

Voorstel aan de gemeenteraad

Initiatiefvoorstel Digitale Omgangsvormen

Beleidsveld	Openbare Orde
Opsteller	Bert van Steeg
Kenmerk	12308770
Vergaderdatum Raad	Volgt
Referendabel	Ja
Geheim	Nee

Bert van Steeg, CDA, stelt de raad voor te besluiten:

1. Het Besluit tot wijziging van de Algemene plaatselijke verordening Utrecht 2010, online aangejaagde verstoring van de openbare orde (inclusief Toelichting), vast te stellen.
2. Draagt het college op een uitvoeringsprotocol sociale media op te stellen waarin de volgende uitgangspunten zijn opgenomen:
 - Het instellen van tijdelijke zones waarbij het verzoek wordt gedaan hieruit geen informatie online te delen.
 - Ter plaatste attenderen op het verzoek om geen informatie te delen.
3. Het college uitvoering te laten geven aan vergroten van bewustwording over digitale omgangsvormen. En hierop in te zetten op basis van de drie volgende pijlers:
 - Online burgerschapsvorming
 - Wijkgesprekken
 - Campagnes.

Het lid van de gemeenteraad van Utrecht,

Naam:

Bert van Steeg, CDA

Samenvatting

Dit voorstel bestaat uit drie delen, waarvan de rode draad is: Het slechten van de barrière tussen de fysieke en online wereld. Dat wat je online doet heeft consequenties. En gedrag dat in de fysieke wereld niet acceptabel is, accepteren we ook online niet. Met dit voorstel zetten we een stap om bewustwording hierover te vergroten en lokaal optreden tegen online oproepen tot ordeverstoringen in de stad te verruimen.

Context

De CDA-fractie wil dat voor iedereen duidelijk is dat oproepen tot ordeverstoringen, of dit nu 'offline' of 'online' niet acceptabel is. En dat je daar ook niet bewust of onbewust aan bij moet dragen, door berichten of beelden verder te verspreiden.

1. Modernisering APV

Dit willen we doen door aanpassing van de lokale regelgeving en door in te zetten op bewustwording. De directe 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. Het in 2021 ingestelde online gebiedsverbod werd door de rechter verworpen. In haar vonnis gaf de rechter aan dat de algemeen plaatselijke verordening (APV) geen online toepassing heeft.¹

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. Dit is ook in lijn met de eerder aangenomen [motie 48](#), die de burgemeester opriep te blijven zoeken naar mogelijkheden om op te treden tegen online ordeverstoringen.

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.

2. Protocol "Niet delen maakt echt 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.

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.

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

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”*

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.

3.1 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.

3.2 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.

3.3 Communicatiecampagne

In plaats van te focussen op wat niet mág, 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.

Juridische context

Zie hiervoor de bijlage met juridische onderbouwing van het voorstel.

Beoogd effect

Met het voorstel worden verschillende effecten beoogd: Allereerst willen we de bewustwording vergroten over gedrag online en de effecten die dit heeft in de fysieke wereld. Daarnaast willen we de regels verduidelijken aangaande het lokale instrumentarium om online op te treden.

Eerdere besluitvorming en informatievoorziening aan de raad

- Een belangrijke katalysator in de discussie over het verband tussen online uitingen en de openbare orde waren in Utrecht de rellen in Kanaleneiland in augustus 2020. Ongeregeldheden tijdens Corona.²
- Antwoorden op schriftelijke vragen D66 en DENK naar opleggen online gebiedsverbod³
- Raadsbrieven uitspraak rechter.⁴
- Op 9 maart 2023 werd Motie 48 “Blijf zoeken naar mogelijkheden om online in te grijpen” aangenomen.⁵

Beslispunten, Argumenten en Kanttekeningen/Risico's

Beslispunt	
1	Aanpassing APV
	Voorgesteld wordt om aan de Algemeen Plaatselijke Verordening (APV) het volgende artikel toe te voegen: <i>“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.”</i>
Argumenten	
1.1	Bevoegdheid burgemeester om openbare orde te handhaven versterken
	In de huidige situatie ervaren burgemeesters dat zij onvoldoende mogelijkheden hebben om op te kunnen treden tegen uitingen die online worden gedaan en die verstoring van de openbare orde tot doel hebben. De APV is hier op dit moment ook niet op toegerust. De voorgestelde wijziging is noodzakelijk om de bevoegdheid van de burgemeester te verruimen.
1.2	Modernisering van de APV
	We zien steeds vaker dat bestaande regelgeving niet goed is toegesneden op de ontwikkelingen online. Dit merken we ook lokaal. In haar oordeel over het in 2021 opgelegde gebiedsverbod aan de jongen uit Zeist oordeelde rechter dat de APV niet is geschreven om online in te grijpen. Dit staat in contrast met rol van de burgemeester als bewaker van de openbare orde. Daarom moet de APV zo snel mogelijk worden aangepast aan de huidige tijd.
1.3	Verschil tussen fysieke en digitale domein verkleinen
	Met de modernisering beogen we ook het verschil tussen en het fysieke en het digitale domein te verkleinen. Uitingen die in het fysieke domein niet worden geaccepteerd en strafbaar zijn, zouden dat online ook moeten zijn. Daarom is het belangrijk dat de APV duidelijk is over de gevolgen van online uitingen voor de openbare orde en de manier waarop de burgemeester hier tegen kan optreden.

