

# Initiatiefnota digitale omgangsvormen

## Inleiding

Het CDA wil dat voor iedereen duidelijk is dat je niet oproept tot ordeverstoringen, of dit nu 'offline' of 'online' is. En dat je daar ook niet bewust of onbewust aan bij moet dragen, door berichten of beelden verder te verspreiden. Dit willen we markeren in regelgeving en bewustwording.

De aanleiding voor dit voorstel is de zaak rondom het digitale gebiedsverbod, waarbij een jongen uit Zeist online opriep tot ordeverstoringen in Utrecht en er voor de burgemeester allerlei haken en ogen zaten aan effectief optreden. De wijze waarop de burgemeester in 2019 heeft gehandeld is afgekeurd door de rechter. In haar vonnis gaf de rechter aan dat de algemeen plaatselijke verordening (APV) geen online toepassing heeft.<sup>1</sup>

Om te voorkomen dat we in soortgelijke gevallen in de toekomst geen alternatief hebben is er actie nodig. Het CDA wil online oproepen tot ordeverstoringen echter niet alleen vanuit geboden en verboden benaderen. Iedereen heeft een eigen verantwoordelijk, naast wat het wetboek of in de APV staat. Daarom hebben we in ons voorstel ook ruim aandacht voor bewustwording zonder dat daarbij sprake is van juridisering.

## Kern voorstel

Dit voorstel bestaat uit drie delen, waarvan de rode draad is: bewustwording. Dat wat je online doet heeft consequenties. Daarom moet iedereen zijn verantwoordelijkheid kennen: zowel de aanstichter van onrust als de omstanders hiervan.

## Nieuwe stappen nodig

Voorbeelden van de impact en uitdagingen die komen met verregaande digitalisering zien we dagelijks. Dit hebben we ook gezien bij de discussie over het online gebiedsverbod.

De burgemeester is bevoegd om op te treden tegen ordeverstoringen, maar heeft tot op heden weinig middelen om dat ook online te doen. Dit heeft geleid tot de breed gesteunde motie 48.<sup>2</sup> Daarmee riep de raad de burgemeester op om te blijven zoeken naar mogelijkheden om op te treden tegen online ordeverstoringen. Het CDA is er van overtuigd dat nieuwe stappen op gemeentelijk niveau nodig zijn.

## Aanleiding

Een van de problemen is dat de APV nog uitgaat van het inmiddels achterhaalde beeld dat de publieke ruimte alleen de fysieke ruimte betreft, maar ook door ontoereikende wetgeving. Het denken in categorieën als 'online' en 'offline' als twee gescheiden werelden is wat betreft de CDA-fractie niet behulpzaam en ouderwets.

Voor Utrecht, een stad die graag vooruitstrevend is en zich niet afhankelijk opstelt ten opzichte van de landelijke wetgever, ligt hier een opdracht om een voortrekkersrol te vervullen. Het past ook om op dit onderwerp een nieuwe stap te zetten en ons denken hierop aan te passen.

---

<sup>1</sup> <https://uitspraken.rechtspraak.nl/details?id=ECLI:NL:RBMNE:2023:375>

<sup>2</sup> [Document Viewer - U-reka Gemeente Utrecht](#)

## Onderzoek

De CDA-fractie heeft in de afgelopen periode diepgaand onderzoek gedaan, met behulp van experts en interviews met politie. Hierbij stond de vraag centraal hoe we passend bij de principes van de democratische rechtstaat (en met respect voor de balans tussen ordehandhaving en de vrijheid van meningsuiting), de burgemeester de bevoegdheden kunnen geven om online aangejaagde ordeverstoringen te kunnen voorkomen en op te treden.

