



Ministerie van Justitie en Veiligheid

## **Draagvlakonderzoek voorziening voor burgemeesters**

Versie 1.0

Datum	15 juni 2023
Status	Definitief

## Colofon

Afzendgegevens	<b>Directoraat-Generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving</b> Directie Veiligheid en Bestuur
Contactpersoon	Turfmarkt 147 2511 DP Den Haag Postbus 20301 2500 EH Den Haag <a href="http://www.rijksoverheid.nl/jenv">www.rijksoverheid.nl/jenv</a> Mike Vrolijk
Projectnaam	<a href="mailto:m.vrolijk1@minjenv.nl">m.vrolijk1@minjenv.nl</a> Project Online Content Moderatie (PrOCOM)
Bijlage(n)	3
Auteurs	M. Vrolijk

## Inhoud

Colofon  
Inleiding

### **1 Opdracht en werkwijze**

1.1 Opdracht  
1.2 Werkwijze

### **2 Uitkomsten van de behoefte inventarisatie**

2.1 Is er behoefte aan een voorziening?  
2.1.1 Handelwijze gemeenten tijdens de lock-downs  
2.1.2 De actualiteit  
2.1.3 Eén aanpreekpunt voor gemeenten

### **3 Juridische aandachtspunten**

3.1 Bevoegdheid burgemeester  
3.2 De vrijheid van meningsuiting  
3.3 Juridische mogelijkheden voor de verwijdering van online uitingen  
3.4 De juridische mogelijkheden in de praktijk

### **4 Handelingsmogelijkheden voor burgemeesters**

4.1 Instrumenten voor burgemeesters  
4.2 Ontwikkeling nieuwe instrumenten voor burgemeesters

### **5 Conclusie en Advies**

5.1 Conclusie  
5.2 Advies

### **Bijlagen**

- Haalbaarheidsonderzoek NL Confidential
- Overzicht van geïnterviewde gemeenten
- Vragenlijst

## Inleiding

### Achtergrond

Deze behoefte inventarisatie is het eindproduct van het deelproject 'behoefte inventarisatie voorziening voor burgemeesters'. Dit deelproject is een van de vier deelprojecten van het Project Online Content Moderatie (PrOCOM). Het doel van dit deelproject is het onderzoeken of er bij burgemeesters behoefte is aan een voorziening voor burgemeesters waar zij online-uitingen kunnen aanmelden voor verwijdering of het ontoegankelijk maken daarvan indien de uiting een acuut gevaar oplevert voor de openbare orde.

Het overkoepelende project PrOCOM heeft als doel een publiek-privaat kader te bieden waarbinnen burgers, de overheid en de internetsector actief en effectief kunnen handelen bij onlinemateriaal dat strafbaar is, schade toebrengt of maatschappelijk ongewenste effecten met zich meebrengt. Hiervoor wordt een basisinfrastructuur ontwikkeld voor de afdoening van verwijderverzoeken en -bevelen met een strafrechtelijke, civielrechtelijke of bestuursrechtelijke grondslag. Daarbij wordt het burgers makkelijk gemaakt om laagdrempelig melding te kunnen maken van onlinemateriaal dat hen schade toebrengt. Daarnaast ontwikkelt PrOCOM instrumenten die de overheid en de internetsector helpen om op te kunnen treden als daar noodzaak toe is, en hen te voorzien van kennis en een juridisch handelingskader om op een maatschappelijke aanvaarde wijze online te interveniëren. Tenslotte wordt een publiek-private aanpak tussen de overheid en de internetsector ingericht als basis voor verdere samenwerking op het terrein van online content. PrOCOM kent vier deelprojecten:

- Inrichten publiek-private samenwerking overheid-internetsector;
- Inrichten laagdrempelige voorziening voor burgers voor het kunnen melden van onrechtmatige content;
- Ontwikkeling van instrumenten voor het lokale bestuur om online aangejaagde ordeverstoringen te voorkomen of te beperken;
- Uitvoeren van een behoefte-inventarisatie voor een voorziening voor burgemeesters

PrOCOM werkt nauw samen met relevante stakeholders binnen JenV, BZK, EZK, OCW, VNG, OM, politie, Wetenschap en belangenorganisaties.

### Aanleiding

Het internet heeft invloed op bijna alle facetten van de maatschappij. In 2022 was 97% van de Nederlanders aangesloten op het internet.<sup>1</sup> Het internet biedt veel voordelen zoals het gemakkelijk zoeken en vinden van informatie, contacten leggen en online aankopen doen. Maar het gebruik van het internet heeft ook een schaduwkant. Door middel van o.a. sociale media worden mensen bedreigd, verdacht gemaakt, gepest en wordt opgeroepen tot rellen en het gebruik van geweld.

---

<sup>1</sup> Bron: CBS

Ten tijde van de Covid-19 pandemie zijn de grenzen tussen online en offline vervaagd en zijn de lokale en fysieke effecten van online-activiteiten duidelijk zichtbaar geworden. Te denken valt aan de avondklokrellen en de onrust naar aanleiding van verspreiding van desinformatie in de gemeente Bodegraven-Reeuwijk.

Oproepen kunnen op het internet met grote snelheid worden verspreid en (duizenden) mensen kunnen in korte tijd worden gemobiliseerd. Daarom is het van belang om in een vroeg stadium zicht te hebben op de mogelijkheden om uitingen die een acuut gevaar opleveren voor de openbare orde van het internet te weren of anderszins het online aanzetten tot openbare-ordeverstoringen te voorkomen. Met name lokale overheden zijn op zoek naar manieren om op te treden tegen strafbare en onrechtmatige uitingen op het internet omdat de burgemeester primair verantwoordelijk is voor de handhaving van de openbare orde in gemeenten.

Naar aanleiding van de avondklokrellen in 2021 heeft een aantal burgemeesters de minister van Justitie en Veiligheid gevraagd om een voorziening voor burgemeesters in te richten waar burgemeesters strafbare en onrechtmatige uitingen kunnen aanmelden voor verwijdering van het internet of het ontoegankelijk maken daarvan indien de content een acuut gevaar oplevert voor de openbare orde (verder in dit document aangeduid als 'voorziening').

