

Position paper G40

Rondetafelgesprek commissie Digitale Zaken, 11 april 2023

Steeds vaker hebben gemeenten te maken met online opruiende teksten waarin mensen worden opgeroepen mee te doen aan rellen, zoals tijdens de boerenprotesten en de avondklokrellen. Die online oproepen en de grote aanzuigende werking ervan zijn enorm. Op dit online domein hebben burgemeesters nu echter weinig grip, terwijl zij wél de verantwoordelijkheid hebben voor de openbare orde en veiligheid. De G40 bepleit een wettelijke regeling om op decentraal niveau burgemeesters de ruimte te blijven bieden om, net als nu, op basis van eigen, gefundeerde afwegingen een besluit te nemen om preventief te kunnen optreden tegen online oproepen die kunnen leiden tot een verstoring van de openbare orde. Dit position paper gaat in op de casus en beoogde oplossingsrichtingen van de gemeente Almelo. Tijdens het ronde tafelgesprek worden de ervaringen van meerdere G40-steden meegenomen. Als eerste gemeente van Nederland kent Almelo sinds eind 2022 een specifieke bepaling in de Algemene Plaatselijke Verordening (APV). Op basis hiervan kan de burgemeester vooraf optreden tegen online aangejaagde ordeverstoringen. Om inwoners en ondernemers in een digitaliserende samenleving beter te kunnen beschermen, acht de G40 een discussie hierover noodzakelijk.

Bestuurlijk instrumentarium toereikend?

Om rellen te voorkomen moeten burgemeesters over middelen beschikken om direct en vooraf te kunnen ingrijpen: ook online. Het is vreemd dat burgemeesters wel handhavend kunnen optreden tegen iemand die op straat oproept tot ongeregelheden, maar die bevoegdheid online niet hebben. Decennia oude wetgeving is niet langer passend bij een samenleving die steeds verder digitaliseert. Hoe er met de online wereld wordt omgegaan, hangt af van de interpretatie van verouderde regels.

De G40 bepleit een wettelijke regeling om op decentraal niveau burgemeesters de ruimte te blijven bieden om, net als nu, op basis van eigen, gefundeerde afwegingen een besluit te nemen om preventief te kunnen optreden tegen online oproepen die kunnen leiden tot ongeregelheden. De basis hiervoor zou de Gemeentewet kunnen zijn, die erin kan voorzien dat gemeenteraden dit regelen in hun APV. De Gemeentewet bevat nu ook al heel specifieke uitwerkingen in artikelen van de OOV-taken van een burgemeester. Zoals de bevoegdheid groepen van personen tijdelijk te doen ophouden (artikel 176a) of de bevoegdheid een woning te sluiten wanneer door gedragingen in die woning de openbare orde rond de woning verstoord wordt (artikel 174a). Dat het in de snel digitaliserende samenleving anders moet om gemeenten veilig te houden is duidelijk. Bovendien biedt helderheid over de invloed van burgemeesters op het digitale domein ook rechtsbescherming aan hen die door de regels geraakt worden.

Openbare orde

Een burgemeester is gehouden om op te treden en de openbare orde te beschermen. Die wettelijke verantwoordelijkheid is een taak die uit artikel 172 van de Gemeentewet voortvloeit. Het begrip 'openbare orde' is in die wet niet nader omschreven. Uit rechtspraak volgt dat er sprake is van een verstoring van de openbare orde wanneer de ordening die ter plaatse in het maatschappelijk leven is aangebracht, wordt verstoord.¹ Daarbij moet het gaan om een verstoring van enige betekenis van de normale gang van zaken in of aan de desbetreffende openbare ruimte.² Steeds vaker zien we dat mensen via nep-accounts online beledigingen of discriminerende opmerkingen uiten of oproepen tot geweld of haatzaaien. Hoe verwerpelijk ook: zo lang er geen verstoring van de openbare orde dreigt, zal er in beginsel geen aanleiding bestaan preventief tegen dit soort berichten op te treden. Wanneer de politie na online monitoring en analyse aangeeft dat online oproepen kunnen leiden tot een verstoring van de openbare orde (bijvoorbeeld een onderbouwd risico op rellen), dan zou de burgemeester daar ook direct tegen moeten kunnen optreden om dit risico weg te nemen of ten minste te minimaliseren. Vanuit het belang om de veiligheid te beschermen van inwoners en bijvoorbeeld winkeliers maar ook van demonstranten en politiemensen in de frontlinie.

APV Almelo

Almelo heeft ervoor gekozen om eerst een wettelijke bepaling te creëren: vanuit het oogpunt van rechtsstatelijkheid een absolute pre. Het artikel in de nieuwe APV heeft als doel om eerder, tijdig en preventief tegen dit soort online

¹ HR 30 januari 2007, ECLI:NL:HR:2007:AZ2104, rov. 3.4.1.