² Raadsbrief Inzichten en analyse ongeregeldeheden augustus - U-reka Gemeente Utrecht

³ Raadsbrief beantwoording schriftelijke vragen Online gebiedsverbod Utrecht

⁴ Raadsbrief Uitspraak rechtbank online gebiedsverbod - U-reka Gemeente Utrecht

⁵ M48 Blijf zoeken naar mogelijkheden om online in te kunnen grijpen - U-reka Gemeente Utrecht

Kanttekeningen/ Risico's	
1.1	Onontgonnen juridisch terrein
	Ondanks de gedegen juridische onderbouwing is er onzekerheid over de bevoegdheid van de burgemeester in het optreden tegen online ordeverstoringen. Deze jurisprudentie is in ontwikkeling. De mogelijkheid bestaat dat optreden op basis van het toegevoegde artikel de juridische toets niet zal doorstaan.
1.2	Onduidelijkheid over wanneer kan worden ingegrepen
	Voorgesteld wordt om in de APV een algemeen artikel op te nemen om online aanleiding te geven tot verstoring van de openbare orde. Dit brengt met zich mee dat nog niet duidelijk is afgekaderd op welke momenten de burgemeester dit zal toepassen. De gemeenteraad speelt hierin een belangrijk rol dit te controleren, zoals dat ook bij andere bevoegdheden van de burgemeester gebeurt.
Beslispunt	
2.	Instellen uitvoeringsprotocol "Niet delen, maakt echt content"
Argumenten	
2.1	Instellen protocol maakt inwoners bewust van gevolgen delen content
	Door duidelijk te communiceren dat een protocol in werking treedt bij de instelling van een veiligheidsrisicogebied, wordt voor inwoners en andere betrokkenen duidelijk dat het delen van content over een incident gevolgen heeft. Hierdoor zal bewuster worden omgegaan met het online delen van veiligheidsinformatie tijdens incidenten.
2.2	Protocol biedt duidelijkheid over afspraken hoe we vinden dat om moet worden gegaan met delen van online content
	Het instellen van een protocol werkt normstellend. Hiermee maken we als gemeente duidelijk wat we wel en niet acceptabel vinden als het gaat over het online delen van content rond veiligheidsincidenten.
Kanttekeningen/ Risico's	
2.1	Een protocol is niet afdwingbaar
	Naleving van het protocol is niet juridisch afdwingbaar. Het stelt slecht een norm voor acceptabel online gedrag op momenten waarop delen van content zeer schadelijk kan zijn. Dat brengt het risico met zich mee dat het protocol in praktijk niet wordt nageleefd.
Beslispunt	
3	Inzet op bewustwording digitale omgangsvormen
Argumenten	
3.1	We moeten meer investeren in digitale omgangsvormen
	Er kan nog veel meer prioriteit worden gegeven aan de bewustwording over online omgangsvormen. 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".

3.2	Investering in digitale omgangsvormen heeft een multipliereffect
	Investering in bewustwording via digitale omgangsvormen biedt een katalysator om de fysieke en digitale ruimte dichterbij elkaar te brengen.
Kantttekeningen/ Risiko's	
3.1	Langjarig commitment is niet verzekerd
	Om effect te sorteren moet het onderwerp digitale omgangsvormen langjarig worden geagendeerd. Het risico bestaat dat aandacht hiervoor verwaterd en de resultaten die zijn opgebouwd snel weer verdwijnen.

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.

Vervolg

- De Raad wordt actief geïnformeerd over toepassing van het nieuwe APV-artikel. De toepassing wordt na een jaar geëvalueerd in de raad.
- Over het effect van de investering van bewustwording zal een indicator worden opgenomen in de verantwoording van het Veiligheidsplan.

Communicatie

Nadat het voorstel is aangenomen, wordt actief gecommuniceerd over de nieuwe mogelijkheid krijgt om online in te grijpen.

Bijlagen

Bijlage besluitvorming:

- Besluit tot wijziging van de Algemene plaatselijke verordening Utrecht 2010, online aangejaagde verstoring van de openbare orde (inclusief Toelichting)

Bijlagen informatief:

- Initiatiefnota Digitale Omgangsvormen met verdere onderbouwing en juridische bijlage
- Overzicht van de wijzigingen in de Algemene plaatselijke verordening Utrecht 2010 (Was-wordt-lijst)