

**Tweede Kamer der Staten-Generaal**  
t.a.v. de vaste commissie voor Digitale Zaken  
Postbus 20018  
2500 EA Den Haag

## POSITION PAPER

**BEHANDELD DOOR** : dhr. mr. M. Ichoh, advocaat  
**E-MAIL** : ichoh@stadsadvocaat.nl  
**TELEFOON** : 085 - 06 09 488  
**INZAKE** : Rondetafelgesprek Online Gebiedsverbod  
**ONZE REF.** : D2019349

DATUM:  
5 april 2023

Geachte commissie,

### 1. INLEIDING

- 1.1. Hierbij ontvangt u het position paper ten behoeve van het rondetafelgesprek, dat op 11 april 2023 plaatsvindt, aangaande het onderwerp "Online gebiedsverbod".
- 1.2. In dit position paper wordt ingegaan op de volgende vragen die uw commissie heeft gesteld en graag beantwoord ziet worden:
  - (1) *Hoe kan online opruiming beter aangepakt worden?*
  - (2) *Welke juridische middelen zijn hiervoor nodig en hoe kan de rechtsbescherming beter geborgd worden?*
  - (3) *Hoe verhoudt dit zich tot het verzoek van 41 burgemeesters voor een online gebiedsverbod?*

### 2. SAMENVATTING / BEANTWOORDING

- 2.1. Om met de conclusie te beginnen: online opruiming kan beter geadresseerd worden door burgemeesters (via nieuwe wetgeving) bevoegdheden toe te bedelen om daartegen op te treden.
- 2.2. Op grond van de Gemeentewet zijn burgemeesters al wettelijk belast met de handhaving van de openbare orde en veiligheid. Tegen handhavingsbesluiten van burgemeesters staan rechtsmiddelen open, waarbij de bestuursrechter dergelijke besluiten kan toetsen. Daarmee is de rechtsbescherming al voldoende geborgd. Het ligt voor de hand om binnen dat stelsel een artikel aan de Gemeentewet toe te voegen, waarmee burgemeesters een juridisch middel krijgen om tegen online opruiming op te treden. Dat past in het verzoek en oproep van de 41 burgemeesters.

### 3. TOELICHTING EN UITWERKING

3.1. Vanwege de complexe materie en omwille van het overzicht wordt in dit position paper eerst het (bestaande) juridisch kader kort uiteengezet. Dat fungeert immers als basis. Daarna vindt een verdiepingsslag plaats, waarbij de gestelde vragen worden beantwoord.

#### (A) JURIDISCH KADER

##### Wettelijke taak burgemeester

3.2. De burgemeester is belast met de handhaving van de openbare orde. Dat is een wettelijke taak die expliciet is neergelegd in art. 172 lid 1 van de Gemeentewet. Om deze wettelijke taak te kunnen uitvoeren, zijn diverse bevoegdheden aan de burgemeester toegekend.

3.3. Zo bevat de Gemeentewet diverse artikelen, waaruit een bevoegdheid van de burgemeester volgt ter handhaving van de openbare orde, zoals bijvoorbeeld:

- art. 172 lid 3 (lichte bevelsbevoegdheid);
- art. 172a (gebieds-, groepsverbod en meldingsplicht);
- art. 172b (bevel inzake minderjarigen);
- art. 174 lid 2 (toezicht op openbare bijeenkomsten);
- art. 174a (sluiting woning, lokaal of erf);
- art. 175 (noodbevel); en
- art. 176 (noodverordening).

3.4. Daarnaast is de burgemeester belast met de uitvoering van gemeentelijke verordeningen, die door de gemeenteraad zijn vastgesteld (art. 174 lid 3).

3.5. Voorts zijn bepaalde bevoegdheden opgenomen in bijzondere wetten in formele zin, zoals bijvoorbeeld art. 13b lid 1 van de Opiumwet. Op grond daarvan kan de burgemeester een woning of lokaal sluiten, indien daarin een handelshoeveelheid soft- of harddrugs wordt verkocht, afgeleverd/verstrekkt dan wel daartoe aanwezig is.<sup>1</sup>

##### Het begrip “openbare orde”

3.6. De aan de burgemeester toegekende bevoegdheden zien op de handhaving van de openbare orde en veiligheid. Het begrip “openbare orde” is echter niet gedefinieerd in de Gemeentewet. Een nadere duiding van dat begrip is te vinden in de wetsgeschiedenis en de rechtspraak.

