Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2025–2026

29 628 Politie

Nr. 1315

BRIEF VAN DE AUTORITEIT PERSOONSGEGEVENS

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 maart 2026

Met deze brief informeert de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) u over de bevindingen uit het onderzoek uitgevoerd naar de verwerking van persoonsgegevens door het Team Openbare Orde Inlichtingen (TOOI), een onderdeel van de politie dat heimelijk informatie vergaart over burgers met het oog op handhaving van de openbare orde. Op 16 oktober 2024 heeft de AP uw commissie geïnformeerd over de start van dit onderzoek, dat is uitgevoerd naar aanleiding van zorgen van de AP en een adviesaanvraag van uw Kamer voortvloeiend uit gelijke zorgen.[1]

Om het door uw Kamer verzochte beeld te krijgen van de activiteiten van TOOI, heeft de AP gesprekken met de politie gevoerd, informatie opgevraagd en gegevens ter plekke ingezien, waaronder verslagen van gesprekken met informanten (bruto-verslagen). De AP heeft in het kader van het onderzoek de volgende vragen gesteld:

- Hoe functioneert het TOOI en welke gegevens worden er daarbij door het TOOI verwerkt;
- Hoe lopen de gegevensstromen naar en vanuit het TOOI;
- En volstaan de grondslagen waarop de politie zich beroept voor deze verwerkingen.

De bevindingen uit dit onderzoek heeft de AP gebundeld in een rapport van bevindingen. Conform adviesaanvraag heeft de AP de korpschef om haar zienswijze daarop gevraagd, ook wat betreft de vertrouwelijkheid van de informatie in het rapport. In lijn met die zienswijze heeft de AP besloten het rapport niet openbaar te maken, maar om het vertrouwelijk te delen met uw Kamer[2].

[1] Op 17 april 2024 heeft de Tweede Kamer de AP verzocht onderzoek te doen naar de activiteiten van het TOOI (Kamerstuk 29 628, nr. 1215). Dit was naar aanleiding van een motie van de leden Omtzigt (NSC) en Mutluer (GroenLinks-PvdA) d.d. 30 januari 2024 (Kamerstuk 29 628, nr. 1204).

[2] Ter vertrouwelijke inzage gelegd, alleen voor de leden, bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

kst-29628-1315
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2026

Het rapport wordt ter inzage gelegd bij het CIP (Centraal Informatiepunt) van de Tweede Kamer. Hieronder vat de AP de openbare bevindingen, conclusies en aanbevelingen samen.

Momenteel ontoereikend wettelijk kader voor het heimelijk verzamelen en verwerken van persoonsgegevens door het TOOI

De AP heeft in het onderzoek het volgende geconstateerd. Door het ontbreken van een specifieke grondslag voor de heimelijke inwinning van inlichtingen over bepaalde personen in het kader van de handhaving van de openbare orde, beroept de politie zich voor de inwinningsactiviteiten van het TOOI op artikel 3 Politiewet (Pw). Artikel 3 Pw biedt echter een ontoereikend grondslag wanneer met de inwinning van inlichtingen een min of meer compleet beeld van bepaalde aspecten van het privéleven van mensen kan worden verkregen. De AP heeft in het onderzoek vastgesteld dat de inwinningsactiviteiten van het TOOI in verschillende onderzochte gevallen de politie in staat stelt wel zo'n min of meer compleet beeld van bepaalde aspecten van het leven van mensen te vormen. Denk aan het langdurig inwinnen van informatie over een bepaalde persoon en gedetailleerde gegevens over iemands privéleven, zoals informatie over relaties of gezondheidssituatie. De gegevensverzameling die gepaard gaat met deze TOOI-activiteiten maakt daarmee *meer dan een geringe inbreuk* op het recht op bescherming van persoonsgegevens en het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer van mensen en kunnen niet met een beroep op artikel 3 Pw worden gerechtvaardigd.

