



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 geboortejaar 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 NTA 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>>.