

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

1379

Vragen van de leden **Sneller** en **Dekker-Abdulaziz** (beiden D66) aan de Ministers van Justitie en Veiligheid, van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en voor Rechtsbescherming over *het online gebiedsverbod* (ingezonden 15 december 2022).

Antwoord van Minister **Yeşilgöz-Zegerius** (Justitie en Veiligheid), mede namens de Ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en voor Rechtsbescherming (ontvangen 27 januari 2023). Zie ook Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2022–2023, nr. 1205.

Vraag 1

Bent u bekend met het bericht «Almelo komt met online gebiedsverbod» van 1 december 2022?¹

Antwoord 1

Ja.

Vraag 2

Hoe oordeelt u over het feit dat de Algemene plaatselijke verordening (APV) van Almelo is aangevuld met een verbod om via digitale middelen uitingen te doen die kunnen leiden tot een fysieke verstoring van de openbare orde binnen het grondgebied van de gemeente Almelo, dan wel voor het ontstaan van een ernstige vrees daarvoor?

Antwoord 2

Ik heb begrip voor de zoektocht van gemeenten naar manieren om de openbare orde te handhaven als de oorzaak is gelegen in online gedragingen. Ik constateer ook dat er nog juridische onduidelijkheden bestaan over het in te zetten instrumentarium. Een digitaal gebiedsverbod lijkt te impliceren dat iemand zich niet online mag begeven. De burgemeester van Almelo heeft mij laten weten dat de reikwijdte van artikel 2:1b van de APV van Almelo zich beperkt tot online uitingen die kunnen leiden tot fysieke verstoringen van de openbare orde binnen de gemeentegrenzen van Almelo. De gemeenteraad van Almelo is primair verantwoordelijk voor het vaststellen van de APV. Dat betreft een lokale aangelegenheid. Mij past dus een mate

¹ <https://www.binnenlandsbestuur.nl/juridisch/almelo-kan-mensen-dwingen-bericht-op-sociale-media-te-wissen>.

van terughoudendheid om te oordelen over deze specifieke APV van de gemeente Almelo.

Vraag 3

Bent u bekend met experimenten met online gebiedsverboden in Gemeentes Amsterdam en Den Haag?

Antwoord 3

Ja.

Vraag 4

Verwacht u dat meer gemeentes een online gebiedsverbod zullen toevoegen aan de APV, naar voorbeeld van gemeente Almelo?

Antwoord 4

Met het handhaven van de openbare orde door de inzet van instrumenten in de online omgeving is nog beperkt ervaring opgedaan. Het is begrijpelijk dat gemeenteraden verkennen of de algemene plaatselijke verordening (APV) mogelijkheden biedt om de problematiek, voor zover zij die aanwezig achten, van fysieke verstoringen van de openbare orde in een gemeente die online beginnen of online versterkt worden aan te pakken. Uiteraard dienen daarbij de (grond)wettelijke kaders in acht te worden genomen.

Vraag 5

Hoe wordt precies toezicht gehouden op het online gebiedsverbod en hoe wordt deze gehandhaafd? Op basis van welke wettelijke bevoegdheden vindt dit toezicht en deze handhaving plaats? Achten u deze bevoegdheden geschikt? Hoe verhouden deze bevoegdheden zich tot de privacy van persoon die het verbod opgelegd heeft gekregen?

Antwoord 5

De gemeenteraad van Almelo heeft gekozen voor een verbodsbepaling waarvan overtreding in de APV strafbaar is gesteld en daarnaast met toepassing van artikel 125, derde lid, van de Gemeentewet in samenhang met artikel 5:32 van de Algemene wet bestuursrecht met een last onder bestuursdwang kan worden gehandhaafd. Voorts is de handhaving van de openbare orde aan de burgemeester, die zich daarbij bedient van de onder zijn gezag staande politie (artikel 172, tweede lid, van de Gemeentewet en artikel 11 van de Politiewet 2012). Op het moment dat de politie in het kader van de uitoefening van haar taak constateert dat een online uiting kan leiden tot een fysieke verstoring van de openbare orde – binnen de grenzen van de desbetreffende gemeente – dan volgt een bestuurlijke rapportage met feiten en bevindingen. Op grond van de Wet politiegegevens (artikel² mag de politie informatie delen met de burgemeester ten behoeve van de handhaving van de openbare orde. De burgemeester beoordeelt vervolgens of de feiten de conclusie kunnen dragen, dat een bepaalde oproep kan leiden tot fysieke verstoring van de openbare orde. Daarbij is het niet aan de burgemeester om een oordeel te vellen over de inhoud van de boodschap, maar richt het optreden op het voorkomen van wanordelijkheden.