Vervolgens heeft de minister van Justitie en Veiligheid aan NLConfidential (hierna: NLC) gevraagd om onderzoek te doen naar de haalbaarheid van een voorziening voor burgemeesters. In het onderzoeksrapport<sup>2</sup> (*bijlage 1*), dat eind 2021 is gepresenteerd, wordt ingegaan op het juridische kader, de inrichting en positionering van een voorziening, IT-aspecten, processen en kosten. In het rapport wordt beperkt aandacht besteed aan de concrete behoefte bij burgemeesters aan een voorziening. Daarom heeft de directie Veiligheid en Bestuur van het ministerie van JenV deze behoefte-inventarisatie uitgevoerd onder gemeenten om na te gaan in welke mate er behoefte is aan een voorziening voor burgemeesters om strafbare en onrechtmatige uitingen te laten verwijderen of ontoegankelijk te maken. Het resultaat van de behoefte inventarisatie treft u aan in dit verslag. De inventarisatie is uitgevoerd door het JenV-Project Online Content Moderatie (PrOCOM), in opdracht van de directie Veiligheid en Bestuur.

---

<sup>2</sup> Haalbaarheidsonderzoek Meldpunt Openbare Orde Content (MOOC)  
Pagina 8 van 27

# 1 Opdracht en werkwijze

## 1.1 Opdracht

Voor het uitvoeren van deze behoefte inventarisatie is de volgende opdracht geformuleerd: inventariseer in welke mate er bij burgemeesters behoefte is aan een voorziening voor burgemeesters waar zij strafbare of onrechtmatige uitingen kunnen aanmelden voor verwijdering van het internet of het ontoegankelijk maken daarvan indien de uiting een acuut gevaar oplevert voor de openbare orde.

Op basis van deze opdracht zijn de volgende verdiepende vragen geformuleerd:

- a) Bestaat er bij burgemeesters een concrete behoefte om strafbare en onrechtmatige uitingen aan te melden bij een voorziening met als doel verwijdering van het internet of het ontoegankelijk maken daarvan indien de uiting een acuut gevaar oplevert voor de openbare orde?
- b) Welke juridische aandachtspunten zijn er m.b.t. het aanmelden voor verwijdering of het ontoegankelijk maken van strafbare en onrechtmatige uitingen door burgemeesters?
- c) Zijn er andere, minder vergaande, handelingsmogelijkheden voor burgemeesters om te voorkomen dat strafbare en onrechtmatige uitingen leiden tot een acuut gevaar voor de openbare orde?

## 1.2 Werkwijze

Gesproken is met vertegenwoordigers van twintig gemeenten. Een deel van de gesprekken is een-op-een en een deel is in groepsverband gevoerd. Een lijst van geïnterviewde gemeenten is opgenomen in een bijlage (*bijlage 2*). Als leidraad voor de gesprekken is gebruik van gemaakt van een vragenlijst (*bijlage 3*).

## 2 Uitkomsten van de behoefte inventarisatie

### 2.1 Is er behoefte aan een voorziening?

In deze paragraaf wordt antwoord gegeven op de verdiepende vraag a): Bestaat er bij burgemeesters een concrete behoefte om strafbare en onrechtmatige uitingen aan te melden bij een voorziening met als doel verwijdering van het internet of het ontoegankelijk maken daarvan indien de uiting een acuut gevaar oplevert voor de openbare orde?

#### 2.1.1 *Handelwijze gemeenten tijdens de lock-downs*

Alle respondenten geven aan dat zij in hun gemeente te maken hebben met online uitingen die soms online, soms offline beroering veroorzaken in een mate dat handelen door de gemeente wenselijk is. Online uitingen met fysieke openbare-ordeverstoringen tot gevolg kwamen vooral voor tijdens de lock-downperioden in 2020 en 2021. In die perioden was bij veel mensen in de samenleving sprake van onvrede, onbehagen, verveling, gebrek aan vertrouwen in de overheid en een tekort aan perspectief. Gemeenten traden op tegen relschoppers in het fysieke domein op basis van de gemeentewet en werkten nauw samen met de politie en het OM. Een aantal gemeenten wist rellen in het fysieke domein te voorkomen doordat zij organisatoren en opruiers opspoorde en hen maanden om de opruiende teksten van het internet te verwijderen. Een indringend gesprek met de politie was veelal voldoende om hen de opruiende uiting te laten verwijderen. In andere gemeenten lukte deze aanpak niet omdat de opruiende uitingen via verschillende sociale media breed waren verspreid en relschoppers vrijwel direct gehoor gaven aan de oproepen. Tijd voor het opsporen van opruiers was er niet. Daarbij komt dat de meeste gemeenten niet precies weten wat zij wel en wat zij niet mogen doen wanneer zij via het internet onderzoek willen doen naar de identiteit en het woonadres van de opruiers. Volgens de bevraagde gemeenten komen sinds het beëindigen van de corona-maatregelen online uitingen die een acuut gevaar opleveren voor de fysieke openbare orde incidenteel voor. Voorbeelden zijn oproepen van actiegroepen om snelwegen te blokkeren en oproepen tot demonstraties zonder dat de gemeente daar toestemming voor heeft verleend.

#### 2.1.2 *De actualiteit*

Gemeenten merken dat het internet steeds meer wordt gebruikt om uiting te geven aan ontevredenheid over het handelen van de overheid. Brede maatschappelijke kwesties zoals stikstof, de asielopvang, woningbouw, maar ook lokale besluiten over bijvoorbeeld het plaatsen van windmolens of het verhogen van gemeentelijke belastingen leiden snel tot online boosheid, oproepen tot niet-naleving van de regels en soms ook verdachtmakingen en bedreigingen aan het adres van bestuurders en ambtenaren. Indien online uitingen strafbaar zijn, bijvoorbeeld ingeval van bedreiging, dan pakken politie en OM de zaak op. Gemeenten zitten vooral in hun maag met oproepen tot niet-naleving van de regels, oproepen om 'wild' te demonstreren (d.w.z. zonder dat daarover afstemming met de gemeente heeft plaatsgevonden) en stemmingmakerij door het verspreiden van onwaarheden over het openbaar bestuur of over bepaalde groepen in de samenleving. Hoewel er bij deze categorie uitingen veelal geen acuut gevaar dreigt voor de fysieke openbare orde, zorgt het voor polarisatie en voedt het wantrouwen jegens het openbaar

bestuur, zo is de ervaring van gemeenten. Bovendien kan een acuut gevaar voor de fysieke openbare orde van het ene op het andere moment ontstaan en dat moment laat zich moeilijk voorspellen. Het treffen van preventieve maatregelen tegen online uitingen door gemeenten is daardoor lastig.