Utrecht staat in deze zoektocht niet alleen. Burgemeesters van links tot rechts willen meer mogelijkheden om online op te kunnen treden tegen online aangejaagde ordeverstoringen. Daarnaast heeft de minister van Justitie & Veiligheid in antwoorden op schriftelijke vragen aangegeven dat het aan gemeenteraden is om te bepalen in hoeverre de Algemeen Plaatselijke Verordening ruimte biedt om om online verstoringen van de openbare orde aan te pakken.<sup>3</sup>

### Landelijke ontwikkelingen

Naar aanleiding van de discussie over het online gebiedsverbod zijn landelijk verschillende stappen gezet. Zo vond op 11 april 2023 een rondetafelbijeenkomst plaats over dit onderwerp, waar ook de burgemeester van Utrecht aanwezig was. Daarnaast heeft de minister van Justitie & Veiligheid verschillende brieven aan de Tweede Kamer gestuurd om de positie en bevoegdheid van de burgemeester te verduidelijken en is in samenwerking met het Centrum voor Criminaliteitspreventie (CCV) een barrièremodel ontwikkeld.

Overigens is het niet zo dat er nu helemaal niets gebeurt. Integendeel. Online worden uitingen door de politie gemonitord, om vroegtijdig potentiële ordeverstoringen op het spoor te komen. Hierbij worden personen soms ook individueel aangesproken.

Vanuit de verantwoordelijkheid van de burgemeester voor de handhaving van de openbare orde vinden we dat de burgemeester de mogelijkheid moet hebben om tegen dergelijke aangejaagde ordeverstoringen op te treden. We hebben de juridische mogelijkheid die hiervoor is in dit voorstel uitgewerkt.

*We doen met dit initiatiefvoorstel de volgende voorstellen:*

1. Modernisering APV (achteraf ingrijpen en internet is ook publiek toegankelijke plaats)
2. Protocol delen content veiligheidsincidenten
3. Preventieve campagne bewustwording digitale omgang

---

<sup>3</sup> [Kamervragen \(Aanhangsel\) 2021-2022, nr. 1489 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen \(officielebekendmakingen.nl\)](#)

# 1. Modernisering APV

## Onderstaande is een samenvatting van wat in de bijlage als juridische onderbouwing is opgenomen.

In de zaak van het digitaal gebiedsverbod oordeelde de rechter dat niet uit de APV als zodanig gehaald kon worden dat het internet onder een openbare plaats valt.<sup>4</sup> Daarnaast concludeerde de rechter ‘vooraf verbieden’ ook juridisch niet verenigbaar is met de vrijheid van meningsuiting.

Om tot een alternatief te komen waarmee de burgemeester juridisch gezien wel kan optreden tegen online uitingen met dreiging voor een verstoring van de openbare orde, is het noodzaak om te zoeken naar een manier die past binnen het kader van de vrijheid van meningsuiting.

Dit voorstel voorziet in de bevoegdheid om op te treden op een beperking achteraf. Die bevoegdheid baseren we op artikel 175 van de gemeentewet, wat een wet in formele zin is. We willen een nieuwe bepaling in de APV opnemen, toegespitst op digitale platforms

Door artikel 2:2a toe te voegen aan onze APV met de volgende tekst:

*“Het is verboden op een digitaal openbaar of publiek toegankelijk platform op enigerlei wijze door uitdagend gedrag aanleiding te geven tot wanordelijkheden op of aan een openbare plaats of een voor publiek toegankelijk gebouw.”*

Met deze toevoeging wordt het voor een burger duidelijk dat de burgemeester kan optreden tegen een dergelijke uiting op het internet.

Indien in een situatie aan de voorwaarden van artikel 175 Gemeentewet voldaan wordt en de maatregel die de burgemeester oplegt op grond van het noodbevel ziet op een uiting achteraf, kan de burgemeester ingrijpen. Zij zou dan bijvoorbeeld een burger kunnen bevelen om de uiting te verwijderen van het internet. Daarnaast zou zij een verbod tot het verspreiden van de reeds gedane uiting kunnen opleggen.

