

NOTITIE

Onderwerp : VNG reactie op Initiatiefwet van het lid Michon-Derkzen t.b.v. het versterken van de aanpak rondom online aangejaagde openbare-ordeverstoringen
Van : Michaël Brevet
Aan : Tweede Kamer der Staten-Generaal
Datum : 10-7-2025

In reactie op het initiatiefwetsvoorstel van lid Michon-Derkzen, staat de VNG voorzichtig positief tegenover de wijziging van de Gemeentewet met de toevoeging van artikel 173 Gemeentewet. Deze geeft burgemeesters de bevoegdheid een verwijderbevel af te vaardigen aan personen die online content plaatsen waardoor de openbare orde wordt verstoord, of de kans op verstoring aanneembaar is. Deze wijziging voldoet aan een behoefte die bij veel gemeenten leeft om de bevoegdheden van burgemeesters in het digitale domein uit te breiden.

Waar burgemeesters binnen hun fysieke gemeentegrenzen de benodigde bevoegdheden hebben op te treden tegen opruiende oproepen, zien we in de jurisprudentie van de afgelopen jaren dat deze bevoegdheden in het digitale domein gebrekkig of, op zijn minst, onduidelijk zijn. Terwijl het aantal online incidenten met gevolgen voor de openbare ruimte in opmars is. Bekende voorbeelden van de afgelopen jaren zijn de gebiedsverboden opgelegd door de gemeenten Utrecht en Amsterdam. In beide gevallen werden de gemeenten teruggefloten door de rechter: de burgemeester heeft middels de Algemeen Plaatselijke Verordening (APV) niet de benodigde bevoegdheden in te grijpen in het online gedrag van inwoners. Daarbij geldt dat de in de Grondwet vastgelegde vrijheid van meningsuiting werd ingeperkt door het handelen. De gemeente Almelo heeft in diens APV wel vastgelegd dat de burgemeester op kan treden tegen online opruiende berichten, maar of dit juridisch houdbaar is moet in de praktijk nog blijken. Dit plaatst burgemeesters in een lastige positie waarbij ze wel willen optreden maar hierin de benodigde bestuurlijke slagkracht missen.

Hoewel het Wetboek van Strafrecht al het benodigde instrumentarium biedt om te handelen tegen uitingen die oproepen tot strafbare feiten, ook digitaal, biedt dit burgemeesters beperkt handelingsperspectief, bijvoorbeeld wanneer haast is geboden. Toepassing van dit rechtsmiddel kost tijd en vindt doorgaans pas plaats nadat de ongeregeldeheden hebben plaatsgevonden. Maar wanneer online opruiing plaatsvindt, is tijdig handelen in bepaalde gevallen gewenst. Immers, hoe langer het bericht online staat, hoe meer mensen het bericht kunnen lezen en reposten. Burgemeesters hebben momenteel, op het moment dat een opruiend bericht online wordt gezet, onvoldoende bestuurlijke middelen om deze direct offline te halen. Met name wanneer het daadwerkelijk tot ongeregeldeheden in de openbare ruimte leidt, kunnen ze handhavend optreden. Dit kan als mosterd na de maaltijd voelen. Met deze initiatiefwet wordt het instrumentarium van burgemeesters daarom aangevuld met een aanvullende bestuurlijke ingreep.

De VNG juicht het toe dat het parlement met dit initiatiefwetsvoorstel nieuwe mogelijkheden wil scheppen voor het lokaal gezag binnen het digitale domein. Er zijn burgemeesters die graag gebruik zullen maken van deze bevoegdheid. Tegelijkertijd kijken niet alle burgemeesters ernaar uit om dit middel in te zetten: er zijn twijfels over de vraag of dit de beste juridische weg is, zorgen rondom de vrijheid van meningsuiting en vragen omtrent de rol die de burgemeester te spelen heeft in de digitale wereld. Dit zullen terugkerende thema's zijn bij toekomstige wetwijzigingen rondom orde en veiligheid in relatie tot het digitale domein. En iedere keer zullen alle betrokken partijen het gesprek met elkaar moeten aangaan om hier passende antwoorden op te vinden.

De VNG staat daarom voorzichtig positief tegenover het wetsvoorstel. Door de complexiteit van de digitale wereld, zeker in samenhang met het fysieke domein, zien we ook uitdagingen, risico's en beperkingen die de bevoegdheid en een goede uitvoering en handhaving van de wet in de weg kunnen staan:

