

Vertrouwelijk/Aangetekend

Gemeente Delft
T.a.v. het college van burgemeester en wethouders
Stationsplein 1
2611 BV DELFT

Datum
3 februari 2026

Ons kenmerk
2026-002533

Onderwerp

Besluit tot oplegging van een bestuurlijke boete

Geacht college,

De Autoriteit Persoonsgegevens (hierna: AP) heeft onderzoek gedaan naar de verwerking van persoonsgegevens door het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Delft (hierna: het college) in een zogenoemde krachtenveldanalyse van de islamitische gemeenschap. De AP stelt op basis van dat onderzoek vast dat het college persoonsgegevens heeft verwerkt zonder over een toereikende grondslag te beschikken. Ook heeft het college bijzondere persoonsgegevens verwerkt, zonder dat het zich kan beroepen op een uitzondering op het verwerkingsverbod voor bijzondere persoonsgegevens. Het college heeft hiermee gehandeld in strijd met het rechtmatigheidsbeginsel en het verwerkingsverbod voor bijzondere persoonsgegevens (artikel 5, eerste lid, aanhef en onder a, gelezen in samenhang met artikel 6, eerste lid, respectievelijk artikel 9, eerste lid, van de Algemene verordening gegevensbescherming; hierna: AVG).

De AP besluit om handhavend op te treden tegen het college, omdat het college gelet op de hoeveelheid en de bijzondere aard van de verwerkte persoonsgegevens wist – of had moeten weten – dat de verwerking inbreuk maakt op het recht op de bescherming van persoonsgegevens. De AP vindt dit ernstig en acht het daarom noodzakelijk en passend om het college een bestuurlijke boete op te leggen van € 25.000,00. Daarnaast legt de AP een verwerkingsbeperking op, die regelt dat het college de krachtenveldanalyse nog enkel mag bewaren voor het faciliteren van de rechten van betrokkenen en voor het voeren van gerechtelijke procedures. Onderaan dit besluit is vermeld wat een belanghebbende kan doen indien deze het niet eens is met dit besluit.

Datum
3 februari 2026

Ons kenmerk
2026-002533

1. Context van de overtreding

De afgelopen decennia waren er in de samenleving grote zorgen over extremisme en terrorisme, mede door de oorlog in Syrië (vanaf 2011) en aanslagen in Europa (2015 en 2016). Circa 300 personen zijn vanuit Nederland uitgereisd naar Syrië en Irak, waarvan het leeuwendeel zich heeft aangesloten bij ISIS, voor het grootste deel in de periode 2013-2016.¹ De angst voor terroristisch geweld in eigen land nam toe en de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (hierna: NCTV) waarschuwde in dreigingsbeelden voor de invloed van het salafisme en jihadistisch gedachtegoed als gevaar voor de democratische rechtsorde.

Vanaf 2014 drongen de Rijksoverheid, de Vereniging Nederlandse Gemeenten en de NCTV aan op een stevige lokale aanpak van radicalisering en uitreizen.² Gemeenten kregen hierin een centrale rol, waarbij de NCTV hamerde op het belang van kennis, netwerken en onderling vertrouwen.³ Gemeenten constateerden echter dat zij weinig zicht hadden op wat er speelde binnen hun islamitische gemeenschappen.⁴ De AP heeft vernomen dat uw gemeente is geconfronteerd met (veelal jonge) uitreizigers naar jihadistisch strijdgebied. Vanuit de behoefte om het bestaande beeld te toetsen en beleid mogelijk verder aan te scherpen is, mede op advies van de NCTV, een extern onderzoeksbureau ingeschakeld. Dit bureau bracht via zogenoemde krachtenveldanalyses de sociale structuren en sleutelfiguren in kaart. In de gevallen die bij de AP bekend zijn, werden deze onderzoeken betaald met zogenoemde versterkingsgelden van de Rijksoverheid, na goedkeuring van aanvragen door de NCTV.

De AP stelt vast dat de islamitische gemeenschap niet steeds is benaderd als partner binnen het maatschappelijk middenveld, maar in voorkomende gevallen als onderwerp van onderzoek in een veiligheidsframe.

Ook het college heeft gebruik gemaakt van het desbetreffende onderzoeksbureau en heeft daarvan een krachtenveldanalyse ontvangen. Het nu voorliggende besluit heeft uitsluitend betrekking op het *gebruiken* (voorhanden hebben) van de krachtenveldanalyse door het college, en niet op het daaraan ten grondslag liggende *onderzoek*. Het onderzoek zelf valt buiten de scope van deze beschikking, omdat die verwerkingen meer dan vijf jaar geleden hebben plaatsgevonden met als gevolg dat de termijn om ook daarvoor een boete op te kunnen leggen inmiddels is verstreken.

2. Geconstateerde overtreding

2.1. De feiten

¹ Cijfers van de AIVD, te raadplegen via <<https://www.aivd.nl/onderwerpen/terrorismen/uitreizigers-en-terugkeerders>>.

² Vergelijk de Kamerbrief van de ministers van Veiligheid en Justitie en van Sociale zaken en werkgelegenheid van 29 augustus 2014 (Kamerstukken II 2013/14, 29 754, nr. 253) en de *Factsheet radicalisering* van de VNG van 15 januari 2015.

³ Vergelijk de *Handreiking aanpak van radicalisering en terrorismebestrijding op lokaal niveau* van de NCTV van november 2014.

⁴ Vergelijk bijvoorbeeld ow. 2.4 van de uitspraak van de rechtbank Den Haag van 12 februari 2025 (ECLI:NL:RBDHA:2025:1562).

Datum

3 februari 2026

Ons kenmerk

2026-002533

Het college heeft inmiddels erkend – als verwerkingsverantwoordelijke – de krachtenveldanalyse te hebben ontvangen, en vervolgens te hebben opgeslagen, geraadpleegd en gebruikt voor het versterken van de informatiepositie. De krachtenveldanalyse bevat (bijzondere) persoonsgegevens van 16 personen. Het betreft naamgegevens, en vaak geboortjaar van bestuurders van moskeeën en andere organisaties. Voorts zijn gegevens over welke levensbeschouwelijke overtuiging, religie en/of stroming binnen deze religie wordt aanhangen alsmede welke (familie-)relaties deze personen binnen de gemeenschap onderhouden en een beschrijving van de onderlinge verhoudingen. Daarnaast bevatten de krachtenveldanalyses opmerkingen over opleidings- en kennisniveau van deze personen en in enkele individuele gevallen is nog andere informatie opgenomen zoals politieke voorkeur, banden met andere organisaties, werkgever of woonplaats. Binnen de gemeente is de krachtenveldanalyse beperkt toegankelijk geweest voor een viertal personen. De krachtenveldanalyse is door de gemeente alleen verstrekt aan de eigen advocaat in verband met een gerechtelijke procedure. Voorts heeft het college B&W Delft verklaard dat [het onderzoeksbureau] de krachtenveldanalyse per ongeluk per e-mail heeft verstrekt aan de NCTV door een verkeerd e-mailadres te gebruiken. Dit zijn verwerkingen als bedoeld in artikel 4, aanhef en onder 2 van de AVG.

2.2. Overtreding 1: verwerking zonder toereikende grondslag

Op basis van het rapport⁵ concludeert de AP – zoals het college eveneens heeft erkend – dat het college niet beschikte over een toereikende grondslag voor de hierboven vermelde verwerkingen. Er is geen voldoende duidelijk en nauwkeurig geformuleerde wettelijke verplichting of opgedragen publieke taak waar het college zich succesvol op kan beroepen als grondslag voor de hiervoor beschreven verwerking van persoonsgegevens. Daardoor is niet voldaan aan de voorwaarden van artikel 6, eerste lid, aanhef en onder c respectievelijk e, van de AVG.

2.3. Overtreding 2: verwerking in strijd met het verwerkingsverbod voor bijzondere persoonsgegevens

Op basis van het rapport concludeert de AP eveneens – en ook dit erkent het college – dat het college bijzondere persoonsgegevens heeft verwerkt in strijd met het daarvoor geldende verwerkingsverbod, neergelegd in artikel 9 van de AVG. Het college kan zich weliswaar beroepen op een uitzondering op dat verbod ten aanzien van een deel van de gegevens (namelijk de gegevens die door de betrokkenen zelf op online platforms openbaar zijn gemaakt), maar dat geldt niet voor de gegevens die niet afkomstig zijn uit openbaar toegankelijke online bronnen, waaronder in elk geval de samengestelde overzichten op grond van gecombineerde bronnen.

2.4. Duur van de overtreding

De overtreding ving aan in maart 2018. In die maand heeft het college de krachtenveldanalyse ontvangen. De AP stelt vast dat de overtreding is geëindigd op 15 oktober 2021.⁶ Vanaf deze datum was het noodzakelijk voor het college om de krachtenveldanalyse te bewaren om rechten van betrokkenen te

⁵ Toezichthouders van de AP hebben de bevindingen van het onderzoek vastgelegd in een rapport van 8 januari 2026.

⁶ Op die datum publiceerde NRC een achtergrondartikel over het onderzoeksbureau, te raadplegen via <https://www.nrc.nl/nieuws/2021/10/15/avg-a4061964>.

Datum
3 februari 2026

Ons kenmerk
2026-002533

faciliteren (zoals het inzagerecht) en voor de bewijsvoering in eventuele rechtszaken.⁷ Het college heeft verklaard dat het bewaren van de krachtenveldanalyse beperkt is tot wat strikt noodzakelijk is voor dit doel.⁸ Hierdoor ontstond een grondslag voor deze verwerking en was het verwerkingsverbod niet meer van toepassing.

3. Bestuurlijke boete

De AP ziet aanleiding om gebruik te maken van haar bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete. Deze boete moet doeltreffend, evenredig en afschrikwekkend zijn. Op grond van artikel 3:4, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht mogen de nadelige gevolgen van een besluit niet onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen. Bij de uitoefening van de boetebevoegdheid hanteert de AP ten aanzien van overheden de Boetebeleidsregels Autoriteit Persoonsgegevens. De AP ziet in de specifieke omstandigheden van dit geval aanleiding om af te wijken van de daarin opgenomen boetebedragen, en acht een boete van € 25.000,00 passend. Daarbij neemt de AP het volgende in aanmerking.

Vooropgesteld moet worden dat de boete niet wordt opgelegd voor het uitvoeren van het onderzoek, maar slechts voor het – samengevat weergegeven – voor handen hebben van de krachtenveldanalyse in strijd met de artikelen 5, 6 en 9 van de AVG. Dat gezegd hebbende, geldt wél dat deze overtredingen van zodanige ernst zijn, dat alleen een bestuurlijke boete voldoet aan het vereiste dat de opgelegde maatregel doeltreffend, evenredig en afschrikwekkend is. De krachtenveldanalyse bevat namelijk (bijzondere) persoonsgegevens. De AP vindt dit buitengewoon ernstig, maar constateert ook dat het gaat om een eenmalige situatie ten aanzien van een relatief beperkt aantal betrokkenen. De AP weegt zwaar dat de overtreding die aan de boete ten grondslag ligt, betrekkelijk kort heeft geduurd.

De AP weegt ook mee dat de overtredingen zich hebben afgespeeld in een complex politiek-bestuurlijk krachtenveld dat mede werd gevormd door de maatschappelijke onrust rond uitreizigers. Daarin is een dynamiek ontstaan waarin ook de politiek en Rijksoverheid een rol hebben gehad. Gemeenten kregen nieuwe verantwoordelijkheden en zagen zich tegelijkertijd voor een informatieachterstand gesteld (vergelijk paragraaf 1). Een zekere handelingsverlegenheid is daardoor invoelbaar. Achteraf kan worden vastgesteld dat het college zich onvoldoende bewust is geweest van de eigen rol en verantwoordelijkheid.

Tot slot gaat het om een situatie die zich bijna vijf jaar geleden heeft voorgedaan. Het college is in de tussentijd tot inkeer gekomen. Het college heeft verantwoording afgelegd, zowel in politiek-bestuurlijke zin als in juridische zin door de erkenning van de overtredingen tegenover de AP. Herhaling van een soortgelijke misstap ligt daarom naar het oordeel van de AP niet voor de hand.

⁷ Vergelijk artikel 6, eerste lid, aanhef en onder e, van de AVG gelezen in verbinding met de artikelen 21 en 128, vijfde lid, van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, artikel 160, eerste lid, aanhef en onder f, van de Gemeentewet en artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht. Zie ook de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State 14 januari 2026, (ECLI:NL:RVS:2026:226).

⁸ Artikel 5, eerste lid, aanhef en onder c, van de AVG.

Datum
3 februari 2026

Ons kenmerk
2026-002533

4. Verwerkingsbeperking

Zoals vermeld in paragraaf 2.4, beschikt het college thans over een grondslag voor het opgeslagen houden van de krachtenveldanalyse voor zover dat gebeurt met het doel om betrokkenen hun rechten onder de AVG te kunnen faciliteren, en het document te verstrekken aan betrokkenen voor gebruik in gerechtelijke procedures. Daarmee is die verwerking op dit moment rechtmatig. De AP ziet evenwel aanleiding om te verzekeren dat de krachtenveldanalyse in de toekomst niet voor een ander doel wordt gebruikt, en legt daarom de volgende verwerkingsbeperking op, met toepassing van artikel 58, tweede lid, aanhef en onder f, van de AVG.

Het college mag de krachtenveldanalyse – totdat deze wordt vernietigd – uitsluitend opgeslagen houden en gebruiken om de rechten van betrokkenen te faciliteren, en om het document via belanghebbenden of een rechter in te brengen in een gerechtelijke procedure (dan wel om het document te verstrekken aan betrokkenen met het oog op zo'n procedure). Daarbij brengt de AP in herinnering dat het college er op grond van artikel 32 van de AVG toe gehouden is om de toegang tot het document aantoonbaar te beperken tot de persoon (of personen) die uit hoofde van hun functie de toegestane verwerkingen moeten kunnen uitvoeren. Iedere verwerking die valt buiten de vermelde beperking, is op grond van artikel 83, vijfde lid, aanhef en onder e, van de AVG onderworpen aan een bestuurlijke boete van maximaal € 20.000.000,00.

5. Besluit

De Autoriteit Persoonsgegevens:

- 1) legt aan het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Delft een bestuurlijke boete op van € 25.000,00 (zegge: vijftienduizend euro) voor het overtreden van artikel 5, eerste lid, aanhef en onder a, gelezen in samenhang met artikel 6, eerste lid, en artikel 9 van de AVG;
- 2) legt aan het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Delft een verwerkingsbeperking op, inhoudende dat de krachtenveldanalyse uitsluitend mag worden opgeslagen en gebruikt om de rechten van betrokkenen te faciliteren, en om het document via betrokkenen of een rechter in te brengen in een gerechtelijke procedure (dan wel om het document te verstrekken aan betrokkenen met het oog op zo'n procedure).

Hoogachtend,
Autoriteit Persoonsgegevens

w.g. Wolfsen

mr. A. Wolfsen
voorzitter



Datum
3 februari 2026

Ons kenmerk
2026-002533

Rechtsmiddelenclausule

Indien een belanghebbende het niet eens is met dit besluit, kan deze binnen zes weken na de datum van verzending van het besluit digitaal of op papier een bezwaarschrift indienen bij de AP. Ingevolge artikel 38 van de Uitvoeringswet AVG schort het indienen van een bezwaarschrift de werking van de beschikking tot oplegging van de bestuurlijke boete op. De AP zal pas tot invordering overgaan, nadat het besluit onherroepelijk is geworden.

Voor het digitaal indienen van bezwaar, zie <https://www.autoriteitpersoonsgegevens.nl>, onder het kopje Contact, blokje “Bezwaar of ontevreden over de AP”.⁹ Het adres voor het indienen op papier is Autoriteit Persoonsgegevens, Postbus 93374, 2509 AJ DEN HAAG.

⁹ Of ga direct naar <<https://www.autoriteitpersoonsgegevens.nl/contact/bezwaar-maken>>.

**AP**bescherming in een
digitale wereld

Autoriteit Persoonsgegevens
Postbus 93374, 2509 AJ Den Haag
T 070 8888 500
autoriteitpersoonsgegevens.nl

Vertrouwelijk/Aangetekend

Gemeente Ede
T.a.v. het college van burgemeester en wethouders
Postbus 9022
6710 HK EDE

Datum

3 februari 2026

Ons kenmerk

2026-002530

Onderwerp

Besluit tot oplegging van een bestuurlijke boete

Geacht college,

De Autoriteit Persoonsgegevens (hierna: AP) heeft onderzoek gedaan naar de verwerking van persoonsgegevens door het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Ede (hierna: het college) in een zogenoemde krachtenveldanalyse van de islamitische gemeenschap. De AP stelt op basis van dat onderzoek vast dat het college persoonsgegevens heeft verwerkt zonder over een toereikende grondslag te beschikken. Ook heeft het college bijzondere persoonsgegevens verwerkt, zonder dat het zich kan beroepen op een uitzondering op het verwerkingsverbod voor bijzondere persoonsgegevens. Het college heeft hiermee gehandeld in strijd met het rechtmatigheidsbeginsel en het verwerkingsverbod voor bijzondere persoonsgegevens (artikel 5, eerste lid, aanhef en onder a, gelezen in samenhang met artikel 6, eerste lid, respectievelijk artikel 9, eerste lid, van de Algemene verordening gegevensbescherming; hierna: AVG).

De AP besluit om handhavend op te treden tegen het college, omdat het college gelet op de hoeveelheid en de bijzondere aard van de verwerkte persoonsgegevens wist – of had moeten weten – dat de verwerking inbreuk maakt op het recht op de bescherming van persoonsgegevens. De AP vindt dit ernstig en acht het daarom noodzakelijk en passend om het college een bestuurlijke boete op te leggen van € 25.000,00. Daarnaast legt de AP een verwerkingsbeperking op, die regelt dat het college de krachtenveldanalyse nog enkel mag bewaren voor het faciliteren van de rechten van betrokkenen en voor het voeren van gerechtelijke procedures.

Datum

3 februari 2026

2026-002530

Onderaan dit besluit is vermeld wat een belanghebbende kan doen indien deze het niet eens is met dit besluit.

1. Context van de overtreding

De afgelopen decennia waren er in de samenleving grote zorgen over extremisme en terrorisme, mede door de oorlog in Syrië (vanaf 2011) en aanslagen in Europa (2015 en 2016). Circa 300 personen zijn vanuit Nederland uitgereisd naar Syrië en Irak, waarvan het leeuwendeel zich heeft aangesloten bij ISIS, voor het grootste deel in de periode 2013-2016.¹ De angst voor terroristisch geweld in eigen land nam toe en de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (hierna: NCTV) waarschuwde in dreigingsbeelden voor de invloed van het salafisme en jihadistisch gedachtegoed als gevaar voor de democratische rechtsorde.