Vraag 6

Hoe verhoudt de nieuwe bevoegdheid voor de burgemeester van Almelo om een last onder dwangsom op te leggen naar aanleiding van een verbod om bepaalde online uitingen te doen, zich tot de territoriale ondergrens die kleeft aan de openbare orde bevoegdheden van de burgemeester (Arrest Wilnisser Visser)?

Antwoord 6

Op grond van artikel 172, eerste lid, van de Gemeentewet is de burgemeester belast met de handhaving van de openbare orde. De regels die de burgemeester handhaaft, kunnen zijn vervat in een APV. Het is mede de taak en de

² <https://www.binnenlandsbestuur.nl/juridisch/almelo-kan-mensen-dwingen-bericht-op-sociale-media-te-wissen>

bevoegdheid van de gemeenteraad, in dit geval van die van Almelo, om met inachtneming van hogere regels, het gewenste niveau van orde en rust – de openbare orde – te bepalen en te beïnvloeden door middel van normstelling. De gemeenteraad maakt de verordeningen die hij in het belang van de gemeente nodig oordeelt, zo bepaalt artikel 149 van de Gemeentewet, en ik stel me terughoudend op om daarover te oordelen. Over de vraag of een burgemeester bevoegd is een last onder dwangsom op te leggen ter handhaving van de APV, bestaat rechtspraak. Bijvoorbeeld de uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 25 september 2019 en 9 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2019:3274 en 2022:400. In deze uitspraken was de burgemeester bevoegd tot het opleggen van een last onder dwangsom bij overtreding van de APV.

De gewijzigde APV van Almelo betreft een verbod om via digitale middelen – onder andere via internet, virtuele ruimtes en sociale media – uitingen te doen, te delen of in stand te laten die kunnen leiden tot een fysieke verstoring van de openbare orde binnen het grondgebied van de gemeente Almelo, dan wel tot het ontstaan van een ernstige vrees daarvoor. Er is daarmee pas aanleiding om op te treden wanneer er sprake is van een verstoring (of een ernstige vrees daarvoor) van de openbare orde binnen de gemeente Almelo. Overigens is het opleggen van bestuurlijke maatregelen wegens het verstoren van de openbare orde aan personen die niet woonachtig zijn in de betreffende gemeente niet ongebruikelijk. Dit gebeurt bijvoorbeeld ook in het geval van voetbalhooligans die een gebiedsverbod krijgen als gevolg waarvan zij in andere gemeente, bijvoorbeeld een speelstad, geen wedstrijden meer mogen bijwonen.

Vraag 7

Hoe verhoudt het online gebiedsverbod, zoals toegevoegd aan de APV van Almelo, zich tot het censuurverbod van artikel 7 van de Grondwet? Zorgt deze maatregel ervoor dat al vooraf wordt beperkt in de vrijheid van meningsuiting, hetgeen in strijd is met dit artikel?

Antwoord 7

Op grond van artikel 7 van de Grondwet heeft eenieder het recht op vrijheid van meningsuiting. Het derde lid bepaalt dat voor het openbaren van gedachten of gevoelens niemand voorafgaand verlof nodig wegens de inhoud daarvan, behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet. Artikel 7 van de Grondwet staat geen delegatie toe. Een gemeente kan daarom geen voorschriften stellen waarmee de uitingsvrijheid wordt beperkt of strafbaar wordt gesteld.

