

Vergaderjaar 2025–2026

36 789

Voorstel van wet van het lid Michon-Derkzen tot wijziging van de Gemeentewet en de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba in verband met de toevoeging van een bevoegdheid voor burgemeesters en gezaghebbers ter bevordering van de handhaving van de openbare orde met betrekking tot online oproepen (Wet online aangejaagde openbare-ordeverstoring)

Nr. 4

ADVIES VAN DE AFDELING ADVISERING VAN DE RAAD VAN STATE EN REACTIE VAN DE INITIATIEFNEMER

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 25 februari 2026 No. W16.25.00201/II, en de reactie van de initiatiefnemer d.d. 21 mei 2026, aangeboden aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij brief van de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 15 juli 2025 heeft de Tweede Kamer, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet van het lid Michon-Derkzen tot wijziging van de Gemeentewet en de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba in verband met de toevoeging van een bevoegdheid voor burgemeesters en gezaghebbers ter bevordering van de handhaving van de openbare orde met betrekking tot online oproepen (Wet online aangejaagde openbare-ordeverstoring), met memorie van toelichting.

Samenvatting

Wetsvoorstel

Het initiatiefwetsvoorstel introduceert voor de burgemeester een nieuwe bevoegdheid om de handhaving van de openbare orde te bevorderen. De burgemeester kan een bevel geven om een online bericht te verwijderen als door dit bericht de openbare orde wordt verstoord of ernstige vrees bestaat voor het ontstaan daarvan. Dit noemt de initiatiefnemer een verwijderbevel. Het verwijderbevel wordt opgelegd aan degene die het bericht heeft geplaatst.

Advies

De Afdeling advisering van de Raad van State begrijpt de behoefte om op te kunnen treden tegen bepaalde online uitlatingen die kunnen leiden tot

gedrag dat een ontwrichtende werking heeft voor de openbare orde. Een nieuwe, aanvullende, bevoegdheid zal moeten voldoen aan de eisen die de Grondwet en het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) hieraan stellen. De Afdeling maakt in dat verband een aantal opmerkingen en adviseert op basis daarvan het voorstel nader te overwegen.

Constitutioneel kader

Het verwijderbevel vormt een inmenging in de vrijheid van meningsuiting. Wanneer een online bericht oproept om deel te nemen aan een demonstratie, vormt het verwijderbevel ook een inmenging in de vrijheid om te demonstreren. De Grondwet en het EVRM vereisen onder meer dat het voldoende duidelijk is wanneer een verwijderbevel kan worden opgelegd. De inzet van het verwijderbevel moet bovendien noodzakelijk, geschikt en proportioneel zijn.

Bevoegdheid is te ruim geformuleerd

De bevoegdheid om een verwijderbevel op te kunnen leggen is in het voorstel ruim geformuleerd. Dat komt doordat het begrip «openbare orde» erg breed is. Burgers kunnen hierdoor onvoldoende voorzien wanneer zij een verwijderbevel opgelegd kunnen krijgen. De Afdeling adviseert daarom om de gevallen waarin de burgemeester het verwijderbevel kan opleggen in de wet duidelijker af te bakenen.

Noodzakelijkheid en geschiktheid

Om de nieuwe bevoegdheid te kunnen kwalificeren als noodzakelijk en geschikt, zal deze in het algemeen ook effectief moeten zijn. De Afdeling heeft ernstige twijfels over de effectiviteit van het voorgestelde verwijderbevel en daarmee over de noodzakelijkheid en geschiktheid van de inmenging. Er zal namelijk vaak op voorhand niet duidelijk zijn welke burgemeester bevoegd is om in te grijpen. Ook zal een burgemeester die mag ingrijpen, dit snel moeten doen, wil het verwijderen van een online bericht effect kunnen hebben. Onduidelijk is echter hoe de burgemeester op tijd en rechtmatig over de juiste informatie beschikt om dit te kunnen doen. De Afdeling adviseert de initiatiefnemer om dit dragend te motiveren, en zo nodig het voorstel aan te passen.

Proportionaliteit en meerwaarde

Voor de proportionaliteit en subsidiariteit van het verwijderbevel is van belang dat er geen ander, minder ingrijpend middel is om hetzelfde doel te bereiken. De Afdeling constateert dat er een breed palet aan bevoegdheden is om het online aanjagen van openbare ordeverstoringen tegen te gaan. Een deel daarvan is juridisch bindend, andere interventies zijn informeel en dus vrijwillig. Gelet op de bestaande mogelijkheden is de meerwaarde van het voorgestelde verwijderbevel niet duidelijk. De Afdeling adviseert om in dat verband in de toelichting bij het wetsvoorstel de meerwaarde dragend te motiveren.

Conclusie

In verband daarmee dient het wetsvoorstel nader te worden overwogen.

Advies

1. Aanleiding en inhoud van het voorstel

a. Aanleiding

De initiatiefnemer beschrijft dat verstoringen van de openbare orde steeds vaker online worden geïnitieerd of aangejaagd. Voorbeelden hiervan zijn gebeurtenissen als «Project X» in Haren in 2012, de avondklokrellen tijdens de coronapandemie en zogeheten «drillraps».¹ Het handhaven van de openbare orde is een wettelijke taak van de burgemeester.² De mogelijkheden van de burgemeester om op te treden tegen online uitingen zijn echter beperkt, aldus de initiatiefnemer.

