

Vergaderjaar 2022–2023

28 684

Naar een veiliger samenleving

Nr. 726

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID EN VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 juli 2023

Burgemeesters worden de afgelopen jaren geconfronteerd met online aangejaagde openbare-ordeverstoringen. Het gaat hierbij om fysieke verstoringen van de openbare orde die online beginnen of online worden versterkt. Er is tot op heden nog relatief weinig ervaring opgedaan met het (bestuurlijk) handhaven van de openbare orde door de inzet van instrumenten tegen onlinegedrag. Omdat burgemeesters belast zijn met de handhaving van de openbare orde binnen hun eigen gemeente, vraagt een aantal van hen aandacht voor hun handelingsperspectief om deze online aangejaagde openbare-ordeverstoringen te voorkomen dan wel te beheersen.

Uw Kamer heeft in verschillende commissiedebatten¹ en via schriftelijke vragen² aandacht gevraagd voor – wat wel is genoemd – het online of digitaal gebiedsverbod als instrument om online aangejaagde openbare-

¹ Kamerstuk 26 643, nr. 918, Kamerstuk 28 479, nr. 89 en Kamerstuk 29 279, nr. 773.

² Aangangsel Handelingen II 2021/22, nr. 1489 en Aangangsel Handelingen II 2022/23, nrs. 1379 en 1938.

ordeverstoringen tegen te gaan.³ Op 11 april 2023 vond hierover binnen uw Kamer een rondetafelgesprek plaats. Door enkele burgemeesters is ook gevraagd om een wettelijke grondslag voor een online of digitaal gebiedsverbod.

Voordat wordt toegekomen aan de vraag of er een nieuwe wettelijke grondslag nodig is, is het eerst van belang om het huidige handelingsperspectief van de verschillende bij dit vraagstuk betrokken actoren in kaart te brengen. Dat doen we met de in deze brief geschetste acties. Na afronding van onderstaande trajecten en op basis van aanvullende gesprekken over deze problematiek kan worden bepaald wat burgemeesters nog meer nodig hebben (anders dan een wettelijke bevoegdheid) bij het voorkomen en beheersen van online aangejaagde openbare-ordeverstoringen. De verhouding tot – en inzet van – andere actoren, zoals de politie en het Openbaar Ministerie, speelt daarbij zoals gezegd een cruciale rol. De uitkomsten van uw rondetafelgesprek worden uiteraard ook betrokken bij de lopende trajecten en de nadere uitwerking van het beleid.

Wij hechten er daarom aan uw Kamer te informeren over onze gedachten en de lopende trajecten binnen onze ministeries. In deze context spreken wij over online aangejaagde openbare-ordeverstoringen in plaats van online gebiedsverboden. Deze term dekt de lading beter omdat het verwijst naar de gehele problematiek, waar het vraagstuk van een online gebiedsverbod onder valt. Voordat we overgaan tot het benoemen van de lopende acties en trajecten, vestigen wij graag nog aandacht op twee punten waarmee naar ons inzicht rekening gehouden moet worden in dit dossier.

Allereerst is het essentieel om bij het ontwikkelen van handelingsperspectieven rekening te houden met hogere regelgeving. Het grondwettelijk censuurverbod en de afweging tussen het voorkomen van openbare-ordeverstoringen en de beperking van bijvoorbeeld de vrijheid van meningsuiting zijn daarbij het meest in het oog springend. Op basis van de Grondwet heeft niemand voorafgaand verlof nodig om uitingen te doen en mag de uitingenvrijheid alleen inhoudelijk worden beperkt door de formele wetgever, in die zin dat achteraf kan worden opgetreden. Deze grondwettelijke grenzen van het recht op vrijheid van meningsuiting zijn online niet anders dan offline. Dat betekent dat burgers zowel offline als online geen toestemming vooraf nodig hebben van de overheid om uitingen te doen. Ook uitingen waartegen eventueel achteraf strafrechtelijk kan worden opgetreden, mogen niet vooraf verboden worden. Daarnaast kan bijvoorbeeld ook de bescherming van de persoonlijke levenssfeer aan de orde zijn wanneer het gaat om het volgen en handelen op online gedragingen.

