

Consultatiereactie aangaande het initiatiefwetsvoorstel 'Wet online aangejaagde openbare-ordeverstoring'

Geachte heer/mevrouw,

Middels deze brief wens ik mijn reactie te geven op het in consultatie gebrachte initiatiefwetsvoorstel van VVD-Kamerlid Michon-Derkzen met de titel 'Wet online aangejaagde openbare-ordeverstoring.' Ik ben kritisch op het voorstel en ben van mening dat de huidige variant niet bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal kan worden ingediend.

1. Strekking en achtergrond van het initiatiefwetsvoorstel

Het initiatiefwetsvoorstel behelst de toevoeging van artikel 173 aan de Gemeentewet.¹ Op grond van dat artikel wordt (middels een bestuursrechtelijk instrument) aan de burgemeester de bevoegdheid gegeven om aan een persoon die een online-bericht heeft geplaatst, waarmee volgens hem de openbare orde wordt verstoord of een ernstige vrees is dat deze dreigt te worden verstoord, een bevel te geven dat bericht te verwijderen. Volgens de initiatiefnemer kan met het bevel worden voorkomen dat er binnen de gemeentegrenzen van de burgemeester fysieke openbare-ordeverstoringen plaatsvinden. Een ander doel van de bevoegdheid is dat deze verstoringen middels een bevel kunnen worden hersteld.²

Volgens de memorie van toelichting horende bij het initiatiefvoorstel is een dergelijke bevoegdheid voor de burgemeester noodzakelijk, omdat er in de samenleving steeds meer online-oproepen plaatsvinden om in de fysieke leefomgeving de openbare orde te verstoren.³ Als voorbeelden worden de Project X- en de avondklokrellen genoemd en ook wordt opgemerkt dat gemeenten aangeven dat zogenaamde "online aangejaagde openbare-ordeverstoringen" (OAOO's) vaker voorkomen.⁴ Diverse gemeenten hebben door het aanwenden van lokale bevoegdheden reeds geprobeerd om OAOO's te voorkomen, maar dit had wisselende resultaten.⁵ Volgens de indiener kan middels het huidige wettelijke kader pas worden ingegrepen, indien de openbare orde daadwerkelijk is verstoord.

2. Verhouding met het geldende recht

De bevoegdheid uit het wetsvoorstel is een aanvulling op de openbare orde-instrumenten die een burgemeester op grond van de Gemeentewet reeds tot zijn beschikking heeft.⁶ De bevoegdheid kan echter inbreuk maken op diverse grondrechten, zoals de vrijheid van meningsuiting (artikel 7, eerste en derde lid, Gw jo. artikel 10 EVRM) en het recht op betoging (artikel 9, eerste lid, Gw jo. artikel 11 EVRM). Middels het plaatsen van een bericht om (jegens de overheid) actie te ondernemen of om samen te komen wordt uiting gegeven aan deze grondrechten. Volgens het EHRM geldt de vrijheid van meningsuiting ook op uitingen die beledigend, shockerend of

¹ Het wetsvoorstel ziet ook op de toevoeging van een gelijkstrekking artikel (art. 174a) aan de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (*Stb.* 2010, 45; laatstelijk gewijzigd bij *Stb.* 2024, 391), waarbij "de gezaghebber" bevoegd zal zijn om het bevel op te leggen.

² Zie memorie van toelichting, p. 1. Zie ook Bijlage bij *Kamerstukken II* 2023/24, 28684, nr. 732, p. 6.

³ Zie memorie van toelichting, p. 1. Zie ook M.A.D.W. de Jong, 'De aanpak van online aangejaagde ordeverstoringen. Laveren tussen chaos en censuur', *NJB* 2024/433, afl. 8, p. 509.

⁴ Zie memorie van toelichting, p. 3.

⁵ Zie Bijlage bij *Kamerstukken II* 2023/24, 28684, nr. 732, p. 7-11 voor een jurisprudentieoverzicht.

