigend effect hebben op de uitoefening van grondrechten.

Drie terugkerende zorgen: grondrechten, vage definities en wantrouwen in technologie en overheid

De analyse van de consultatiereacties laat zien dat burgers toezicht niet principieel afwijzen, maar wel consistente en terugkerende zorgen formuleren. Drie thema's springen daarbij duidelijk naar voren.

De impact op grondrechten

De eerste en meest dominante zorg betreft de impact op grondrechten. Ongeveer 43% van de gecodeerde argumenten heeft direct betrekking op privacy, vrijheid van meningsuiting en demonstratierecht. In veel reacties wordt gewezen op het risico van een zogenoemd *chilling effect*: burgers vrezen dat de mogelijkheid van online monitoring ertoe leidt dat mensen zich terughoudender gaan uiten, zich minder snel organiseren of hun gedrag aanpassen uit angst om gevolgd te worden. Deze zorg wordt in de consultatie expliciet en normatief verwoord, bijvoorbeeld waar respondenten benadrukken dat *'vrijheden fundamenteel zijn en veiligheid geen excuus mag zijn om ze stelselmatig af te bouwen'* en dat *'een gezonde democratie begint bij vertrouwen in burgers, niet bij het verzamelen van hun data.'* Het gaat daarbij niet alleen om privacy als individueel recht, maar om de bredere vraag of burgers zich nog vrij voelen om deel te nemen aan het publieke debat. Dit is juridisch relevant, omdat het Europees mensenrechtenkader ook bescherming biedt tegen maatregelen die een ontmoedigend effect hebben op de uitoefening van grondrechten. Een bevoegdheid kan op papier beperkt zijn, maar in de beleving van burgers alomtegenwoordig worden, waardoor de feitelijke impact groter is dan de wetgever beoogt.

² Dank aan Rosanne Beijck, Tineke Pars, Lorenzo Heida en Romke Wielstra die dit uitvoerden in opdracht van en met het lectoraat Bestuur en Veiligheid in een Digitaliserende Samenleving binnen de Major (recht)vaardig met het recht van NHL Stenden Hogeschool.

³ Dank aan Jorrit ten hoeve die dit als afstudeeronderzoek uitvoerde in opdracht van het lectoraat Bestuur en Veiligheid in een Digitaliserende Samenleving van NHL Stenden Hogeschool.

Normonzekerheid

Een tweede belangrijke zorg betreft normonzekerheid. Circa 31% van de argumenten gaat over de vaagheid van kernbegrippen in het wetsvoorstel, zoals *'ernstige verstoring van de openbare orde'*. Hoewel deze open normen juridisch flexibiliteit bieden, worden zij door burgers vaak ervaren als gebrek aan duidelijkheid. In de consultatie komt dit scherp naar voren in reacties waarin wordt gewaarschuwd voor *'te veel ruimte voor willekeur, politieke kleur en discriminatie'* en waarin expliciet de vraag wordt gesteld *'wanneer een verstoring ernstig is'*. Deze formuleringen maken zichtbaar dat normonzekerheid door burgers niet alleen als technisch-juridisch probleem wordt gezien, maar als een fundamentele machtsvraag. Dat roept kernvragen op: wanneer valt gedrag onder deze wet, en wie bepaalt dat? Wanneer burgers hun juridische positie niet kunnen inschatten, ontstaat spanning met het legaliteitsbeginsel, dat vereist dat wetgeving voldoende voorzienbaar is. Normonzekerheid vertaalt zich daarmee direct in onzekerheid over rechtsbescherming en kan het vertrouwen in de overheid ondermijnen.

Wantrouwen ten aanzien van technologie en gegevensgebruik

Een derde terugkerend thema is wantrouwen ten aanzien van technologie en gegevensgebruik. Ongeveer 13% van de argumenten heeft betrekking op technologische zorgen en datagebruik. Monitoring wordt door burgers niet alleen gezien als het observeren van gedrag, maar ook als het classificeren en vastleggen ervan. Dit komt tot uitdrukking in reacties waarin wordt gesproken over *'het criminaliseren van burgers die wat plaatsen op sociale media'* en over *'een meer dan beperkte inbreuk op de persoonlijke levenssfeer'*. De angst richt zich minder op incidentele fouten en meer op de mogelijkheid dat gegevens langdurig worden opgeslagen en gebruikt in bredere analyses of risicoprofielen. In die perceptie verschuift het debat van privacy naar een bredere machtsvraag: wie controleert de informatie over burgers, en wat gebeurt daarmee? Deze zorg raakt aan de kern van de verhouding tussen overheid en burger in een digitale samenleving. 11% van alle argumenten bevatten verwijzingen naar wantrouwen in de overheid.