Ten tweede lijkt de huidige discussie zich te focussen op het al dan niet toekennen van een nieuwe bevoegdheid aan de burgemeester. Een belangrijke vraag die hieraan voorafgaat is welke actor het meest

³ De term «online gebiedsverbod» kwam in zwang rond een zaak waarin de burgemeester van Utrecht een Zeistenaar een last onder dwangsom oplegde. Deze hield in dat hij geen online uitingen mocht doen die aanleiding geven tot wanordelijkheden. Dit betrof in elk geval het oproepen tot samenkomsten in Utrecht – ten tijde van de coronamaatregelen – met het doel de openbare orde te verstoren. De Rechtbank Midden-Nederland oordeelde op 3 februari 2023 (ECLI:NL:RBMNE:2023:375) dat de last onder dwangsom onrechtmatig is, omdat het APV-verbod alleen ziet op uitdagend gedrag op fysieke openbare plaatsen in Utrecht en de burgemeester bovendien grondwettelijk niet bevoegd is op basis van een gemeentelijke verordening de vrijheid van meningsuiting te beperken. Alleen de landelijke wetgever mag dit – onder voorwaarden – doen, aldus de rechter. De burgemeester is tegen deze uitspraak in hoger beroep gegaan.

geëigend is om op te treden tegen een bepaalde problematiek en met welke middelen. In het geval van online aangejaagde openbare-ordeverstoringen beschikt de overheid op dit moment al over verschillende mogelijkheden om illegale content, zoals bijvoorbeeld opruiende berichten, te laten verwijderen. Dat loopt via de officier van justitie, de rechter-commissaris of de civiele rechter. Daarnaast blijkt uit onderzoeken dat gemeenten – met succes – veelal niet-juridische interventies inzetten om online aangejaagde openbare-ordeverstoringen aan te pakken. Voorbeelden hiervan zijn het attenderen van ouders vanrellende jongeren en het in gesprek gaan met online oproepers.⁴ Het handelingsperspectief in het voorkomen van online aangejaagde openbare-ordeverstoringen dient dan ook breed te worden opgevat, waarbij de balans tussen de verschillende rollen van de burgemeester en de afbakening tussen het bestuurs- en strafrecht essentieel is.

De balans tussen de verschillende rollen van de burgemeester en de afbakening tussen bestuurs- en strafrecht speelt ook bij de vraag die het lid Mutluer (PvdA) stelde bij gelegenheid van de behandeling van (Handelingen II 2022/23, nr. 99) het wetsvoorstel seksuele misdrijven op 28 juni jl. door uw Kamer over de inzet van een «online gebiedsverbod» door een burgemeester bij seksuele intimidatie online. Met dat wetsvoorstel wordt seksuele intimidatie strafbaar gesteld, zowel online als offline.

Daarbij geldt in het algemeen dat burgemeesters, wanneer de openbare orde in hun gemeente dreigt te worden verstoord of wordt verstoord, hun bevoegdheden, zoals verankerd in de Gemeentewet en de Algemene Plaatselijke Verordening, kunnen inzetten. Als seksuele intimidatie online wordt gepleegd zal dit in het algemeen geen lokale aangelegenheid zijn en niet de openbare orde betreffen. Het gaat daarbij immers niet om een (dreigende) verstoring van de rust op straat, maar om het online plegen van strafbare feiten jegens een persoon. Het is in dergelijke gevallen van belang dat deze strafbare feiten zo snel mogelijk worden beëindigd door de seksueel intimiderende berichten offline te halen. Daarvoor komt de zogenoemde Notice and Take Down-procedure, nader toegelicht verderop in deze brief, van pas.