Het opnemen van een APV-bepaling toegespitst op digitale platforms is nodig om te voldoen aan het EVRM. Een beperking moet volgens het EVRM namelijk aan drie voorwaarden voldoen om rechtvaardig te zijn (zie bijlage), waarvan ‘voorzienbaarheid’ er één van is.<sup>5</sup> Ook moet het belang van de bescherming van het grondrecht afgewogen worden tegenover het doel van de beperking.<sup>6</sup> Dit is een afweging die telkens gemotiveerd gemaakt zal moeten worden door de burgemeester in elk afzonderlijk geval.

---

<sup>4</sup> Rechtbank Midden-Nederland 3 februari 2023, ECLI:NL:RBMNE:2023:375 r.o. 2-6.

<sup>5</sup> EHRM 26 april 1979, NJ 1980, 146 m.nt. Alkema (*Sunday Times*).

<sup>6</sup> Gerards 2019, p.231.

## 2. Protocol “Niet delen, maakt content”

Er zal echter meer nodig zijn om bewustwording over risico's van online delen te doen groeien. Daarom zetten we ook in op de ontwikkeling van een protocol waarin afspraken worden gemaakt over de omgang met digitale middelen bij grootschalige veiligheidsincidenten.

De burgemeester kan op dit moment al een veiligheidsrisicogebied instellen. We willen dat, op het moment dat iets dergelijks gebeurt, direct een ‘protocol sociale media’ in gang wordt gezet. Het gaat hier om het ontmoedigen van het ‘live’ publiekelijk verspreiden van informatie/beelden van veiligheidsincidenten die bewust of onbewust bijdragen aan verdere escalatie.

Bijvoorbeeld:

- Onmiddellijke online verspreiding van gevoelige informatie bij veiligheidsincidenten zoals aanslagen of gijzelingen. Als een gijzelnemer of aanslagpleger handlangers heeft, wordt deze met informatie in de kaart gespeeld en kunnen mensenlevens op het spel worden gezet.
- Onmiddellijke online verspreiding van foto's en filmpjes van slachtoffers van ongelukken of misdrijven. Het filmen van een slachtoffer is het tegenovergestelde van wat nodig is: hulp bieden. Bovendien wil je niet dat familie online moet vernemen dat een familielid slachtoffer is van een dodelijk ongeluk.
- Onmiddellijke online verspreiding van informatie, foto's en filmpjes van geweldsincidenten, ordeverstoringen of straatraces.

Het protocol bevat in ieder geval de volgende elementen:

1. **Instellen tijdelijke zones:** Wanneer er een grootschalig incident plaatsvindt, willen we dat er een zone (de plek rondom het incident) wordt aangewezen, waarop tijdelijk het verzoek van toepassing is om geen gevoelige beelden en informatie online te delen, waarbij dit actief uit wordt uitgedragen door de gemeente (vergelijkbaar met aanwijzing overlastgebied). Dit betreft dus een verzoek, geen verbod. Wij vragen de burgemeester dit mee te nemen bij communicatie rondom grote incidenten. Wettelijk verankerd kan een ‘verzoek’ in de toekomst uiteindelijk ook een ‘verbod’ worden.
2. **Ter plaatse attenderen** Ook met ontbrekende bevoegdheden kan in verwijzing naar goed fatsoen en verantwoordelijkheid van inwoners bij ongevallen en incidenten worden geattendeerd om gevoelige beelden en berichten niet te delen. Bijvoorbeeld online of door middel van tekstborden te plaatsen bij grote incidenten, of door op afzetlint mensen hierop te attenderen: *“Niet-delen maakt écht content. Deel informatie met de politie in plaats van met de hele wereld”*

### Voorbeeld geweldsincident

Op 21 februari vond een gijzeling plaats in de Apple Store in Amsterdam. Terwijl de gijzeling aan de gang was, werden op social media live beelden en informatie gedeeld - zelfs tot het niveau waar een aantal klanten zich hadden verstopt. Met het delen van deze informatie werd het werk van de politie bemoeilijkt en werden mensenlevens op het spel gezet.