Vanaf 2014 drongen de Rijksoverheid, de Vereniging Nederlandse Gemeenten en de NCTV aan op een stevige lokale aanpak van radicalisering en uitreizen.² Gemeenten kregen hierin een centrale rol, waarbij de NCTV hamerde op het belang van kennis, netwerken en onderling vertrouwen.³ Gemeenten constateerden echter dat zij weinig zicht hadden op wat er speelde binnen hun islamitische gemeenschappen.⁴ Onder grote druk van de publieke opinie en de politiek om grip te krijgen op mogelijke signalen, kozen diverse gemeenten ervoor om een extern onderzoeksbureau in te schakelen. Dit bureau bracht via zogenoemde krachtenveldanalyses de sociale structuren en sleutelfiguren in kaart. In de gevallen die bij de AP bekend zijn, werden deze onderzoeken betaald met zogenoemde versterkingsgelden van de Rijksoverheid, na goedkeuring van aanvragen door de NCTV.

De AP stelt vast dat de islamitische gemeenschap niet steeds is benaderd als partner binnen het maatschappelijk middenveld, maar in voorkomende gevallen als onderwerp van onderzoek in een veiligheidsframe.

Ook het college heeft gebruik gemaakt van het desbetreffende onderzoeksbureau en heeft daarvan een krachtenveldanalyse ontvangen. Het nu voorliggende besluit heeft uitsluitend betrekking op het *gebruiken* (voorhanden hebben) van de krachtenveldanalyse door het college, en niet op het daaraan ten grondslag liggende *onderzoek*. Het onderzoek zelf valt buiten de scope van deze beschikking, omdat die verwerkingen meer dan vijf jaar geleden hebben plaatsgevonden met als gevolg dat de termijn om ook daarvoor een boete op te kunnen leggen inmiddels is verstreken.

¹ Cijfers van de AIVD, te raadplegen via <<https://www.aivd.nl/onderwerpen/terrorismen/uitreizigers-en-terugkeerders>>.

² Vergelijk de Kamerbrief van de ministers van Veiligheid en Justitie en van Sociale zaken en werkgelegenheid van 29 augustus 2014 (Kamerstukken II 2013/14, 29 754, nr. 253) en de *Factsheet radicalisering* van de VNG van 15 januari 2015.

³ Vergelijk de *Handreiking aanpak van radicalisering en terrorismebestrijding op lokaal niveau* van de NCTV van november 2014.

⁴ Vergelijk bijvoorbeeld ow. 2.4 van de uitspraak van de rechtbank Den Haag van 12 februari 2025 (ECLI:NL:RBDHA:2025:1562).

Datum

3 februari 2026

2026-002530

2. Geconstateerde overtreding

2.1. De feiten

Het college heeft inmiddels erkend – als verwerkingsverantwoordelijke – de krachtenveldanalyse te hebben ontvangen, en vervolgens te hebben opgeslagen, geraadpleegd en gebruikt voor het versterken van de informatiepositie. De krachtenveldanalyse bevat (bijzondere) persoonsgegevens van 34 personen. Het betreft naam-gegevens, gegevens over welke levensbeschouwelijke overtuiging, religie en/of stroming binnen deze religie wordt aangehangen alsmede (familie)relaties en hoe de onderlinge verhoudingen zijn/verlopen. De krachtenveldanalyse bevat ook foto's van personen die herkenbaar in beeld zijn onder vermelding van hun naam. Van één persoon is een uitgebreid persoonlijk profiel opgenomen in de krachtenveldanalyse. Binnen de gemeente is de krachtenveldanalyse beperkt toegankelijk geweest. De krachtenveldanalyse is gedeeld met de lokale gezagsdriehoek (OM, Politie en burgemeester). In juli 2017 is de krachtenveldanalyse verstrekt aan de NCTV. Ook is de KVA verstrekt aan de gemeenten Veenendaal en Utrecht als ook aan het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Ten slotte hebben vertegenwoordigers van de Marokkaanse en Turkse moskee in Ede inzage gehad in een geanonimiseerde versie van de KVA. Uiteindelijk is de KVA na oktober 2021 op een aparte schijf bewaard. Dit zijn verwerkingen als bedoeld in artikel 4, aanhef en onder 2 van de AVG.

2.2. Overtreding 1: verwerking zonder toereikende grondslag

Op basis van het rapport⁵ concludeert de AP – zoals het college eveneens heeft erkend – dat het college niet beschikte over een toereikende grondslag voor de hierboven vermelde verwerkingen. Er is geen voldoende duidelijk en nauwkeurig geformuleerde wettelijke verplichting of opgedragen publieke taak waar het college zich succesvol op kan beroepen als grondslag voor de hiervoor beschreven verwerking van persoonsgegevens. Daardoor is niet voldaan aan de voorwaarden van artikel 6, eerste lid, aanhef en onder c respectievelijk e, van de AVG.

2.3. Overtreding 2: verwerking in strijd met het verwerkingsverbod voor bijzondere persoonsgegevens

Op basis van het rapport concludeert de AP eveneens – en ook dit erkent het college – dat het college bijzondere persoonsgegevens heeft verwerkt in strijd met het daarvoor geldende verwerkingsverbod, neergelegd in artikel 9 van de AVG. Het college kan zich weliswaar beroepen op een uitzondering op dat verbod ten aanzien van een deel van de gegevens (namelijk de gegevens die door de betrokkenen zelf op online platforms openbaar zijn gemaakt), maar dat geldt niet voor de gegevens die niet afkomstig zijn uit openbaar toegankelijke online bronnen, waaronder in elk geval de samengestelde overzichten op grond van gecombineerde bronnen.

⁵ Toezichthouders van de AP hebben de bevindingen van het onderzoek vastgelegd in een rapport van 2 februari 2026.

Datum

3 februari 2026

2026-002530

2.4. Duur van de overtreding

De overtreding ving aan in maart 2017. In die maand heeft het college de krachtenveldanalyse ontvangen. De AP stelt vast dat de overtreding is geëindigd op 15 oktober 2021.⁶ Vanaf deze datum was het noodzakelijk voor het college om de krachtenveldanalyse te bewaren om rechten van betrokkenen te faciliteren (zoals het inzagerecht) en voor de bewijsvoering in eventuele rechtszaken.⁷ Het college heeft verklaard dat het bewaren van de krachtenveldanalyse beperkt is tot wat strikt noodzakelijk is voor dit doel.⁸ Hierdoor ontstond een grondslag voor deze verwerking en was het verwerkingsverbod niet meer van toepassing.

3. Bestuurlijke boete

De AP ziet aanleiding om gebruik te maken van haar bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete. Deze boete moet doeltreffend, evenredig en afschrikwekkend zijn. Op grond van artikel 3:4, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht mogen de nadelige gevolgen van een besluit niet onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen. Bij de uitoefening van de boetebevoegdheid hanteert de AP ten aanzien van overheden de Boetebeleidsregels Autoriteit Persoonsgegevens. De AP ziet in de specifieke omstandigheden van dit geval aanleiding om af te wijken van de daarin opgenomen boetebedragen, en acht een boete van € 25.000,00 passend. Daarbij neemt de AP het volgende in aanmerking.

Vooropgesteld moet worden dat de boete niet wordt opgelegd voor het uitvoeren van het onderzoek, maar slechts voor het – samengevat weergegeven – voor handen hebben van de krachtenveldanalyse in strijd met de artikelen 5, 6 en 9 van de AVG. Dat gezegd hebbende, geldt wél dat deze overtredingen van zodanige ernst zijn, dat alleen een bestuurlijke boete voldoet aan het vereiste dat de opgelegde maatregel doeltreffend, evenredig en afschrikwekkend is. De krachtenveldanalyse bevat namelijk (bijzondere) persoonsgegevens. De AP vindt dit buitengewoon ernstig, maar constateert ook dat het gaat om een eenmalige situatie ten aanzien van een relatief beperkt aantal betrokkenen. De AP weegt zwaar dat de overtreding die aan de boete ten grondslag ligt, betrekkelijk kort heeft geduurd.

De AP weegt ook mee dat de overtredingen zich hebben afgespeeld in een complex politiek-bestuurlijk krachtenveld dat mede werd gevormd door de maatschappelijke onrust rond uitreizigers. Daarin is een dynamiek ontstaan waarin ook de politiek en Rijksoverheid een rol hebben gehad. Gemeenten kregen nieuwe verantwoordelijkheden en zagen zich tegelijkertijd voor een informatieachterstand gesteld (vergelijk paragraaf 1). Een zekere handelingsverlegenheid is daardoor invoelbaar. Achteraf kan worden vastgesteld dat het college zich onvoldoende bewust is geweest van de eigen rol en verantwoordelijkheid.

⁶ Op die datum publiceerde NRC een achtergrondartikel over het onderzoeksbureau, te raadplegen via <https://www.nrc.nl/nieuws/2021/10/15/avg-a4061964>.

⁷ Vergelijk artikel 6, eerste lid, aanhef en onder e, van de AVG gelezen in verbinding met de artikelen 21 en 128, vijfde lid, van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, artikel 160, eerste lid, aanhef en onder f, van de Gemeentewet en artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht. Zie ook de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State 14 januari 2026, (ECLI:NL:RVS:2026:226).

⁸ Artikel 5, eerste lid, aanhef en onder c, van de AVG.

Datum

3 februari 2026

2026-002530

Het college heeft verder de nodige gevolgen ondervonden van de overtreding, namelijk verschillende publicaties in de media, aanzienlijke maatschappelijke verontwaardiging en schade aan de relatie met de moslimgemeenschap. In het kader van het laatste, neemt de AP evenwel in aanmerking dat het college heeft uiteengezet dat de verhoudingen met de in de KVA genoemde moskeeën de afgelopen jaren sterk zijn verbeterd door openheid, deelname in een duurzaam netwerk en regelmatige gesprekken.

Tot slot gaat het om een situatie die zich bijna vijf jaar geleden heeft voorgedaan. Het college is in de tussentijd tot inkeer gekomen. Het college heeft verantwoording afgelegd, zowel in politiek-bestuurlijke zin als in juridische zin door de erkenning van de overtredingen tegenover de AP. Herhaling van een soortgelijke misstap ligt daarom naar het oordeel van de AP niet voor de hand.

4. Verwerkingsbeperking

Zoals vermeld in paragraaf 2.4, beschikt het college thans over een grondslag voor het opgeslagen houden van de krachtenveldanalyse voor zover dat gebeurt met het doel om betrokkenen hun rechten onder de AVG te kunnen faciliteren, en het document te verstrekken aan betrokkenen voor gebruik in gerechtelijke procedures. Daarmee is die verwerking op dit moment rechtmatig. De AP ziet evenwel aanleiding om te verzekeren dat de krachtenveldanalyse in de toekomst niet voor een ander doel wordt gebruikt, en legt daarom de volgende verwerkingsbeperking op, met toepassing van artikel 58, tweede lid, aanhef en onder f, van de AVG.

Het college mag de krachtenveldanalyse – totdat deze wordt vernietigd – uitsluitend opgeslagen houden en gebruiken om de rechten van betrokkenen te faciliteren, en om het document via belanghebbenden of een rechter in te brengen in een gerechtelijke procedure (dan wel om het document te verstrekken aan betrokkenen met het oog op zo'n procedure). Daarbij brengt de AP in herinnering dat het college er op grond van artikel 32 van de AVG toe gehouden is om de toegang tot het document aantoonbaar te beperken tot de persoon (of personen) die uit hoofde van hun functie de toegestane verwerkingen moeten kunnen uitvoeren. Iedere verwerking die valt buiten de vermelde beperking, is op grond van artikel 83, vijfde lid, aanhef en onder e, van de AVG onderworpen aan een bestuurlijke boete van maximaal € 20.000.000,00.

5. Besluit

De Autoriteit Persoonsgegevens:

- 1) legt aan het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Ede een bestuurlijke boete op van € 25.000,00 (zegge: vijfentwintigduizend euro) voor het overtreden van artikel 5, eerste lid, aanhef en onder a, gelezen in samenhang met artikel 6, eerste lid, en artikel 9 van de AVG;
- 2) legt aan het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Ede een verwerkingsbeperking op, inhoudende dat de krachtenveldanalyse uitsluitend mag worden opgeslagen en gebruikt om de rechten van betrokkenen te faciliteren, en om het document via



Datum

3 februari 2026

2026-002530

betrokkenen of een rechter in te brengen in een gerechtelijke procedure (dan wel om het document te verstrekken aan betrokkenen met het oog op zo'n procedure).

Hoogachtend,
Autoriteit Persoonsgegevens

w.g. Wolfsen

mr. A. Wolfsen
voorzitter

Rechtsmiddelenclausule

Indien een belanghebbende het niet eens is met dit besluit, kan deze binnen zes weken na de datum van verzending van het besluit digitaal of op papier een bezwaarschrift indienen bij de AP. Ingevolge artikel 38 van de Uitvoeringswet AVG schort het indienen van een bezwaarschrift de werking van de beschikking tot oplegging van de bestuurlijke boete op. De AP zal pas tot invordering overgaan, nadat het besluit onherroepelijk is geworden.

Voor het digitaal indienen van bezwaar, zie <https://www.autoriteitpersoonsgegevens.nl>, onder het kopje Contact, blokje "Bezwaar of ontevreden over de AP".⁹ Het adres voor het indienen op papier is Autoriteit Persoonsgegevens, Postbus 93374, 2509 AJ DEN HAAG.

⁹ Of ga direct naar <<https://www.autoriteitpersoonsgegevens.nl/contact/bezwaar-maken>>.

**AP**bescherming in een
digitale wereld

Autoriteit Persoonsgegevens
Postbus 93374, 2509 AJ Den Haag
T 070 8888 500
autoriteitpersoonsgegevens.nl

Vertrouwelijk/Aangetekend

Gemeente Eindhoven
T.a.v het college van burgemeester en wethouders
Stadhuisplein 1
5611 EM EINDHOVEN

Datum

3 februari 2026

Ons kenmerk

2026-002526

Onderwerp

Besluit tot oplegging van een bestuurlijke boete

Geacht college,

De Autoriteit Persoonsgegevens (hierna: AP) heeft onderzoek gedaan naar de verwerking van persoonsgegevens door het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Eindhoven (hierna: het college) in een zogenoemde krachtenveldanalyse van de islamitische gemeenschap. De AP stelt op basis van dat onderzoek vast dat het college persoonsgegevens heeft verwerkt zonder over een toereikende grondslag te beschikken. Ook heeft het college bijzondere persoonsgegevens verwerkt, zonder dat het zich kan beroepen op een uitzondering op het verwerkingsverbod voor bijzondere persoonsgegevens. Het college heeft hiermee gehandeld in strijd met het rechtmatigheidsbeginsel en het verwerkingsverbod voor bijzondere persoonsgegevens (artikel 5, eerste lid, aanhef en onder a, gelezen in samenhang met artikel 6, eerste lid, respectievelijk artikel 9, eerste lid, van de Algemene verordening gegevensbescherming; hierna: AVG).

De AP besluit om handhavend op te treden tegen het college, omdat het college gelet op de hoeveelheid en de bijzondere aard van de verwerkte persoonsgegevens wist – of had moeten weten – dat de verwerking inbreuk maakt op het recht op de bescherming van persoonsgegevens. De AP vindt dit ernstig en acht het daarom noodzakelijk en passend om het college een bestuurlijke boete op te leggen van € 25.000,00.

Onderaan dit besluit is vermeld wat een belanghebbende kan doen indien deze het niet eens is met dit besluit.

Datum

3 februari 2026

2026-002526

1. Context van de overtreding

De afgelopen decennia waren er in de samenleving grote zorgen over extremisme en terrorisme, mede door de oorlog in Syrië (vanaf 2011) en aanslagen in Europa (2015 en 2016). Circa 300 personen zijn vanuit Nederland uitgereisd naar Syrië en Irak, waarvan het leeuwendeel zich heeft aangesloten bij ISIS, voor het grootste deel in de periode 2013-2016.¹ De angst voor terroristisch geweld in eigen land nam toe en de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (hierna: NCTV) waarschuwde in dreigingsbeelden voor de invloed van het salafisme en jihadistisch gedachtegoed als gevaar voor de democratische rechtsorde.

Vanaf 2014 drongen de Rijksoverheid, de Vereniging Nederlandse Gemeenten en de NCTV aan op een stevige lokale aanpak van radicalisering en uitreizen.² Gemeenten kregen hierin een centrale rol, waarbij de NCTV hamerde op het belang van kennis, netwerken en onderling vertrouwen.³ Gemeenten constateerden echter dat zij weinig zicht hadden op wat er speelde binnen hun islamitische gemeenschappen.⁴ Onder grote druk van de publieke opinie en de politiek om grip te krijgen op mogelijke signalen, kozen diverse gemeenten ervoor om een extern onderzoeksbureau in te schakelen. Dit bureau bracht via zogenoemde krachtenveldanalyses de sociale structuren en sleutelfiguren in kaart. In de gevallen die bij de AP bekend zijn, werden deze onderzoeken betaald met zogenoemde versterkingsgelden van de Rijksoverheid, na goedkeuring van aanvragen door de NCTV.

De AP stelt vast dat de islamitische gemeenschap niet steeds is benaderd als partner binnen het maatschappelijk middenveld, maar in voorkomende gevallen als onderwerp van onderzoek in een veiligheidsframe.

Ook het college heeft gebruik gemaakt van het desbetreffende onderzoeksbureau en heeft daarvan een krachtenveldanalyse ontvangen. Het nu voorliggende besluit heeft uitsluitend betrekking op het *gebruiken* (voorhanden hebben) van de krachtenveldanalyse door het college, en niet op het daaraan ten grondslag liggende *onderzoek*. Het onderzoek zelf valt buiten de scope van deze beschikking, omdat die verwerkingen meer dan vijf jaar geleden hebben plaatsgevonden met als gevolg dat de termijn om ook daarvoor een boete op te kunnen leggen inmiddels is verstreken.

2. Geconstateerde overtreding

2.1. De feiten

Het college heeft inmiddels erkend – als verwerkingsverantwoordelijke – de krachtenveldanalyse te hebben ontvangen, en vervolgens te hebben opgeslagen, geraadpleegd en gebruikt voor het versterken van de informatiepositie. De krachtenveldanalyse bevat (bijzondere) persoonsgegevens van 150 personen. Het

¹ Cijfers van de AIVD, te raadplegen via <<https://www.aivd.nl/onderwerpen/terrorismen/uitreizigers-en-terugkeerders>>.

² Vergelijk de Kamerbrief van de ministers van Veiligheid en Justitie en van Sociale zaken en werkgelegenheid van 29 augustus 2014 (Kamerstukken II 2013/14, 29 754, nr. 253) en de *Factsheet radicalisering* van de VNG van 15 januari 2015.

³ Vergelijk de *Handreiking aanpak van radicalisering en terrorismebestrijding op lokaal niveau* van de NCTV van november 2014.

⁴ Vergelijk bijvoorbeeld ow. 2.4 van de uitspraak van de rechtbank Den Haag van 12 februari 2025 (ECLI:NL:RBDHA:2025:1562).