Ook constateert de AP dat er een grondslag ontbreekt voor de verwerking van persoonsgegevens van potentiële informanten door het TOOI. En dat het TOOI in sommige gevallen bijzondere persoonsgegevens verwerkt, zonder dat daarvoor een toereikende grondslag bestaat.

Wanneer persoonsgegevens zijn verzameld zonder dat daarvoor een toereikende grondslag bestaat, kan de politie deze gegevens ook niet op een rechtmatige wijze verder verwerken, bijvoorbeeld in analyses. De Wet politiegegevens vereist immers dat de politie alleen persoonsgegevens mag verwerken als deze rechtmatig zijn verkregen.

De politie oefent voor wat betreft de handhaving van de openbare orde haar bevoegdheden uit onder het gezag van de burgemeester. De AP constateert dat het echter vaak niet duidelijk is onder het gezag van welke burgemeester het TOOI opereert wanneer het gaat over de beslissing om het TOOI informatie te laten vergaren en persoonsgegevens te laten verwerken. Daarnaast wordt het gezag in de praktijk niet in die mate uitgeoefend dat gesproken kan worden van een adequate rechtsstatelijke controle. De AP benadrukt dat de huidige maatregelen die door de politie in samenwerking met de Regioburgemeesters zijn genomen – zoals het oprichten van Adviescommissies – niet kunnen waarborgen dat de burgemeester wél op betekenisvolle wijze invulling geeft aan zijn gezag over het TOOI. Het ontbreken van deze betekenisvolle invulling van het gezag, leidt er vervolgens ook toe dat de democratische controle door de gemeenteraad onvoldoende tot uitdrukking kan komen.

Al met al kan de AP niet anders dan concluderen dat er momenteel niet voor alle verwerkingen van persoonsgegevens door het TOOI een zodanig duidelijke en nauwkeurige grondslag bestaat dat deze gegevensverwerkingen altijd rechtmatig zijn. Daarbij komt dat het ontbreken van betekenisvolle invulling van het gezag van de burgemeester over TOOI niet alleen leidt tot een gebrekkig toezicht op de activiteiten van TOOI, maar

ook gevolgen heeft voor de mogelijkheid van de gemeenteraad om hierover democratische controle uit te oefenen.

Politieke weging benodigd omtrent werkzaamheden van het TOOI in huidige vorm

De conclusies die de AP trekt in het onderzoek zijn reden om de Tweede Kamer op te roepen tot actie.

Het is in de visie van de AP noodzakelijk dat over de activiteiten van het TOOI, de grenzen waarbinnen deze zouden moeten plaatsvinden en de invulling van het gezag omtrent de inzet ervan een breed politiek debat wordt gevoerd. Vooral gaat het dan om het via informanten stelselmatig verzamelen van informatie over individuen die mogelijk betrokken zijn bij (dreigende) openbare ordeverstoringen. Als uit een debat van uw Kamer blijkt dat hiervoor geen breed politiek draagvlak bestaat, zullen deze activiteiten, waarvan de AP heeft geconstateerd dat ze niet altijd binnen het huidige wettelijke kader vallen, moeten stoppen. Als uit een debat van uw Kamer wel blijkt dat er een breed politiek draagvlak is, zal een duidelijker wettelijk kader moeten worden geschapen. Op die manier wordt gewaarborgd dat de verwerkingen beperkt blijven tot datgene wat strikt noodzakelijk en proportioneel is en door de wetgever is afgewogen en in lijn met het evenredigheidsbeginsel is bevonden. Blijft dergelijke wetgeving achterwege, dan zullen de gegevensverwerkingen van het TOOI moeten worden teruggebracht tot datgene waarvoor wel een grondslag bestaat. De AP zal hierop toezien en daartoe de benodigde acties ondernemen.