### 3. Bewustwording

Dit voorstel heet niet voor niets “digitale omgangsvormen”, omdat we er van overtuigd zijn dat dat de basis is voor een gezondere balans tussen de fysieke en online samenleving. We willen dat er meer bewustwording komt over de gevolgen van digitale uitingen voor de fysieke samenleving. Het college noemt in het “uitvoeringsprogramma digitale weerbaarheid” verschillende doelgroepen en acties die inwoners bewuster maken van online risico’s. In onze ogen gaat het niet alleen om weerbaarheid, maar ook om online gedrag en omgangsvormen. Met als belangrijkste uitgangspunt “behandel elkaar online niet anders dan fysiek”.

De niet juridische voorstellen die we hier doen zijn dus preventief en educatief van karakter. Met deze middelen wordt ingezet op bewustwording en ondersteunen we het doel om de barrière tussen de fysieke en online wereld zoveel als mogelijk te slechten.

#### **1. Online burgerschapsvorming**

Vanuit de veiligheidsagenda en het programma digitale weerbaarheid wordt de aandacht voor online weerbaarheid en bewustwording bewustwording versterkt. In deze initiatieven willen wij ook aandacht hebben voor digitale omgangsvormen: *wat doe jij als je een ongeluk ziet, wat doe jij als iemand oproept tot geweld? Wat deel je wel, met wie, wat deel je niet?*

Gevraagd wordt om samenwerking met het onderwijs en organisaties hier invulling aan te geven. Het bestaande burgerschapsonderwijs moet dus ook een duidelijke online component krijgen.

#### **2. Bijeenkomsten in de buurt**

Een belangrijk onderdeel van de bewustwordingscampagne betreft een gerichte aanpak in de Utrechtse wijken. Hierin spelen de wijkbureaus een belangrijke rol. Daar moeten inwoners veel actiever worden geïnformeerd over online omgangsvormen. Daarnaast moet in de buurthuizen veel actiever met jongeren worden gesproken over online gedrag. Dit kan daarnaast door gesprekken te organiseren met de (digitale) wijkagenten. Zij hebben indringende verhalen over de gevolgen die online uitingen kunnen. Uit gesprekken met hen blijkt dat hun werk en ervaringen vaak nog onbekend zijn.

#### **3 Communicatiecampagne**

In plaats van te focussen op wat niet mag, is het goed om ook uit dragen wat we wél van elkaar verwachten bij (dreigende) incidenten en ongelukken. Namelijk: *spreek elkaar aan, doe aangifte, help slachtoffers, waarschuw anderen en hulpdiensten, instructies van hulpdiensten opvolgen, informatie delen met de politie, etcetera*. Wij vragen om een communicatiecampagne in Utrecht op te zetten op het gebied van veiligheid in de breedste zin, met als insteek ‘hoe helpen we elkaar het meest’. Dit kan via posters in de hele stad en de digitale borden die nu ook al worden gebruikt. Een tweede onderdeel van de campagne vindt direct online plaats, bijvoorbeeld via korte filmpjes op TikTok.

## **4. Financiën**

Voor dit voorstel wordt jaarlijks € 100.000 vrijgemaakt. Deze financiering wordt gedekt door de opbrengst van de doorverkoop van niet afgehaalde fietsen, die door VTH zijn verwijderd te verhogen met € 100.000. De kostendekkendheid van deze doorverkoop ligt op dit moment zeer laag.