De Landsadvocaat heeft in opdracht van het kabinet een inventarisatie gemaakt van de huidige wettelijke mogelijkheden om het online aanjagen van verstoringen van de openbare orde tegen te gaan.³ Naar aanleiding van deze inventarisatie liet het kabinet weten geen heil te zien in een nieuwe wettelijke bevoegdheid voor de burgemeester.⁴ De initiatiefnemer trekt uit de inventarisatie van de Landsadvocaat een andere conclusie: de burgemeester moet kunnen ingrijpen maar kan dat momenteel niet. Met dit wetsvoorstel wil initiatiefnemer dat veranderen, zodat openbare orde verstoringen in een vroeg stadium kunnen worden voorkomen of geminimaliseerd.⁵

De Afdeling deelt de zorg van de initiatiefnemer over online activiteiten die openbare-ordeverstoringen aanjagen en begrijpt dat de initiatiefnemer met het wetsvoorstel tegemoet wil komen aan die zorg. Deze problematiek staat de laatste jaren in de belangstelling van praktijk, politiek en wetenschap.⁶ Het voorstel van de initiatiefnemer is onderdeel van de zoektocht naar effectieve en juridisch houdbare mogelijkheden om online aangejaagde verstoringen van de openbare orde te voorkomen.

De initiatiefnemer heeft met veel belangstelling en waardering kennisgenomen van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling). De initiatiefnemer dankt de Afdeling voor het doorwrochte advies dat zij heeft uitgebracht over het wetsvoorstel. De initiatiefnemer constateert dat de Afdeling de zorgen deelt van burgemeesters, gemeenteraden en de initiatiefnemer over online activiteiten die openbare-ordeverstoringen aanjagen. De Afdeling beschrijft dat het voorstel onderdeel is van de zoektocht naar effectieve en juridisch houdbare mogelijkheden om online aangejaagde verstoringen van de openbare orde te voorkomen. In dat kader heeft Afdeling een aantal kritische kanttekeningen geplaatst bij de huidige vorm van het initiatiefwetsvoorstel en de memorie van toelichting. Ook gemeenteraden en

¹ Memorie van toelichting, paragrafen 1 en 2.

² Artikel 172, lid 1 Gemeentewet.

³ Kamerstukken II 2023/24, 28 684, nr. 732 en de bijlage hierbij.

⁴ Kamerstukken II 2023/24, 28 684, nr. 739, p. 5.

⁵ Memorie van toelichting, paragraaf 3.1.

⁶ Zie onder andere: Kamerstukken II 2022/23, 28 684, nr. 726 (en de aldaar in noten 1 en 2 aangehaalde commissiedebatten en schriftelijke vragen); Kamerstukken II 2023/24, 28 684, nr. 739; Kamerstukken II 2025/26, 28 684, nr. 814; M.A.D.W. de Jong, «De aanpak van online aangejaagde ordeverstoringen: laveren tussen chaos en censuur», NJB 2024/433; J.G. Brouwer & A.E. Schilder, «Bevoegdheid voor burgemeester om online-uitingen te verbieden? Over een verwerpelijk voorstel», Gst. 2025/74; W. Bantema e.a., Juridische grenzen en kansen bij openbare-ordehandhaving, een onderzoek naar mogelijkheden van de APV voor de aanpak van online aangejaagde ordeverstoringen, Leeuwarden: Thorbecke Academie, 2022; en de uitvoerige documentatie op de website van het CCV: <https://hetccv.nl/themas/integraal-veiligheidsbeleid/online-aangejaagde-ordeverstoringen/documenten-online-aangejaagde-ordeverstoringen/>.

burgemeesters zijn al jaren op zoek naar mogelijkheden om effectief een vuist te maken tegen online aangejaagde openbare-ordeverstoringen. Volgens de initiatiefnemer is er niet één specifieke maatregel beschikbaar die alle problemen die ontstaan als gevolg van online aangejaagde openbare-ordeverstoringen, oplost. Het wetsvoorstel beoogt in die zin geen alomvattende oplossing te bieden voor online aangejaagde openbare-ordeverstoringen waar burgers, burgemeesters, gemeenteraden, politieagenten en handhavers bijna dagelijks mee te maken. Het wetsvoorstel biedt ook geen oplossing voor onderliggende problemen, zoals dat het voor de overheid lastig is in deze snel veranderende tijden van digitalisering vroegtijdig te anticiperen op de toename van online aangejaagde openbare-ordeverstoringen.

Het wetsvoorstel biedt wel een nieuw instrument voor de gereedschapskist van burgemeesters en gezaghebbers⁷ om hun wettelijke taken goed te kunnen uitvoeren, in reactie op de gerechtvaardigde oproep van burgemeesters.

De Afdeling plaatst een aantal kritische kanttekeningen bij het wetsvoorstel zoals dat op 15 juli 2025 aan de Afdeling is aangeboden. De initiatiefnemer heeft naar aanleiding van het advies van de Afdeling het voorstel van wet gewijzigd. Tevens is de memorie van toelichting aangepast en aangevuld. De initiatiefnemer gaat hierna nader in op de onderdelen van het advies.

b. Inhoud

Het wetsvoorstel voegt een nieuwe bepaling, artikel 173, toe aan de Gemeentewet. Deze bepaling geeft de burgemeester een nieuwe bevoegdheid, door de initiatiefnemer aangeduid als de bevoegdheid om een «verwijderbevel» af te geven. Het verwijderbevel houdt in dat een burgemeester een persoon die online een bericht heeft geplaatst kan bevelen om dat bericht te verwijderen, als door dat bericht de openbare orde wordt verstoord of ernstige vrees bestaat voor het ontstaan daarvan.⁸