Waar de consultatie inzicht geeft in welke zorgen leven, geven de interviews meer zicht op overwegingen. Respondenten maken bijvoorbeeld een onderscheid tussen verschillende situaties: preventieve monitoring zonder concrete aanleiding wordt overwegend afgewezen, terwijl gerichte monitoring bij dreiging of na een incident vaker acceptabel wordt geacht, mits duidelijke waarborgen aanwezig zijn. Preventieve monitoring wordt daarbij ervaren als een fundamentele verschuiving in de relatie tussen overheid en burger, waarbij mensen *'bij voorbaat als potentiële verdachte worden behandeld'*. Tegelijkertijd wordt monitoring na een incident door velen als vanzelfsprekend gezien, mits deze gericht en tijdelijk blijft. Veiligheid is belangrijk in de afwegingen maar op een genuanceerde manier. Respondenten koppelen veiligheid direct aan hun acceptatie van monitoring: ze zien het als een gerechtvaardigd middel om veiligheid te waarborgen bij reële dreigingen, mits het beperkt, verantwoord en met respect voor privacy wordt ingezet.

Legitimiteit zit in zichtbare begrenzing

Uit de data komt naar voren dat weerstand vooral zichtbaar is bij het ervaren risico van structureel toezicht en onduidelijke of rekbare grenzen. Een bevoegdheid kan juridisch correct zijn, maar toch als illegitiem worden ervaren wanneer die grenzen voor burgers niet zichtbaar of voorspelbaar zijn. Dit kan leiden tot wantrouwen en gedragsverandering, zoals terughoudendheid in expressie, waardoor wetgeving onbedoeld verdergaande effecten krijgt. Opvallend is dat deze zorgen nauw aansluiten bij juridische kernbegrippen als proportionaliteit, subsidiariteit, voorzienbaarheid en rechtsbescherming. Burgerperspectieven maken zichtbaar waar wetgeving als rechtvaardig wordt ervaren en waar niet, en wijzen op mogelijke tekortkomingen die in formele juridische analyses minder snel naar voren komen.

Versterking van het wetsvoorstel: van bevoegdheid naar begrenzing

Vervolgens is een terechte vraag hoe het wetsvoorstel kan worden versterkt op basis van deze inzichten. Een eerste stap ligt in het concreter formuleren van kernbegrippen. Hoewel open normen onvermijdelijk zijn, kan een nadere afbakening van begrippen zoals *'ernstige verstoring van de openbare orde'* bijdragen aan meer voorzienbaarheid. Dat wil zeggen dat mensen weten wat ze kunnen verwachten van de politie. Door expliciet te maken dat het moet gaan om een onmiddellijk en substantieel risico op geweld, wanordelijkheden of ernstige verstoringen, en dat reguliere middelen onvoldoende zijn, wordt duidelijker wanneer de bevoegdheid mag worden ingezet.

Burgerperspectieven maken zichtbaar waar wetgeving als rechtvaardig wordt ervaren en waar niet.

Daarnaast is transparantie essentieel. Uit de consultatiereacties blijkt dat een belangrijk deel van het wantrouwen samenhangt met het onzichtbare karakter van online monitoring. Bevoegdheden die zich online afspelen, onttrekken zich aan het directe zicht van burgers en worden daardoor sneller als alomvattend of onbeheersbaar ervaren. Periodieke publieke rapportages over de inzet, frequentie en resultaten van de bevoegdheid kunnen mogelijk bijdragen aan democratische controle en het gevoel dat de overheid verantwoording aflegt. Transparantie maakt de inzet van bevoegdheden niet alleen controleerbaar, maar ook maatschappelijk bespreekbaar.