² Concl. A-G Knigge, ECLI:NL:PHR:2007:AZ2104, bij HR 30 januari 2007 ECLI:NL:HR:2007:AZ2104 (rov. 10).

oproepen te kunnen optreden om zo ernstige ordeverstoringen te voorkomen (preventief). In die zin is het ook geen uitbreiding van de wettelijke taak die een burgemeester ook nu al heeft om de openbare orde te handhaven. Wel biedt het artikel een vehikel om de digitale vorm waarin dit anno 2023 kan plaatsvinden te ondervangen.

Geen inperking grondrechten

Het gaat in Almelo nadrukkelijk niet om een digitaal gebiedsverbod. Dat lijkt te impliceren dat iemand zich niet online mag begeven. De reikwijdte van het APV-artikel is beperkt tot oproepen die kunnen leiden tot fysieke verstoring van de openbare orde. Het gaat pertinent ook niet om een inperking van grondrechten, zoals bijvoorbeeld de vrijheid van meningsuiting³ of het recht om te demonstreren.⁴ Dat laatste kan ook niet: een APV kan grondrechten immers niet beperken. Eenieder mag zijn gedachten, gevoelens en ongenoegen uiten over allerlei zaken, maar dit betekent niet dat er opgeroepen mag worden om te gaan plunderen, bedreigingen te uiten of op te roepen tot geweld. Rechten staan vrijwel altijd in relatie tot andere rechten en belangen, waaronder het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten of de bescherming van de rechten van anderen. Die rechten en belangen moeten altijd tegen elkaar afgewogen worden. Dat is maatwerk, gebaseerd op een uiterst zorgvuldige beoordeling en onderbouwing. Waarbij uiteindelijk de rechter in een concreet geval beoordeelt of een besluit van een burgemeester terecht is en op de goede gronden genomen.

Punitief versus preventief

Er zijn juridische middelen waarmee online oproepen tot ordeverstoringen aangepakt kunnen worden. Eerder leidden online oproepen tot strafrechtelijke vervolging en veroordeling van degenen die deze oproepen online plaatsten. Maar dat is nádat de fysieke publieke orde is verstoord en nádat een strafbaar feit heeft plaatsgevonden. Een strafrechtelijke vervolging is altijd gericht op bestraffing (punitief), terwijl bestuursrechtelijk handhavend optreden gericht is op het herstel van de openbare orde of het voorkomen van verstoring van de openbare orde ter bescherming van een algemeen belang (preventief). Dat is overigens ook vaste rechtspraak.⁵

Last onder dwangsom

Via de APV kan de burgemeester van Almelo iemand die online een oproep tot ordeverstoring doet door middel van een last onder dwangsom dwingen deze oproep van internet te verwijderen. Wanneer iemand geen gehoor geeft aan een last, kan ook de beheerder van de site worden aangesproken de uiting weg te halen. Uiteraard is het bij nep-accounts lastig te achterhalen wie daadwerkelijk de overtreder is. Maar beheerders van websites, hostingproviders of sociale mediaplatforms kunnen een overtreding wél beëindigen. Om die reden bestaat de mogelijkheid om ook hen aan te schrijven.

Tot slot

Gelet op de uitspraak van de rechtbank Midden-Nederland, waarin de last onder dwangsom voor online oproepen tot ongeregeldeheden als onrechtmatig is beoordeeld, en opvattingen van rechtsgeleerden dat burgemeesters niet bevoegd zijn om bestuursrechtelijk op te treden tegen online oproepen om ongeregeldeheden te begaan, is het de vraag of de huidige wettelijke bevoegdheden van burgemeesters toereikend zijn om preventief te kunnen optreden tegen online aangejaagde ordeverstoringen. Daarom is een specifieke bevoegdheid om handhavend te kunnen optreden tegen online oproepen tot het houden van ongeregeldeheden in een wet in formele zin noodzakelijk. Alles wat de overheid doet, moet gebaseerd zijn op de wet. Dat legaliteitsbeginsel vraagt er om als overheden het gesprek te voeren over of de huidige wetten nog wel voldoen in een steeds verder digitaliserende samenleving. Met name G40-gemeenten worden nogal eens geconfronteerd met ordeverstoringen, die aangejaagd worden in de digitale ruimte. Deze gemeenten hebben met name belang bij een wettelijke regeling. Om te voorkomen dat virtuele onrust realiteit wordt.

³ De vrijheid van meningsuiting is neergelegd in artikel 7 van de Grondwet en volgens die bepaling staat het eenieder vrij om zijn of haar gedachten en gevoelens te openbaren, behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet. Ook artikel 10 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: EVRM) waarborgt het recht op vrijheid van meningsuiting.

⁴ Het demonstratierecht is op verschillende wijzen verankerd in het internationale en nationale recht. Internationaal in de artikelen 10 en 11 van het EVRM, als de vrijheid van meningsuiting respectievelijk de vrijheid van vreedzame vergadering en nationaal in artikel 9 van de Grondwet, als de vrijheid van vergadering en betoging.

⁵ ABRvS 31 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1444.