Zie ook C.L.G.F.H. Albers, 'Handhaving van de openbare orde in het digitale tijdperk. Over online aangejaagde openbare-ordeverstoringen, 'online gebiedsverboden' en een meer dan tweehonderd jaar oud grondrecht', in: D. Abels e.a. (red.), *Over de grenzen van handhaving*, Den Haag: Boom 2024, p. 107 e.v.

⁶ Zoals het geven van bevelen ter handhaving van de openbare orde (artikel 172, derde lid, Gemw), het opleggen van een gebiedsverbod (artikel 172a Gemw) of het geven van een noodbevel (artikel 175 Gemw).

verontrustend van aard zijn.⁷

Dit betekent dat burgers een ruime mate van vrijheid hebben om (middels sociale media) hun mening kenbaar te maken of op te roepen om samen te komen. Dit betekent echter niet dat deze vrijheid onbegrensd is. Er kan bijvoorbeeld worden ingegrepen bij opruiend gedrag (art. 131-132 Sr) of bij dreigingen van openlijke geweldpleging (art. 141a Sr).

Het is voor een burgemeester niet mogelijk om preventief de inhoud van een online uiting te verbieden, aangezien dit strijdig is met de uitingsvrijheid.⁸

3. Mijn kritiek op het initiatiefvoorstel

Ik acht het allereerst van belang om te vermelden dat het goed is dat er aandacht wordt geschonken aan de toenemende mate van online oproepen om ergens de openbare orde te verstoren. Toch heb ik een aantal kritiekpunten op de huidige versie van het wetsvoorstel.

3.1 Effectiviteit van de bevoegdheid

Ik vraag mij ten eerste af of de voorgestelde bevoegdheid voldoende effectief kan zijn om de OAOO's te kunnen voorkomen en verminderen. Het geven van een bevel ziet namelijk op de inzet van een bestuursrechtelijk instrument, waardoor de burgemeester belast zal zijn met de uitvoering. Ik vraag mij wel af in hoeverre individuele burgemeesters voldoende capaciteit hebben om dergelijke OAOO's te monitoren en te bestrijden. Uit eerder onderzoek blijkt namelijk dat gemeenteambtenaren bij de monitoring capaciteit en beperkte (juridische) kennis als knelpunten zien.⁹ Hoewel de politie burgemeesters hierbij kan ondersteunen,¹⁰ acht ik het onwenselijk om de burgemeester op te dragen om op gemeentelijk niveau tot deze monitoring over te gaan.¹¹ Mijns inziens zal de bevoegdheid in de praktijk onvoldoende effectief zijn en daarom raad ik aan om meer in te zetten op het gebruik van het strafrechtelijke handhavingskader door de politie.¹²

Daarnaast vraag ik mij af in hoeverre het opleggen van een bevel aan een persoon er daadwerkelijk voor kan zorgen dat het online-bericht wordt verwijderd. Het is niet ondenkbaar dat dergelijke berichten worden geplaatst op een account zonder herleidbare (gebruikers)naam.¹³ De burgemeester zal dan moeten achterhalen aan wie het account toebehoort; is dit geen taak voor de politie? Hoewel de burgemeester volgens de memorie van toelichting bevoegd zal zijn om een last onder dwangsom op te leggen om de persoon aan te sporen het bericht te verwijderen,¹⁴ kan hij er niet voor zorgen dat het bericht daadwerkelijk wordt verwijderd.

⁷ EHRM 7 december 1976, ECLI:CE:ECHR:1976:1207JUD000549372, r.o. 49 (*Handyside/VK*).

⁸ W. Bantema, S.M.A. Twickler & S. de Vries, *Juridische grenzen en kansen bij openbare-ordehandhaving. Een onderzoek naar mogelijkheden van de APV voor de aanpak van online aangejaagde ordeverstoringen*, Leeuwarden: Thorbecke Academie 2022, p. 28. Zie ook memorie van toelichting, p. 5.

⁹ W. Bantema e.a., *Black Box van gemeentelijke online monitoring. Een wankel fundament onder een stevige praktijk* (Politiekunde, nr. 109), Den Haag: Sdu 2021, p. 114. Zie ook W. Bantema, S.M.A. Twickler & S. de Vries, *Juridische grenzen en kansen bij openbare-ordehandhaving. Een onderzoek naar mogelijkheden van de APV voor de aanpak van online aangejaagde ordeverstoringen*, Leeuwarden: Thorbecke Academie 2022, p. 64.