Ook onafhankelijke controle speelt een belangrijke rol. Hoewel het wetsvoorstel voorziet in voorafgaande toetsing door de rechter-commissaris, blijkt uit zowel burgerinterviews als consultatiereacties dat vertrouwen niet alleen afhangt van het bestaan van waarborgen, maar ook van de zichtbaarheid en begrijpelijkheid daarvan. Aanvullende vormen van externe controle, bijvoorbeeld via toezichthoudende instanties of periodieke evaluaties door onafhankelijke organen, kunnen dit vertrouwen versterken. Burgers willen niet alleen weten dat er grenzen zijn, maar ook dat deze daadwerkelijk worden gehandhaafd. Expliciete verankering van grondrechten in de wettekst kan dit verder ondersteunen, doordat zichtbaar wordt gemaakt dat veiligheid en vrijheid niet tegenover elkaar staan, maar in onderlinge samenhang moeten worden afgewogen.

Tot slot is het van belang om rekening te houden met de dynamiek van de digitale omgeving. Respondenten wijzen erop dat technologische ontwikkelingen de reikwijdte en impact van toezicht snel kunnen vergroten. Wat vandaag als proportioneel wordt beschouwd, kan dat morgen niet meer zijn. Een kortere en meer frequente evaluatietermijn kan daarom fungeren als een belangrijke veiligheidsklep, waarmee tijdig kan worden bijgestuurd wanneer de proportionaliteit of effectiviteit in de praktijk onder druk komt te staan.

Burgerperspectieven als waardevol inzicht voor online politiewerk

Alhoewel een consultatie niet een representatief beeld heeft (want vrijwillige en selectieve deelname) kunnen deze, zeker in combinatie met de contextgerichte interviews, waardevolle aanknopingspunten bieden voor online politiewerk en sluiten inhoudelijk aan bij kernbegrippen als proportionaliteit en rechtsbescherming.

Daarmee vormen zij niet alleen input voor meer gedragen wetgeving, maar zijn ze ook een belangrijk signaal voor de politiepraktijk. Voor de politie betekent dit dat de inzet van bevoegdheden niet alleen juridisch correct moet zijn, maar ook zichtbaar begrensd en uitlegbaar. Toezicht wordt vooral geaccepteerd wanneer het gericht is, tijdelijk blijft en gekoppeld is aan concrete dreigingen. Wanneer burgers het gevoel krijgen dat zij voortdurend en ongericht worden gevolgd, kan dit leiden tot terughoudendheid en minder deelname aan het publieke debat, wat zowel de legitimiteit als effectiviteit van politiewerk ondermijnt.

Waar mogelijk kan de politie meer uitleg geven over het doel en de grenzen van bevoegdheden, zodat onzichtbaar politiewerk beter begrijpelijk wordt. Dit vraagt om een zekere openheid en kwetsbaarheid in de uitvoering. Tegelijkertijd bestaat er een serieus dilemma: te veel openheid kan de effectiviteit schaden, terwijl te weinig openheid wantrouwen vergroot. Het vinden van een balans is daarom cruciaal.



Dr. Willem Bantema is lector Bestuur en Veiligheid in een Digitaliserende Samenleving /Thorbecke Academie en lid van de data-ethiek commissie Fryslan (DKF). Hij doet momenteel onderzoek naar burgerperspectieven op openbare-orde surveillance in besloten online groepen.
willem.bantema@nhlstenden.com

Geraadpleegde literatuur

Bantema, W., Strikwerda, L., Bartelds, A., Schreurs, W., Postma, L., Sajoe, D., & Stol, W. (2025). Geen open deur: Burgerperspectieven op overheidssurveillance in online besloten groepen. *Tijdschrift voor Veiligheid*, 24(3), 14–36.

Moors, H., et al. (2022). *Avondklokrellen: Lokale dynamiek in een mondiale crisis. Analyse van de voedingsbodem van de ordeverstoringen in vier Noord-Brabantse steden*. EMMA.

Postma, L., De Boer, D., & Bantema, W. (2025). *Schuldig tot het tegendeel bewezen is? Een evaluatie van de (online) aanpak van een gemeente en politie naar aanleiding van online onrust*. Thorbecke Academie / NHL Stenden Hogeschool.

De Boer, D., Postma, L., & Bantema, W. (2024). *Gehackt, of toch online aangejaagd? Een evaluatie van de (online) aanpak van de gemeente Alkmaar na de Legia Warszawa-incidenten*. Thorbecke Academie / NHL Stenden Hogeschool.

De Veen, L., Eysink Smeets, M., & Moors, H. (2024). *Fenomeenkaart online aangejaagde ordeverstoringen*. Den Haag.