Het beoordelen of een online uiting onrechtmatig is wordt door gemeenten als lastig ervaren vanwege het ontbreken van een eenduidig juridisch kader en praktijkervaring op dit terrein. De bevroegde gemeenten gaven aan dat preventief optreden in het online domein en het beoordelen of een uiting onrechtmatig is of niet nog onontgonnen terrein is. Met openbare-ordeverstoringen in de fysieke omgeving is decennialang kennis en ervaring opgedaan, voor de online omgeving geldt dat niet. Gemeenten vinden het noodzakelijk dat de mogelijkheden voor gemeenten om te kunnen optreden tegen online uitingen verder in kaart worden gebracht en dat daar snel ervaring mee wordt opgedaan. Er is vooral behoefte aan praktische instrumenten die direct inzetbaar zijn.

Het door de burgemeester laten verwijderen van strafbare en onrechtmatige uitingen van het internet zien de respondenten niet als een voor de hand liggende maatregel om openbare-ordeproblemen in de fysieke ruimte te voorkomen. Het zou de verbindende rol van de burgemeester kunnen aantasten en het zou escalatie van onvrede in de hand kunnen werken. Bovendien staat het op gespannen voet met de vrijheid van meningsuiting. Het plaatsen van strafbare en onrechtmatige uitingen is volgens hen een symptoom van onvrede en een gebrek aan online normbesef in de samenleving. De focus van de aanpak moet gericht zijn op het verhogen van het online normbesef en het wegnemen van de onvrede, tegelijk willen gemeenten wel over voldoende handelingsperspectieven beschikken om ook online tijdig te kunnen interveniëren om escalatie van onvrede in het fysieke domein te voorkomen. De meeste gemeenten vinden dat in een breed scala van handelingsperspectieven het laten verwijderen of ontoegankelijk maken van strafbare en onrechtmatige uitingen een laatste redmiddel kan zijn indien alle overige interventies geen soelaas bieden en er daadwerkelijk een acuut gevaar dreigt voor de fysieke openbare orde. Dat heeft volgens gemeenten alleen kans van slagen als er wordt samengewerkt tussen de Nederlandse overheid en de internetsector zodat verwijderverzoeken<sup>3</sup> die via de *Notice and Takedown* procedure door gemeenten worden ingediend bij social media bedrijven, onverwijld in behandeling worden genomen. Voorzover bekend heeft één gemeente succesvol gebruik gemaakt van de *Notice and Takedown* Procedure (zie paragraaf 4.3).

### 2.1.3 *Eén aanpreekpunt voor gemeenten*

Uit de gesprekken komt ook naar voren dat bij gemeenten een behoefte bestaat aan één aanspreekpunt voor gemeenten waar zij terecht kunnen voor advies over handelingsmogelijkheden bij online openbare-ordezaken. Het aanspreekpunt moet als het ware als een 'kennisgroep online openbare orde' fungeren. Online openbare orde is een nieuw thema voor gemeenten, daarom is hierover nog nauwelijks kennis bij gemeenten beschikbaar. Met behulp van een kennisgroep kan door gemeenten juridische en praktische kennis worden verworven over de aanpak van online openbare-ordeverstoringen en kunnen gemeenten

<sup>3</sup> Een verwijderverzoek is een verzoek om verwijdering van content in het kader van (vrijwillige) zelfregulering van de internetsector. Een verwijderbevel komt van de officier van justitie of van de civiele rechter.



worden ondersteund bij de keuze van interventies. Een kennisgroep zou bijvoorbeeld door gemeenten aangedragen casussen kunnen helpen analyseren en gemeenten kunnen adviseren over het toepassen van een of meerdere handelingsopties. Ook kan een kennisgroep gemeenten ondersteunen bij het nemen van actie richting de internetsector. Op deze manier kunnen gemeenten snel handelen en de nodige kennis verwerven. Uit het haalbaarheidsonderzoek van NLC blijkt dat ook socialemediaplatformen behoefte hebben aan één aanspreekpunt voor de Nederlandse gemeenten omdat het in een samenwerkingsverband niet wenselijk is om met talloze gemeenten te werken.

## 3 Juridische aandachtspunten

In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de verdiepende vraag b): Welke juridische aandachtspunten zijn er m.b.t. het aanmelden voor verwijdering of ontoegankelijk maken van strafbare en onrechtmatige uitingen door burgemeesters?

### 3.1 Bevoegdheid burgemeester

De burgemeester is verantwoordelijk voor het handhaven van de openbare orde. De burgemeester is bevoegd overtredingen van de wettelijke voorschriften die betrekking hebben op de openbare orde, te beletten of te beëindigen. De burgemeester beschikt over de 'lichte bevelsbevoegdheid'.<sup>4</sup> Deze bevoegdheid is preventief, bedoeld om een dreigende openbare ordeverstoring te voorkomen, de orde te bewaren dan wel de openbare orde te herstellen. Met deze bevoegdheid kan de burgemeester een wettelijk voorschrift creëren om tegen één of meerdere orderverstoorders op te kunnen treden. Deze bevoegdheid is aan de burgemeester toegekend voor de handhaving van de fysieke openbare orde.