Onder de persoon die het bericht heeft geplaatst wordt ook begrepen de persoon die een bericht opnieuw plaatst. De voorgestelde bevoegdheid ziet op elke soort uiting die gedaan is op het openbare internet.⁹ Indien niet aan het verwijderingsbevel wordt voldaan kan de burgemeester een last onder dwangsom opleggen.¹⁰

c. Leeswijzer

De Afdeling gaat hierna eerst in op het relevante constitutioneel kader (punt 2), waarna de toetsing van het voorstel aan dit kader plaatsvindt (punt 3). Bij deze toetsing gaat de Afdeling eerst in op de specificiteit van de wettelijke grondslag (punt 3.a). Op grond van het grondrechtelijke criterium van de noodzakelijkheid beoordeelt de Afdeling vervolgens de verwachte effectiviteit van het verwijderbevel (punt 3.b). Daarna gaat zij in op de meerwaarde van het verwijderbevel ten opzichte van bestaande

⁷ Waar het in het vervolg gaat over bevoegdheden van de burgemeester, een gemeente en de Gemeentewet, worden daaronder mede verstaan: de gezaghebber, respectievelijk de Caribisch Nederlandse openbare lichamen, respectievelijk de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Dit ter toepassing van het principe «comply or explain».

⁸ Voorgesteld artikel 173 Gemeentewet luidt: «De burgemeester kan aan een persoon die online een bericht heeft geplaatst waardoor de openbare orde wordt verstoord of waardoor ernstige vrees bestaat voor het ontstaan daarvan, een bevel geven om dat bericht te verwijderen»

⁹ Memorie van toelichting, artikelsgewijze toelichting bij artikel I, onderdeel A.

¹⁰ Memorie van toelichting, punt 5, Uitvoerings- en handavingsaspecten.

bevoegdheden (punt 3.c). Vervolgens gaat de Afdeling in op de verhouding van het voorstel tot het demonstratierecht (punt 3.d). Tot slot bespreekt de Afdeling het gebruik van gedifferentieerde inwerkingtreding in het voorstel (punt 4) en volgt de slotsom van het advies (punt 5).

2. Constitutioneel kader

De voorgestelde bevoegdheid van de burgemeester om het bevel te geven online berichten te verwijderen, raakt aan grondrechten. Het beperkt immers de mogelijkheid van burgers om zich online te uiten en zo gebruik te maken van hun recht op vrijheid van meningsuiting. Dit recht wordt onder meer beschermd door de Grondwet en het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM).¹¹ Ook wanneer online berichten kunnen leiden tot verstoringen van de openbare orde, vallen deze berichten in principe onder de vrijheid van meningsuiting.¹² Het bevel om een dergelijke bericht te verwijderen vormt dan ook een inmenging in dit recht. Wanneer het bevel ziet op een online bericht dat oproept tot deelname aan een demonstratie, kan dat bevel ook een inmenging in het recht op de vrijheid van demonstratie zijn.¹³

Beperkingen van deze vrijheden zijn mogelijk mits er wordt voldaan aan de in de Grondwet en het EVRM gestelde vereisten. Zo vereist de Grondwet dat er geen sprake is van voorafgaand toezicht op de inhoud van uitingen, en dat de inmenging voorzien is bij een wet in formele zin. Het EVRM vereist dat de inmenging een wettelijke en voorzienbare grondslag heeft, een legitiem doel dient en noodzakelijk is in een democratische samenleving. Deze vereisten gelden zowel voor de wettelijke regeling zelf, als voor de wijze waarop deze regeling in de praktijk wordt toegepast.

Hierna gaat de Afdeling nader in op de eisen die de Grondwet en het EVRM stellen aan beperkingen van de vrijheid van meningsuiting en de demonstratievrijheid, voor zover relevant voor de toetsing van dit wetsvoorstel.

De Afdeling beschrijft terecht dat de voorgestelde bevoegdheid van de burgemeester om het bevel te geven online berichten te verwijderen, raakt aan grondrechten. Ook schrijft de Afdeling dat de bevoegdheid de mogelijkheid van burgers beperkt om zich online te uiten en zo gebruik te maken van hun recht op vrijheid van meningsuiting. De initiatiefnemer merkt hierover het volgende op.

Het wetsvoorstel brengt op geen enkele wijze op voorhand een beperking aan ten aanzien van wat iemand wel of niet mag zeggen. Initiatiefnemer verduidelijkt dat elke gedachte die online wordt geuit beschermwaardig is. Zelfs strafwaardige uitingen zoals vormen van online intimidatie, groepsbelediging, haatzaaien of opruiing vallen op zichzelf onder de vrijheid van meningsuiting van artikel 7 van de Grondwet en artikel 10 EVRM. Geen enkele online uiting wordt op voorhand door dit wetsvoorstel geraakt. De inhoud van uitingen wordt wel achteraf gereguleerd. Het wetsvoorstel bevat daartoe een nieuwe bevoegdheid voor de burgemeester om – op het moment dat de uiting al is gedaan –

¹¹ De Afdeling beperkt zich in dit advies tot de kaders die worden geboden door het EVRM en de Grondwet.

¹² Voor het EVRM: EHRM 7 december 1975, nr. 5493/72, ECLI:CE:ECHR:1976:1207JUD000549372 (Handyside t. Verenigd Koninkrijk), paragraaf 49; EHRM 11 juni 2020, nr. 15271/16 e.a., ECLI:CE:ECHR:2020:0611JUD001527116 (Baldassi e.a. t. Frankrijk), paragraaf 64. Voor de Grondwet: HR 10 november 1992, ECLI:NL:HR:1992:ZC9136, r.o. 5; Gerechtshof Den Haag 19 december 2019, ECLI:NL:GHDHA:2019:3293.

¹³ Artikel 9 Grondwet; artikel 11 EVRM.

handhavend op te treden ter uitvoering van zijn taak de openbare orde te beschermen.