## BIJLAGE: JURIDISCHE ONDERBOUWING BIJ AANPASSING APV

## Inzet bevoegdheid burgemeester

In de casus van februari rondom de coronarellen heeft de rechter de burgemeester teruggefloten omdat de burgemeester in die casus de last onder dwangsom had opgelegd op grond van artikel 2.2. lid 1 sub g van de APV. Dit artikel bevat een verbod tot het door uitdagend gedrag aanleiding geven tot wanordelijkheden op een openbare plaats. De burgemeester betoogde dat de telegramgroep waarin de oproep tot wanordelijkheden is gegeven gekwalificeerd kon worden als een openbare plaats. De rechter oordeelde dat niet uit de APV als zodanig gehaald kon worden dat het internet onder een openbare plaats valt.<sup>7</sup> Daarnaast concludeerde de rechter dat zelfs wanneer wel uit de APV zou volgen dat het internet onder een openbare plaats zou vallen in de zin van artikel 2:2, lid 1 sub g van de APV, dit ook juridisch niet houdbaar zou zijn gezien dit niet verenigbaar is met de vrijheid van meningsuiting.<sup>8</sup> De last onder dwangsom verbood de burger namelijk om volgende uitingen te doen op sociale media die zouden neerkomen op het “door uitdagend gedrag aanleiding geven tot wanordelijkheden”, wat een beperking van de vrijheid van meningsuiting vooraf is. Daarnaast is voor een gerechtvaardigde beperking van de vrijheid van meningsuiting een wet in formele zin nodig. De APV is geen wet in formele zin.

Hieruit kan geconcludeerd worden dat de voornaamste reden voor het afkeuren van het handelen van de burgemeester de onverenigbaarheid met de vrijheid van meningsuiting is. Om tot een alternatief te komen waarmee de burgemeester juridisch gezien wel kan optreden tegen online uitingen met dreiging voor een verstoring van de openbare orde, is het noodzaak om te zoeken naar een manier die past binnen het kader van de vrijheid van meningsuiting. Daarbij is het van belang dat een wet in formele zin een basis biedt en de last onder dwangsom niet ziet op een beperking vooraf, maar op een beperking achteraf.

In dit voorstel ziet de bevoegdheid om op te treden op een beperking achteraf, die bevoegdheid baseren we op de gemeentewet, wat een wet in formele zin is, en is toegespitst op digitale platforms door een nieuwe bepaling in de APV op te nemen.

## Achteraf ingrijpen

De vrijheid van meningsuiting is in het Nederlandse recht vastgelegd in artikel 7 van de Grondwet en in het internationale recht in artikel 10 van het EVRM. Om geen strijd te creëren met de vrijheid van meningsuiting moet het handelen van de burgemeester daarom zowel met artikel 7 van de Grondwet, als met artikel 10 van het EVRM verenigbaar zijn.

Artikel 7 van de Grondwet kent vier leden. Met betrekking tot dit voorstel is lid 3 van toepassing. Lid 3 bevat het censuurverbod voor categorieën die niet vallen onder de reikwijdte van lid 1 of 2. Het censuurverbod houdt in dat het voor de overheid verboden is om het openbaren van gedachten of gevoelens (uitingen) aan goedkeuring vooraf te onderwerpen.<sup>9</sup>

Een belangrijk onderscheid moet gemaakt worden tussen het openbaren en het verspreiden van uitingen.<sup>10</sup> Het censuurverbod ziet op het openbaren van uitingen waardoor het per definitie niet mogelijk is voor de burgemeester om vooraf uitlatingen op het internet te

---

<sup>7</sup> Rechtbank Midden-Nederland 3 februari 2023, ECLI:NL:RBMNE:2023:375 r.o. 2-6.

<sup>8</sup> Rechtbank Midden-Nederland 3 februari 2023, ECLI:NL:RBMNE:2023:375 r.o. 8.

<sup>9</sup> Bunschoten, *Commentaar op artikel 7*, in P.P.T. Bovend'Eert e.a. (red) Tekst en Commentaar Grondwet en Statuut. 2023, p. 2-4.

<sup>10</sup> Kortman 2016, p. 462.

beperken. Voor het verspreiden van uitingen geldt dat deze achteraf op de inhoud beperkt mag worden door een wet in formele zin.<sup>11</sup>

### **Wet in formele zin**

Op dit moment is in de Gemeentewet nog geen artikel te vinden dat is toegespitst op digitale dreigingen van verstoring van de openbare orde. Tot dat de Gemeentewet gewijzigd wordt, kan het noodbevel uit artikel 175 van de Gemeentewet een basis bieden voor het optreden tegen online dreigingen van verstoring van de openbare orde. Artikel 175 geeft de burgemeester de bevoegdheid om alle bevelen te geven die zij nodig acht ter handhaving van de openbare orde of ter beperking van gevaar. Om gebruik te kunnen maken van deze bevoegdheid moet sprake zijn van een oproerige beweging, van andere ernstige wanordelijkheden, rampen of een ernstige vrees voor het ontstaan van deze situaties.