Datum

3 februari 2026

2026-002526

betreft naamgegevens, gegevens over welke levensbeschouwelijke overtuiging, religie en/of stroming binnen deze religie wordt aangehangen alsmede (familie)relaties en spanningen binnen een moskee. De krachtenveldanalyse bevat 25 overzichten met persoonsgegevens. Dit betreft overzichten van personen verbonden aan moskeeën, stichtingen, scholen en andere (islamitische) organisaties. De overzichten vermelden voor- en achternamen en functies van deze personen en een enkele keer geboortedatum en -plaats. Daarnaast worden de overzichten verder gevuld met informatie over het beroep, arbeidsverleden, nevenbetrokkeningen, politieke voorkeuren en uitingen van de personen. De krachtenveldanalyse bevat ook drie (groeps-)foto's, met personen die herkenbaar in beeld zijn onder vermelding van hun naam. Van 3 personen is een meer uitgebreid persoonlijk profiel opgenomen in de krachtenveldanalyse. Binnen de gemeente is de krachtenveldanalyse beperkt toegankelijk geweest. De krachtenveldanalyse is per e-mail gedeeld met de NCTV en de politie. Uiteindelijk is de krachtenveldanalyse omstreeks april 2022 vernietigd door het college. Dit zijn verwerkingen als bedoeld in artikel 4, aanhef en onder 2 van de AVG.

2.2. Overtreding 1: verwerking zonder toereikende grondslag

Op basis van het rapport⁵ concludeert de AP – zoals het college eveneens heeft erkend – dat het college niet beschikte over een toereikende grondslag voor de hierboven vermelde verwerkingen. Er is geen voldoende duidelijk en nauwkeurig geformuleerde wettelijke verplichting of opgedragen publieke taak waar het college zich succesvol op kan beroepen als grondslag voor de hiervoor beschreven verwerking van persoonsgegevens. Daardoor is niet voldaan aan de voorwaarden van artikel 6, eerste lid, aanhef en onder c respectievelijk e, van de AVG.

2.3. Overtreding 2: verwerking in strijd met het verwerkingsverbod voor bijzondere persoonsgegevens

Op basis van het rapport concludeert de AP eveneens – en ook dit erkent het college – dat het college bijzondere persoonsgegevens heeft verwerkt in strijd met het daarvoor geldende verwerkingsverbod, neergelegd in artikel 9 van de AVG. Het college kan zich weliswaar beroepen op een uitzondering op dat verbod ten aanzien van een deel van de gegevens (namelijk de gegevens die door de betrokkenen zelf op online platforms openbaar zijn gemaakt), maar dat geldt niet voor de gegevens die niet afkomstig zijn uit openbaar toegankelijke online bronnen, waaronder in elk geval de samengestelde overzichten op grond van gecombineerde bronnen.

2.4. Duur van de overtreding

De overtreding ving aan op 15 oktober 2018. Op die datum heeft het college de krachtenveldanalyse ontvangen. De AP stelt vast dat de overtreding is geëindigd op 15 oktober 2021.⁶ Vanaf deze datum was het noodzakelijk voor het college om de krachtenveldanalyse te bewaren om rechten van betrokkenen te faciliteren (zoals het inzagerecht) en voor de bewijsvoering in eventuele rechtszaken.⁷ Het college heeft

⁵ Toezichthouders van de AP hebben de bevindingen van het onderzoek vastgelegd in een rapport van 8 januari 2026.

⁶ Op die datum publiceerde NRC een achtergrondartikel over het onderzoeksbureau, te raadplegen via <https://www.nrc.nl/nieuws/2021/10/15/avg-a4061964>.

⁷ Vergelijk artikel 6, eerste lid, aanhef en onder e, van de AVG gelezen in verbinding met de artikelen 21 en 128, vijfde lid, van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, artikel 160, eerste lid, aanhef en onder f, van de Gemeentewet en artikel 3:2 van de

Datum

3 februari 2026

2026-002526

verklaard dat het bewaren van de krachtenveldanalyse beperkt is tot wat strikt noodzakelijk is voor dit doel.⁸ Hierdoor ontstond een grondslag voor deze verwerking en was het verwerkingsverbod niet meer van toepassing. De AP stelt vast dat de omstreeks april 2022 alle fysieke en digitale exemplaren van de KVA die in het bezit waren van het college vernietigd.

3. Bestuurlijke boete

De AP ziet aanleiding om gebruik te maken van haar bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete. Deze boete moet doeltreffend, evenredig en afschrikwekkend zijn. Op grond van artikel 3:4, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht mogen de nadelige gevolgen van een besluit niet onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen. Bij de uitoefening van de boetebevoegdheid hanteert de AP ten aanzien van overheden de Boetebeleidsregels Autoriteit Persoonsgegevens. De AP ziet in de specifieke omstandigheden van dit geval aanleiding om af te wijken van de daarin opgenomen boetebedragen, en acht een boete van € 25.000,00 passend. Daarbij neemt de AP het volgende in aanmerking.

Vooropgesteld moet worden dat de boete niet wordt opgelegd voor het uitvoeren van het onderzoek, maar slechts voor het – samengevat weergegeven – voor handen hebben van de krachtenveldanalyse in strijd met de artikelen 5, 6 en 9 van de AVG. Dat gezegd hebbende, geldt wél dat deze overtredingen van zodanige ernst zijn, dat alleen een bestuurlijke boete voldoet aan het vereiste dat de opgelegde maatregel doeltreffend, evenredig en afschrikwekkend is. De krachtenveldanalyse bevat namelijk (bijzondere) persoonsgegevens. De AP vindt dit buitengewoon ernstig, maar constateert ook dat het gaat om een eenmalige situatie ten aanzien van een relatief beperkt aantal betrokkenen. De AP weegt zwaar dat de overtreding die aan de boete ten grondslag ligt, betrekkelijk kort heeft geduurd.

De AP weegt ook mee dat de overtredingen zich hebben afgespeeld in een complex politiek-bestuurlijk krachtenveld dat mede werd gevormd door de maatschappelijke onrust rond uitreizigers. Daarin is een dynamiek ontstaan waarin ook de politiek en Rijksoverheid een rol hebben gehad. Gemeenten kregen nieuwe verantwoordelijkheden en zagen zich tegelijkertijd voor een informatieachterstand gesteld (vergelijk paragraaf 1). Een zekere handelingsverlegenheid is daardoor invoelbaar. Achteraf kan worden vastgesteld dat het college zich onvoldoende bewust is geweest van de eigen rol en verantwoordelijkheid.

Het college heeft verder de nodige gevolgen ondervonden van de overtreding, namelijk verschillende publicaties in de media, aanzienlijke maatschappelijke verontwaardiging en schade aan de relatie met de moslimgemeenschap.

Tot slot gaat het om een situatie die zich bijna vijf jaar geleden heeft voorgedaan. Het college is in de tussentijd tot inkeer gekomen. Het college heeft verantwoording afgelegd, zowel in politiek-bestuurlijke zin als in juridische zin door de erkenning van de overtredingen tegenover de AP. Herhaling van een soortgelijke misstap ligt daarom naar het oordeel van de AP niet voor de hand.

Algemene wet bestuursrecht. Zie ook de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State 14 januari 2026, (ECLI:NL:RVS:2026:226).

⁸ Artikel 5, eerste lid, aanhef en onder c, van de AVG.



Datum

3 februari 2026

2026-002526

4. Besluit

De Autoriteit Persoonsgegevens:

legt aan het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Eindhoven een bestuurlijke boete op van € 25.000,00 (zegge: vijftwintigduizend euro) voor het overtreden van artikel 5, eerste lid, aanhef en onder a, gelezen in samenhang met artikel 6, eerste lid, en artikel 9 van de AVG.

Hoogachtend,
Autoriteit Persoonsgegevens

w.g. Wolfsen

mr. A. Wolfsen
voorzitter

Rechtsmiddelenclausule

Indien een belanghebbende het niet eens is met dit besluit, kan deze binnen zes weken na de datum van verzending van het besluit digitaal of op papier een bezwaarschrift indienen bij de AP. Ingevolge artikel 38 van de Uitvoeringswet AVG schort het indienen van een bezwaarschrift de werking van de beschikking tot oplegging van de bestuurlijke boete op. De AP zal pas tot invordering overgaan, nadat het besluit onherroepelijk is geworden.

Voor het digitaal indienen van bezwaar, zie <https://www.autoriteitpersoonsgegevens.nl>, onder het kopje Contact, blokje "Bezwaar of ontevreden over de AP".⁹ Het adres voor het indienen op papier is Autoriteit Persoonsgegevens, Postbus 93374, 2509 AJ DEN HAAG.

⁹ Of ga direct naar <<https://www.autoriteitpersoonsgegevens.nl/contact/bezwaar-maken>>.



Vertrouwelijk/Aangetekend

Gemeente Gooise Meren
T.a.v. het college van burgemeester en wethouders
Postbus 6000
1400 HA BUSSUM

Datum

3 februari 2026

Ons kenmerk

2026-002535

Onderwerp

Besluit tot oplegging van een bestuurlijke boete

Geacht college,

De Autoriteit Persoonsgegevens (hierna: AP) heeft onderzoek gedaan naar de verwerking van persoonsgegevens door het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Gooise Meren (hierna: het college) in een zogenoemde krachtenveldanalyse van de islamitische gemeenschap. De AP stelt op basis van dat onderzoek vast dat het college persoonsgegevens heeft verwerkt zonder over een toereikende grondslag te beschikken. Ook heeft het college bijzondere persoonsgegevens verwerkt, zonder dat het zich kan beroepen op een uitzondering op het verwerkingsverbod voor bijzondere persoonsgegevens. Het college heeft hiermee gehandeld in strijd met het rechtmatigheidsbeginsel en het verwerkingsverbod voor bijzondere persoonsgegevens (artikel 5, eerste lid, aanhef en onder a, gelezen in samenhang met artikel 6, eerste lid, respectievelijk artikel 9, eerste lid, van de Algemene verordening gegevensbescherming; hierna: AVG).

De AP besluit om handhavend op te treden tegen het college, omdat het college gelet op de hoeveelheid en de bijzondere aard van de verwerkte persoonsgegevens wist – of had moeten weten – dat de verwerking inbreuk maakt op het recht op de bescherming van persoonsgegevens. De AP vindt dit ernstig en acht het daarom noodzakelijk en passend om het college een bestuurlijke boete op te leggen van € 25.000,00. Daarnaast legt de AP een verwerkingsbeperking op, die regelt dat het college de krachtenveldanalyse nog enkel mag bewaren voor het faciliteren van de rechten van betrokkenen en voor het voeren van gerechtelijke procedures.

Onderaan dit besluit is vermeld wat een belanghebbende kan doen indien deze het niet eens is met dit besluit.

Datum
3 februari 2026

Ons kenmerk
2026-002535

1. Context van de overtreding

De afgelopen decennia waren er in de samenleving grote zorgen over extremisme en terrorisme, mede door de oorlog in Syrië (vanaf 2011) en aanslagen in Europa (2015 en 2016). Circa 300 personen zijn vanuit Nederland uitgereisd naar Syrië en Irak, waarvan het leeuwendeel zich heeft aangesloten bij ISIS, voor het grootste deel in de periode 2013-2016.¹ De angst voor terroristisch geweld in eigen land nam toe en de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (hierna: NCTV) waarschuwde in dreigingsbeelden voor de invloed van het salafisme en jihadistisch gedachtegoed als gevaar voor de democratische rechtsorde.

Vanaf 2014 drongen de Rijksoverheid, de Vereniging Nederlandse Gemeenten en de NCTV aan op een stevige lokale aanpak van radicalisering en uitreizen.² Gemeenten kregen hierin een centrale rol, waarbij de NCTV hamerde op het belang van kennis, netwerken en onderling vertrouwen.³ Gemeenten constateerden echter dat zij weinig zicht hadden op wat er speelde binnen hun islamitische gemeenschappen.⁴ Onder grote druk van de publieke opinie en de politiek om grip te krijgen op mogelijke signalen, kozen diverse gemeenten ervoor om een extern onderzoeksbureau in te schakelen. Dit bureau bracht via zogenoemde krachtenveldanalyses de sociale structuren en sleutelfiguren in kaart. In de gevallen die bij de AP bekend zijn, werden deze onderzoeken betaald met zogenoemde versterkingsgelden van de Rijksoverheid, na goedkeuring van aanvragen door de NCTV.

De AP stelt vast dat de islamitische gemeenschap niet steeds is benaderd als partner binnen het maatschappelijk middenveld, maar in voorkomende gevallen als onderwerp van onderzoek in een veiligheidsframe.

Ook het college heeft gebruik gemaakt van het desbetreffende onderzoeksbureau en heeft daarvan een krachtenveldanalyse ontvangen. Het nu voorliggende besluit heeft uitsluitend betrekking op het *gebruiken* (voorhanden hebben) van de krachtenveldanalyse door het college.

2. Geconstateerde overtreding

2.1. De feiten

Het college heeft inmiddels erkend – als verwerkingsverantwoordelijke – de krachtenveldanalyse te hebben ontvangen, en vervolgens te hebben opgeslagen, geraadpleegd en gebruikt voor het versterken van de informatiepositie. De krachtenveldanalyse bevat (bijzondere) persoonsgegevens van 115 personen. Het betreft de naam en vaak ook geboortejaar van bestuurders van moskeeën en andere organisaties, alsmede

¹ Cijfers van de AIVD, te raadplegen via <<https://www.aivd.nl/onderwerpen/terrorismen/uitreizigers-en-terugkeerders>>.

² Vergelijk de Kamerbrief van de ministers van Veiligheid en Justitie en van Sociale zaken en werkgelegenheid van 29 augustus 2014 (Kamerstukken II 2013/14, 29 754, nr. 253) en de *Factsheet radicalisering* van de VNG van 15 januari 2015.

³ Vergelijk de *Handreiking aanpak van radicalisering en terrorismebestrijding op lokaal niveau* van de NCTV van november 2014.

⁴ Vergelijk bijvoorbeeld ow. 2.4 van de uitspraak van de rechtbank Den Haag van 12 februari 2025 (ECLI:NL:RBDHA:2025:1562).

Datum
3 februari 2026

Ons kenmerk
2026-002535

gegevens over welke levensbeschouwelijke overtuiging, religie en/of stroming binnen deze religie wordt aangehangen. De krachtenveldanalyse bevat ook foto's van 23 personen die herkenbaar in beeld zijn onder vermelding van hun naam. Van 24 personen is een uitgebreid persoonlijk profiel opgenomen in de krachtenveldanalyse. Daarnaast zijn in de krachtenveldanalyse namen opgenomen van personen die zijn uitgereisd naar de gebieden in Irak en Syrië die destijds onder controle stonden van ISIS. Voorts is een samenvatting van de krachtenveldanalyse gemaakt en daarin zijn ook (bijzondere) persoonsgegevens opgenomen. Binnen de gemeente is de krachtenveldanalyse beperkt toegankelijk; twee aanwezige hard copy exemplaren worden bewaard in de persoonlijke kluizen van de beleidsmedewerker Openbare Orde en Veiligheid en de burgemeester. De krachtenveldanalyse en de samenvatting daarvan zijn gedeeld met de betrokken burgemeesters van de drie gemeenten (Huizen, Hilversum en Gooise Meren), betrokken ambtenaren Openbare Orde en Veiligheid en de lokale adviseur NCTV. Dit zijn verwerkingen als bedoeld in artikel 4, aanhef en onder 2 van de AVG.

2.2. Overtreding 1: verwerking zonder toereikende grondslag

Op basis van het rapport⁵ concludeert de AP – zoals het college eveneens heeft erkend – dat het college niet beschikte over een toereikende grondslag voor de hierboven vermelde verwerkingen. Er is geen voldoende duidelijk en nauwkeurig geformuleerde wettelijke verplichting of opgedragen publieke taak waar het college zich succesvol op kan beroepen als grondslag voor de hiervoor beschreven verwerking van persoonsgegevens. Daardoor is niet voldaan aan de voorwaarden van artikel 6, eerste lid, aanhef en onder c respectievelijk e, van de AVG.

2.3. Overtreding 2: verwerking in strijd met het verwerkingsverbod voor bijzondere persoonsgegevens

Op basis van het rapport concludeert de AP eveneens – en ook dit erkent het college – dat het college bijzondere persoonsgegevens heeft verwerkt in strijd met het daarvoor geldende verwerkingsverbod, neergelegd in artikel 9 van de AVG. Het college kan zich weliswaar beroepen op een uitzondering op dat verbod ten aanzien van een deel van de gegevens (namelijk de gegevens die door de betrokkenen zelf op online platforms openbaar zijn gemaakt), maar dat geldt niet voor de gegevens die niet afkomstig zijn uit openbaar toegankelijke online bronnen, waaronder in elk geval de samengestelde overzichten op grond van gecombineerde bronnen.

2.4. Duur van de overtreding

De overtreding ving aan in januari 2019. In deze maand heeft het college de krachtenveldanalyse ontvangen. De AP stelt vast dat de overtreding is geëindigd op 15 oktober 2021.⁶ Vanaf deze datum was het noodzakelijk voor het college om de krachtenveldanalyse te bewaren om rechten van betrokkenen te

⁵ Toezichthouders van de AP hebben de bevindingen van het onderzoek vastgelegd in een rapport van 30 januari 2026.

⁶ Op die datum publiceerde NRC een achtergrondartikel over het onderzoeksbureau, te raadplegen via <https://www.nrc.nl/nieuws/2021/10/15/avg-a4061964>.

Datum
3 februari 2026

Ons kenmerk
2026-002535

faciliteren (zoals het inzagerecht) en voor de bewijsvoering in eventuele rechtszaken.⁷ Het college heeft verklaard dat het bewaren van de krachtenveldanalyse beperkt is tot wat strikt noodzakelijk is voor dit doel.⁸ Hierdoor ontstond een grondslag voor deze verwerking en was het verwerkingsverbod niet meer van toepassing.

3. Bestuurlijke boete

De AP ziet aanleiding om gebruik te maken van haar bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete. Deze boete moet doeltreffend, evenredig en afschrikwekkend zijn. Op grond van artikel 3:4, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht mogen de nadelige gevolgen van een besluit niet onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen. Bij de uitoefening van de boetebevoegdheid hanteert de AP ten aanzien van overheden de Boetebeleidsregels Autoriteit Persoonsgegevens. De AP ziet in de specifieke omstandigheden van dit geval aanleiding om af te wijken van de daarin opgenomen boetebedragen, en acht een boete van € 25.000,00 passend. Daarbij neemt de AP het volgende in aanmerking.

Vooropgesteld moet worden dat de boete niet wordt opgelegd voor het uitvoeren van het onderzoek, maar slechts voor het – samengevat weergegeven – voor handen hebben van de krachtenveldanalyse in strijd met de artikelen 5, 6 en 9 van de AVG. Dat gezegd hebbende, geldt wél dat deze overtredingen van zodanige ernst zijn, dat alleen een bestuurlijke boete voldoet aan het vereiste dat de opgelegde maatregel doeltreffend, evenredig en afschrikwekkend is. De krachtenveldanalyse bevat namelijk (bijzondere) persoonsgegevens. De AP vindt dit buitengewoon ernstig, maar constateert ook dat het gaat om een eenmalige situatie ten aanzien van een relatief beperkt aantal betrokkenen. De AP weegt zwaar dat de overtreding die aan de boete ten grondslag ligt, betrekkelijk kort heeft geduurd.