¹⁰ Zie memorie van toelichting, p. 5.

¹¹ Zie M.A.D.W. de Jong, 'De aanpak van online aangejaagde ordeverstoringen. Laveren tussen chaos en censuur', *NJB* 2024/433, afl. 8, p. 511 voor de mate van deze monitoring.

¹² Vgl. M.A.D.W. de Jong, 'De aanpak van online aangejaagde ordeverstoringen. Laveren tussen chaos en censuur', *NJB* 2024/433, afl. 8, p. 513.

¹³ De politie en (in sommige gevallen) gemeenten maken gebruik van nepaccounts om individuen en groepen te monitoren. Zie W. Bantema e.a., *Black Box van gemeentelijke online monitoring. Een wankel fundament onder een stevige praktijk* (Politiekunde, nr. 109), Den Haag: Sdu 2021, p. 52-53.

¹⁴ Zie memorie van toelichting, p. 4-5.

Hiervoor is ofwel hulp van de persoon zelf of van het sociale medium noodzakelijk. Deze laatste kan worden afgedwongen middels een bevel van de officier van justitie (na een schriftelijke machtiging van de rechter-commissaris).¹⁵ Doordat niet kan worden gegarandeerd dat het bericht daadwerkelijk wordt verwijderd, acht ik het doorlopen van de strafrechtelijke route (zie hiervoor) gepaster.

3.2 De verhouding tussen het wetsvoorstel en het EVRM

In de memorie van toelichting wordt de verhouding tussen het wetsvoorstel en het EVRM besproken. In onderdeel 7.1 staat aangegeven dat indien een beperking (op een grondrecht) een legitiem doel heeft dan ook tevens aan de noodzakelijkheid in een democratische samenleving-voorwaarde (van de EVRM-beperkingssystematiek) is voldaan.¹⁶ Dit standpunt is juridisch onjuist. Bij deze laatste voorwaarde is het juist noodzakelijk dat er een proportionaliteits- en subsidiariteitstoets wordt uitgevoerd.¹⁷ Ik ben daarom van mening dat dit standpunt in de toelichting dient te worden genuanceerd.

3.3 Het betrekken van organisaties

De invoering van de bevoegdheid zorgt ervoor dat iedere burgemeester op individuele basis bevoegd zal zijn om het bevel op te leggen. Mijns inziens kan dit ervoor zorgen dat er tussen gemeenten onderling verschillen kunnen ontstaan wanneer wordt besloten om wel of geen bevel uit te vaardigen.¹⁸ Het is van belang dat het voor burgers voldoende duidelijk is op welke wijze de burgemeester uiting kan geven aan de voorgestelde bevoegdheid, door bijvoorbeeld aan te geven wat onder het begrip “dreigend” wordt verstaan. Ik acht het wenselijk dat er met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en met (de juridische werkgroep van) het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV) (gezamenlijk) overleg plaatsvindt om overeenstemming in beleid te verwezenlijken, bijvoorbeeld in een handreiking. Ik ben van mening dat het betrekken van organisaties dermate belangrijk is dat het aanbeveling verdient om in de memorie van toelichting op te nemen hoe beleidseenheid kan worden bewerkstelligd.

3.4 Het niet-benoemen van het EU-recht

In de memorie van toelichting ontbreekt een onderbouwing hoe het wetsvoorstel zich verhoudt met het EU-recht. Dit past in het beeld van een beperkt besef van de invloed van het EU-recht binnen de Nederlandse rechtspraak.¹⁹ Hoewel het EVRM in de context van het wetsvoorstel zeer relevant is, is het EU-recht dit ook. Op grond van artikel 11, eerste lid, van het EU-Grondrechtenhandvest (dat eenzelfde reikwijdte heeft als artikel 10 EVRM²⁰) heeft namelijk iedere EU-burger de vrijheid om zijn mening te hebben, alsmede de vrijheid om ideeën en informatie te geven. Ik adviseer u daarom om ook in de toelichting in te gaan op de verhouding met het EU-recht.