Om ook in het online domein op te kunnen treden tegen openbare-ordeverstoringen pleiten de burgemeesters van de 41 gemeenten van Nederland voor wetgeving. De huidige wetgeving is volgens hen ontoereikend<sup>5</sup>

### 3.2 De vrijheid van meningsuiting

Het belangrijkste grondrecht waaraan getoetst moet worden bij het preventief handelen tegen online ordeverstoringen is de vrijheid van meningsuiting, vastgelegd in artikel 7 Grondwet en artikel 10 Europees Verdrag van de Rechten van de Mens (EVRM). 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 heeft wegens de inhoud daarvan, behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet. Artikel 7 van de Grondwet staat geen delegatie toe. Dit betekent dat het niet is toegestaan om van te voren op te treden tegen uitingen omdat dan niet bekend is wat de uiting voor gevolgen zal hebben in het fysieke domein.

Het in zijn algemeenheid verbieden aan een persoon om uitingen online te doen wordt dus door deze bepaling verboden. Zodra de uiting is gedaan, kan er wel worden opgetreden, als dat bij formele wet is geregeld. Online geldt dan hetzelfde als offline: dat wat in het Wetboek van Strafrecht wordt verboden geldt zowel voor online als offline gedragingen. Het is aan het OM en de rechter om te bepalen of een uiting strafbaar is.

Of een uiting onrechtmatig is, is evenals bij strafbare uitingen, afhankelijk van de inhoud en de context van het bericht. In geval van vermeende onrechtmatigheid van een uiting, moet de uiting getoetst worden aan de open norm in artikel 6:162 van het Burgerlijk Wetboek (BW). Wat 'maatschappelijk betamelijk of behoorlijk' is, is mede door de digitalisering aan verandering onderhevig. Bij de bepaling van de onrechtmatigheid door de rechter moet deze open norm worden ingevuld.

<sup>4</sup> Artikel 172 derde lid, gemeentewet

<sup>5</sup> [Position paper G4 t.b.v. rondetafelgesprek Online gebiedsverbod d.d. 11 april 2023.pdf](#)

Dat de vrijheid van meningsuiting niet onbegrensd is blijkt uit jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM).<sup>6</sup> Het Hof oordeelde dat een beperking van de vrijheid van meningsuiting van artikel 10 EVRM gerechtvaardigd kan zijn (ook ten behoeve van het publieke debat) wanneer:

- De uitlatingen zijn gedaan tegen de achtergrond van politieke en/of sociale onrust;
- de gebruikte bewoordingen kunnen worden gezien als directe of indirecte oproep tot het plegen van geweld; en
- de uitlatingen tot schadelijke gevolgen kunnen leiden.

### 3.3 Juridische mogelijkheden voor de verwijdering van online uitingen

Het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) heeft in 2020 een algemeen onderzoek gedaan naar de voorzieningen voor verzoeken tot snelle verwijdering van onrechtmatige onlinecontent.<sup>7</sup> In het rapport wordt geconstateerd dat een aantal verschillende (juridische) routes beschikbaar is voor het verwijderd krijgen van onrechtmatige online content:

- De klachtenprocedure (*Notice and Takedown*) bij internetdiensten

De klachtenprocedure bij relevante internetdiensten (*Notice and Takedown*) is geen juridische route tot verwijdering, maar in de praktijk wel belangrijk voor het verwijderen van onrechtmatige online uitingen gezien het laagdrempelige karakter. Een persoon of instantie volgt hierbij de klachtenprocedure die een internetdienst zelf aanbiedt en waar de internetdienst ook zelf de beslissing neemt of de uiting wordt verwijderd. Wanneer een *Notice and Takedown*-procedure niet tot resultaat leidt kan een persoon zich wenden tot de civiele rechter.

- De civielrechtelijke procedure (artt. 6:162 BW, 6:167 BW, 6:196c).

Er is een mogelijkheid om materiaal online ontoegankelijk te laten maken door middel van het aanhangig maken van een civiele procedure.

In geval van een vermeende onrechtmatigheid van een uiting, moet de uiting worden getoetst aan de open norm in artikel 6:162 van het Burgerlijk Wetboek (BW). Wat 'maatschappelijk betamelijk of behoorlijk' is, is mede door de digitalisering aan verandering onderhevig. Bij de bepaling van de onrechtmatigheid door de rechter moet deze open norm worden ingevuld.

Voorts kan in het algemeen een rechterlijk bevel – gebod of verbod (art. 3:296 Rv) dan wel rectificatie (art. 6:167 BW) – op straffe van een dwangsom worden gevorderd in een bodemprocedure of kort geding, bijvoorbeeld tegen degene die de onrechtmatige content heeft geplaatst of tegen de internetdienst in kwestie (art. 6:196c jo. 3:15d lid 3 BW) om de content te verwijderen of om gegevens te verstrekken van de gebruiker. Om een civiele procedure aanhangig te kunnen maken en de verkregen rechterlijke uitspraak ten uitvoer te kunnen leggen, moet de benadeelde weten tegen wie hij procedeert – dus aan wie en op welk adres de dagvaarding moet worden betekend en bij wie eventuele dwangsommen geïncasseerd kunnen worden.

<sup>6</sup> EHRM 15 oktober 2015, nr. 27510/08 en HR 2 juli 2019, ECLI:NL:HR:2019:1069

<sup>7</sup> WODC-onderzoek: Voorziening voor verzoeken tot snelle verwijdering van onrechtmatige online content

Op grond van artikel 12 lid 3 en 14 lid 3 e-Commerce richtlijn en artikel 6:196c lid 5 BW, staat de beperking van aansprakelijkheid niet in de weg van het verkrijgen van een rechterlijk verbod of bevel. Dergelijke verboden of bevelen van de rechter met betrekking tot internet tussenpersonen kunnen dus op basis van het nationale recht worden opgelegd. Er is geen specifieke juridische procedure voorgeschreven voor het verkrijgen van een dergelijk verbod of bevel jegens een internetdienst die een beroep kan doen op artikel 6:196c BW.

- De bestuursrechtelijke (privacy) procedure (art. 8 EVRM en AVG).