3.7. Zo blijkt uit de wetsgeschiedenis dat de openbare orde wordt beheerst door een samenstel van rechtsregels, dat ziet op het gewenste niveau van orde en rust in het openbare leven.<sup>2</sup> Het gaat hierbij aldus om het ordelijk verloop van het gemeenschapsleven ter plaatse. De handhaving van de openbare orde ziet op het feitelijk herstellen en bewaren van de openbare orde.<sup>3</sup>

3.8. In de rechtspraak is uitgemaakt dat van een verstoring van de openbare orde sprake is wanneer de ordening die ter plaatse in het maatschappelijk leven is aangebracht, wordt verstoord.<sup>4</sup> Daarbij moet het gaan om een verstoring van enige betekenis van de normale gang van zaken in of aan de desbetreffende openbare ruimte.<sup>5</sup>

<sup>1</sup> ABRvS 23 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:553.

<sup>2</sup> Kamerstukken II, 1985/86, 19 403, nr. 10, p. 88-89 en Kamerstukken II 1989/90, 19 403, nr. 16, p. 38.

<sup>3</sup> Kamerstukken II, 1985/86, 19 403, nr. 3, p. 49.

<sup>4</sup> ABRvS 12 november 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4117; AG HR 30 januari 2007, ECLI:NL:PHR:2007:AZ2104.

<sup>5</sup> HR 30 januari 2007, ECLI:NL:NL:HR:2007:AZ2104, rov. 3.4.1.

**(B) BEANTWOORDING VAN DE GESTELDE VRAGEN**

3.9. De eerste vraag van uw commissie luidt: *“Hoe kan online opruiing beter aangepakt worden?”*

Het begrip “opruiing”

3.10. “Opruiing” is een strafrechtelijk begrip en delict, dat in art. 131 van het Wetboek van Strafrecht strafbaar is gesteld. Van opruiing is sprake indien in het openbaar, mondeling of bij geschrift of afbeelding, tot enig strafbaar feit of tot gewelddadig optreden tegen het openbaar gezag wordt aangezet of aangespoord. Uit de jurisprudentie volgt dat het belang van strafbaarstelling van opruiing is gelegen in de bescherming van de openbare orde en dat van opruiing sprake is als aan de volgende vier vereisten wordt voldaan:<sup>6</sup>

- 1) Er moet zijn aangezet tot iets ongeoorloofds;
- 2) Er moet sprake zijn van opzet;
- 3) Vereist is verder dat de uitlating in het openbaar is gedaan;
- 4) De uitlating moet mondeling of bij geschrift of afbeelding zijn gedaan. Daaronder vallen ook tekstberichten op internet of social media.

Online opruiing vs. vrijheid van meningsuiting

3.11. In de jurisprudentie zijn diverse voorbeelden van rechtszaken te vinden, die over “online opruiing” gaan. Daarbij wordt vaak verweer gevoerd door een beroep te doen op de vrijheid van meningsuiting als bedoeld in art. 10 EVRM.<sup>7</sup> Online uitingen van bedreigingen of oproepen tot het gebruik van geweld worden echter niet “gedekt” door de vrijheid van meningsuiting, maar leiden tot een strafrechtelijke veroordeling.<sup>8</sup>

3.12. Het gerechtshof Den Haag heeft in zijn arrest van 22 december 2022 een uitgebreide en heldere overweging gewijd aan de vrijheid van meningsuiting. Daarbij is gesignaleerd dat uitlatingen en oproepen tot het gebruik van geweld niet kunnen worden opgevat als te zijn bedoeld om een publiek debat op gang te brengen en evenmin uitnodigen tot een open gedachtenwisseling. Het oproepen tot het gebruik van geweld is bovendien zodanig in strijd met de uitgangspunten van een democratische samenleving, dat optreden daartegen noodzakelijk en proportioneel is, aldus het gerechtshof.<sup>9</sup>

Hoe kan (online)opruiing beter aangepakt worden?

3.13. Uit het voorgaande volgt dat tegen online opruiing al een strafrechtelijk middel bestaat. De vraag hoe online opruiing beter aangepakt kan worden, vindt haar antwoord dan ook niet in het strafrecht. De mogelijkheid tot strafrechtelijk optreden bestaat immers al.

3.14. Online opruiing kan dan ook beter aangepakt worden door een bestuursrechtelijk instrumentarium daarvoor in het leven te roepen via nieuwe wetgeving. Dat ligt ook voor de hand, omdat het strafrecht punitief van aard is en pas intreedt op het moment dat een strafbaar feit heeft plaatsgevonden. Bestuursrechtelijke maatregelen, zoals een last onder dwangsom, zijn gericht op het herstellen en bewaren van de openbare orde door een overtreder te gelasten een overtreding te beëindigen en niet te herhalen (voorkomen van een nieuwe overtreding).<sup>10</sup>

<sup>6</sup> Rechtbank Rotterdam 15 juni 2022, ECLI:NL:RBROT:2022:4763.