Als een burgemeester gebruikmaakt van zijn bevoegdheid een verwijderbevel op te leggen, dan vormt dat bevel een inmenging in het recht op vrijheid van meningsuiting, maar er is geen sprake van voorafgaand toezicht op de inhoud van uitingen. Wanneer een burgemeester een verwijderbevel oplegt, dan moet hij goed motiveren waarom hij het opleggen van het bevel proportioneel en noodzakelijk vindt in onze democratische samenleving. Het ligt niet direct voor de hand dat de burgemeester dat voldoende kan motiveren bij de uitingen die centraal stonden in de jurisprudentie die de Afdeling benoemt in haar advies.

Zo ging het in het arrest *Handyside t. Verenigd Koninkrijk* over de publicatie van een schoolboek voor scholieren waarin een hoofdstuk over seks voorkwam en waartegen de Britse autoriteiten wegens strijd met de goede zeden optraden. Bescherming van de openbare orde als bedoeld in het wetsvoorstel, speelde hier niet.

In de zaak *Baldassi e.a. t. Frankrijk* ging het om actievoerders die bij een supermarkt in Frankrijk klanten verzochten een petitie te tekenen om de supermarkt te verzoeken geen producten uit Israël meer te verkopen. Frankrijk vervolgde de actievoerders strafrechtelijk wegens het aanzetten tot discriminatie. De initiatiefnemer kan bevestigen dat een online oproep tot een vreedzame, publieke boycot van Israëlische producten bij een supermarkt niet kan worden gezien als een bericht waardoor de openbare orde ernstig wordt verstoord of waardoor ernstige vrees bestaat voor het ontstaan daarvan, zoals het criterium zal komen te luiden (zie paragraaf 3.a).

De zaak *ECLI:NL:GHDHA:2019:3293* die de Afdeling benoemt, betrof een proefproces dat was gestart om te bezien of de strafbaarstelling van straatintimidatie zoals die was opgenomen in de Rotterdamse APV voldeed aan de eisen van de Grondwet en het EVRM. Het Hof oordeelde dat de formulering van straatintimidatie in die APV niet voldeed aan het vereiste van «foreseeability» zoals bedoeld in het tweede lid van artikel 10 EVRM. De initiatiefnemer benadrukt dat sindsdien met de inwerking-treding van de Wet seksuele misdrijven in artikel 429ter Sr seksuele straatintimidatie is strafbaar gesteld. In deze delictomschrijving is geen sprake van een gedefinieerd vereist subjectief gevolg. In de memorie van toelichting bij de Wet seksuele misdrijven en tijdens de parlementaire behandeling is benadrukt dat de seksuele benadering naar algemene maatstaven als intimiderend moet kunnen worden beschouwd. Het criterium «ernstige openbare-ordeverstoring» of het ontstaan van de ernstige vrees daarvoor is een geobjectiveerd criterium dat voldoet aan de eisen van de Grondwet en het EVRM.

a. Delegatieverbod en voorzienbaarheid

Volgens de Grondwet mogen repressieve beperkingen vanwege de inhoud van een online uitlating alleen worden gesteld op grond van een wet in formele zin.¹⁴ Dit vereiste houdt een verbod op delegatie in. De formele wetgever is als enige bevoegd om het recht op vrijheid van meningsuiting te beperken, en mag deze bevoegdheid niet laten uitoefenen door lagere regelgevers.¹⁵

¹⁴ Artikel 7, derde lid, en artikelen 81 t/m 88 Grondwet.

¹⁵ Dit geldt niet in het voor het in de rechtspraak ontwikkelde verspreidingsrecht. Dit blijft hier buiten beschouwing.

Een onderdeel van het verbod op delegatie is dat de wet die de grondslag vormt voor het beperken van het grondrecht voldoende duidelijk moet zijn. Het is de formele wetgever niet toegestaan om door het gebruik van vage formuleringen de beperking van dit grondrecht feitelijk aan een lager orgaan, zoals de burgemeester, over te laten.¹⁶ Deze eis hangt samen met de algemene eis dat de wetgever terughoudendheid moet betrachten bij het beperken van grondrechten.

Ook het EVRM stelt eisen aan de duidelijkheid van de wettelijke grondslag voor een inmenging in het recht op vrijheid van meningsuiting.¹⁷ De inmenging moet voldoende voorzienbaar zijn. In zijn uitleg hiervan erkent het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) dat vage termen in wetgeving soms onvermijdelijk zijn, maar begrippen moeten wel een voldoende mate van duidelijkheid bieden over de gevolgen van handelen van burgers.¹⁸ Te vage criteria zoals «in strijd met de goede zeden» of een bevel «om van goed gedrag te zijn», zijn niet aanvaardbaar.¹⁹

De Afdeling schrijft terecht dat het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens (hierna: EVRM) eisen stelt aan de inmenging in het recht op vrijheid van meningsuiting. Ook constateert de Afdeling terecht dat het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: EHRM) erkent dat vage termen in wetgeving soms onvermijdelijk zijn, maar dat begrippen wel een voldoende mate van duidelijkheid moeten bieden over de gevolgen van het handelen van burgers. De initiatiefnemer heeft in het wetsvoorstel aangesloten bij bestaande wettelijke begrippen die weliswaar contextafhankelijk zijn, maar waarvan niet kan worden gezegd dat de toepassing van deze begrippen onvoorzienbaar is voor burgers. De initiatiefnemer zal bij de reactie op het advies bij het onderdeel over de specificiteit van de wettelijke grondslag ingaan op de keuze om het advies van de Afdeling op te volgen en het wetsvoorstel nader in te kaderen.