¹⁵ Zie artikel 125p, eerste en vierde lid, Sv, met daarbij de opmerking dat eerst een vrijwillig verzoek tot medewerking moet worden gedaan. Zie hiervoor Bijlage bij *Kamerstukken II 2023/24*, 28684, nr. 732, p. 23.

¹⁶ Zie memorie van toelichting, p. 7.

¹⁷ Vgl. A.J. Nieuwenhuis, M. den Heijer & A.W. Hins, *Hoofdstukken Grondrechten*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2021, p. 121.

¹⁸ Er kan ook onenigheid tussen gemeenten ontstaan wanneer in één online-bericht wordt opgeroepen om in meerdere gemeenten de openbare orde te verstoren. Kunnen alle gemeenten dan tot handhaving overgaan of is juist bij samenloop een nadere coördinatie gewenst? Vgl. M.A.D.W. de Jong, ‘De aanpak van online aangejaagde ordeverstoringen. Laveren tussen chaos en censuur’, *NJB* 2024/433, afl. 8, p. 513.

¹⁹ Zie bijvoorbeeld J.W. Ouwerkerk & P.A.M. Verrest, ‘De struisvogel voorbij. Pleidooi voor een actieve participatie in de Europese rechtsontwikkeling inzake fundamentele rechten in de strafrechtspleging’, *DD* 2021/47, afl. 7, p. 585 aangaande de niet-toetsing van Nederlandse (straf)rechters aan EU-wetgeving.

²⁰ Zie HvJ EU 17 december 2015, C-157/14, ECLI:EU:C:2015:823, r.o. 65 (*Neptune Distribution*).

3.5 Toepassing voor de BES-eilanden

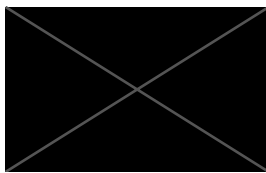
Een ander aspect dat ik zou willen benadrukken is dat het initiatiefwetsvoorstel ook de bevoegdheid toekent aan een gezaghebber op de BES-eilanden (Bonaire, Sint-Eustatius en Saba).²¹ Volgens de memorie van toelichting gebeurt dit op basis van het “*comply of complain-principe*.”²² Hoewel ik begrijp dat in beginsel beleidskeuzes en de daaruit voortvloeiende wetgeving in beginsel ook in Caribisch Nederland van toepassing zijn,²³ is het mijns inziens wel van belang dat ook de noodzaak voor de toekenning van de bevoegdheid aan de gezaghebber in de memorie van toelichting wordt opgenomen. Uit de huidige versie van de memorie blijkt bijvoorbeeld niet in hoeverre OAOO’s ook in Caribisch Nederland een (effectief) probleem zijn. Ik vind dat dit in de memorie van toelichting nader dient te worden toegelicht.

4. Conclusie

Naar aanleiding van de argumenten die ik in deze brief heb opgeworpen, kom ik tot de conclusie dat het initiatiefwetsvoorstel niet bij de Tweede Kamer moet worden ingediend. Ik vind de te creëren bevoegdheid voor de burgemeester niet wenselijk en ben van mening dat juist moet worden ingezet op het uitbreiden van de capaciteit van het politie- en justitieapparaat. Mocht u echter van mening bent dat een dergelijk wetsvoorstel wel gewenst is, dan ben ik van mening dat de huidige versie op diverse aspecten tekortschiet en dat nadere verduidelijkingen in de memorie van toelichting noodzakelijk zijn. Ik verzoek u dan mijn kritieken bij de beoordeling van de consultatiereacties te betrekken.

Indien u naar aanleiding van mijn reactie vragen hebt, dan ben ik uiteraard tot antwoorden bereid.

Hoogachtend,



dhr. J.H. (Jasper) de Geus LL.B.
masterstudent Rechtsgeleerdheid aan Tilburg Law School

²¹ Zie voetnoot 1.

²² Zie memorie van toelichting, p. 5.

²³ Zie *Kamerstukken II 2022/23*, 36200-IV, nr. 85, p. 2 voor een uitgebreidere toelichting over het principe.