De bestuursrechtelijke route loopt via de Autoriteit Persoonsgegevens (AP). Bij schending van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) kan een persoon een klacht indienen bij de AP. Het ligt binnen de discretionaire bevoegdheid van de AP om te besluiten of de klacht opgepakt wordt. Om specifieke onrechtmatige content verwijderd te krijgen heeft de AP de mogelijkheid boetes of dwangsommen op te leggen aan internetbedrijven. Daarnaast kent de AVG ook individuele rechten die mensen zelf kunnen uitoefenen tegenover iemand die inbreuk maakt op zijn of haar rechten. Een individu moet zich dan eerst tot degene die de inbreuk maakt (de verwerker) wenden en wanneer deze weigert mee te werken is er de mogelijkheid dit af te dwingen via een civiele verzoekschrift-procedure.

- De strafrechtelijke procedure (artt. 131 en 132 Sr en art. 125p Sv).

De belangrijkste wet die grenzen stelt aan de inhoud van uitingen is het Wetboek van Strafrecht (Sr). Daarin is onder andere het opruien tot geweld (artikel 131 Sr) of tot het plegen van strafbare feiten (artikel 132 Sr) strafbaar gesteld. Een aanvullende mogelijkheid om de opruiende werking van uitingen te ondervangen is geregeld in artikel 125p Wetboek van Strafvordering: hiermee kan via de rechter-commissaris van een internetdienst geëist worden een opruiende uiting van internet te verwijderen.

*Notice and Takedown* en de civielrechtelijke procedures staan in beginsel open voor elk type onrechtmatige uiting terwijl de bestuursrechtelijke route is gebaseerd op de AVG en de strafrechtelijke route alleen open staat voor specifieke strafbare uitingen.

### 3.4 De juridische mogelijkheden in de praktijk

In de zaak van de 'Bodegravense complottheorieën' zijn het civielrecht, het strafrecht en de *Notice and Takedown*-procedure succesvol toegepast bij het laten verwijderen van online uitingen en het sanctioneren van de daders. Het ging in deze zaak om drie mannen die via het internet een complottheorie verspreidden over een satanisch-pedo-netwerk dat kinderen zou hebben vermoord en op de begraafplaats van Bodegraven-Reeuwijk zou hebben begraven. Jaap van Dissel en Mark Rutte zouden onderdeel zijn van dit netwerk. Het complot zorgde voor veel extra leed bij de ouders van de overleden kinderen en onrust op de begraafplaats.

De gemeente Bodegraven-Reeuwijk spande een civielrechtelijke procedure aan tegen de mannen omdat de complottheorieën die zij verspreidden tot leed bij de

ouders en onrust op en rondom de begraafplaats leidden.

De rechter bepaalde dat de drie mannen per direct moesten stoppen met hun acties en werden verplicht om alle gepubliceerde verhalen van het internet te verwijderen. Als zij dat niet zouden doen, zouden zij dwangsommen moeten betalen en zouden zij uiteindelijk een gevangenisstraf kunnen krijgen.<sup>8</sup>

De gemeente Bodegraven-Reeuwijk heeft Twitter via een *Notice and Takedown* procedure gevraagd om de berichten over de complottheorieën te verwijderen. Twitter heeft hier gehoor aan gegeven. Echter, volgens de gemeente had Twitter niet voldoende gedaan om daadwerkelijk alle berichtgeving te verwijderen en spande daarom een civielrechtelijke procedure tegen Twitter aan. De rechtbank in Den Haag oordeelde op 4 oktober 2022 dat Twitter voldoende heeft gedaan om onrechtmatige content over het 'verhaal Bodegraven' van haar platform te verwijderen. Twitter heeft een specifiek twitteraccount dat lasterlijke en opruiende tweets bevatte, definitief geschorst en ook alle retweets van dat account verwijderd. Twitter is niet verplicht uit eigen beweging nog andere tweets van anderen te verwijderen. Dat gaat in dit geval te ver, aldus de Rechtbank. Niet alles is onrechtmatig en een goed filter is in dit geval volgens Twitter niet te maken. Dat zou betekenen dat veel legale content wordt geraakt, terwijl een autonome beoordeling van het zoekresultaat niet is toegestaan. Wel vindt de rechter dat Twitter voortaan direct moet reageren op concrete verwijderverzoeken van de Gemeente.<sup>9</sup>

Strafrechtelijk heeft de rechtbank Den Haag op 30 juni 2022 de mannen veroordeeld voor opruiing en bedreigingen van RIVM-directeur Van Dissel, premier Rutte en voormalig minister van VWS De Jonge alsmede voor smaad van Van Dissel en een voormalig huisarts in Bodegraven. Zij kregen (deels voorwaardelijke) gevangenisstraffen opgelegd en één verdachte daarnaast ook nog een taakstraf.<sup>10</sup> Op 11 april 2023 is een van de complotdenkers door rechtbank in Den Haag veroordeeld tot 28 maanden cel, waarvan vier voorwaardelijk.

Twee andere casussen betreffen het experimenteren met een last onder dwangsom door de gemeenten Almelo en Utrecht.

In Utrecht betrof het een jongen uit Zeist die in november 2021 in de groepschat 'Verzetsstrijders Utrecht' op de online berichtendienst Telegram het volgende bericht geplaatst: "Utrecht in opstand, nee 2G & nee vuurwerkverbod! 26-11-21, 19.30, Kanaalstraat, Be there!!! Neem je matties & vuurwerk mee."

Volgens de burgemeester overtrad hij daarmee de Utrechtse Algemeen Plaatselijke Verordening (APV). De burgemeester bepaalde in die zaak dat de jongen een dwangsom van € 2.500,- moest betalen als hij weer zou oproepen om in Utrecht samen te komen voor het verstoren van de openbare orde.

De Rechtbank Midden-Nederland oordeelde in februari 2023 dat de burgemeester van Utrecht de jongen uit Zeist niet mocht verbieden om online een oproep te doen om in opstand te komen tegen het 2G-(corona)beleid en het vuurwerkverbod.<sup>11</sup> De Rechtbank oordeelde dat het verbod in de APV geen betrekking heeft op het online doen van een oproep tot verstoring van de openbare orde in Utrecht. Het verbod houdt in dat het verboden is om bepaald gedrag op een openbare plaats te

<sup>8</sup> [ECLI:NL:RBDHA:2021:6769](#)

<sup>9</sup> [ECLI:NL:RBDHA:2022:10082](#)

<sup>10</sup> [ECLI:NL:RBDHA:2022:6263](#)

[ECLI:NL:RBDHA:2022:6265](#)

[ECLI:NL:RBDHA:2022:6266](#)

<sup>11</sup> [ECLI:NL:RBMNE:2023:375](#)

tonen. Met het plaatsen van een online bericht wordt niet op een openbare plaats bepaald gedrag getoond. Met een openbare plaats wordt bovendien een fysieke plaats bedoeld. Een voor iedereen toegankelijke groepschat is weliswaar openbaar, maar daarmee is het geen openbare plaats die binnen de bevoegdheden van de burgemeester valt.