b. Noodzakelijkheid in een democratische samenleving

Artikel 10, tweede lid, EVRM vereist dat een maatregel die een inmenging in het recht op vrijheid van meningsuiting vormt, noodzakelijk is in een democratische samenleving. Dit betekent in de eerste plaats dat de maatregel doeltreffend moet zijn, dus een geschikt middel om het gestelde doel te bereiken. Het betekent in de tweede plaats dat de maatregel proportioneel moet zijn in het licht van het beoogde legitieme doel.²⁰ Daarbij moeten zowel de maatregel zelf als een (eventueel) opgelegde straf proportioneel zijn. Dat betekent ook dat er een redelijke afweging of «fair balance» moet zijn tussen de verschillende belangen.²¹ Tot slot dient de subsidiariteit te worden afgewogen: is er wel een nieuwe maatregel nodig of kan het gestelde doel bereikt worden met bestaande instrumenten en bevoegdheden.

¹⁶ Kamerstukken II 1975/76, 13 872, nr. 3, p. 22.

¹⁷ Artikel 10, tweede lid, EVRM.

¹⁸ EHRM (Grote Kamer) 15 mei 2023, ECLI:CE:ECHR:2023:0515JUD004558115 (Sanchez t. Frankrijk), paragraaf 125.

¹⁹ EHRM (Grote Kamer) 25 november 1999, ECLI:CE:ECHR:1999:1125JUD002559494 (Hashman en Harrup t. het Verenigd Koninkrijk), paragrafen 37–41; EHRM 23 september 1998, ECLI:CE:ECHR:1998:0923JUD002483894, paragraaf 76.

²⁰ EHRM 20 oktober 2015, ECLI:CE:ECHR:2015:2010JUD0011882/10 (Pentikäinen t. Finland), par. 87.

²¹ EHRM 20 oktober 2015, ECLI:CE:ECHR:2015:2010JUD0011882/10 (Pentikäinen t. Finland), par. 114.

c. Demonstratievrijheid

Een online uiting kan een oproep inhouden om deel te nemen aan een demonstratie. Daardoor raakt het verwijderbevel ook aan het recht op demonstratievrijheid, zoals verankerd in artikel 11 EVRM en artikel 9 Grondwet.

In de uitleg van het EHRM vallen oproepen tot deelname aan een demonstratie primair onder de vrijheid van meningsuiting. Waar relevant interpreteert het EHRM de vrijheid van meningsuiting in het licht van de door het EVRM gewaarborgde demonstratievrijheid.²² Het EHRM weegt in die gevallen de criteria van artikel 11 EVRM mee in zijn beoordeling, vanwege de nauwe samenhang met het demonstratierecht.

Het gaat daarbij onder andere om:

- of er wordt opgeroepen om gewelddadige, wanordelijke of anderszins illegale handelingen te verrichten tijdens de demonstratie;²³*
- of de demonstratie om formele gronden of materiële gronden is verboden;²⁴*
- of in de oproep duidelijk is dat er sprake is van een verboden demonstratie;²⁵*
- of de wijze waarop de oproep werd gedaan aanleiding geeft om te vrezen voor de rechten en belangen van anderen, of wordt er juist geprobeerd om de overlast van de demonstratie voor derden te beperken.²⁶*

In reactie op dit deel van het advies van de Afdeling kan de initiatiefnemer bevestigen dat de burgemeester bij het beoordelen van de vraag of een verwijderbevel rechtmatig kan worden opgelegd, zal moeten toetsen aan de criteria die de Afdeling benoemt. In dat licht is het wettelijk niet mogelijk voor een burgemeester een verwijderbevel op te leggen bij een online bericht waarin enkel wordt opgeroepen om te demonstreren. De memorie van toelichting is hierop aangepast. De initiatiefnemer is het eens met de uitleg die de Afdeling geeft aan de zaak *Elvira Dmitriyeva t. Rusland*. De Staat moet een zekere tolerantie in acht nemen bij niet-aangemelde vreedzame betogingen. Dat geldt ook voor het niet te snel opleggen van een verwijderbevel. Het voorkomen, afbreken of bestraffen van vreedzame betogingen zonder dat daar signalen van ernstige verstoringen van de openbare orde aan ten grondslag liggen, zijn niet legitiem.

3. Constitutionele beoordeling

a. Specificiteit van de wettelijke grondslag

Zowel uit de Grondwet als uit het EVRM volgt dat een inmenging in de vrijheid van meningsuiting toegankelijk en voorzienbaar moet zijn (zie punt 2.a). Het voorstel creëert de bevoegdheid voor burgemeesters om

²² Artikel 11, eerste lid, EVRM; EHRM 3 februari 2009, ECLI:CE:ECHR:2009:0203JUD003127605 (*Women on Waves e.a. t. Portugal*), par. 28; EHRM 30 april 2019, ECLI:CE:ECHR:2019:0430JUD006092117 (*Elvira Dmitriyeva t. Rusland*), paragraaf 66; EHRM 3 mei 2022, ECLI:CE:ECHR:2022:0503JUD001807915 (*Bumbe t. Roemenië*), paragrafen 69–70.

²³ EHRM 30 april 2019, ECLI:CE:ECHR:2019:0430JUD006092117 (*Elvira Dmitriyeva t. Rusland*), paragraaf 86.

²⁴ EHRM 30 april 2019, ECLI:CE:ECHR:2019:0430JUD006092117 (*Elvira Dmitriyeva t. Rusland*), paragraaf 87.

²⁵ EHRM 30 april 2019, ECLI:CE:ECHR:2019:0430JUD006092117 (*Elvira Dmitriyeva t. Rusland*), paragraaf 88.