De AP weegt ook mee dat de overtredingen zich hebben afgespeeld in een complex politiek-bestuurlijk krachtenveld dat mede werd gevormd door de maatschappelijke onrust rond uitreizigers. Daarin is een dynamiek ontstaan waarin ook de politiek en Rijksoverheid een rol hebben gehad. Gemeenten kregen nieuwe verantwoordelijkheden en zagen zich tegelijkertijd voor een informatieachterstand gesteld (vergelijk paragraaf 1). Een zekere handelingsverlegenheid is daardoor invoelbaar. Achteraf kan worden vastgesteld dat het college zich onvoldoende bewust is geweest van de eigen rol en verantwoordelijkheid.

Het college heeft verder de nodige gevolgen ondervonden van de overtreding, namelijk verschillende publicaties in de media, aanzienlijke maatschappelijke verontwaardiging en schade aan de relatie met de moslimgemeenschap. In het kader van het laatste, neemt de AP evenwel in aanmerking dat het college actie heeft ondernomen om de relatie met de moslimgemeenschap te herstellen. Uit de door de gemeente gepubliceerde Raadsmededeling, komt naar voren dat het herstellen van de relatie en het vertrouwen met

⁷ Vergelijk artikel 6, eerste lid, aanhef en onder e, van de AVG gelezen in verbinding met de artikelen 21 en 128, vijfde lid, van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, artikel 160, eerste lid, aanhef en onder f, van de Gemeentewet en artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht. Zie ook de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State 14 januari 2026, (ECLI:NL:RVS:2026:226).

⁸ Artikel 5, eerste lid, aanhef en onder c, van de AVG.

Datum
3 februari 2026

Ons kenmerk
2026-002535

de betrokken moskeebesturen de grootste prioriteit heeft en dat de twee moskeebesturen binnen Gooise Meren zijn uitgenodigd voor een open, constructief en kritisch gesprek waarin herstel kan plaatsvinden van een open relatie waarin vertrouwen centraal staat.

Tot slot gaat het om een situatie die zich bijna vijf jaar geleden heeft voorgedaan. Het college is in de tussentijd tot inkeer gekomen. Het college heeft verantwoording afgelegd, zowel in politiek-bestuurlijke zin als in juridische zin door de erkenning van de overtredingen tegenover de AP. Herhaling van een soortgelijke misstap ligt daarom naar het oordeel van de AP niet voor de hand.

4. Verwerkingsbeperking

Zoals vermeld in paragraaf 2.4, beschikt het college thans over een grondslag voor het opgeslagen houden van de krachtenveldanalyse voor zover dat gebeurt met het doel om betrokkenen hun rechten onder de AVG te kunnen faciliteren, en het document te verstrekken aan betrokkenen voor gebruik in gerechtelijke procedures. Daarmee is die verwerking op dit moment rechtmatig. De AP ziet evenwel aanleiding om te verzekeren dat de krachtenveldanalyse in de toekomst niet voor een ander doel wordt gebruikt, en legt daarom de volgende verwerkingsbeperking op, met toepassing van artikel 58, tweede lid, aanhef en onder f, van de AVG.

Het college mag de krachtenveldanalyse – totdat deze wordt vernietigd – uitsluitend opgeslagen houden en gebruiken om de rechten van betrokkenen te faciliteren, en om het document via belanghebbenden of een rechter in te brengen in een gerechtelijke procedure (dan wel om het document te verstrekken aan betrokkenen met het oog op zo'n procedure). Daarbij brengt de AP in herinnering dat het college er op grond van artikel 32 van de AVG toe gehouden is om de toegang tot het document aantoonbaar te beperken tot de persoon (of personen) die uit hoofde van hun functie de toegestane verwerkingen moeten kunnen uitvoeren. Iedere verwerking die valt buiten de vermelde beperking, is op grond van artikel 83, vijfde lid, aanhef en onder e, van de AVG onderworpen aan een bestuurlijke boete van maximaal € 20.000.000,00.

5. Besluit

De Autoriteit Persoonsgegevens:

- 1) legt aan het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Gooise Meren een bestuurlijke boete op van € 25.000,00 (zegge: vijfentwintigduizend euro) voor het overtreden van artikel 5, eerste lid, aanhef en onder a, gelezen in samenhang met artikel 6, eerste lid, en artikel 9 van de AVG;
- 2) legt aan het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Gooise Meren een verwerkingsbeperking op, inhoudende dat de krachtenveldanalyse uitsluitend mag worden opgeslagen en gebruikt om in lopende zaken de rechten van betrokkenen te faciliteren, en om het



Datum
3 februari 2026

Ons kenmerk
2026-002535

document via betrokkenen of een rechter in te brengen in een gerechtelijke procedure (dan wel om het document te verstrekken aan betrokkenen met het oog op zo'n procedure).

Hoogachtend,
Autoriteit Persoonsgegevens

w.g. Wolfsen

mr. A. Wolfsen
voorzitter

Rechtsmiddelenclausule

Indien een belanghebbende het niet eens is met dit besluit, kan deze binnen zes weken na de datum van verzending van het besluit digitaal of op papier een bezwaarschrift indienen bij de AP. Ingevolge artikel 38 van de Uitvoeringswet AVG schort het indienen van een bezwaarschrift de werking van de beschikking tot oplegging van de bestuurlijke boete op. De AP zal pas tot invordering overgaan, nadat het besluit onherroepelijk is geworden.

Voor het digitaal indienen van bezwaar, zie <https://www.autoriteitpersoonsgegevens.nl>, onder het kopje Contact, blokje "Bezwaar of ontevreden over de AP".⁹ Het adres voor het indienen op papier is Autoriteit Persoonsgegevens, Postbus 93374, 2509 AJ DEN HAAG.

⁹ Of ga direct naar <<https://www.autoriteitpersoonsgegevens.nl/contact/bezwaar-maken>>.

Vertrouwelijk/Aangetekend

Gemeente Haarlemmermeer
T.a.v. het college van burgemeester en wethouders
Taurusavenue 100
2132 LS HOOFDORP

Datum

3 februari 2026

Ons kenmerk

2026-002529

Onderwerp

Besluit tot oplegging van een bestuurlijke boete

Geacht college,

De Autoriteit Persoonsgegevens (hierna: AP) heeft onderzoek gedaan naar de verwerking van persoonsgegevens door het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Haarlemmermeer (hierna: het college) in een zogenoemde quickscan van de islamitische gemeenschap. De AP stelt op basis van dat onderzoek vast dat het college persoonsgegevens heeft verwerkt zonder over een toereikende grondslag te beschikken. Ook heeft het college bijzondere persoonsgegevens verwerkt, zonder dat het zich kan beroepen op een uitzondering op het verwerkingsverbod voor bijzondere persoonsgegevens. Het college heeft hiermee gehandeld in strijd met het rechtmatigheidsbeginsel en het verwerkingsverbod voor bijzondere persoonsgegevens (artikel 5, eerste lid, aanhef en onder a, gelezen in samenhang met artikel 6, eerste lid, respectievelijk artikel 9, eerste lid, van de Algemene verordening gegevensbescherming; hierna: AVG).

De AP besluit om handhavend op te treden tegen het college, omdat het college gelet op de hoeveelheid en de bijzondere aard van de verwerkte persoonsgegevens wist – of had moeten weten – dat de verwerking inbreuk maakt op het recht op de bescherming van persoonsgegevens. De AP vindt dit ernstig en acht het daarom noodzakelijk en passend om het college een bestuurlijke boete op te leggen van € 25.000,00.

Onderaan dit besluit is vermeld wat een belanghebbende kan doen indien deze het niet eens is met dit besluit.

Datum
3 februari 2026

Ons kenmerk
2026-002529

1. Context van de overtreding

De afgelopen decennia waren er in de samenleving grote zorgen over extremisme en terrorisme, mede door de oorlog in Syrië (vanaf 2011) en aanslagen in Europa (2015 en 2016). Circa 300 personen zijn vanuit Nederland uitgereisd naar Syrië en Irak, waarvan het leeuwendeel zich heeft aangesloten bij ISIS, voor het grootste deel in de periode 2013-2016.¹ De angst voor terroristisch geweld in eigen land nam toe en de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (hierna: NCTV) waarschuwde in dreigingsbeelden voor de invloed van het salafisme en jihadistisch gedachtegoed als gevaar voor de democratische rechtsorde.

Vanaf 2014 drongen de Rijksoverheid, de Vereniging Nederlandse Gemeenten en de NCTV aan op een stevige lokale aanpak van radicalisering en uitreizen.² Gemeenten kregen hierin een centrale rol, waarbij de NCTV hamerde op het belang van kennis, netwerken en onderling vertrouwen.³ Gemeenten constateerden echter dat zij weinig zicht hadden op wat er speelde binnen hun islamitische gemeenschappen.⁴ Onder grote druk van de publieke opinie en de politiek om grip te krijgen op mogelijke signalen, kozen diverse gemeenten ervoor om een extern onderzoeksbureau in te schakelen. Dit bureau bracht via zogenoemde quickscan de sociale structuren en sleutelfiguren in kaart. In de gevallen die bij de AP bekend zijn, werden deze onderzoeken betaald met zogenoemde versterkingsgelden van de Rijksoverheid, na goedkeuring van aanvragen door de NCTV.

De AP stelt vast dat de islamitische gemeenschap niet steeds is benaderd als partner binnen het maatschappelijk middenveld, maar in voorkomende gevallen als onderwerp van onderzoek in een veiligheidsframe.

Ook het college heeft gebruik gemaakt van het desbetreffende onderzoeksbureau en heeft daarvan een quickscan ontvangen. Weliswaar heeft het college het onderzoeksbureau verzocht om geen informatie op persoonsniveau te verwerken, maar nadat het college tot de ontdekking kwam dat dit wel het geval was, heeft het college de quickscan nog vijftien maanden bewaard. Het nu voorliggende besluit heeft uitsluitend betrekking op het *gebruiken* (voorhanden hebben) van de quickscan door het college, en niet op het daaraan ten grondslag liggende *onderzoek*. Het onderzoek zelf valt buiten de scope van deze beschikking, omdat die verwerkingen meer dan vijf jaar geleden hebben plaatsgevonden met als gevolg dat de termijn om ook daarvoor een boete op te kunnen leggen inmiddels is verstreken.

¹ Cijfers van de AIVD, te raadplegen via <<https://www.aivd.nl/onderwerpen/terrorismen/uitreizigers-en-terugkeerders>>.

² Vergelijk de Kamerbrief van de ministers van Veiligheid en Justitie en van Sociale zaken en werkgelegenheid van 29 augustus 2014 (Kamerstukken II 2013/14, 29 754, nr. 253) en de *Factsheet radicalisering* van de VNG van 15 januari 2015.

³ Vergelijk de *Handreiking aanpak van radicalisering en terrorismebestrijding op lokaal niveau* van de NCTV van november 2014.

⁴ Vergelijk bijvoorbeeld ow. 2.4 van de uitspraak van de rechtbank Den Haag van 12 februari 2025 (ECLI:NL:RBDHA:2025:1562).

Datum
3 februari 2026

Ons kenmerk
2026-002529

2. Geconstateerde overtreding

2.1. De feiten

Het college heeft inmiddels erkend – als verwerkingsverantwoordelijke – de quickscan te hebben ontvangen, en vervolgens te hebben opgeslagen, geraadpleegd en gebruikt voor het versterken van de informatiepositie. De quickscan bevat (bijzondere) persoonsgegevens van 84 personen. Het betreft naamgegevens en woonplaatsgegevens, gegevens over welke levensbeschouwelijke overtuiging, religie en/of stroming binnen deze religie wordt aangehangen alsmede (familie)relaties en een beschrijving van de onderlinge verhoudingen. Daarnaast bevat de quickscan strafrechtelijke gegevens, informatie over uitreizen, jihadisme, terrorisme en strafrechtelijk handelen.

Binnen de gemeente is de quickscan beperkt toegankelijk geweest. De quickscan is verstrekt aan de politie, het openbaar ministerie, de gemeenten Haarlem, Alkmaar, Haarlemmermeer en Zaanstad. De resultaten zijn mondeling verstrekt aan de NCTV. Uiteindelijk is de quickscan medio juni 2021 vernietigd. Dit zijn verwerkingen als bedoeld in artikel 4, aanhef en onder 2 van de AVG.

2.2. Overtreding 1: verwerking zonder toereikende grondslag

Op basis van het rapport⁵ concludeert de AP – zoals het college eveneens heeft erkend – dat het college niet beschikte over een toereikende grondslag voor de hierboven vermelde verwerkingen. Er is geen voldoende duidelijk en nauwkeurig geformuleerde wettelijke verplichting of opgedragen publieke taak waar het college zich succesvol op kan beroepen als grondslag voor de hiervoor beschreven verwerking van persoonsgegevens. Daardoor is niet voldaan aan de voorwaarden van artikel 6, eerste lid, aanhef en onder c respectievelijk e, van de AVG.

2.3. Overtreding 2: verwerking in strijd met het verwerkingsverbod voor bijzondere persoonsgegevens

Op basis van het rapport concludeert de AP eveneens – en ook dit erkent het college – dat het college bijzondere persoonsgegevens heeft verwerkt in strijd met het daarvoor geldende verwerkingsverbod, neergelegd in artikel 9 van de AVG. Het college kan zich weliswaar beroepen op een uitzondering op dat verbod ten aanzien van een deel van de gegevens (namelijk de gegevens die door de betrokkenen zelf op online platforms openbaar zijn gemaakt), maar dat geldt niet voor de gegevens die niet afkomstig zijn uit openbaar toegankelijke online bronnen, waaronder in elk geval de samengestelde overzichten op grond van gecombineerde bronnen.

2.4. Duur van de overtreding

De overtreding ving aan op 1 april 2020. De AP stelt vast dat de overtreding is geëindigd in juni 2021. Gedurende die periode zijn alle fysieke en digitale exemplaren van de quickscan die in het bezit waren van het college vernietigd.

⁵ Toezichthouders van de AP hebben de bevindingen van het onderzoek vastgelegd in een rapport van 29 januari 2026.

Datum
3 februari 2026

Ons kenmerk
2026-002529

3. Bestuurlijke boete

De AP ziet aanleiding om gebruik te maken van haar bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete. Deze boete moet doeltreffend, evenredig en afschrikwekkend zijn. Op grond van artikel 3:4, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht mogen de nadelige gevolgen van een besluit niet onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen. Bij de uitoefening van de boetebevoegdheid hanteert de AP ten aanzien van overheden de Boetebeleidsregels Autoriteit Persoonsgegevens. De AP ziet in de specifieke omstandigheden van dit geval aanleiding om af te wijken van de daarin opgenomen boetebedragen, en acht een boete van € 25.000,00 passend. Daarbij neemt de AP het volgende in aanmerking.

Vooropgesteld moet worden dat de boete niet wordt opgelegd voor het uitvoeren van het onderzoek, maar slechts voor het – samengevat weergegeven – voor handen hebben van de quickscan in strijd met de artikelen 5, 6 en 9 van de AVG. Dat gezegd hebbende, geldt wél dat deze overtredingen van zodanige ernst zijn, dat alleen een bestuurlijke boete voldoet aan het vereiste dat de opgelegde maatregel doeltreffend, evenredig en afschrikwekkend is. De quickscan bevat namelijk (bijzondere) persoonsgegevens. De AP vindt dit buitengewoon ernstig, maar constateert ook dat het gaat om een eenmalige situatie ten aanzien van een relatief beperkt aantal betrokkenen. De AP weegt zwaar dat de overtreding die aan de boete ten grondslag ligt, betrekkelijk kort heeft geduurd.

De AP weegt ook mee dat de overtredingen zich hebben afgespeeld in een complex politiek-bestuurlijk krachtenveld dat mede werd gevormd door de maatschappelijke onrust rond uitreizigers. Daarin is een dynamiek ontstaan waarin ook de politiek en Rijksoverheid een rol hebben gehad. Gemeenten kregen nieuwe verantwoordelijkheden en zagen zich tegelijkertijd voor een informatieachterstand gesteld (vergelijk paragraaf 1). Een zekere handelingsverlegenheid is daardoor invoelbaar. Achteraf kan worden vastgesteld dat het college zich onvoldoende bewust is geweest van de eigen rol en verantwoordelijkheid.

Het college heeft verder de nodige gevolgen ondervonden van de overtreding, namelijk verschillende publicaties in de media, aanzienlijke maatschappelijke verontwaardiging en schade aan de relatie met de moslimgemeenschap. In het kader van het laatste, neemt de AP evenwel in aanmerking dat het college aan de moslimgemeenschap een toelichting heeft verstrekt over de quickscan en al langere tijd regelmatig gesprekken voert met het bestuur van de moskee in Haarlemmermeer en de Islamitische Raad om de relatie met de moslimgemeenschap te herstellen.

Tot slot gaat het om een situatie die zich bijna vijf jaar geleden heeft voorgedaan. Het college is in de tussentijd tot inkeer gekomen. Het college heeft verantwoording afgelegd, zowel in politiek-bestuurlijke zin als in juridische zin door de erkenning van de overtredingen tegenover de AP. Herhaling van een soortgelijke misstap ligt daarom naar het oordeel van de AP niet voor de hand.



Datum
3 februari 2026

Ons kenmerk
2026-002529

4. Besluit

De Autoriteit Persoonsgegevens:

- 1) legt aan het college van burgemeester en wethouders van Haarlemmermeer een bestuurlijke boete op van € 25.000,00 (zegge: vijftwintigduizend euro) voor het overtreden van artikel 5, eerste lid, aanhef en onder a, gelezen in samenhang met artikel 6, eerste lid, en artikel 9 van de AVG;
- 2) legt aan het college van burgemeester en wethouders van Haarlemmermeer een verwerkingsbeperking op, inhoudende dat de quickscan uitsluitend mag worden opgeslagen en gebruikt om de rechten van betrokkenen te faciliteren, en om het document via betrokkenen of een rechter in te brengen in een gerechtelijke procedure (dan wel om het document te verstrekken aan betrokkenen met het oog op zo'n procedure).

Hoogachtend,
Autoriteit Persoonsgegevens

w.g. Wolfsen

mr. A. Wolfsen
voorzitter

Rechtsmiddelenclausule

Indien een belanghebbende het niet eens is met dit besluit, kan deze binnen zes weken na de datum van verzending van het besluit digitaal of op papier een bezwaarschrift indienen bij de AP. Ingevolge artikel 38 van de Uitvoeringswet AVG schort het indienen van een bezwaarschrift de werking van de beschikking tot oplegging van de bestuurlijke boete op. De AP zal pas tot invordering overgaan, nadat het besluit onherroepelijk is geworden.

Voor het digitaal indienen van bezwaar, zie <https://www.autoriteitpersoonsgegevens.nl>, onder het kopje Contact, blokje "Bezwaar of ontevreden over de AP".⁶ Het adres voor het indienen op papier is Autoriteit Persoonsgegevens, Postbus 93374, 2509 AJ DEN HAAG.

⁶ Of ga direct naar <<https://www.autoriteitpersoonsgegevens.nl/contact/bezwaar-maken>>.