Het verbieden van online uitingen zou bovendien een beperking van de vrijheid van meningsuiting inhouden die ontoelaatbaar is, aldus de bestuursrechter. Uitlatingen die aanleiding geven tot wanordelijkheden zijn misschien ongewenst, maar ook een ongewenste mening blijft een mening. De uitleg die de burgemeester aan de APV geeft, komt erop neer dat een gemeente de inhoud van een online bericht aan banden legt en dat is in strijd met de Grondwet. Alleen de landelijke wetgever mag – onder voorwaarden – de vrijheid van meningsuiting beperken. De rechtbank wijst erop dat opruiing wel strafrechtelijk kan worden aangepakt, maar dus niet door de burgemeester via een lokale regeling. In deze zaak is nog hoger beroep aanhangig.

In Almelo heeft de gemeenteraad in december 2022 besloten tot een verbod op het via digitale middelen verspreiden van berichten die kunnen leiden tot fysieke openbare ordeverstoringen. Het verbod is in de APV opgenomen.<sup>12</sup> Er zijn nog geen zaken bekend die onder het verbod vallen.

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.

---

<sup>12</sup> [Document Almelo - 6 1e wijziging Algemene Plaatselijke Verordening Gemeente Almelo - Raadsbesluit \(Getekend\).pdf - iBabs RIS \(bestuurlijkeinformatie.nl\)](#)

## 4 Handelingsmogelijkheden voor burgemeesters

In deze paragraaf wordt antwoord gegeven op de verdiepende vraag c): Zijn er andere, minder vergaande, handelingsmogelijkheden voor burgemeesters om te voorkomen dat strafbare en onrechtmatige uitingen leiden tot een acuut gevaar voor de openbare orde?

### 4.1 Instrumenten voor burgemeesters

Door het Samenwerkingsverband Noord-Holland Samen Veilig (NHSV) is een overzicht gemaakt van de handelingsmogelijkheden voor burgemeesters bij online ordeverstoringen en die zijn neergelegd in een interventiekaart online aangejaagde ordeverstoringen.<sup>13</sup>

In de interventiekaart zijn handelingsopties opgenomen voor gemeenten wanneer zij te maken krijgen met online openbare-ordeverstoringen. De handelingsopties zijn:

- **Wees zichtbaar op social-media en de-escaleer.** De burgemeester kan dat doen door middel van de digitale wijkagent of digitale jongerenwerkers. Vanuit de gemeente kan ook rechtstreeks worden gereageerd door het plaatsen van berichten (proactief) of het reageren op berichten (reactief) of het plaatsen van een videoboodschap van de burgemeester. Ook kan contact worden gelegd met de organisator of opruier en kunnen digitale posters worden gedeeld, gericht aan de doelgroep en in de juiste taal geschreven. De gemeente kan ook tijdelijk deelnemen aan bewoners WhatsApp-groepen en kan influencers inzetten om een boodschap binnen een doelgroep te verspreiden. Tenslotte kan een beroep worden gedaan op de huisregels van social media platformen.
- **Zoek verbinding.** Dat kan door het afleggen van een huisbezoek bij de organisator of opruier of door met hen het gesprek aan te gaan op het gemeentehuis. Een andere mogelijkheid is om hen per brief te benaderen en als het minderjarigen betreft de ouders en de school van de jongeren te benaderen. Een andere mogelijkheid is het aangaan van publiek-private samenwerking met platformen zodat ook platformen zich meer inzetten om polarisatie en opruiging te dempen.
- **Burgerparticipatie.** Betrek actief inwoners via een oproep (online/offline) om online signalen van demonstraties of rellen meteen te melden bij politie of gemeente. Organiseer online/offline wijkbijeenkomsten. Betrek actief sleutelfiguren in de wijk via een oproep om signalen over onrust te melden en/of zelf actief een (tegen)boodschap te verspreiden. Zet maatschappelijke en religieuze instellingen in om de boodschap binnen de juiste doelgroep te verspreiden.
- **Laat online uitingen verwijderen om verdere verspreiding tegen te gaan.** Verzoek een organisator/opruier om de berichten offline te halen door bijvoorbeeld de wijkagent langs te laten gaan. Een andere mogelijkheid is het indienen van een *Notice and Takedown* verzoek bij een social media platform om berichten offline te halen. Onder het strafrecht (art. 125p SV) kan via de lokale

<sup>13</sup> [Interventiekaart online aangejaagde ordeverstoringen | Leeraanbod maatschappelijke stabiliteit](#)

driehoek en de Officier van Justitie worden onderzocht of het social media platform kan worden verplicht om de uiting te verwijderen.

- **Inzet van bestuurlijke bevoegdheden door de burgemeester:** aanwijzing veiligheidsrisicogebied, Licht bevel, Noodbevel, Noodverordening, Last onder dwangsom voor de aanstichters.
- **Niet reageren.** Kijken of het overwaait. Het grootste dilemma bij online reageren is of een reactie helpt om te de-escaleren of dat je daarmee olie op het vuur gooit. Wanneer een burgemeester reageert op een online ordeverstoring is er geen weg meer terug. Oftewel: het neemt je opschalingsmogelijkheden weg. In veel gevallen is niet reageren daarom het beste advies.