²⁶ EHRM 30 april 2019, ECLI:CE:ECHR:2019:0430JUD006092117 (*Elvira Dmitriyeva t. Rusland*), paragraaf 88.

een verwijderbevel op te leggen wanneer door het online bericht «de openbare orde wordt verstoord of waardoor ernstige vrees bestaat voor het ontstaan daarvan». Het is belangrijk dat voor burgers voldoende duidelijk is wanneer hier sprake van is. Met dit voorstel wordt onvoldoende aan die eis voldaan.

Ten eerste kent de term «(verstoring van de) openbare orde» niet een eenduidige betekenis. De initiatiefnemer sluit hiervoor aan bij de bestaande bepalingen in het hoofdstuk van de Gemeentewet waarin de nieuwe bevoegdheid wordt geplaatst.²⁷ De initiatiefnemer vult openbare orde in als het «ordelijk verloop van het gemeenschapsleven ter plaatse».²⁸ Dit omvat echter een breed scala aan situaties en de invulling van het begrip is dan ook sterk contextafhankelijk.

Zowel in de jurisprudentie als in de literatuur wordt onderkend dat het begrip «openbare orde» moeilijk in algemene zin te omschrijven is.²⁹ Aan die onduidelijkheid draagt bij dat de invulling van het begrip wordt overgelaten aan de burgemeester. Hierdoor kan verschil ontstaan in de invulling van dit begrip tussen gemeenten. Dit leidt ertoe dat het voor burgers onvoldoende voorzienbaar is wanneer het verwijderbevel kan worden ingezet.

Ten tweede vereist het wetsvoorstel voor de inzet van de voorgestelde bevoegdheid niet een aanjagende intentie van de plaatser van het bericht.³⁰ Gelet op het doel van de bevoegdheid, is dat begrijpelijk. Dit heeft echter tot gevolg dat een bericht dat neutraal is opgesteld, aanleiding kan geven voor het opleggen van een verwijderbevel. Ook dit zorgt ervoor dat de bevoegdheid onvoldoende voorzienbaar is.

Ten derde is onduidelijk hoe strikt het causale verband moet zijn tussen enerzijds het gewraakte online bericht en anderzijds een (gevreesde) verstoring van de openbare orde.³¹ Een openbare-ordeverstoring is in beginsel fysiek van aard. Een online bericht kan echter wel een aanleiding zijn voor ander fysiek gedrag mogelijk van derden, dat uiteindelijk de openbare orde verstoort. In de toelichting wordt onvoldoende duidelijk gemaakt op welke wijze deze causaliteit moet worden ingevuld. Daarbij is de wettekst in dit geval ontoereikend, nu daarin is opgenomen «een bericht [...] waardoor de openbare orde wordt verstoord».

Gelet hierop adviseert de Afdeling om het wetsvoorstel en de toelichting aan te passen zodat de omstandigheden waaronder het verwijderbevel kan worden opgelegd nader worden ingeperkt, waardoor deze meer voorzienbaar zijn. Daarbij kan gedacht worden aan de mogelijkheid om het verwijderbevel alleen toe te laten in situaties waarin sprake is van (ernstige vrees voor) ernstige wanordelijkheden, zoals in de consultatiereacties en literatuur ook is voorgesteld.³² Uit de grondwetsgeschiedenis

²⁷ Memorie van toelichting, artikelsgewijs deel, artikel I onderdeel A.

²⁸ Memorie van toelichting, artikelsgewijs deel, artikel I onderdeel A, onder verwijzing naar de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, 12 november 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4117 (Sinterklaasintocht), r.o. 6.1; waar weer wordt verwezen naar Kamerstukken II 1985/86, 19 403, nr. 10, p. 88–89 en Kamerstukken II 1985/86, 19 403, nr. 16, p. 38.

²⁹ M. Vols, De betekenis van de openbare orde: rechtswetenschap bedrijven in een conceptuele chaos, in: B. Aarrass e.a. (red.), De orde overzien, opstellen voor prof. mr. A.E. Schilder, Deventer: Wolters Kluwer 2025.

³⁰ Memorie van toelichting, artikelsgewijs deel, artikel I, onderdeel A.

³¹ Memorie van toelichting, artikelsgewijs deel, artikel I, onderdeel A.

³² Consultatiereactie van het Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten van 15 mei 2025; S.C. Gerritse & A.E. Schilder, burgemeester en meningsuiting: een gespannen relatie? (Staatsrechtkring pre-advies 2025), p. 14–16.

*blijkt dat met (ernstige) wanordelijkheden een nauwer criterium beoogd is dan het openbare ordebegrip.*³³

De Afdeling plaatst een aantal kanttekeningen bij de formulering en reikwijdte van de voorgestelde bevoegdheid tot het opleggen van het verwijderbevel.

Het Nederlands Genootschap voor Burgemeesters (hierna: NGB) en de Vereniging voor Nederlandse Gemeenten (hierna: VNG) hebben in hun consultatiereacties aangegeven dat zij het wetsvoorstel zien als positieve en noodzakelijke stap in de richting van beter bestuurlijk optreden tegen online aangejaagde openbare-ordeverseringen. Het NGB heeft daarbij aangegeven dat het wetsvoorstel rechtsstatelijke toetsing waarborgt door het vereiste van motivering, proportionaliteit en de mogelijkheid van rechterlijke toetsing. Uit de reacties van VNG en NGB blijkt niet dat er bij hen zorgen zijn ten aanzien van de onvoorzienbaarheid van de nieuwe bevoegdheid.

Desondanks heeft de initiatiefnemer besloten het advies van de Afdeling op te volgen en de omstandigheden waaronder het verwijderbevel kan worden opgelegd, nader in te perken.