Vertrouwelijk/Aangetekend

Gemeente Hilversum
T.a.v. college van burgemeester en wethouders
Postbus 9900
1201 GM HILVERSUM

Datum

3 februari 2026

Ons kenmerk

2026-002534

Onderwerp

Besluit tot oplegging van een bestuurlijke boete

Geacht college,

De Autoriteit Persoonsgegevens (hierna: AP) heeft onderzoek gedaan naar de verwerking van persoonsgegevens door het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Hilversum (hierna: het college) in een zogenoemde krachtenveldanalyse van de islamitische gemeenschap. De AP stelt op basis van dat onderzoek vast dat het college persoonsgegevens heeft verwerkt zonder over een toereikende grondslag te beschikken. Ook heeft het college bijzondere persoonsgegevens verwerkt, zonder dat het zich kan beroepen op een uitzondering op het verwerkingsverbod voor bijzondere persoonsgegevens. Het college heeft hiermee gehandeld in strijd met het rechtmatigheidsbeginsel en het verwerkingsverbod voor bijzondere persoonsgegevens (artikel 5, eerste lid, aanhef en onder a, gelezen in samenhang met artikel 6, eerste lid, respectievelijk artikel 9, eerste lid, van de Algemene verordening gegevensbescherming; hierna: AVG).

De AP besluit om handhavend op te treden tegen het college, omdat het college gelet op de hoeveelheid en de bijzondere aard van de verwerkte persoonsgegevens wist – of had moeten weten – dat de verwerking inbreuk maakt op het recht op de bescherming van persoonsgegevens. De AP vindt dit ernstig en acht het daarom noodzakelijk en passend om het college een bestuurlijke boete op te leggen van € 25.000,00. Daarnaast legt de AP een verwerkingsbeperking op, die regelt dat het college de krachtenveldanalyse nog enkel mag bewaren voor het faciliteren van de rechten van betrokkenen en voor het voeren van gerechtelijke procedures.

Datum
3 februari 2026

Ons kenmerk
2026-002534

Onderaan dit besluit is vermeld wat een belanghebbende kan doen indien deze het niet eens is met dit besluit.

1. Context van de overtreding

De afgelopen decennia waren er in de samenleving grote zorgen over extremisme en terrorisme, mede door de oorlog in Syrië (vanaf 2011) en aanslagen in Europa (2015 en 2016). Circa 300 personen zijn vanuit Nederland uitgereisd naar Syrië en Irak, waarvan het leeuwendeel zich heeft aangesloten bij ISIS, voor het grootste deel in de periode 2013-2016.¹ De angst voor terroristisch geweld in eigen land nam toe en de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (hierna: NCTV) waarschuwde in dreigingsbeelden voor de invloed van het salafisme en jihadistisch gedachtegoed als gevaar voor de democratische rechtsorde.

Vanaf 2014 drongen de Rijksoverheid, de Vereniging Nederlandse Gemeenten en de NCTV aan op een stevige lokale aanpak van radicalisering en uitreizen.² Gemeenten kregen hierin een centrale rol, waarbij de NCTV hamerde op het belang van kennis, netwerken en onderling vertrouwen.³ Gemeenten constateerden echter dat zij weinig zicht hadden op wat er speelde binnen hun islamitische gemeenschappen.⁴ Onder grote druk van de publieke opinie en de politiek om grip te krijgen op mogelijke signalen, kozen diverse gemeenten ervoor om een extern onderzoeksbureau in te schakelen. Dit bureau bracht via zogenoemde krachtenveldanalyses de sociale structuren en sleutelfiguren in kaart. In de gevallen die bij de AP bekend zijn, werden deze onderzoeken betaald met zogenoemde versterkingsgelden van de Rijksoverheid, na goedkeuring van aanvragen door de NCTV.

De AP stelt vast dat de islamitische gemeenschap niet steeds is benaderd als partner binnen het maatschappelijk middenveld, maar in voorkomende gevallen als onderwerp van onderzoek in een veiligheidsframe.

Ook het college heeft gebruik gemaakt van het desbetreffende onderzoeksbureau en heeft daarvan een krachtenveldanalyse ontvangen. Het nu voorliggende besluit heeft uitsluitend betrekking op het *gebruiken* (voorhanden hebben) van de krachtenveldanalyse door het college.

2. Geconstateerde overtreding

2.1. De feiten

Het college heeft inmiddels erkend – als verwerkingsverantwoordelijke – de krachtenveldanalyse te hebben ontvangen, en vervolgens te hebben opgeslagen, geraadpleegd, verstrekt en gebruikt voor het versterken van de informatiepositie. De krachtenveldanalyse bevat (bijzondere) persoonsgegevens van 115

¹ Cijfers van de AIVD, te raadplegen via <<https://www.aivd.nl/onderwerpen/terrorismen/uitreizigers-en-terugkeerders>>.

² Vergelijk de Kamerbrief van de ministers van Veiligheid en Justitie en van Sociale zaken en werkgelegenheid van 29 augustus 2014 (Kamerstukken II 2013/14, 29 754, nr. 253) en de *Factsheet radicalisering* van de VNG van 15 januari 2015.

³ Vergelijk de *Handreiking aanpak van radicalisering en terrorismebestrijding op lokaal niveau* van de NCTV van november 2014.

⁴ Vergelijk bijvoorbeeld ow. 2.4 van de uitspraak van de rechtbank Den Haag van 12 februari 2025 (ECLI:NL:RBDHA:2025:1562).

Datum
3 februari 2026

Ons kenmerk
2026-002534

personen. Het betreft de naam en vaak ook geboortjaar van bestuurders van moskeeën en andere organisaties, alsmede gegevens over welke levensbeschouwelijke overtuiging, religie en/of stroming binnen deze religie wordt aangehangen. De krachtenveldanalyse bevat ook foto's van 23 personen die herkenbaar in beeld zijn onder vermelding van hun naam. Van 24 personen is een uitgebreid persoonlijk profiel opgenomen in de krachtenveldanalyse. Daarnaast zijn in de krachtenveldanalyse namen opgenomen van personen die zijn uit gereisd naar de gebieden in Irak en Syrië die destijds onder controle stonden van ISIS. Voorts is een samenvatting van de krachtenveldanalyse gemaakt en daarin zijn ook (bijzondere) persoonsgegevens opgenomen. Binnen de gemeente is de krachtenveldanalyse beperkt toegankelijk geweest en is op papier in een geheime kluis bewaard. De krachtenveldanalyse en de samenvatting daarvan zijn gedeeld met de betrokken burgemeesters van de drie gemeenten (Huizen, Hilversum en Gooise Meren), betrokken ambtenaren Openbare Orde en Veiligheid en de lokale adviseur NCTV. Dit zijn verwerkingen als bedoeld in artikel 4, aanhef en onder 2 van de AVG.

2.2. Overtreding 1: verwerking zonder toereikende grondslag

Op basis van het rapport⁵ concludeert de AP – zoals het college eveneens heeft erkend – dat het college niet beschikte over een toereikende grondslag voor de hierboven vermelde verwerkingen. Er is geen voldoende duidelijk en nauwkeurig geformuleerde wettelijke verplichting of opgedragen publieke taak waar het college zich succesvol op kan beroepen als grondslag voor de hiervoor beschreven verwerking van persoonsgegevens. Daardoor is niet voldaan aan de voorwaarden van artikel 6, eerste lid, aanhef en onder c respectievelijk e, van de AVG.

2.3. Overtreding 2: verwerking in strijd met het verwerkingsverbod voor bijzondere persoonsgegevens

Op basis van het rapport concludeert de AP eveneens – en ook dit erkent het college – dat het college bijzondere persoonsgegevens heeft verwerkt in strijd met het daarvoor geldende verwerkingsverbod, neergelegd in artikel 9 van de AVG. Het college kan zich weliswaar beroepen op een uitzondering op dat verbod ten aanzien van een deel van de gegevens (namelijk de gegevens die door de betrokkenen zelf op online platforms openbaar zijn gemaakt), maar dat geldt niet voor de gegevens die niet afkomstig zijn uit openbaar toegankelijke online bronnen, waaronder in elk geval de samengestelde overzichten op grond van gecombineerde bronnen.

2.4. Duur van de overtreding

De overtreding ving aan in januari 2021. In deze maand heeft het college de krachtenveldanalyse ontvangen. De AP stelt vast dat de overtreding is geëindigd op 15 oktober 2021.⁶ Vanaf deze datum was het noodzakelijk voor het college om de krachtenveldanalyse te bewaren om rechten van betrokkenen te faciliteren (zoals het inzagerecht) en voor de bewijsvoering in eventuele rechtszaken.⁷ Het college heeft

⁵ Toezichthouders van de AP hebben de bevindingen van het onderzoek vastgelegd in een rapport van 30 januari 2026.

⁶ Op die datum publiceerde NRC een achtergrondartikel over het onderzoeksbureau, te raadplegen via <https://www.nrc.nl/nieuws/2021/10/15/avg-a4061964>.

⁷ Vergelijk artikel 6, eerste lid, aanhef en onder e, van de AVG gelezen in verbinding met de artikelen 21 en 128, vijfde lid, van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, artikel 160, eerste lid, aanhef en onder f, van de Gemeentewet en artikel 3:2 van de

Datum
3 februari 2026

Ons kenmerk
2026-002534

verklaard dat het bewaren van de krachtenveldanalyse beperkt is tot wat strikt noodzakelijk is voor dit doel.⁸ Hierdoor ontstond een grondslag voor deze verwerking en was het verwerkingsverbod niet meer van toepassing.

3. Bestuurlijke boete

De AP ziet aanleiding om gebruik te maken van haar bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete. Deze boete moet doeltreffend, evenredig en afschrikwekkend zijn. Op grond van artikel 3:4, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht mogen de nadelige gevolgen van een besluit niet onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen. Bij de uitoefening van de boetebevoegdheid hanteert de AP ten aanzien van overheden de Boetebeleidsregels Autoriteit Persoonsgegevens. De AP ziet in de specifieke omstandigheden van dit geval aanleiding om af te wijken van de daarin opgenomen boetebedragen, en acht een boete van € 25.000,00 passend. Daarbij neemt de AP het volgende in aanmerking.

Vooropgesteld moet worden dat de boete niet wordt opgelegd voor het uitvoeren van het onderzoek, maar slechts voor het – samengevat weergegeven – voor handen hebben van de krachtenveldanalyse in strijd met de artikelen 5, 6 en 9 van de AVG. Dat gezegd hebbende, geldt wél dat deze overtredingen van zodanige ernst zijn, dat alleen een bestuurlijke boete voldoet aan het vereiste dat de opgelegde maatregel doeltreffend, evenredig en afschrikwekkend is. De krachtenveldanalyse bevat namelijk (bijzondere) persoonsgegevens. De AP vindt dit buitengewoon ernstig, maar constateert ook dat het gaat om een eenmalige situatie ten aanzien van een relatief beperkt aantal betrokkenen. De AP weegt zwaar dat de overtreding die aan de boete ten grondslag ligt, betrekkelijk kort heeft geduurd.

De AP weegt ook mee dat de overtredingen zich hebben afgespeeld in een complex politiek-bestuurlijk krachtenveld dat mede werd gevormd door de maatschappelijke onrust rond uitreizigers. Daarin is een dynamiek ontstaan waarin ook de politiek en Rijksoverheid een rol hebben gehad. Gemeenten kregen nieuwe verantwoordelijkheden en zagen zich tegelijkertijd voor een informatieachterstand gesteld (vergelijk paragraaf 1). Een zekere handelingsverlegenheid is daardoor invoelbaar. Achteraf kan worden vastgesteld dat het college zich onvoldoende bewust is geweest van de eigen rol en verantwoordelijkheid.

Het college heeft verder de nodige gevolgen ondervonden van de overtreding, namelijk verschillende publicaties in de media, aanzienlijke maatschappelijke verontwaardiging en schade aan de relatie met de moslimgemeenschap. In het kader van het laatste, neemt de AP evenwel in aanmerking dat de burgemeester reeds in op 21 oktober 2021 in zijn brief heeft verklaard dat hij betreurt dat er grote onrust is ontstaan binnen de islamitische gemeenschap en dat het herstellen van de relatie en het vertrouwen met de betrokken moskeebesturen de grootste prioriteit heeft. Het college B&W Hilversum betreurt de schade die als gevolg van de berichtgeving in de relatie is ontstaan en gaat er alles aan doen een duurzame samenwerking op te bouwen gebaseerd op wederzijds vertrouwen en transparantie. Het college B&W

Algemene wet bestuursrecht. Zie ook de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State 14 januari 2026, (ECLI:NL:RVS:2026:226).

⁸ Artikel 5, eerste lid, aanhef en onder c, van de AVG.

Datum

3 februari 2026

Ons kenmerk

2026-002534

Hilversum heeft in februari 2021 een besloten bijeenkomst georganiseerd met de religieuze gemeenschappen van Hilversum.

Tot slot gaat het om een situatie die zich bijna vijf jaar geleden heeft voorgedaan. Het college is in de tussentijd tot inkeer gekomen. Het college heeft verantwoording afgelegd, zowel in politiek-bestuurlijke zin als in juridische zin door de erkenning van de overtredingen tegenover de AP. Herhaling van een soortgelijke misstap ligt daarom naar het oordeel van de AP niet voor de hand.

4. Verwerkingsbeperking

Zoals vermeld in paragraaf 2.4, beschikt het college thans over een grondslag voor het opgeslagen houden van de krachtenveldanalyse voor zover dat gebeurt met het doel om betrokkenen hun rechten onder de AVG te kunnen faciliteren, en het document te verstrekken aan betrokkenen voor gebruik in gerechtelijke procedures. Daarmee is die verwerking op dit moment rechtmatig. De AP ziet evenwel aanleiding om te verzekeren dat de krachtenveldanalyse in de toekomst niet voor een ander doel wordt gebruikt, en legt daarom de volgende verwerkingsbeperking op, met toepassing van artikel 58, tweede lid, aanhef en onder f, van de AVG.

Het college mag de krachtenveldanalyse – totdat deze wordt vernietigd – uitsluitend opgeslagen houden en gebruiken om de rechten van betrokkenen te faciliteren, en om het document via belanghebbenden of een rechter in te brengen in een gerechtelijke procedure (dan wel om het document te verstrekken aan betrokkenen met het oog op zo'n procedure). Daarbij brengt de AP in herinnering dat het college er op grond van artikel 32 van de AVG toe gehouden is om de toegang tot het document aantoonbaar te beperken tot de persoon (of personen) die uit hoofde van hun functie de toegestane verwerkingen moeten kunnen uitvoeren. Iedere verwerking die valt buiten de vermelde beperking, is op grond van artikel 83, vijfde lid, aanhef en onder e, van de AVG onderworpen aan een bestuurlijke boete van maximaal € 20.000.000,00.

5. Besluit

De Autoriteit Persoonsgegevens:

- 1) legt aan het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Hilversum een bestuurlijke boete op van € 25.000,00 (zegge: vijftigduizend euro) voor het overtreden van artikel 5, eerste lid, aanhef en onder a, gelezen in samenhang met artikel 6, eerste lid, en artikel 9 van de AVG;
- 2) legt aan het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Hilversum een verwerkingsbeperking op, inhoudende dat de krachtenveldanalyse uitsluitend mag worden opgeslagen en gebruikt om in lopende zaken de rechten van betrokkenen te faciliteren, en om het document via betrokkenen of een rechter in te brengen in een gerechtelijke procedure (dan wel om het document te verstrekken aan betrokkenen met het oog op zo'n procedure).



Datum
3 februari 2026

Ons kenmerk
2026-002534

Hoogachtend,
Autoriteit Persoonsgegevens

w.g. Wolfsen

mr. A. Wolfsen
voorzitter

Rechtsmiddelenclausule

Indien een belanghebbende het niet eens is met dit besluit, kan deze binnen zes weken na de datum van verzending van het besluit digitaal of op papier een bezwaarschrift indienen bij de AP. Ingevolge artikel 38 van de Uitvoeringswet AVG schort het indienen van een bezwaarschrift de werking van de beschikking tot oplegging van de bestuurlijke boete op. De AP zal pas tot invordering overgaan, nadat het besluit onherroepelijk is geworden.

Voor het digitaal indienen van bezwaar, zie <https://www.autoriteitpersoonsgegevens.nl>, onder het kopje Contact, blokje “Bezwaar of ontevreden over de AP”.⁹ Het adres voor het indienen op papier is Autoriteit Persoonsgegevens, Postbus 93374, 2509 AJ DEN HAAG.

⁹ Of ga direct naar <<https://www.autoriteitpersoonsgegevens.nl/contact/bezwaar-maken>>.

Vertrouwelijk/Aangetekend

Gemeente Huizen
T.a.v. het college van burgemeester en wethouders
Graaf Wichman 10
1276 KB HUIZEN

Datum

3 februari 2026

Ons kenmerk

2026-002528

Onderwerp

Besluit tot oplegging van een bestuurlijke boete

Geacht college,

De Autoriteit Persoonsgegevens (hierna: AP) heeft onderzoek gedaan naar de verwerking van persoonsgegevens door het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Huizen (hierna: het college) in een zogenoemde krachtenveldanalyse van de islamitische gemeenschap. De AP stelt op basis van dat onderzoek vast dat het college persoonsgegevens heeft verwerkt zonder over een toereikende grondslag te beschikken. Ook heeft het college bijzondere persoonsgegevens verwerkt, zonder dat het zich kan beroepen op een uitzondering op het verwerkingsverbod voor bijzondere persoonsgegevens. Het college heeft hiermee gehandeld in strijd met het rechtmatigheidsbeginsel en het verwerkingsverbod voor bijzondere persoonsgegevens (artikel 5, eerste lid, aanhef en onder a, gelezen in samenhang met artikel 6, eerste lid, respectievelijk artikel 9, eerste lid, van de Algemene verordening gegevensbescherming; hierna: AVG).

De AP besluit om handhavend op te treden tegen het college, omdat het college gelet op de hoeveelheid en de bijzondere aard van de verwerkte persoonsgegevens wist – of had moeten weten – dat de verwerking inbreuk maakt op het recht op de bescherming van persoonsgegevens. De AP vindt dit ernstig en acht het daarom noodzakelijk en passend om het college een bestuurlijke boete op te leggen van € 25.000,00. Daarnaast legt de AP een verwerkingsbeperking op, die regelt dat het college de krachtenveldanalyse nog enkel mag bewaren voor het faciliteren van de rechten van betrokkenen en voor het voeren van gerechtelijke procedures.

Datum

3 februari 2026

2026-002528

Onderaan dit besluit is vermeld wat een belanghebbende kan doen indien deze het niet eens is met dit besluit.

1. Context van de overtreding

De afgelopen decennia waren er in de samenleving grote zorgen over extremisme en terrorisme, mede door de oorlog in Syrië (vanaf 2011) en aanslagen in Europa (2015 en 2016). Circa 300 personen zijn vanuit Nederland uitgereisd naar Syrië en Irak, waarvan het leeuwendeel zich heeft aangesloten bij ISIS, voor het grootste deel in de periode 2013-2016.¹ De angst voor terroristisch geweld in eigen land nam toe en de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (hierna: NCTV) waarschuwde in dreigingsbeelden voor de invloed van het salafisme en jihadistisch gedachtegoed als gevaar voor de democratische rechtsorde.