## 4.2 Ontwikkeling nieuwe instrumenten voor burgemeesters

In de gesprekken met gemeenten kwam naar voren dat er behoefte is aan meer praktische instrumenten om snel te kunnen interveniëren bij online ordeverstoringen. In samenspraak met gemeenten worden door JenV/PrOCOM in samenwerking met het Centrum voor Criminaliteitsbestrijding en Veiligheid (CCV) de volgende instrumenten ontwikkeld:

- *Een barrièremodel ten behoeve van gemeenten, Openbaar Ministerie en de politie bij onlinemateriaal.*

Een barrièremodel geeft de interventiemogelijkheden weer die het lokale bestuur kan inzetten om op online content in te kunnen spelen. Dit gaat van preventieve maatregelen tot juridische afdoening.

Het barrièremodel is in Q4 van 2023 gereed.

- *Een integraal afwegingskader voor de rol van de overheid met betrekking tot online materiaal.*

Het kader bevat meerdere escalatiemodellen voor verschillende vormen van onlinemateriaal. Op deze manier kan het lokale bestuur indien er sprake is van strafbaar en onrechtmatig onlinemateriaal een juiste en snelle afweging maken met betrekking tot de meest passende interventie. Onderdelen van het afwegingskader worden opgenomen in de toolbox voor de strafrechtketen en zijn straks online raadpleegbaar via het dossier online aangejaagde orde verstoringen van het CCV.<sup>14</sup> Het afwegingskader is in Q4 van 2023 gereed.

- *Een virtuele assistent 'advies op maat' en een gebruikersevaluatie ten behoeve van beleidsvorming.*

De virtuele assistent betreft een digitale consultatiebox, waarbij lokale bestuurders juridisch advies op maat kunnen vragen over online ordeverstoringen en een gebruikersevaluatie ten behoeve van beleidsvorming. Indien een antwoord niet direct voorhanden is, dan wordt de vraag uitgezet bij een kennisinstelling. De virtuele assistent is in Q4 van 2023 gereed.

- *Het opzetten van een juridische werkgroep*

<sup>14</sup> <https://hetccv.nl/onderwerpen/online-aangejaagde-ordeverstoringen/>



De juridische werkgroep is met name bedoeld om de in gemeenten aanwezige juridische kennis en ervaring met betrekking tot online aangejaagde openbare-ordeverstoringen optimaal samen te brengen voor alle gemeenten. In de juridische werkgroep wordt door gemeenten van gedachten gewisseld over de juridische (on)mogelijkheden die hen ter beschikking staan. Actuele casussen worden gezamenlijk behandeld, waarbij gemeenten een kritische klankbordgroep wordt geboden met betrekking tot de juridische uitdagingen in hun aanpak. Tevens bevordert de werkgroep de ontwikkeling van jurisprudentie met betrekking tot lokale instrumenten. Van de activiteiten van de werkgroep wordt een logboek bijgehouden. In maart 2022 is de juridische werkgroep van start gegaan. Er staan dit jaar in totaal vier sessies gepland en in 2024 wederom vier sessies.

- *Een actuele website waarop ontwikkelingen inzake de lokale aanpak van online aangejaagde openbare-ordeverstoringen worden bijgehouden.*

Raadvragen, jurisprudentie, juridische opinies, evaluaties, mediaberichten en overige relevante publicaties worden chronologisch bijgehouden en online toegankelijk gemaakt voor gemeenten en andere overheidsorganisaties. Tenminste twee keer per jaar wordt een Webinar over een actueel thema georganiseerd. De website is al gereed en wordt wekelijks geactualiseerd.

- *Het organiseren van leerkringen online aangejaagde openbare-ordeverstoringen*

Er valt op het thema online openbare orde nog veel van elkaar te leren. De leerkring is bedoeld om gemeenten te stimuleren om ervaringen met elkaar te delen en om nieuwe inzichten ten aanzien van het voorkomen en beheersen van online aangejaagde ordeverstoringen onder de aandacht te brengen. Dat gebeurt door vanuit ieders perspectief (praktijk)kennis en inzichten te delen over de lokale online orde en veiligheid. Er worden drie leerkringen per jaar georganiseerd. In september 2022 is hiermee gestart.

## 5 Conclusie en Advies

### 5.1 Conclusie

Online uitingen met fysieke openbare-ordeverstoringen tot gevolg komen sinds het beëindigen van de coronamaatregelen incidenteel voor. Gemeenten zien dat het internet steeds meer wordt gebruikt om uiting te geven aan ontevredenheid over het handelen van de overheid en het verspreiden van onwaarheden soms ook over bestuurders, ambtenaren of bepaalde groepen in de maatschappij. De meeste online uitingen leveren geen acuut gevaar op voor de fysieke openbare orde. Echter, er is altijd een risico aanwezig dat door de snelheid en het bereik van online verspreiding van uitingen, van het ene op het andere moment 'de vlam in de pan slaat' en de fysieke openbare orde wel acuut in het geding komt. Dat moment laat zich moeilijk voorspellen.

Gemeenten werken samen met politie en OM in de lokale driehoeken bij het beoordelen van opruiende uitingen en het bepalen van de interventie. Als de opruiende uiting strafbaar is dan pakken de politie en het OM de zaak op. De meeste gemeenten zijn op de hoogte van de mogelijkheid voor het OM om op basis van artikel 125p Sv een verwijderbevel uit te vaardigen aan een internetbedrijf om strafbare uitingen te laten verwijderen. Er zijn geen voorbeelden bekend waar dit ook daadwerkelijk door het OM is toegepast. Als de opruiende uiting niet strafbaar is dan is het aan de gemeente om te bepalen of de uiting onrechtmatig is, en zo ja welke interventie vervolgens wenselijk is.

Het beoordelen of een uiting onrechtmatig is wordt door gemeenten als lastig ervaren vanwege het ontbreken van richtlijnen en voldoende jurisprudentie. Gemeenten vinden het noodzakelijk dat de juridische en praktische mogelijkheden voor gemeenten om op te kunnen treden tegen onrechtmatige online uitingen verder in kaart worden gebracht en dat die in de praktijk toepasbaar zijn.