Indien in een situatie aan de voorwaarden van artikel 175 Gemeentewet voldaan wordt en de maatregel die de burgemeester oplegt op grond van het noodbevel niet ziet op een uiting vooraf, maar op een uiting achteraf, kan de burgemeester verenigbaar met de vrijheid van meningsuiting ingrijpen. Zij zou dan bijvoorbeeld een burger kunnen bevelen om de uiting te verwijderen van het internet. Daarnaast zou zij een verbod tot het verspreiden van de reeds gedane uiting kunnen opleggen.

Daarom doen we het voorstel om een nieuw artikel toe te voegen aan de APV, artikel 2:2a, met de volgende tekst:

*“Het is verboden op een digitaal openbaar of publiek toegankelijk platform op enigerlei wijze door uitdagend gedrag aanleiding te geven tot wanordelijkheden op of aan een openbare plaats of een voor publiek toegankelijk gebouw.”*

### **Internet als publiek toegankelijke plaats**

Zonder de toevoeging van het voorgestelde artikel 2:2a aan de APV kan wordt niet voldaan aan het voorzienbaarheidsvereiste omdat op dit moment, zoals de rechter oordeelde het internet niet valt onder een openbare plaats, dan wel een voor publiek toegankelijke plaats. Door artikel 2:2a toe te voegen aan onze APV wordt het voor een burger voldoende toegankelijk en voorzienbaar dat de burgemeester kan optreden tegen een dergelijke uiting op het internet. Met deze aanpassing kan de burgemeester een last onder dwangsom opleggen aan een burger waarbij ofwel de last ziet op het verwijderen van de reeds gedane uiting, of waarbij de last ziet op het verder verspreiden van de reeds gedane uiting. Een aanpassing van de APV is daarmee noodzakelijk om verenigbaar te handelen met het de vrijheid van meningsuiting. Het opnemen van een APV-bepaling toegespitst op digitale platforms is nodig om te voldoen aan het voorzienbaarheidsvereiste van de vrijheid van meningsuiting uit artikel 10 van het EVRM. Artikel 10 van het EVRM schrijft namelijk voor dat de internationale vrijheid van meningsuiting beperkt kan worden indien de beperking bij wet is voorzien, het betreft hier alle wetten en jurisprudentie en niet alleen wetten in formele zin.<sup>12</sup> Daarnaast moet een beperking aan drie voorwaarden voldoen om rechtvaardig te zijn: (i) de beperking moet voldoende toegankelijk en voorzienbaar zijn (het voorzienbaarheidsvereiste), (ii) de beperking moet een van de volgende doelen dienen: nationale veiligheid, openbare

---

<sup>11</sup> Kortman 2016, p. 472.

<sup>12</sup> Hoge Raad 24 januari 1967, NJ 1967, 273 m.nt. Van Eck (*Nederland Ontwapent*).

orde, preventie van criminaliteit, bescherming van de volksgezondheid, bescherming van de rechten van anderen, ter voorkoming van openbaring van vertrouwelijke informatie of in het kader van het gezag en de waarborging van de onpartijdigheid van de rechterlijke macht en (iii) de beperking moet noodzakelijk zijn in een democratische samenleving.<sup>13</sup> Bij deze laatste voorwaarde moet het belang van de bescherming van het grondrecht afgewogen worden tegenover het doel van de beperking.<sup>14</sup> Dit is een afweging die telkens gemotiveerd gemaakt zal moeten worden door de burgemeester in elk afzonderlijk geval.

---

<sup>13</sup> EHRM 26 april 1979, NJ 1980, 146 m.nt. Alkema (*Sunday Times*).

<sup>14</sup> Gerards 2019, p.231.