Vanaf 2014 drongen de Rijksoverheid, de Vereniging Nederlandse Gemeenten en de NCTV aan op een stevige lokale aanpak van radicalisering en uitreizen.² Gemeenten kregen hierin een centrale rol, waarbij de NCTV hamerde op het belang van kennis, netwerken en onderling vertrouwen.³ Gemeenten constateerden echter dat zij weinig zicht hadden op wat er speelde binnen hun islamitische gemeenschappen.⁴ Onder grote druk van de publieke opinie en de politiek om grip te krijgen op mogelijke signalen, kozen diverse gemeenten ervoor om een extern onderzoeksbureau in te schakelen. Dit bureau bracht via zogenoemde krachtenveldanalyses de sociale structuren en sleutelfiguren in kaart. In de gevallen die bij de AP bekend zijn, werden deze onderzoeken betaald met zogenoemde versterkingsgelden van de Rijksoverheid, na goedkeuring van aanvragen door de NCTV.

De AP stelt vast dat de islamitische gemeenschap niet steeds is benaderd als partner binnen het maatschappelijk middenveld, maar in voorkomende gevallen als onderwerp van onderzoek in een veiligheidsframe.

Ook het college heeft gebruik gemaakt van het desbetreffende onderzoeksbureau en heeft daarvan een krachtenveldanalyse ontvangen. Het nu voorliggende besluit heeft uitsluitend betrekking op het *gebruiken* (voorhanden hebben) van de krachtenveldanalyse door het college.

2. Geconstateerde overtreding

2.1. De feiten

Het college heeft inmiddels erkend – als verwerkingsverantwoordelijke – de krachtenveldanalyse te hebben ontvangen, en vervolgens te hebben opgeslagen, geraadpleegd, verstrekt en gebruikt voor het versterken van de informatiepositie. De krachtenveldanalyse bevat (bijzondere) persoonsgegevens van 115

¹ Cijfers van de AIVD, te raadplegen via <<https://www.aivd.nl/onderwerpen/terrorismen/uitreizigers-en-terugkeerders>>.

² Vergelijk de Kamerbrief van de ministers van Veiligheid en Justitie en van Sociale zaken en werkgelegenheid van 29 augustus 2014 (Kamerstukken II 2013/14, 29 754, nr. 253) en de *Factsheet radicalisering* van de VNG van 15 januari 2015.

³ Vergelijk de *Handreiking aanpak van radicalisering en terrorismebestrijding op lokaal niveau* van de NCTV van november 2014.

⁴ Vergelijk bijvoorbeeld ow. 2.4 van de uitspraak van de rechtbank Den Haag van 12 februari 2025 (ECLI:NL:RBDHA:2025:1562).

Datum

3 februari 2026

2026-002528

personen. Het betreft de naam en vaak ook geboortjaar van bestuurders van moskeeën en andere organisaties, alsmede gegevens over welke levensbeschouwelijke overtuiging, religie en/of stroming binnen deze religie wordt aangehangen. De krachtenveldanalyse bevat ook foto's van 23 personen die herkenbaar in beeld zijn onder vermelding van hun naam. Van 24 personen is een uitgebreid persoonlijk profiel opgenomen in de krachtenveldanalyse. Daarnaast zijn in de KVA namen opgenomen van personen die zijn uitgereisd naar de gebieden in Irak en Syrië die destijds onder controle stonden van ISIS. Voorts is een samenvatting van de KVA gemaakt en daarin zijn ook (bijzondere) persoonsgegevens opgenomen. Binnen de gemeente is de krachtenveldanalyse beperkt toegankelijk en het rapport wordt digitaal bewaard achter een beveiligde digitale poort die niet toegankelijk is voor anderen dan voor de burgemeester, de ambtenaar Openbare Orde en Veiligheid (hierna: OOV) en de gemeentesecretaris van Huizen. De krachtenveldanalyse en de samenvatting daarvan zijn gedeeld met de betrokken burgemeesters van de drie gemeenten (Huizen, Hilversum en Gooise Meren), betrokken ambtenaren Openbare Orde en Veiligheid en de lokale adviseur NCTV. Dit zijn verwerkingen als bedoeld in artikel 4, aanhef en onder 2 van de AVG.

2.2. Overtreding 1: verwerking zonder toereikende grondslag

Op basis van het rapport⁵ concludeert de AP – zoals het college eveneens heeft erkend – dat het college niet beschikte over een toereikende grondslag voor de hierboven vermelde verwerkingen. Er is geen voldoende duidelijk en nauwkeurig geformuleerde wettelijke verplichting of opgedragen publieke taak waar het college zich succesvol op kan beroepen als grondslag voor de hiervoor beschreven verwerking van persoonsgegevens. Daardoor is niet voldaan aan de voorwaarden van artikel 6, eerste lid, aanhef en onder c respectievelijk e, van de AVG.

2.3. Overtreding 2: verwerking in strijd met het verwerkingsverbod voor bijzondere persoonsgegevens

Op basis van het rapport concludeert de AP eveneens – en ook dit erkent het college – dat het college bijzondere persoonsgegevens heeft verwerkt in strijd met het daarvoor geldende verwerkingsverbod, neergelegd in artikel 9 van de AVG. Het college kan zich weliswaar beroepen op een uitzondering op dat verbod ten aanzien van een deel van de gegevens (namelijk de gegevens die door de betrokkenen zelf op online platforms openbaar zijn gemaakt), maar dat geldt niet voor de gegevens die niet afkomstig zijn uit openbaar toegankelijke online bronnen, waaronder in elk geval de samengestelde overzichten op grond van gecombineerde bronnen.

2.4. Duur van de overtreding

De overtreding ving aan in januari 2021. In deze maand heeft het college de krachtenveldanalyse ontvangen. De AP stelt vast dat de overtreding is geëindigd op 15 oktober 2021.⁶ Vanaf deze datum was het noodzakelijk voor het college om de krachtenveldanalyse te bewaren om rechten van betrokkenen te

⁵ Toezichthouders van de AP hebben de bevindingen van het onderzoek vastgelegd in een rapport van 30 januari 2026.

⁶ Op die datum publiceerde NRC een achtergrondartikel over het onderzoeksbureau, te raadplegen via <https://www.nrc.nl/nieuws/2021/10/15/avg-a4061964>.

Datum

3 februari 2026

2026-002528

faciliteren (zoals het inzagerecht) en voor de bewijsvoering in eventuele rechtszaken.⁷ Het college heeft verklaard dat het bewaren van de krachtenveldanalyse beperkt is tot wat strikt noodzakelijk is voor dit doel.⁸ Hierdoor ontstond een grondslag voor deze verwerking en was het verwerkingsverbod niet meer van toepassing.

3. Bestuurlijke boete

De AP ziet aanleiding om gebruik te maken van haar bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete. Deze boete moet doeltreffend, evenredig en afschrikwekkend zijn. Op grond van artikel 3:4, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht mogen de nadelige gevolgen van een besluit niet onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen. Bij de uitoefening van de boetebevoegdheid hanteert de AP ten aanzien van overheden de Boetebeleidsregels Autoriteit Persoonsgegevens. De AP ziet in de specifieke omstandigheden van dit geval aanleiding om af te wijken van de daarin opgenomen boetebedragen, en acht een boete van € 25.000,00 passend. Daarbij neemt de AP het volgende in aanmerking.

Vooropgesteld moet worden dat de boete niet wordt opgelegd voor het uitvoeren van het onderzoek, maar slechts voor het – samengevat weergegeven – voor handen hebben van de krachtenveldanalyse in strijd met de artikelen 5, 6 en 9 van de AVG. Dat gezegd hebbende, geldt wél dat deze overtredingen van zodanige ernst zijn, dat alleen een bestuurlijke boete voldoet aan het vereiste dat de opgelegde maatregel doeltreffend, evenredig en afschrikwekkend is. De krachtenveldanalyse bevat namelijk (bijzondere) persoonsgegevens. De AP vindt dit buitengewoon ernstig, maar constateert ook dat het gaat om een eenmalige situatie ten aanzien van een relatief beperkt aantal betrokkenen. De AP weegt zwaar dat de overtreding die aan de boete ten grondslag ligt, betrekkelijk kort heeft geduurd.

De AP weegt ook mee dat de overtredingen zich hebben afgespeeld in een complex politiek-bestuurlijk krachtenveld dat mede werd gevormd door de maatschappelijke onrust rond uitreizigers. Daarin is een dynamiek ontstaan waarin ook de politiek en Rijksoverheid een rol hebben gehad. Gemeenten kregen nieuwe verantwoordelijkheden en zagen zich tegelijkertijd voor een informatieachterstand gesteld (vergelijk paragraaf 1). Een zekere handelingsverlegenheid is daardoor invoelbaar. Achteraf kan worden vastgesteld dat het college zich onvoldoende bewust is geweest van de eigen rol en verantwoordelijkheid.

Het college heeft verder de nodige gevolgen ondervonden van de overtreding, namelijk verschillende publicaties in de media, aanzienlijke maatschappelijke verontwaardiging en schade aan de relatie met de moslimgemeenschap. In het kader van het laatste, neemt de AP evenwel in aanmerking dat het college actie heeft ondernomen om de relatie met de moslimgemeenschap te herstellen. Het college heeft aan de betrokken moskeeën inzage verleend in een geanonimiseerde versie van de krachtenveldanalyse. Voorts is

⁷ Vergelijk artikel 6, eerste lid, aanhef en onder e, van de AVG gelezen in verbinding met de artikelen 21 en 128, vijfde lid, van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, artikel 160, eerste lid, aanhef en onder f, van de Gemeentewet en artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht. Zie ook de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State 14 januari 2026, (ECLI:NL:RVS:2026:226).

⁸ Artikel 5, eerste lid, aanhef en onder c, van de AVG.

Datum

3 februari 2026

2026-002528

in september 2025 een bijeenkomst met de achterban van de moskeeën georganiseerd om vragen te beantwoorden.

Tot slot gaat het om een situatie die zich bijna vijf jaar geleden heeft voorgedaan. Het college is in de tussentijd tot inkeer gekomen. Het college heeft verantwoording afgelegd, zowel in politiek-bestuurlijke zin als in juridische zin door de erkenning van de overtredingen tegenover de AP. Herhaling van een soortgelijke misstap ligt daarom naar het oordeel van de AP niet voor de hand.

4. Verwerkingsbeperking

Zoals vermeld in paragraaf 2.4, beschikt het college thans over een grondslag voor het opgeslagen houden van de krachtenveldanalyse voor zover dat gebeurt met het doel om betrokkenen hun rechten onder de AVG te kunnen faciliteren, en het document te verstrekken aan betrokkenen voor gebruik in gerechtelijke procedures. Daarmee is die verwerking op dit moment rechtmatig. De AP ziet evenwel aanleiding om te verzekeren dat de krachtenveldanalyse in de toekomst niet voor een ander doel wordt gebruikt, en legt daarom de volgende verwerkingsbeperking op, met toepassing van artikel 58, tweede lid, aanhef en onder f, van de AVG.

Het college mag de krachtenveldanalyse – totdat deze wordt vernietigd – uitsluitend opgeslagen houden en gebruiken om de rechten van betrokkenen te faciliteren, en om het document via belanghebbenden of een rechter in te brengen in een gerechtelijke procedure (dan wel om het document te verstrekken aan betrokkenen met het oog op zo'n procedure). Daarbij brengt de AP in herinnering dat het college er op grond van artikel 32 van de AVG toe gehouden is om de toegang tot het document aantoonbaar te beperken tot de persoon (of personen) die uit hoofde van hun functie de toegestane verwerkingen moeten kunnen uitvoeren. Iedere verwerking die valt buiten de vermelde beperking, is op grond van artikel 83, vijfde lid, aanhef en onder e, van de AVG onderworpen aan een bestuurlijke boete van maximaal € 20.000.000,00.

5. Besluit

De Autoriteit Persoonsgegevens:

- 1) legt aan het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Huizen een bestuurlijke boete op van € 25.000,00 (zegge: vijfentwintigduizend euro) voor het overtreden van artikel 5, eerste lid, aanhef en onder a, gelezen in samenhang met artikel 6, eerste lid, en artikel 9 van de AVG;
- 2) legt aan het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Huizen een verwerkingsbeperking op, inhoudende dat de krachtenveldanalyse uitsluitend mag worden opgeslagen en gebruikt om in lopende zaken de rechten van betrokkenen te faciliteren, en om het document via betrokkenen of een rechter in te brengen in een gerechtelijke procedure (dan wel om het document te verstrekken aan betrokkenen met het oog op zo'n procedure).



Datum

3 februari 2026

2026-002528

Hoogachtend,
Autoriteit Persoonsgegevens

w.g. Wolfsen

mr. A. Wolfsen
voorzitter

Rechtsmiddelenclausule

Indien een belanghebbende het niet eens is met dit besluit, kan deze binnen zes weken na de datum van verzending van het besluit digitaal of op papier een bezwaarschrift indienen bij de AP. Ingevolge artikel 38 van de Uitvoeringswet AVG schort het indienen van een bezwaarschrift de werking van de beschikking tot oplegging van de bestuurlijke boete op. De AP zal pas tot invordering overgaan, nadat het besluit onherroepelijk is geworden.

Voor het digitaal indienen van bezwaar, zie <https://www.autoriteitpersoonsgegevens.nl>, onder het kopje Contact, blokje “Bezwaar of ontevreden over de AP”.⁹ Het adres voor het indienen op papier is Autoriteit Persoonsgegevens, Postbus 93374, 2509 AJ DEN HAAG.

⁹ Of ga direct naar <<https://www.autoriteitpersoonsgegevens.nl/contact/bezwaar-maken>>.

**AP**bescherming in een
digitale wereld

Autoriteit Persoonsgegevens
Postbus 93374, 2509 AJ Den Haag
T 070 8888 500
autoriteitpersoonsgegevens.nl

Vertrouwelijk/Aangetekend

Gemeente Tilburg
T.a.v. het college van burgemeester en wethouders
Postbus 90155
5000 LH TILBURG

Datum

3 februari 2026

Ons kenmerk

2026-002523

Onderwerp

Besluit tot oplegging van een bestuurlijke boete

Geacht college,

De Autoriteit Persoonsgegevens (hierna: AP) heeft onderzoek gedaan naar de verwerking van persoonsgegevens door het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Tilburg (hierna: het college) in een zogenoemde krachtenveldanalyse van de islamitische gemeenschap. De AP stelt op basis van dat onderzoek vast dat het college persoonsgegevens heeft verwerkt zonder over een toereikende grondslag te beschikken. Ook heeft het college bijzondere persoonsgegevens verwerkt, zonder dat het zich kan beroepen op een uitzondering op het verwerkingsverbod voor bijzondere persoonsgegevens. Het college heeft hiermee gehandeld in strijd met het rechtmatigheidsbeginsel en het verwerkingsverbod voor bijzondere persoonsgegevens (artikel 5, eerste lid, aanhef en onder a, gelezen in samenhang met artikel 6, eerste lid, respectievelijk artikel 9, eerste lid, van de Algemene verordening gegevensbescherming; hierna: AVG).

De AP besluit om handhavend op te treden tegen het college, omdat het college gelet op de hoeveelheid en de bijzondere aard van de verwerkte persoonsgegevens wist – of had moeten weten – dat de verwerking inbreuk maakt op het recht op de bescherming van persoonsgegevens. De AP vindt dit ernstig en acht het daarom noodzakelijk en passend om het college een bestuurlijke boete op te leggen van € 25.000,00.

Onderaan dit besluit is vermeld wat een belanghebbende kan doen indien deze het niet eens is met dit besluit.

Datum
3 februari 2026

Ons kenmerk
2026-002523

1. Context van de overtreding

De afgelopen decennia waren er in de samenleving grote zorgen over extremisme en terrorisme, mede door de oorlog in Syrië (vanaf 2011) en aanslagen in Europa (2015 en 2016). Circa 300 personen zijn vanuit Nederland uitgereisd naar Syrië en Irak, waarvan het leeuwendeel zich heeft aangesloten bij ISIS, voor het grootste deel in de periode 2013-2016.¹ De angst voor terroristisch geweld in eigen land nam toe en de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (hierna: NCTV) waarschuwde in dreigingsbeelden voor de invloed van het salafisme en jihadistisch gedachtegoed als gevaar voor de democratische rechtsorde.

Vanaf 2014 drongen de Rijksoverheid, de Vereniging Nederlandse Gemeenten en de NCTV aan op een stevige lokale aanpak van radicalisering en uitreizen.² Gemeenten kregen hierin een centrale rol, waarbij de NCTV hamerde op het belang van kennis, netwerken en onderling vertrouwen.³ Gemeenten constateerden echter dat zij weinig zicht hadden op wat er speelde binnen hun islamitische gemeenschappen.⁴ Onder grote druk van de publieke opinie en de politiek om grip te krijgen op mogelijke signalen, kozen diverse gemeenten ervoor om een extern onderzoeksbureau in te schakelen. Dit bureau bracht via zogenoemde krachtenveldanalyses de sociale structuren en sleutelfiguren in kaart. In de gevallen die bij de AP bekend zijn, werden deze onderzoeken betaald met zogenoemde versterkingsgelden van de Rijksoverheid, na goedkeuring van aanvragen door de NCTV.

De AP stelt vast dat de islamitische gemeenschap niet steeds is benaderd als partner binnen het maatschappelijk middenveld, maar in voorkomende gevallen als onderwerp van onderzoek in een veiligheidsframe.

Ook het college heeft gebruik gemaakt van het desbetreffende onderzoeksbureau en heeft daarvan een krachtenveldanalyse ontvangen. Het nu voorliggende besluit heeft uitsluitend betrekking op het *gebruiken* (voorhanden hebben) van de krachtenveldanalyse door het college, en niet op het daaraan ten grondslag liggende *onderzoek*. Het onderzoek zelf valt buiten de scope van deze beschikking, omdat die verwerkingen meer dan vijf jaar geleden hebben plaatsgevonden met als gevolg dat de termijn om ook daarvoor een boete op te kunnen leggen inmiddels is verstreken.

2. Geconstateerde overtreding

2.1. De feiten

Het college heeft inmiddels erkend – als verwerkingsverantwoordelijke – de krachtenveldanalyse in februari 2021 te hebben ontvangen, en vervolgens te hebben opgeslagen, geraadpleegd, verstrekt en

¹ Cijfers van de AIVD, te raadplegen via <<https://www.aivd.nl/onderwerpen/terrorismen/uitreizigers-en-terugkeerders>>.

² Vergelijk de Kamerbrief van de ministers van Veiligheid en Justitie en van Sociale zaken en werkgelegenheid van 29 augustus 2014 (Kamerstukken II 2013/14, 29 754, nr. 253) en de *Factsheet radicalisering* van de VNG van 15 januari 2015.

³ Vergelijk de *Handreiking aanpak van radicalisering en terrorismebestrijding op lokaal niveau* van de NCTV van november 2014.

⁴ Vergelijk bijvoorbeeld ow. 2.4 van de uitspraak van de rechtbank Den Haag van 12 februari 2025 (ECLI:NL:RBDHA:2025:1562).