- **Een verwijderbevel staat op gespannen voet met de in de Grondwet verankerde vrijheid van meningsuiting en het demonstratierecht.** Grondrechten kunnen door een wet in formele zin worden beperkt. Het luistert echter nauw of de bevoegdheid op deze manier ook aan de burgemeester kan worden gedelegeerd. Bovendien zou toepassing van deze nieuwe bevoegdheid van burgemeesters een balanceeract vragen waarbij ze moeten inschatten of het belang van de openbare orde en veiligheid zwaarder weegt dan de vrijheid van meningsuiting en het demonstratierecht die in de Grondwet zijn verankerd. Is een verwijderbevel gegrond en proportioneel? Deze afweging is in het fysieke domein al ingewikkeld, maar wordt nog complexer wanneer het digitale domein wordt betrokken. Landelijke beoordelingskaders zijn in dit geval onontbeerlijk om burgemeesters te ondersteunen bij het maken van deze afweging.
- **Burgemeesters kunnen alleen een goede afweging maken wanneer zij kunnen steunen op een goede informatiepositie.** Iedere dag wordt er een enorme hoeveelheid aan content geplaatst op het internet. Een goede informatiepositie is voor gemeenten cruciaal om tijdig in te kunnen grijpen indien er online opruiende berichten geplaatst worden. Dit vraagt om een goede samenwerking en afstemming tussen het rijk, gemeenten, het OM en de politie. Hoewel middels digitale wijkagenten al hard wordt gewerkt om deze informatiepositie te verbeteren, is er meer inspanning nodig om de onderlinge informatie-uitwisseling tussen alle betrokken partijen te stroomlijnen.
- **De afweging of er een causaal verband is tussen het online bericht en eventuele ongeregelheden in het fysieke domein is in de praktijk complex.** De wetswijziging vraagt van burgemeesters vooraf de inschatting te maken of een bericht in het online domein gaat leiden tot ongeregelheden in de fysieke ruimte. Zelfs achteraf is het een uitdaging om dit aantoonbaar te maken. Daarbij is er sprake van een grijs gebied wat nu precies een ontoelaatbaar online bericht behelst. Dit is relatief eenvoudig wanneer het evident strafbare content of, aan de andere kant van het spectrum, ongewenste maar legale content betreft. Ingewikkelder is het grijze gebied tussen deze twee uitersten: wanneer een bericht in meer of mindere mate evident onrechtmatig van aard is maar niet evident strafbaar. Dit vraagt om duidelijke kaders die burgemeester bij deze afweging kunnen hanteren om een vergelijkbare interpretatie van de wet te waarborgen.

Verder geeft de VNG nog een aantal aandachtspunten mee die in de huidige wetswijziging onderbelicht zijn:

- **De wetswijziging voorziet in een verwijderbevel van een online bericht maar niet in het verwijderd houden.** Dit betekent in de praktijk dat de persoon die het bericht plaatst op relatief gemakkelijke wijze het bericht opnieuw online kan plaatsen waarna het bestuurlijke proces weer van vooraf aan kan beginnen. Daarom het verzoek het voorstel zodanig te wijzigen dat berichten verwijderd moeten blijven. En als een oproep online wordt herhaald zouden burgemeesters daar meteen opvolging aan moeten kunnen geven zonder een nieuw ingewikkeld bestuurlijk proces te moeten starten.
- **Online social media platformen blijven met deze wetswijziging buiten schot.** Het beperken tot alleen gebruikers en openbare bronnen zal de effectiviteit van deze wet beperken. Veel opruiende berichten worden geplaatst in privé groepen. En wat als een opruiend bericht anoniem wordt geplaatst? Het betrekken van de platformen bij deze problematiek is essentieel om effectief op te kunnen treden.

Bovenstaande toont aan dat de afweging of een online bericht verwijderd moet worden in de praktijk complex is. In lijn met de position paper die de VNG in 2023 heeft gepubliceerd over online aangejaagde openbare-ordeverstoring, moeten burgemeesters er daarom niet alléén voor staan om dit probleem op te lossen.¹ Een adequate toepassing van deze wet vereist een goede afstemming tussen het rijk en de lokale driehoek, onder meer in de vorm van een heldere rolverdeling en handelingskaders voor betrokken partijen. Casuïstiek die voortvloeit uit deze wet dient goed geëvalueerd te worden om bij te dragen aan een uniforme uitvoering.

Tot slot is het belangrijk te benadrukken dat deze initiatiefwet een behulpzaam middel kan zijn voor het handelingsinstrumentarium van burgemeesters, maar dat dit gelijktijdig geen oplossing biedt voor het onderliggende probleem dat aan de stijging van online incidenten ten grondslag ligt. De snelheid waarmee de digitalisering de maatschappij verandert is moeilijk bij te benen. Dit biedt inwoners die zich onbegrepen voelen en dit willen uiten ongekende mogelijkheden om hun ongenoegen, middels opruiende of haat zaaiende berichten, te verspreiden. Met alle gevolgen voor de maatschappij van dien. Het vraagt nog meer inzet van, en samenwerking tussen, het rijk, gemeenten, politie, het OM en andere instanties om onvrede bij inwoners vroegtijdig te signaleren. Nog voor het opruiende bericht met een muisklik online wordt gezet.

¹ VNG Position paper, april 2023, [Online Gebiedsverbod](#).