<sup>7</sup> Het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens (EVRM).

<sup>8</sup> Rechtbank Den Haag 30 november 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:12734 en Rechtbank Rotterdam 15 juni 2022, ECLI:RBROT:2022:4763.

<sup>9</sup> Gerechtshof Den Haag 22 december 2022, ECLI:NL:GHDHA:2022:2595.

<sup>10</sup> ABRvS 9 februari 2022, ECLI:NL:RVSL2022:400.

Welke juridische middelen zijn hiervoor nodig? Hoe kan de rechtsbescherming geborgd worden?

- 3.15. Zoals hiervoor uiteengezet, is de burgemeester binnen het bestaande stelsel al wettelijk belast met de handhaving van de openbare orde en bestaat tegen besluiten van de burgemeester een met voldoende waarborgen omklede rechtsgang bij de bestuursrechter. Daarmee is de rechtsbescherming voldoende geborgd.
- 3.16. Gelet op het voorgaande ligt het voor de hand om binnen het bestaande stelsel de burgemeester de bevoegdheid toe te kennen om tegen online opruiing op te treden. Dat kan door een specifiek artikel hierover op te nemen in de Gemeentewet.<sup>11</sup>
- 3.17. De burgemeester is weliswaar nu al bevoegd om bij verstoring van de openbare orde, of bij ernstige vrees voor het ontstaan daarvan, de bevelen te geven die noodzakelijk zijn voor de handhaving van de openbare orde. De bevoegdheid daartoe is immers neergelegd in art. 172 lid 3 Gemeentewet, maar blijkens de wetsgeschiedenis is deze bevoegdheid bedoeld als een 'lichte' bevelsbevoegdheid.<sup>12</sup> Deze bevoegdheid is ook niet specifiek in het leven geroepen om zo nodig bepaalde grondrechten te beperken. Daarvoor is het blijkens de rechtspraak te algemeen en te ruim geformuleerd.<sup>13</sup> Een wettelijke grondslag moet voldoende specifiek zijn. Gelet hierop is een artikel in de Gemeentewet, dat toegesneden is op de specifieke situatie van een online oproep tot opruiing en openbare ordeverstoring, daarom aangewezen en noodzakelijk. Als wettekst kan bijvoorbeeld dienen: "*De burgemeester is bevoegd tot oplegging van een last onder dwangsom, indien via digitale middelen, onder andere via internet, virtuele ruimtes en sociale media, uitingen worden gedaan, gedeeld en/of in stand worden gelaten, die kunnen leiden tot een fysieke verstoring van de openbare orde, dan wel tot het ontstaan van een ernstige vrees daarvoor.*"
- 3.18. Tegen een besluit van de burgemeester staan rechtsmiddelen open, waarbij de bestuursrechter een dergelijk besluit op verschillende onderdelen kan toetsen, zoals rechtmatigheid, zorgvuldigheid en evenredigheid. Daarmee is de rechtsbescherming al voldoende geborgd.

Hoe verhoudt dit zich tot het verzoek van 41 burgemeesters voor een online gebiedsverbod?

- 3.19. Het hiervoor gestelde sluit aan bij het verzoek van 41 burgemeester om meer juridische middelen tegen online opruiing ter handhaving van de openbare orde.<sup>14</sup> Het is ook niet vreemd om e.e.a. in de wet op te nemen. Dat dient juist de rechtszekerheid.

#### 4. SLOT

- 4.1. Dit position paper heeft zich beperkt tot beantwoording van de door uw commissie gestelde vragen, waarbij de juridische aspecten kort samengevat en op hoofdlijnen zijn uiteengezet. Indien uw commissie het wenselijk acht, ben ik graag bereid om een meer diepgaande juridische analyse en briefing op te stellen.

Hoogachtend,

**Mr. M. (Mousa) Ichoh**  
Advocaat

---

<sup>11</sup> Art. 173 Gemeentewet is vervallen per 1 oktober 2010 (opperbevel bij brand). Ter vervanging daarvan kan een specifiek artikel over online opruiing worden opgenomen.

<sup>12</sup> Kamerstukken I 1990/91, 19 403, 64b, p. 16-17.

<sup>13</sup> ABRvS 9 december 2020, ECLI:NL:2020:2912, rov. 3.3.

<sup>14</sup> NRC 41 burgemeester vragen Den Haag om meer online middelen om rellen te voorkomen d.d. 6 februari 2023.