Datum
3 februari 2026

Ons kenmerk
2026-002523

gebruikt voor het versterken van de informatiepositie. De krachtenveldanalyse bevat (bijzondere) persoonsgegevens van 266 personen. Het betreft naam en sommige gevallen adres en woonplaats gegevens, gegevens over geloofsovertuiging en oriëntatie binnen de stroming, familierelaties en onderlinge verhoudingen. De krachtenveldanalyse bevat ook enkele foto's van personen, met name predikers, die herkenbaar in beeld zijn onder vermelding van hun naam. Over een tweetal stichtingen (waarvan voorzitter/bestuur eveneens is vermeld) zijn strafrechtelijke gegevens vermeld. Van 16 personen is een uitgebreid persoonlijk profiel opgenomen in de krachtenveldanalyse. Binnen de gemeente is de krachtenveldanalyse beperkt toegankelijk geweest. De krachtenveldanalyse is gedeeld met de lokale gezagsdriehoek (OM, Politie, burgemeester). Uiteindelijk is de krachtenveldanalyse vernietigd in de loop van februari 2021, twee weken na ontvangst door het college. Het college heeft de gezagsdriehoek aan wie de krachtenveldanalyse is verstrekt verzocht om deze eveneens te vernietigen. Dit zijn verwerkingen als bedoeld in artikel 4, aanhef en onder 2 van de AVG.

2.2. Overtreding 1: verwerking zonder toereikende grondslag

Op basis van het rapport⁵ concludeert de AP – zoals het college eveneens heeft erkend – dat het college niet beschikte over een toereikende grondslag voor de hierboven vermelde verwerkingen. Er is geen voldoende duidelijk en nauwkeurig geformuleerde wettelijke verplichting of opgedragen publieke taak waar het college zich succesvol op kan beroepen als grondslag voor de hiervoor beschreven verwerking van persoonsgegevens. Daardoor is niet voldaan aan de voorwaarden van artikel 6, eerste lid, aanhef en onder c respectievelijk e, van de AVG.

2.3. Overtreding 2: verwerking in strijd met het verwerkingsverbod voor bijzondere persoonsgegevens

Op basis van het rapport concludeert de AP eveneens – en ook dit erkent het college – dat het college bijzondere persoonsgegevens heeft verwerkt in strijd met het daarvoor geldende verwerkingsverbod, neergelegd in artikel 9 van de AVG. Het college kan zich weliswaar beroepen op een uitzondering op dat verbod ten aanzien van een deel van de gegevens (namelijk de gegevens die door de betrokkenen zelf op online platforms openbaar zijn gemaakt), maar dat geldt niet voor de gegevens die niet afkomstig zijn uit openbaar toegankelijke online bronnen, waaronder in elk geval de samengestelde overzichten op grond van gecombineerde bronnen.

2.4. Duur van de overtreding

De overtreding ving aan in februari 2021. In deze maand heeft het college de krachtenveldanalyse ontvangen. In mei 2021 ontving de gemeente een verkorte versie, welke minder persoonsgegevens bevat. Daarna ontving de gemeente een compleet geanonimiseerde versie. De AP stelt vast dat de overtreding medio februari 2021 is geëindigd, twee weken na ontvangst van de eerste krachtenveldanalyse. In de loop van februari 2021 zijn alle fysieke en digitale exemplaren van de eerste versie van KVA die in het bezit

⁵ Toezichthouders van de AP hebben de bevindingen van het onderzoek vastgelegd in een rapport van 8 januari 2026.

Datum
3 februari 2026

Ons kenmerk
2026-002523

waren van het college vernietigd. De AP gaat hierbij van uit dat de in mei 2021 ontvangen KVA abusievelijk is verstrekt in plaats van de latere geheel anonieme versie en eveneens is vernietigd.

3. Bestuurlijke boete

De AP ziet aanleiding om gebruik te maken van haar bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete. Deze boete moet doeltreffend, evenredig en afschrikwekkend zijn. Op grond van artikel 3:4, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht mogen de nadelige gevolgen van een besluit niet onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen. Bij de uitoefening van de boetebevoegdheid hanteert de AP ten aanzien van overheden de Boetebeleidsregels Autoriteit Persoonsgegevens. De AP ziet in de specifieke omstandigheden van dit geval aanleiding om af te wijken van de daarin opgenomen boetebedragen, en acht een boete van € 25.000,00 passend. Daarbij neemt de AP het volgende in aanmerking.

Vooropgesteld moet worden dat de boete niet wordt opgelegd voor het uitvoeren van het onderzoek, maar slechts voor het – samengevat weergegeven – voor handen hebben van de krachtenveldanalyse in strijd met de artikelen 5, 6 en 9 van de AVG. Dat gezegd hebbende, geldt wél dat deze overtredingen van zodanige ernst zijn, dat alleen een bestuurlijke boete voldoet aan het vereiste dat de opgelegde maatregel doeltreffend, evenredig en afschrikwekkend is. De krachtenveldanalyse bevat namelijk (bijzondere) persoonsgegevens. De AP vindt dit buitengewoon ernstig, maar constateert ook dat het gaat om een eenmalige situatie ten aanzien van een relatief beperkt aantal betrokkenen. De AP weegt zwaar dat de overtreding die aan de boete ten grondslag ligt, betrekkelijk kort heeft geduurd.

De AP weegt ook mee dat de overtredingen zich hebben afgespeeld in een complex politiek-bestuurlijk krachtenveld dat mede werd gevormd door de maatschappelijke onrust rond uitreizigers. Daarin is een dynamiek ontstaan waarin ook de politiek en Rijksoverheid een rol hebben gehad. Gemeenten kregen nieuwe verantwoordelijkheden en zagen zich tegelijkertijd voor een informatieachterstand gesteld (vergelijk paragraaf 1). Een zekere handelingsverlegenheid is daardoor invoelbaar. Achteraf kan worden vastgesteld dat het college zich onvoldoende bewust is geweest van de eigen rol en verantwoordelijkheid.

Het college heeft verder de nodige gevolgen ondervonden van de overtreding, namelijk verschillende publicaties in de media, aanzienlijke maatschappelijke verontwaardiging en schade aan de relatie met de moslimgemeenschap. In het kader van het laatste, neemt de AP evenwel in aanmerking dat op initiatief van het college met de partijen die dat wilden het gesprek is gevoerd over de bevindingen, om de relatie met de moslimgemeenschap te herstellen.

Tot slot gaat het om een situatie die zich bijna vijfjaar geleden heeft voorgedaan. Het college is in de tussentijd tot inkeer gekomen. Het college heeft verantwoording afgelegd, zowel in politiek-bestuurlijke zin als in juridische zin door de erkenning van de overtredingen tegenover de AP. Herhaling van een soortgelijke misstap ligt daarom naar het oordeel van de AP niet voor de hand.



Datum
3 februari 2026

Ons kenmerk
2026-002523

4. Besluit

De Autoriteit Persoonsgegevens:

legt aan het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Tilburg een bestuurlijke boete op van € 25.000,00 (zegge: vijftwintigduizend euro) voor het overtreden van artikel 5, eerste lid, aanhef en onder a, gelezen in samenhang met artikel 6, eerste lid, en artikel 9 van de AVG;

Hoogachtend,
Autoriteit Persoonsgegevens

w.g. Wolfsen

mr. A. Wolfsen
voorzitter

Rechtsmiddelenclausule

Indien een belanghebbende het niet eens is met dit besluit, kan deze binnen zes weken na de datum van verzending van het besluit digitaal of op papier een bezwaarschrift indienen bij de AP. Ingevolge artikel 38 van de Uitvoeringswet AVG schort het indienen van een bezwaarschrift de werking van de beschikking tot oplegging van de bestuurlijke boete op. De AP zal pas tot invordering overgaan, nadat het besluit onherroepelijk is geworden.

Voor het digitaal indienen van bezwaar, zie <https://www.autoriteitpersoonsgegevens.nl>, onder het kopje Contact, blokje “Bezwaar of ontevreden over de AP”.⁶ Het adres voor het indienen op papier is Autoriteit Persoonsgegevens, Postbus 93374, 2509 AJ DEN HAAG.

⁶ Of ga direct naar <<https://www.autoriteitpersoonsgegevens.nl/contact/bezwaar-maken>>.

Vertrouwelijk/Aangetekend

Gemeente Veenendaal
T.a.v. het college van burgemeester en wethouders
Postbus 1100
3900 BC VEENENDAAL

Datum

3 februari 2026

Ons kenmerk

2026-002531

Onderwerp

Besluit tot oplegging van een bestuurlijke boete

Geacht college,

De Autoriteit Persoonsgegevens (hierna: AP) heeft onderzoek gedaan naar de verwerking van persoonsgegevens door het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Veenendaal (hierna: het college) in een zogenoemde krachtenveldanalyse van de islamitische gemeenschap. De AP stelt op basis van dat onderzoek vast dat het college persoonsgegevens heeft verwerkt zonder over een toereikende grondslag te beschikken. Ook heeft het college bijzondere persoonsgegevens verwerkt, zonder dat het zich kan beroepen op een uitzondering op het verwerkingsverbod voor bijzondere persoonsgegevens. Het college heeft hiermee gehandeld in strijd met het rechtmatigheidsbeginsel en het verwerkingsverbod voor bijzondere persoonsgegevens (artikel 5, eerste lid, aanhef en onder a, gelezen in samenhang met artikel 6, eerste lid, respectievelijk artikel 9, eerste lid, van de Algemene verordening gegevensbescherming; hierna: AVG).

De AP besluit om handhavend op te treden tegen het college, omdat het college gelet op de hoeveelheid en de bijzondere aard van de verwerkte persoonsgegevens wist – of had moeten weten – dat de verwerking inbreuk maakt op het recht op de bescherming van persoonsgegevens. De AP vindt dit ernstig en acht het daarom noodzakelijk en passend om het college een bestuurlijke boete op te leggen van € 25.000,00. Daarnaast legt de AP een verwerkingsbeperking op, die regelt dat het college de krachtenveldanalyse nog enkel mag bewaren voor het faciliteren van de rechten van betrokkenen en voor het voeren van gerechtelijke procedures.

Datum
3 februari 2026

Ons kenmerk
2026-002531

Onderaan dit besluit is vermeld wat een belanghebbende kan doen indien deze het niet eens is met dit besluit.

1. Context van de overtreding

De afgelopen decennia waren er in de samenleving grote zorgen over extremisme en terrorisme, mede door de oorlog in Syrië (vanaf 2011) en aanslagen in Europa (2015 en 2016). Circa 300 personen zijn vanuit Nederland uitgereisd naar Syrië en Irak, waarvan het leeuwendeel zich heeft aangesloten bij ISIS, voor het grootste deel in de periode 2013-2016.¹ De angst voor terroristisch geweld in eigen land nam toe en de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (hierna: NCTV) waarschuwde in dreigingsbeelden voor de invloed van het salafisme en jihadistisch gedachtegoed als gevaar voor de democratische rechtsorde.

Vanaf 2014 drongen de Rijksoverheid, de Vereniging Nederlandse Gemeenten en de NCTV aan op een stevige lokale aanpak van radicalisering en uitreizen.² Gemeenten kregen hierin een centrale rol, waarbij de NCTV hamerde op het belang van kennis, netwerken en onderling vertrouwen.³ Gemeenten constateerden echter dat zij weinig zicht hadden op wat er speelde binnen hun islamitische gemeenschappen.⁴ Onder grote druk van de publieke opinie en de politiek om grip te krijgen op mogelijke signalen, kozen diverse gemeenten ervoor om een extern onderzoeksbureau in te schakelen. Dit bureau bracht via zogenoemde krachtenveldanalyses de sociale structuren en sleutelfiguren in kaart. In de gevallen die bij de AP bekend zijn, werden deze onderzoeken betaald met zogenoemde versterkingsgelden van de Rijksoverheid, na goedkeuring van aanvragen door de NCTV.

De AP stelt vast dat de islamitische gemeenschap niet steeds is benaderd als partner binnen het maatschappelijk middenveld, maar in voorkomende gevallen als onderwerp van onderzoek in een veiligheidsframe.

Ook het college heeft gebruik gemaakt van het desbetreffende onderzoeksbureau en heeft daarvan een krachtenveldanalyse ontvangen. Het nu voorliggende besluit heeft uitsluitend betrekking op het *gebruiken* (voorhanden hebben) van de krachtenveldanalyse door het college, en niet op het daaraan ten grondslag liggende *onderzoek*. Het onderzoek zelf valt buiten de scope van deze beschikking, omdat die verwerkingen meer dan vijf jaar geleden hebben plaatsgevonden met als gevolg dat de termijn om ook daarvoor een boete op te kunnen leggen inmiddels is verstreken.

¹ Cijfers van de AIVD, te raadplegen via <<https://www.aivd.nl/onderwerpen/terrorismen/uitreizigers-en-terugkeerders>>.

² Vergelijk de Kamerbrief van de ministers van Veiligheid en Justitie en van Sociale zaken en werkgelegenheid van 29 augustus 2014 (Kamerstukken II 2013/14, 29 754, nr. 253) en de *Factsheet radicalisering* van de VNG van 15 januari 2015.

³ Vergelijk de *Handreiking aanpak van radicalisering en terrorismebestrijding op lokaal niveau* van de NCTV van november 2014.

⁴ Vergelijk bijvoorbeeld ow. 2.4 van de uitspraak van de rechtbank Den Haag van 12 februari 2025 (ECLI:NL:RBDHA:2025:1562).

Datum
3 februari 2026

Ons kenmerk
2026-002531

2. Geconstateerde overtreding

2.1. De feiten

Het college heeft inmiddels erkend – als verwerkingsverantwoordelijke – de krachtenveldanalyse te hebben ontvangen, en vervolgens te hebben opgeslagen, geraadpleegd en gebruikt voor het versterken van de informatiepositie. De krachtenveldanalyse bevat (bijzondere) persoonsgegevens van 38 personen. Het betreft naam-gegevens, en in een enkel geval woonplaats-gegevens, gegevens over welke levensbeschouwelijke overtuiging, religie en/of stroming binnen deze religie wordt aangehangen alsmede (familie)relaties en een beschrijving van de onderlinge verhoudingen. Daarnaast zijn over bestuurders en imams opmerkingen opgenomen over de beheersing van de Nederlandse taal en uit welke generatie zij komen. De KVA bevat daarnaast vijf portretfoto's van predikers. Van een aantal predikers wordt de achtergrond en religieuze stroming vermeld. De KVA bevat acht groepsfoto's van onder andere sport-, opleidings- en wervingsactiviteiten van de in de KVA beschreven stichting. Alle genoemde foto's lijken afkomstig van internetpagina's of sociale media van de stichting. Van één persoon is een uitgebreid persoonlijk profiel opgenomen in de krachtenveldanalyse. Binnen de gemeente Veenendaal is de krachtenveldanalyse beperkt toegankelijk geweest. De krachtenveldanalyse is verstrekt aan de NCTV, de gemeente Ede en het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Dit zijn verwerkingen als bedoeld in artikel 4, aanhef en onder 2 van de AVG.

2.2. Overtreding 1: verwerking zonder toereikende grondslag

Op basis van het rapport⁵ concludeert de AP – zoals het college eveneens heeft erkend – dat het college niet beschikte over een toereikende grondslag voor de hierboven vermelde verwerkingen. Er is geen voldoende duidelijk en nauwkeurig geformuleerde wettelijke verplichting of opgedragen publieke taak waar het college zich succesvol op kan beroepen als grondslag voor de hiervoor beschreven verwerking van persoonsgegevens. Daardoor is niet voldaan aan de voorwaarden van artikel 6, eerste lid, aanhef en onder c respectievelijk e, van de AVG.

2.3. Overtreding 2: verwerking in strijd met het verwerkingsverbod voor bijzondere persoonsgegevens

Op basis van het rapport concludeert de AP eveneens – en ook dit erkent het college – dat het college bijzondere persoonsgegevens heeft verwerkt in strijd met het daarvoor geldende verwerkingsverbod, neergelegd in artikel 9 van de AVG. Het college kan zich weliswaar beroepen op een uitzondering op dat verbod ten aanzien van een deel van de gegevens (namelijk de gegevens die door de betrokkenen zelf op online platforms openbaar zijn gemaakt), maar dat geldt niet voor de gegevens die niet afkomstig zijn uit openbaar toegankelijke online bronnen, waaronder in elk geval de samengestelde overzichten op grond van gecombineerde bronnen.

2.4. Duur van de overtreding

⁵ Toezichthouders van de AP hebben de bevindingen van het onderzoek vastgelegd in een rapport van 8 januari 2026.

Datum
3 februari 2026

Ons kenmerk
2026-002531

De overtreding ving aan op 11 juli 2018. Op die datum heeft het college de krachtenveldanalyse ontvangen. De AP stelt vast dat de overtreding is geëindigd op 15 oktober 2021.⁶ Vanaf deze datum was het noodzakelijk voor het college om de krachtenveldanalyse te bewaren om rechten van betrokkenen te faciliteren (zoals het inzagerecht) en voor de bewijsvoering in eventuele rechtszaken.⁷ Het college heeft verklaard dat het bewaren van de krachtenveldanalyse beperkt is tot wat strikt noodzakelijk is voor dit doel.⁸ Hierdoor ontstond een grondslag voor deze verwerking en was het verwerkingsverbod niet meer van toepassing.

3. Bestuurlijke boete

De AP ziet aanleiding om gebruik te maken van haar bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete. Deze boete moet doeltreffend, evenredig en afschrikwekkend zijn. Op grond van artikel 3:4, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht mogen de nadelige gevolgen van een besluit niet onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen. Bij de uitoefening van de boetebevoegdheid hanteert de AP ten aanzien van overheden de Boetebeleidsregels Autoriteit Persoonsgegevens. De AP ziet in de specifieke omstandigheden van dit geval aanleiding om af te wijken van de daarin opgenomen boetebedragen, en acht een boete van € 25.000,00 passend. Daarbij neemt de AP het volgende in aanmerking.

Vooropgesteld moet worden dat de boete niet wordt opgelegd voor het uitvoeren van het onderzoek, maar slechts voor het – samengevat weergegeven – voor handen hebben van de krachtenveldanalyse in strijd met de artikelen 5, 6 en 9 van de AVG. Dat gezegd hebbende, geldt wél dat deze overtredingen van zodanige ernst zijn, dat alleen een bestuurlijke boete voldoet aan het vereiste dat de opgelegde maatregel doeltreffend, evenredig en afschrikwekkend is. De krachtenveldanalyse bevat namelijk (bijzondere) persoonsgegevens. De AP vindt dit buitengewoon ernstig, maar constateert ook dat het gaat om een eenmalige situatie ten aanzien van een relatief beperkt aantal betrokkenen. De AP weegt zwaar dat de overtreding die aan de boete ten grondslag ligt, betrekkelijk kort heeft geduurd.

De AP weegt ook mee dat de overtredingen zich hebben afgespeeld in een complex politiek-bestuurlijk krachtenveld dat mede werd gevormd door de maatschappelijke onrust rond uitreizigers. Daarin is een dynamiek ontstaan waarin ook de politiek en Rijksoverheid een rol hebben gehad. Gemeenten kregen nieuwe verantwoordelijkheden en zagen zich tegelijkertijd voor een informatieachterstand gesteld (vergelijk paragraaf 1). Een zekere handelingsverlegenheid is daardoor invoelbaar. Achteraf kan worden vastgesteld dat het college zich onvoldoende bewust is geweest van de eigen rol en verantwoordelijkheid.