Het door de burgemeester laten verwijderen van strafbare en onrechtmatige uitingen van het internet zien gemeenten niet als een passende maatregel voor het voorkomen van openbare-ordeproblemen in de fysieke ruimte. Het zou de verbindende rol van de burgemeester kunnen aantasten. Bovendien staat het op gespannen voet met de vrijheid van meningsuiting. Het plaatsen van strafbare en onrechtmatige uitingen is volgens hen een symptoom van onvrede en een gebrek aan normbesef in de samenleving. Volgens gemeenten zijn er minder vergaande handelingsmogelijkheden voor de burgemeester beschikbaar. Echter is hier nog weinig ervaring mee opgedaan. Gemeenten krijgen graag de beschikking over meer handelingsopties om tijdig te kunnen interveniëren bij online orde verstoringen met als doel het voorkomen van openbare-ordeverstoringen in het fysieke domein.

Er is een aantal verschillende (juridische) routes beschikbaar voor het verwijderd krijgen van onrechtmatige online content:

- De klachtenprocedure (*Notice and Takedown*) bij internetdiensten
- De civielrechtelijke procedure (artt. 6:162 BW, 6:167 BW, 6:196c BW).
- De bestuursrechtelijke (privacy) procedure (art. 8 EVRM en AVG).
- De strafrechtelijke procedure (artt. 131 en 132 Sr en art. 125p Sv).

Deze routes zijn in de praktijk toegepast en hebben resultaat opgeleverd. Maar het gaat tot dusver (voorzover bekend) om één casus: de zaak Bodegraven. De meeste gemeenten kennen deze casus maar zijn nog niet of onvoldoende bekend met de manier waarop de gemeente Bodegraven-Reeuwijk deze casus juridisch en praktisch heeft aangepakt. Gemeenten worden graag ondersteund bij het beoordelen van online openbare-ordecasussen en het vinden van de juiste juridische aanvliegroute(s) alsook bij de praktische uitvoering.

De meeste bevraagde gemeenten zijn bekend met de beschikbare handelingsopties maar hebben nog weinig kennis en ervaring met het toepassen ervan. Op welk moment en in welke situatie een handelingsoptie het beste kan worden ingezet is voor veel gemeenten lastig te beoordelen. Men wil hierbij graag geadviseerd worden. Nieuwe aanvullende handelingsopties vinden gemeenten zeer welkom, maar ook hier geldt dat zij behoefte hebben aan advies bij de keuze voor de meest geschikte interventie(s).

Bij gemeenten is voorts behoefte aan één aanspreekpunt/kennisgroep waar zij terecht kunnen voor advies over juridische en praktische handelingsmogelijkheden bij online openbare-ordezaken. Het aanspreekpunt zou dan ook als intermediair kunnen optreden tussen gemeenten en de internetsector.

Met ondersteuning vanuit een aanspreekpunt/kenniscentrum kunnen gemeenten juridische en praktische kennis verwerven over de aanpak van online aangejaagde openbare-ordeverstoringen en kunnen zij worden geholpen bij de keuze van de juiste interventies per casus. Ook zou een aanspreekpunt/kennisgroep voor gemeenten afspraken kunnen maken met de internetsector over het proces van *Notice and Takedown* verzoeken afkomstig van gemeenten.

Het Project Online Content Moderatie (ProCoM), gemeenten en het CCV ontwikkelen samen instrumenten die gemeenten extra ondersteuning gaan bieden bij het aanpakken van online uitingen die een gevaar opleveren of kunnen gaan opleveren voor de fysieke openbare orde. Er komt een barrièremodel, een integraal afwegingskader, een virtuele assistent en een actuele website met jurisprudentie en relevante publicaties. Daarnaast is er een permanente juridische werkgroep gevormd waar medewerkers van gemeenten ervaringen delen en gezamenlijk casussen m.b.t. online openbare orde onder de loep nemen en nieuwe inzichten met elkaar delen. Tenslotte worden er jaarlijks drie leerkringen georganiseerd voor bestuurders en ambtenaren waar kennis wordt uitgewisseld en de laatste ontwikkelingen omtrent online orde worden besproken. Deze instrumenten worden via het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV) online beschikbaar gesteld. Het CCV verzorgt ook de organisatie van de juridische werkgroepen en de leerkringen.

## 5.2 Advies

1. Breng de juridische en praktische mogelijkheden om op te kunnen treden tegen onrechtmatige online uitingen voor gemeenten verder in kaart en zorg voor een praktische handleiding en ondersteuning om deze mogelijkheden toe te passen.

Dit kan ondergebracht worden bij de juridische werkgroep die onder PrOCOM is ingericht. Hierin zitten experts van gemeenten, Justitie en Veiligheid, de VNG en enkele Veiligheidsallianties. Zij hebben het beste zicht op wat er in de praktijk in het online domein gebeurt en kunnen vanuit ervaring en inzicht bijdragen aan het overzicht van juridische en praktische mogelijkheden. De juridische werkgroep is actief betrokken bij het actualiseren van de website met jurisprudentie en publicaties.

2. Richt een aanspreekpunt/kenniscentrum in voor gemeenten waar zij terecht kunnen voor advies over juridische en praktische handelingsmogelijkheden bij online openbare-ordezaken en voor advies over het door derden laten benaderen van internetbedrijven voor bijvoorbeeld het indienen van een *Notice and Takedown* verzoek.

Dit aanspreekpunt zou kunnen bestaan uit enkele experts van de juridische werkgroep aangevuld met een expert van JenV en kan worden ondersteund door het CCV. Het voordeel hiervan is dat de experts in de juridische werkgroep zicht hebben op de praktijk en na verloop van tijd het beste op de hoogte zijn van de juridische en praktische handelingsmogelijkheden voor gemeenten. Door de constante kennisopbouw zal het aanspreekpunt zich op natuurlijke wijze ontwikkelen tot kennisgroep. PrOCOM heeft een samenwerkingsstructuur tussen JenV en de internetsector opgezet en kan desgevraagd gemeenten ondersteunen bij het adviseren van derden over het benaderen van internetbedrijven om bijvoorbeeld een *Notice and Takedown* verzoek in te dienen.

Belangrijk is dat het aanspreekpunt en later mogelijk een kennisgroep goed worden geborgd zodat continu aan kennisopbouw wordt gedaan ten behoeve van het lokale bestuur.