Om maximale wettelijke voorzienbaarheid te bevorderen en ervoor te zorgen dat het verwijderbevel in de praktijk niet kan worden opgelegd in die gevallen waarin dat niet strikt noodzakelijk en proportioneel is, heeft de initiatiefnemer besloten de bevoegdheid voor het opleggen van een verwijderbevel te beperken tot situaties waarin sprake is van (ernstige vrees voor) ernstige verstoring van de openbare orde. Hiermee is een nauwer criterium beoogd dan de verstoring van de openbare orde. De initiatiefnemer stelt vast dat de Afdeling zelf geen eenduidig criterium aanbeveelt ter inperking. De Afdeling heeft het namelijk zowel over «ernstige wanordelijkheden» als over «wanordelijkheden». Hantering van «ernstige wanordelijkheden» legt de lat voor toepassing te hoog. Dit begrip wordt nu alleen gebruikt voor de noodbevels- en noodverordeningsbevoegdheid («oproerige beweging, (...) andere ernstige wanordelijkheden»). Gebruik van de term «wanordelijkheden» zou de introductie betekenen van een nieuwe term in de Gemeentewet (naast: verstoring van de openbare orde, ernstige verstoring van de openbare orde en ernstige wanordelijkheden). Dit vindt de initiatiefnemer onwenselijk. «Wanordelijkheden» is bovendien een term die we kennen in het demonstratierecht en niet in het hier relevante openbare-orderecht, zo blijkt ook uit grondwetsgeschiedenis waarop de Afdeling wijst.³⁴ Met «ernstige verstoring van de openbare orde» sluit de initiatiefnemer aan bij bestaande openbare-ordeartikelen.³⁵

Of er sprake is van (ernstige vrees voor) een ernstige openbare-ordeverstoring is onvermijdelijk casuïstisch van aard. In de praktijk hangt dat in belangrijke mate af van de vraag of er sprake is van een strafbaar feit, van de aard, duur en intensiteit van de openbare-ordeverstoring en of er sprake is van substantiële materiële schade of gevaar voor de gezondheid en veiligheid van personen. De enkele openbare-ordeverstoring is onvoldoende voor het opleggen van het verwijderbevel. Het wetsvoorstel en de memorie van toelichting zijn in lijn met bovenstaande aangepast en aangescherpt.

³³ Kamerstukken II 1985–86, 19 427, nr. 3, p. 90.

³⁴ De initiatiefnemer begrijpt: Kamerstukken II 1975/76, 13 872, nr. 4, p. 90.

³⁵ Artikelen 172a en 174a, eerste lid, onder b en c, van de Gemeentewet en artikel 177, eerste lid, onder b en c, van de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Vgl. ook het voorstel voor de Wet gegevensvergaring openbare orde, dat bij de Afdeling aanhangig is (W16.26.00085/II), <https://wetgevingskalender.overheid.nl/Regeling/WGK027200>.

b. Noodzakelijkheid: effectiviteit van het verwijderenbevel

Het EVRM vereist dat een inmenging in de vrijheid van meningsuiting noodzakelijk is in een democratische samenleving (zie punt 2.b). Voor een noodzakelijke beperking van de vrijheid van meningsuiting dient te worden vastgesteld dat de beperking geschikt is om zijn doel te bereiken. De geschiktheid van het verwijderenbevel hangt samen met de verwachte effectiviteit ervan in de praktijk. De Afdeling signaleert een aantal knelpunten in de effectiviteit van het voorgestelde verwijderenbevel.

In de eerste plaats kan een burgemeester alleen een verwijderenbevel opleggen wanneer de (mogelijke) verstoring van de openbare orde zich voordoet op het grondgebied van diens gemeente. Er zijn echter situaties denkbaar waarin er ernstige vrees is voor een verstoring van de openbare orde, maar nog onduidelijk is in welke gemeente deze zal plaatsvinden. In dat geval is geen enkele burgemeester bevoegd om een verwijderenbevel op te leggen. Ook kunnen zich situaties voordoen waarin er juist meerdere burgemeesters bevoegd (lijken) te zijn om een verwijderenbevel op te leggen.

De toelichting erkent de territoriale beperking van de voorgestelde bevoegdheid, maar gaat niet in op de gevolgen hiervan voor de effectiviteit en daarmee ook de geschiktheid van het middel.³⁶ In de literatuur wordt de territoriale gebondenheid van de burgemeester genoemd als een reden om «online» bevoegdheden zoals het verwijderenbevel niet bij dit ambt te beleggen.³⁷

In de tweede plaats vereist effectieve inzet van het verwijderenbevel dat de burgemeester op tijd ontdekt dat het online bericht is geplaatst. Als het bericht eenmaal breed gedeeld is, zal het verwijderen van één enkel bericht immers weinig effect sorteren. Het op tijd ontdekken van het online bericht vereist een sterke online informatiepositie. De toelichting veronderstelt dat de politie hierin kan voorzien.³⁸ De toelichting gaat echter niet in op de vraag of de politie hiertoe is geëquipeerd, in termen van menskracht en middelen. De politie is door de initiatiefnemer niet gevraagd om een uitvoeringstoets of consultatiereactie. Het ligt in de rede dit alsnog te doen.

In de derde plaats kan een verwijderenbevel alleen (tijdig) worden afgegeven als de persoon die het bericht heeft geplaatst is geïdentificeerd. Er zijn veel situaties denkbaar waarin de identiteit van de plaatser niet (direct) duidelijk is. Zo kan een bericht anoniem of op andermans naam op het internet geplaatst zijn. Het identificeren van een bericht vergt dan nader online onderzoek. Ook dit vergt tijd, capaciteit en de juiste bevoegdheden. De grondslag voor dit onderzoek naar persoonsgegevens in het kader van de openbare orde-taak is momenteel niet evident.³⁹ De toelichting gaat hier niet op in.