⁶ Op die datum publiceerde NRC een achtergrondartikel over het onderzoeksbureau, te raadplegen via <<https://www.nrc.nl/nieuws/2021/10/15/avg-a4061964>>.

⁷ Vergelijk artikel 6, eerste lid, aanhef en onder e, van de AVG gelezen in verbinding met de artikelen 21 en 128, vijfde lid, van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, artikel 160, eerste lid, aanhef en onder f, van de Gemeentewet en artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht. Zie ook de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State 14 januari 2026, (ECLI:NL:RVS:2026:226).

⁸ Artikel 5, eerste lid, aanhef en onder c, van de AVG.

Datum
3 februari 2026

Ons kenmerk
2026-002531

Het college heeft verder de nodige gevolgen ondervonden van de overtreding, namelijk verschillende publicaties in de media, aanzienlijke maatschappelijke verontwaardiging en schade aan de relatie met de moslimgemeenschap. In het kader van het laatste, neemt de AP evenwel in aanmerking dat het college gesprekken heeft gevoerd met personen en organisaties binnen de moslimgemeenschap en – na uitspraak in een gerechtelijke procedure – in de media excuses heeft gemaakt om de relatie met de moslimgemeenschap te herstellen en dat het college een gelakte versie van de krachtenveldanalyse op de website van de gemeente heeft geplaatst.

Tot slot gaat het om een situatie die zich bijna vijf jaar geleden heeft voorgedaan. Het college is in de tussentijd tot inkeer gekomen. Het college heeft verantwoording afgelegd, zowel in politiek-bestuurlijke zin als in juridische zin door de erkenning van de overtredingen tegenover de AP. Herhaling van een soortgelijke misstap ligt daarom naar het oordeel van de AP niet voor de hand.

4. Verwerkingsbeperking

Zoals vermeld in paragraaf 2.4, beschikt het college thans over een grondslag voor het opgeslagen houden van de krachtenveldanalyse voor zover dat gebeurt met het doel om betrokkenen hun rechten onder de AVG te kunnen faciliteren, en het document te verstrekken aan betrokkenen voor gebruik in gerechtelijke procedures. Daarmee is die verwerking op dit moment rechtmatig. De AP ziet evenwel aanleiding om te verzekeren dat de krachtenveldanalyse in de toekomst niet voor een ander doel wordt gebruikt, en legt daarom de volgende verwerkingsbeperking op, met toepassing van artikel 58, tweede lid, aanhef en onder f, van de AVG.

Het college mag de krachtenveldanalyse – totdat deze wordt vernietigd – uitsluitend opgeslagen houden en gebruiken om de rechten van betrokkenen te faciliteren, en om het document via belanghebbenden of een rechter in te brengen in een gerechtelijke procedure (dan wel om het document te verstrekken aan betrokkenen met het oog op zo'n procedure). Daarbij brengt de AP in herinnering dat het college er op grond van artikel 32 van de AVG toe gehouden is om de toegang tot het document aantoonbaar te beperken tot de persoon (of personen) die uit hoofde van hun functie de toegestane verwerkingen moeten kunnen uitvoeren. Iedere verwerking die valt buiten de vermelde beperking, is op grond van artikel 83, vijfde lid, aanhef en onder e, van de AVG onderworpen aan een bestuurlijke boete van maximaal € 20.000.000,00.

5. Besluit

De Autoriteit Persoonsgegevens:

- 1) legt aan het college van burgemeester en wethouders van Veenendaal een bestuurlijke boete op van € 25.000,00 (zegge: vijfentwintigduizend euro) voor het overtreden van artikel 5, eerste lid, aanhef en onder a, gelezen in samenhang met artikel 6, eerste lid, en artikel 9 van de AVG;
- 2) legt aan het college van burgemeester en wethouders van Veenendaal een verwerkingsbeperking op, inhoudende dat de krachtenveldanalyse uitsluitend mag worden opgeslagen en gebruikt om



Datum
3 februari 2026

Ons kenmerk
2026-002531

de rechten van betrokkenen te faciliteren, en om het document via betrokkenen of een rechter in te brengen in een gerechtelijke procedure (dan wel om het document te verstrekken aan betrokkenen met het oog op zo'n procedure).

Hoogachtend,
Autoriteit Persoonsgegevens

w.g. Wolfsen

mr. A. Wolfsen
voorzitter

Rechtsmiddelenclausule

Indien een belanghebbende het niet eens is met dit besluit, kan deze binnen zes weken na de datum van verzending van het besluit digitaal of op papier een bezwaarschrift indienen bij de AP. Ingevolge artikel 38 van de Uitvoeringswet AVG schort het indienen van een bezwaarschrift de werking van de beschikking tot oplegging van de bestuurlijke boete op. De AP zal pas tot invordering overgaan, nadat het besluit onherroepelijk is geworden.

Voor het digitaal indienen van bezwaar, zie <https://www.autoriteitpersoonsgegevens.nl>, onder het kopje Contact, blokje "Bezwaar of ontevreden over de AP".⁹ Het adres voor het indienen op papier is Autoriteit Persoonsgegevens, Postbus 93374, 2509 AJ DEN HAAG.

⁹ Of ga direct naar <<https://www.autoriteitpersoonsgegevens.nl/contact/bezwaar-maken>>.

Vertrouwelijk/Aangetekend

Gemeente Zoetermeer
T.a.v. het college van burgemeester en wethouders
Stadhuisplein 1
2711 EC ZOETERMEER

Datum

3 februari 2026

Ons kenmerk

2026-002532

Onderwerp

Besluit tot oplegging van een bestuurlijke boete

Geacht college,

De Autoriteit Persoonsgegevens (hierna: AP) heeft onderzoek gedaan naar de verwerking van persoonsgegevens door het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Zoetermeer (hierna: het college) in een zogenoemde krachtenveldanalyse van de islamitische gemeenschap. De AP stelt op basis van dat onderzoek vast dat het college persoonsgegevens heeft verwerkt zonder over een toereikende grondslag te beschikken. Ook heeft het college bijzondere persoonsgegevens verwerkt, zonder dat het zich kan beroepen op een uitzondering op het verwerkingsverbod voor bijzondere persoonsgegevens. Het college heeft hiermee gehandeld in strijd met het rechtmatigheidsbeginsel en het verwerkingsverbod voor bijzondere persoonsgegevens (artikel 5, eerste lid, aanhef en onder a, gelezen in samenhang met artikel 6, eerste lid, respectievelijk artikel 9, eerste lid, van de Algemene verordening gegevensbescherming; hierna: AVG).

De AP besluit om handhavend op te treden tegen het college, omdat het college gelet op de hoeveelheid en de bijzondere aard van de verwerkte persoonsgegevens wist – of had moeten weten – dat de verwerking inbreuk maakt op het recht op de bescherming van persoonsgegevens. De AP vindt dit ernstig en acht het daarom noodzakelijk en passend om het college een bestuurlijke boete op te leggen van € 25.000,00.

Onderaan dit besluit is vermeld wat een belanghebbende kan doen indien deze het niet eens is met dit besluit.

Datum

3 februari 2026

2026-002532

1. Context van de overtreding

De afgelopen decennia waren er in de samenleving grote zorgen over extremisme en terrorisme, mede door de oorlog in Syrië (vanaf 2011) en aanslagen in Europa (2015 en 2016). Circa 300 personen zijn vanuit Nederland uitgereisd naar Syrië en Irak, waarvan het leeuwendeel zich heeft aangesloten bij ISIS, voor het grootste deel in de periode 2013-2016.¹ De angst voor terroristisch geweld in eigen land nam toe en de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (hierna: NCTV) waarschuwde in dreigingsbeelden voor de invloed van het salafisme en jihadistisch gedachtegoed als gevaar voor de democratische rechtsorde.

Vanaf 2014 drongen de Rijksoverheid, de Vereniging Nederlandse Gemeenten en de NCTV aan op een stevige lokale aanpak van radicalisering en uitreizen.² Gemeenten kregen hierin een centrale rol, waarbij de NCTV hamerde op het belang van kennis, netwerken en onderling vertrouwen.³ Gemeenten constateerden echter dat zij weinig zicht hadden op wat er speelde binnen hun islamitische gemeenschappen.⁴ Onder grote druk van de publieke opinie en de politiek om grip te krijgen op mogelijke signalen, kozen diverse gemeenten ervoor om een extern onderzoeksbureau in te schakelen. Dit bureau bracht via zogenoemde krachtenveldanalyses de sociale structuren en sleutelfiguren in kaart. In de gevallen die bij de AP bekend zijn, werden deze onderzoeken betaald met zogenoemde versterkingsgelden van de Rijksoverheid, na goedkeuring van aanvragen door de NCTV.

De AP stelt vast dat de islamitische gemeenschap niet steeds is benaderd als partner binnen het maatschappelijk middenveld, maar in voorkomende gevallen als onderwerp van onderzoek in een veiligheidsframe.

Ook het college heeft gebruik gemaakt van het desbetreffende onderzoeksbureau en heeft daarvan een krachtenveldanalyse ontvangen. Het nu voorliggende besluit heeft uitsluitend betrekking op het *gebruiken* (voorhanden hebben) van de krachtenveldanalyse door het college, en niet op het daaraan ten grondslag liggende *onderzoek*. Het onderzoek zelf valt buiten de scope van deze beschikking, omdat die verwerkingen meer dan vijf jaar geleden hebben plaatsgevonden met als gevolg dat de termijn om ook daarvoor een boete op te kunnen leggen inmiddels is verstreken.

2. Geconstateerde overtreding

2.1. De feiten

Het college heeft inmiddels erkend – als verwerkingsverantwoordelijke – de krachtenveldanalyse te hebben ontvangen, en vervolgens te hebben opgeslagen, geraadpleegd en gebruikt voor het versterken van de informatiepositie. De krachtenveldanalyse bevat (bijzondere) persoonsgegevens van 27 personen. Het

¹ Cijfers van de AIVD, te raadplegen via <<https://www.aivd.nl/onderwerpen/terrorismen/uitreizigers-en-terugkeerders>>.

² Vergelijk de Kamerbrief van de ministers van Veiligheid en Justitie en van Sociale zaken en werkgelegenheid van 29 augustus 2014 (Kamerstukken II 2013/14, 29 754, nr. 253) en de *Factsheet radicalisering* van de VNG van 15 januari 2015.

³ Vergelijk de *Handreiking aanpak van radicalisering en terrorismebestrijding op lokaal niveau* van de NCTV van november 2014.

⁴ Vergelijk bijvoorbeeld ow. 2.4 van de uitspraak van de rechtbank Den Haag van 12 februari 2025 (ECLI:NL:RBDHA:2025:1562).

Datum

3 februari 2026

2026-002532

betreft naam-gegevens en in een enkel geval ook woonplaats-gegevens, gegevens over welke levensbeschouwelijke overtuiging, religie en/of stroming binnen deze religie wordt aanhangen alsmede (familie)relaties en een beschrijving van de onderlinge verhoudingen. De krachtenveldanalyse bevat ook foto's van personen die herkenbaar in beeld zijn onder vermelding van hun naam. Van één persoon is een uitgebreid persoonlijk profiel opgenomen in de krachtenveldanalyse. Binnen de gemeente is de krachtenveldanalyse beperkt toegankelijk geweest. Uiteindelijk is de krachtenveldanalyse vernietigd op 1 maart 2023. Dit zijn verwerkingen als bedoeld in artikel 4, aanhef en onder 2 van de AVG.

2.2. Overtreding 1: verwerking zonder toereikende grondslag

Op basis van het rapport⁵ concludeert de AP – zoals het college eveneens heeft erkend – dat het college niet beschikte over een toereikende grondslag voor de hierboven vermelde verwerkingen. Er is geen voldoende duidelijk en nauwkeurig geformuleerde wettelijke verplichting of opgedragen publieke taak waar het college zich succesvol op kan beroepen als grondslag voor de hiervoor beschreven verwerking van persoonsgegevens. Daardoor is niet voldaan aan de voorwaarden van artikel 6, eerste lid, aanhef en onder c respectievelijk e, van de AVG.

2.3. Overtreding 2: verwerking in strijd met het verwerkingsverbod voor bijzondere persoonsgegevens

Op basis van het rapport concludeert de AP eveneens – en ook dit erkent het college – dat het college bijzondere persoonsgegevens heeft verwerkt in strijd met het daarvoor geldende verwerkingsverbod, neergelegd in artikel 9 van de AVG. Het college kan zich weliswaar beroepen op een uitzondering op dat verbod ten aanzien van een deel van de gegevens (namelijk de gegevens die door de betrokkenen zelf op online platforms openbaar zijn gemaakt), maar dat geldt niet voor de gegevens die niet afkomstig zijn uit openbaar toegankelijke online bronnen, waaronder in elk geval de samengestelde overzichten op grond van gecombineerde bronnen.

2.4. Duur van de overtreding

De overtreding ving aan in juni 2018. In die maand heeft het college de krachtenveldanalyse ontvangen. De AP stelt vast dat de overtreding is geëindigd op 15 oktober 2021.⁶ Vanaf deze datum was het noodzakelijk voor het college om de krachtenveldanalyse te bewaren om rechten van betrokkenen te faciliteren (zoals het inzage-recht) en voor de bewijsvoering in eventuele rechtszaken.⁷ Het college heeft verklaard dat het bewaren van de krachtenveldanalyse beperkt is tot wat strikt noodzakelijk is voor dit doel.⁸ Hierdoor ontstond een grondslag voor deze verwerking en was het verwerkingsverbod niet meer van toepassing. De

⁵ Toezichthouders van de AP hebben de bevindingen van het onderzoek vastgelegd in een rapport van 8 januari 2026.

⁶ Op die datum publiceerde NRC een achtergrondartikel over het onderzoeksbureau, te raadplegen via <https://www.nrc.nl/nieuws/2021/10/15/avg-a4061964>.

⁷ Vergelijk artikel 6, eerste lid, aanhef en onder e, van de AVG gelezen in verbinding met de artikelen 21 en 128, vijfde lid, van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, artikel 160, eerste lid, aanhef en onder f, van de Gemeentewet en artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht. Zie ook de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State 14 januari 2026, (ECLI:NL:RVS:2026:226).

⁸ Artikel 5, eerste lid, aanhef en onder c, van de AVG.

Datum

3 februari 2026

2026-002532

AP stelt vast dat op 1 maart 2023 alle fysieke en digitale exemplaren van de KVA die in het bezit waren van het college zijn vernietigd.

3. Bestuurlijke boete

De AP ziet aanleiding om gebruik te maken van haar bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete. Deze boete moet doeltreffend, evenredig en afschrikwekkend zijn. Op grond van artikel 3:4, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht mogen de nadelige gevolgen van een besluit niet onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen. Bij de uitoefening van de boetebevoegdheid hanteert de AP ten aanzien van overheden de Boetebeleidsregels Autoriteit Persoonsgegevens. De AP ziet in de specifieke omstandigheden van dit geval aanleiding om af te wijken van de daarin opgenomen boetebedragen, en acht een boete van € 25.000,00 passend. Daarbij neemt de AP het volgende in aanmerking.

Vooropgesteld moet worden dat de boete niet wordt opgelegd voor het uitvoeren van het onderzoek, maar slechts voor het – samengevat weergegeven – voor handen hebben van de krachtenveldanalyse in strijd met de artikelen 5, 6 en 9 van de AVG. Dat gezegd hebbende, geldt wél dat deze overtredingen van zodanige ernst zijn, dat alleen een bestuurlijke boete voldoet aan het vereiste dat de opgelegde maatregel doeltreffend, evenredig en afschrikwekkend is. De krachtenveldanalyse bevat namelijk (bijzondere) persoonsgegevens. De AP vindt dit buitengewoon ernstig, maar constateert ook dat het gaat om een eenmalige situatie ten aanzien van een relatief beperkt aantal betrokkenen. De AP weegt zwaar dat de overtreding die aan de boete ten grondslag ligt, betrekkelijk kort heeft geduurd.

De AP weegt ook mee dat de overtredingen zich hebben afgespeeld in een complex politiek-bestuurlijk krachtenveld dat mede werd gevormd door de maatschappelijke onrust rond uitreizigers. Daarin is een dynamiek ontstaan waarin ook de politiek en Rijksoverheid een rol hebben gehad. Gemeenten kregen nieuwe verantwoordelijkheden en zagen zich tegelijkertijd voor een informatieachterstand gesteld (vergelijk paragraaf 1). Een zekere handelingsverlegenheid is daardoor invoelbaar. Achteraf kan worden vastgesteld dat het college zich onvoldoende bewust is geweest van de eigen rol en verantwoordelijkheid.

Het college heeft verder de nodige gevolgen ondervonden van de overtreding, namelijk verschillende publicaties in de media, aanzienlijke maatschappelijke verontwaardiging en schade aan de relatie met de moslimgemeenschap. In het kader van het laatste, neemt de AP evenwel in aanmerking dat het college een aantal maatregelen heeft getroffen om de relatie met de moslimgemeenschap te herstellen, waar onder excuses in de media en aan de moslimgemeenschap, een onafhankelijk (feiten)onderzoek naar de gang van zaken omtrent de KVA waarbij de moslimgemeenschap werd betrokken uitgevoerd door een advocatenkantoor, in gesprek is getreden met bestuurders van de moskeeën, inzage heeft verstrekt aan betrokkenen en een traject is gestart om het vertrouwen van de gemeenschap te herstellen.

Tot slot gaat het om een situatie die zich bijna vijf jaar geleden heeft voorgedaan. Het college is in de tussentijd tot inkeer gekomen. Het college heeft verantwoording afgelegd, zowel in politiek-bestuurlijke zin als in juridische zin door de erkenning van de overtredingen tegenover de AP. Herhaling van een soortgelijke misstap ligt daarom naar het oordeel van de AP niet voor de hand.



Datum

3 februari 2026

2026-002532

4. Besluit

De Autoriteit Persoonsgegevens:

legt aan het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Zoetermeer een bestuurlijke boete op van € 25.000,00 (zegge: vijftientigduizend euro) voor het overtreden van artikel 5, eerste lid, aanhef en onder a, gelezen in samenhang met artikel 6, eerste lid, en artikel 9 van de AVG;

Hoogachtend,
Autoriteit Persoonsgegevens

w.g. Wolfsen

mr. A. Wolfsen
voorzitter

Rechtsmiddelenclausule

Indien een belanghebbende het niet eens is met dit besluit, kan deze binnen zes weken na de datum van verzending van het besluit digitaal of op papier een bezwaarschrift indienen bij de AP. Ingevolge artikel 38 van de Uitvoeringswet AVG schort het indienen van een bezwaarschrift de werking van de beschikking tot oplegging van de bestuurlijke boete op. De AP zal pas tot invordering overgaan, nadat het besluit onherroepelijk is geworden.

Voor het digitaal indienen van bezwaar, zie <https://www.autoriteitpersoonsgegevens.nl>, onder het kopje Contact, blokje “Bezwaar of ontevreden over de AP”.⁹ Het adres voor het indienen op papier is Autoriteit Persoonsgegevens, Postbus 93374, 2509 AJ DEN HAAG.

⁹ Of ga direct naar <<https://www.autoriteitpersoonsgegevens.nl/contact/bezwaar-maken>>.