Daarnaast wijst de AP graag op het volgende. Momenteel wordt door het Ministerie van Justitie en Veiligheid het wetsvoorstel gegevensvergaring openbare orde voorbereid.[3] In dit wetsvoorstel wordt een bevoegdheid geregeld voor het *online* vergaren van informatie in het kader van de handhaving van de openbare orde (inclusief persoonsgegevens over individuen in relatie tot te verwachten ernstige openbare ordeverstoringen). De AP vindt het terecht dat ten aanzien van het online vergaren van inlichtingen een expliciete wettelijke grondslag nodig wordt geacht, en ziet dezelfde noodzaak bij de huidige activiteiten van het TOOI.

Inbreuk op grondrechten vereist duidelijke en nauwkeurige wetgeving

De constateringen in het onderzoek naar gegevensverwerking door het TOOI staan niet op zichzelf. De AP heeft de afgelopen jaren vaker geconstateerd dat de wetgever aan zet is om duidelijke en nauwkeurige wetgeving op te stellen om de rechtmatige verwerking van persoonsgegevens te waarborgen.[4] Alleen met een duidelijke en nauwkeurige wettelijke regeling, die bovendien in lijn moet zijn met het evenredigheidsbeginsel, mag de overheid inbreuk maken op de grondrechten van mensen. Dergelijke wetgeving voorkomt willekeur bij het optreden van de politie en waarborgt dat dergelijke inbreuken democratisch zijn gelegitimeerd. Dit vormt een wezenlijke pijler van de democratische rechtsstaat. Dit is bovendien van belang nu de AP in toenemende mate ziet dat individuen worden gevolgd in hun dagelijks leven, bijvoorbeeld door het verzamelen van informatie op internet, de inzet van technische surveillancemiddelen of het uitwisselen en koppelen van gegevens tussen

[3] Zie Wet gegevensvergaring openbare orde.
[4] Zie o.a. het wetgevingsadvies van de AP over de eerste aanvullingswet nieuwe Wetboek van Strafvordering en de oproep van de AP omtrent het beleidskader OSINT.

verschillende (overheids)organisaties. In alle gevallen is een duidelijke wettelijke grondslag nodig.

De AP vindt het belangrijk te wijzen op de risico's die gepaard gaan met deze ontwikkelingen. Het stukje bij beetje inperken van grondrechten draagt het risico in zich dat de som der delen leidt tot een onevenredige inbreuk op grondrechten. En de ervaring leert dat het terugdraaien van genomen maatregelen of verleende bevoegdheden maar weinig gebeurt. Een ander belangrijk aspect is het *chilling effect* dat kan optreden en ook andere grondrechten raakt, zoals demonstratievrijheid: de mogelijkheid bestaat dat mensen steeds minder gebruik zullen (durven) maken van hun grondwettelijke vrijheden.

Een rechtvaardige en leefbare samenleving wordt gevormd door de bescherming van fundamentele rechten en vrijheden van individuen, waaronder het recht op bescherming van persoonsgegevens. Het is de taak van de wetgever om een wettelijk kader tot stand te brengen dat het mogelijk maakt de verschillende belangen en rechten die moeten worden beschermd met elkaar te verzoenen. Bovendien moet steeds kritisch worden beoordeeld of de inbreuken die de overheid meent te moeten maken op de grondrechten van mensen ook daadwerkelijk noodzakelijk zijn en in redelijke verhouding staan tot het doel. Daarnaast is het van belang ook steeds het grotere geheel, de optelsom, hierbij in ogenschouw te houden.

Tot slot

Met deze brief bent u beknopt geïnformeerd over de bevindingen van het onderzoek dat de AP heeft uitgevoerd naar de verwerking van persoonsgegevens door het TOOI. Eventuele vragen omtrent dit onderwerp die in deze brief niet beantwoord zijn, bespreekt de AP graag in een besloten briefing met de leden van uw Commissie.

Voorzitter Autoriteit Persoongegevens,
A. Wolfsen