Acties

De vraag hoe om te gaan met online aangejaagde openbare-ordeverstoringen wordt de komende periode stapsgewijs beantwoord. Samen met gemeenten, kennisinstellingen en het bedrijfsleven wordt gewerkt aan passende handelingsperspectieven. Een overzicht van deze activiteiten, die deels al eerder gestart zijn, treft u hierna aan.

Handreiking online monitoring openbare orde

Onze ministeries werken momenteel samen aan een handreiking ter verheldering van het juridisch kader en een beantwoording van een vragenlijst van gemeenten met betrekking tot online onderzoek door gemeenten in het kader van hun openbare-ordetaak. Het doel daarvan is om hun inzicht te geven in wat met betrekking tot online monitoring in het kader van die taak wel en niet is toegestaan.

⁴ Zie o.a. W. Bantema e.a., *Juridische grenzen en kansen bij openbare-ordehandhaving, Een onderzoek naar de mogelijkheden van de APV voor de aanpak van online aangejaagde ordeverstoringen*, 2022 (via www.nhlstenden.com).

Analyse wetgeving en jurisprudentie

De Landsadvocaat is verzocht een analyse te maken van bestaande wetgeving en jurisprudentie. De analyse moet inzichtelijk maken wie welk handelingsperspectief heeft (straf-, bestuurs- en civielrechtelijk) en welke mogelijkheden er dus thans bestaan. Mede op grond van deze analyse kan vervolgens worden bezien of en zo ja welke oplossingsrichtingen nodig en mogelijk zijn. De analyse wordt in de zomer van 2023 verwacht.

Project Online Content Moderatie (PrOCOM)

PrOCOM heeft als doel een publiek-privaat kader te bieden waarbinnen burgers, overheid en internetsector actief en effectief kunnen handelen bij online materiaal dat strafbaar is, schade toebrengt of maatschappelijk ongewenste effecten meebrengt. Hiervoor wordt een basisinfrastructuur ontwikkeld voor de afdoening van verwijderverzoeken en -bevelen met een straf-, civiel- of bestuursrechtelijke grondslag. Daarbij wordt het burgers makkelijk gemaakt om laagdrempelig melding te kunnen maken van online materiaal 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 om te voorzien in kennis en een juridisch handelingskader om op een maatschappelijke aanvaardde wijze online te interveniëren. Ten slotte wordt een publiek-private aanpak tussen de overheid en de internetsector ingericht als basis voor verdere samenwerking op het terrein van online content. De volgende acties zijn in dit kader relevant:

- *Advies meldpunt online content burgemeesters*
PrOCOM inventariseert of burgemeesters behoefte hebben aan een voorziening die hen ondersteunt bij het indienen van verwijderverzoeken, de zogenoemde notice-and-take-downverzoeken, bij de internetsector. Via deze procedure wordt een socialemediaplatform verzocht om onrechtmatig geachte uitingen van het platform te verwijderen. De inventarisatie en het advies hierover zijn in de zomer van 2023 afgerond.
- *Barrièremodel*
PrOCOM brengt via een barrièremodel in kaart welke barrières door betrokken instanties kunnen worden opgeworpen, bijvoorbeeld in het geval van online opruiing. Medio 2023 is het conceptmodel gereed. Dit wordt dan gedeeld met een aantal gemeenten. Op basis van hun ervaringen zal het model eventueel worden aangepast, waarna het naar verwachting eind 2023 gereed zal zijn voor landelijke uitrol.
- *Afwegingskader*
Naast het barrièremodel werkt PrOCOM aan een afwegingskader, waarmee gemeenten kunnen bepalen welke interventiemaatregelen het beste kunnen worden ingezet, afhankelijk van de situatie. Het kader zal naar verwachting eind 2023 gereed zijn om gedeeld te worden met gemeenten.
- *Digitale consultatiebox*
PrOCOM werkt aan een digitale consultatiebox, wat ingericht wordt voor «advies op maat». Dit maakt het voor gemeenten mogelijk om voor een specifieke casus juridisch advies op te vragen. De digitale consultatiebox is naar verwachting in het najaar van 2023 gereed.