In de toelichting op het raadsvoorstel dat burgemeester en wethouders aan de raad van de gemeente Almelo hebben gestuurd, staat dat de APV-bepaling strekt tot bescherming van de openbare orde, die door inzet van digitale middelen (internet en sociale media) wordt of ernstig dreigt te worden verstoord. Men benadrukt dat het hier niet gaat om de beperking van de vrijheid van meningsuiting en dat dit ook niet kan, gelet op artikel 7 van de Grondwet. Zo kan, aldus burgemeester en wethouders, eenieder zijn gedachten, gevoelens en zelfs zijn ongenoegen uiten over allerlei zaken, maar dit betekent niet dat er opgeroepen mag worden om bijvoorbeeld te gaan rellen of plunderen met schade voor derden tot gevolg. Handhavend optreden vereist volgens burgemeester en wethouders van Almelo een uiterste zorgvuldige beoordeling, waarbij oog is voor de vrijheid van meningsuiting in relatie tot oproepen tot online openbare ordeverstoringen en steeds maatwerk zal worden toegepast.

Vraag 8

Onderschrijft u dat het via strafrechtelijke weg opleggen van een gebiedsverbod of een contactverbod omkleed is met rechtsbeschermingswaarborgen en dat die route derhalve meer opportuun is om online opruiende uitingen tegen te gaan dan middels de bestuursrechtelijke bevoegdheden van de burgemeester?

Antwoord 8

Vooropstaat dat een strafrechtelijk gebieds- of contactverbod er niet toe strekt iemand van internet weg te houden. Het bestuursrecht kent daarnaast rechtsbeschermingswaarborgen. Wanneer een bestuurlijke maatregel, zoals

een last onder dwangsom, wordt opgelegd kan een belanghebbende daartegen in bezwaar. De burgemeester is dan wettelijk verplicht om het eerder genomen besluit te heroverwegen. Ook heeft een belanghebbende de mogelijkheid het besluit voor te leggen aan een voorzieningenrechter en kan na de bezwaarfase beroep en hoger beroep worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Vraag 9

Waarom is reeds nog geen handreiking voor gemeenten verschenen met een juridisch kader rond online-monitoring, zoals door u toegezegd in uw antwoorden op de schriftelijke vragen over het online gebiedsverbod opgelegd door de burgemeester in Utrecht, van 28 januari 2022?³

Antwoord 9

Er wordt gewerkt aan de handreiking sociale media monitoring door gemeenten die aan uw Kamer is toegezegd bij brief van 29 april 2022 (Kamerstuk 32 761, nr. 224). Het streven was om voor het eind van vorig jaar het juridisch kader voor sociale media monitoring door gemeenten te verhelderen en een handreiking hieromtrent op te stellen voor gemeenten in het kader van de Openbare Orde en Veiligheid (OOV). Dat is helaas niet gelukt, u bent daarover geïnformeerd bij brief van 23 december 2022 (Kamerstuk 26 643, nr. 957). De onderzoekers hebben namelijk laten weten dat verbreding van de oorspronkelijke reikwijdte van de handreiking nodig is, zodat deze betere aansluiting zal vinden bij de behoefte in de gemeentelijke praktijk. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en mijn ministerie werken intensief samen met de onderzoekers en de VNG om het juridische kader en de praktische handreiking zo spoedig mogelijk gereed te hebben. Het kabinet zal u in het eerste kwartaal van 2023 nader informeren.

Vraag 10

Acht u het wenselijk dat gemeenten bevoegdheden in Algemene Plaatselijke Verordeningen opnemen om online de openbare orde te handhaven, specifiek met het oog op mogelijke spanning met artikel 7 van de Grondwet?

Antwoord 10

Het is aan gemeenteraden om te verkennen of de toepassing van de gemeentelijke verordenende bevoegdheid mogelijkheden biedt om de problematiek van online georganiseerde, verspreide, aanzuigende of aanjagende verstoringen van de openbare orde het hoofd te bieden. De wetgever bepaalt de bovengrens van de autonome verordenende bevoegdheid, maar het zijn de 342 gemeenteraden van Nederland die deze ruimte naar eigen inzicht mogen invullen. De handhaving van de openbare orde is aan de burgemeester, die daarover verantwoording aflegt aan de gemeenteraad. Vervolgens is het aan de rechter om te oordelen over de inzet van een bevoegdheid door de burgemeester, indien er geprocedeerd wordt.

³ Aangangsel Handelingen II, vergaderjaar 2021–2022, nr. 1489.