Leerkring online openbare orde en werkgroep bestuurlijk instrumentarium

In opdracht van het Ministerie van Justitie en Veiligheid organiseert het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV) regelmatig «leerkringen online openbare-ordeverstoringen» waar bestuurders, ambtenaren en deskundigen best practices delen en verschillende kanten van de vraagstukken belichten. Ook is een werkgroep opgericht die

analyseert welke bestuurlijke middelen (on)geschikt zijn om online aangejaagde openbare-ordeverstoringen te voorkomen en/of te beheersen.

Analyse zelfregulering internetsector en dwingende regulering online content

Voor het ontoegankelijk maken of verwijderen van illegale content heeft de internetsector afspraken om dit zelf te reguleren (de zogenaamde notice-and-take-downprocedure). De (on)mogelijkheden van regulering worden nader uiteengezet en geanalyseerd in het licht van online aangejaagde openbare-ordeverstoringen. Deze analyse geeft in aanvulling op de analyse van de Landsadvocaat een beeld van de mogelijke interventies en beschikbare handvatten.

Verkenning bevoegdheden openbare orde politie online

Er is onderzocht of en welke behoefte er bij de politie aanwezig is aan aanvullende bevoegdheden om informatie online te vergaren in het kader van de handhaving van de openbare orde. Daaruit blijkt dat sommige behoeften groter zijn dan de wet nu toestaat. Deze behoeften worden op nut, noodzaak en realiteit beoordeeld, mede ook afgewogen tegen de (potentiële) inperking op de grondrechten van burgers die zij met zich brengen, zoals het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer en de vrijheid van meningsuiting. Een voorbeeld van een behoefte die geanalyseerd wordt is de behoefte om toegang te krijgen tot bepaalde besloten groepen. Uit de verkenning is ook gebleken dat er meer duidelijkheid over de juridische kaders van de bevoegdheden van de politie online nodig is. Het Ministerie van Justitie en Veiligheid verkent nu de oplossingsrichtingen tot verbetering of verduidelijking van de (juridische) kaders. Uw Kamer wordt hierover nader geïnformeerd in het eerste halfjaarbericht politie 2023.

Afwegingskader burgemeestersbevoegdheden

Indien wordt geconcludeerd dat een nieuwe bevoegdheid bij de burgemeester moet worden belegd, is het relevant dat wij een afwegingskader ontwikkelen waarmee wordt getoetst of een nieuwe taak of bevoegdheid passend is bij de rol en positie van de burgemeester binnen het lokaal bestuur. Daarbij wordt ook de verhouding tussen het bestuursrecht en strafrecht meegenomen. Uw Kamer ontvangt het adviesrapport over het afwegingskader bij de brief «Versterking decentraal bestuur en volksvertegenwoordigingen» die door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan uw Kamer zal worden verzonden. Het kabinet streeft ernaar om de Kamer in de loop van 2023 te informeren over de wijze van implementatie.

De in deze brief geschetste acties worden de komende tijd, samen met diverse betrokkenen, uitgevoerd. Verder blijven wij op verschillende momenten en via verschillende gremia in gesprek over deze problematiek. U kunt dan vooral denken aan gemeenten, bestuurders, het bedrijfsleven en wetenschappers. Dit zodat wij in verbinding met de praktijk en met inachtneming van de benodigde zorgvuldigheid kunnen kijken naar passende mogelijkheden voor burgemeesters en andere betrokkenen om om te gaan met het relatief nieuwe fenomeen van online aangejaagde openbare-ordeverstoringen.

Wij zijn voornemens uw Kamer na de zomer van 2023 opnieuw te informeren over de stand van zaken van de acties.

De Minister van Justitie en Veiligheid,
D. Yesilgöz-Zegerius

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
H.G.J. Bruins Slot