³⁶ Memorie van toelichting, paragraaf 4.

³⁷ M.A.D.W. de Jong, «De aanpak van online aangejaagde ordeverstoringen: laveren tussen chaos en censuur», NJB 2024/433, p. 513.

³⁸ Memorie van toelichting, paragraaf 4.

³⁹ Zie hiervoor ook het wetsvoorstel gegevensvergaring openbare orde, dat in 2025 in consultatie is geweest, <https://www.internetconsultatie.nl/gegevensvergaringopenbareorde/b1>.

In de vierde plaats ziet het voorgestelde verwijderbevel enkel op berichten op het openbare internet. Initiatiefnemer licht niet toe in hoeverre het online aanjagen op het openbare internet gebeurt of eerder in besloten communicatiekanalen.⁴⁰

De genoemde juridische en feitelijke beperkingen ondergraven de verwachte effectiviteit van de bevoegdheid. Dit doet afbreuk aan de noodzakelijkheid en geschiktheid van de voorgestelde bevoegdheid. De Afdeling adviseert om dragend te motiveren waarom een bevoegdheid zoals voorgesteld noodzakelijk en geschikt is, en het voorstel hier zo nodig op aan te passen. Als niet gekomen kan worden tot een bevoegdheid die daadwerkelijk noodzakelijk en geschikt is, en dus in de praktijk effectief kan zijn, adviseert de Afdeling om af te zien van het voorstel.

De initiatiefnemer erkent dat het verwijderbevel niet kan worden gezien als de enige effectieve maatregel die de burgemeester tot zijn beschikking heeft bij het handhaven van de openbare orde en het voorkomen en beperken van wanordelijkheden in zijn gemeente. De initiatiefnemer heeft echter gemeend een aantal keuzes te moeten maken tussen de effectiviteit van het bevel enerzijds en een te grote inmenging van de vrijheid van meningsuiting en vrijheid van demonstratie anderzijds. In dat kader heeft de initiatiefnemer niet gekozen om een bevelsbevoegdheid te creëren voor de burgemeester een online bericht verwijderd te houden. Dit is wel een optie die nadrukkelijk is benoemd door de VNG in haar consultatiereactie. In de praktijk kan een dergelijk bevel om voor een bepaalde periode geen online uitingen te plaatsen of een bepaalde uiting verwijderd te houden in sommige gevallen te zeer op gespannen voet komen te staan met de grondwettelijk beschermde vrijheid van meningsuiting.

De initiatiefnemer erkent dat er in de praktijk (marginale) verschillen kunnen ontstaan bij de toepassing van het wetsvoorstel. Het bestaan van deze verschillen is naar verwachting niet groter dan bij andere burgemeestersbevoegdheden zoals het afgeven van een noodbevel of het afkondigen van een noodverordening of beperken van een demonstratie. Nu het wetsvoorstel nader is ingekaderd door de wijziging van «openbare orde» naar (het ook in bestaande wetgeving voorkomende) «ernstige verstoring van de openbare orde» is het verschil tussen burgemeesters naar verwachting beheersbaar. De initiatiefnemer kan zich voorstellen dat het NGB in overleg met de VNG en de politie een landelijke handreiking of beoordelingskader opstelt.

In reactie op een aantal situaties die de Afdeling beschrijft in het advies over de effectiviteit van het wetsvoorstel, verduidelijkt de initiatiefnemer graag het volgende. Wanneer nog niet duidelijk is in welke gemeente een ernstige verstoring van de openbare orde zal plaatsvinden naar aanleiding van online aanjagen, dan klopt het dat geen enkele burgemeester bevoegd is een verwijderbevel op te leggen. Geen enkele burgemeester kan een verwijderbevel opleggen aan een plaatser van een online bericht als «alle supermarkten in Nederland moeten worden opgeblazen». Dat is in de regel een bericht dat te onbepaald is. Als er echter in een online bericht wordt opgeroepen tot het plegen van rellen (zijnde het ernstig verstoren van de openbare orde) bij moskeeën in Almere én Amsterdam, zijn beide burgemeesters bevoegd. Overigens geldt nog – zo is ook aan paragraaf 5 van de memorie van toelichting toegevoegd – de bestaande systematiek dat in Europees Nederland de voorzitter van de veiligheidsregio bij uitsluiting bevoegd wordt toepassing te geven aan de bepaling

⁴⁰ C.L.G.F.H. Albers, «Van «Project X» tot «Elsfest»: over online aangejaagde openbare ordeverstoringen en de (on)mogelijkheden om daar een stokje voor te steken», TvCR 2025/4, p. 326–327.

ten behoeve van rampenbestrijding of crisisbeheersing in betrokken gemeenten, in geval van (ernstige vrees voor het ontstaan van) een ramp of crisis van meer dan plaatselijke betekenis.⁴¹

De Afdeling merkt op dat het verwijderbevel enkel ziet op berichten op het openbare internet en dat niet wordt toegelicht in hoeverre het online aanjagen gebeurt op het openbare internet of eerder in besloten chatgroepen. De initiatiefnemer merkt hierover op dat het de effectiviteit van het wetsvoorstel ten goede zou komen als het verwijderbevel ook kan worden opgelegd na berichten in besloten chatgroepen. Niettemin betekent een dergelijke verruiming ook een grotere inperking op grondrechten van burgers, waarvan niet op voorhand valt in te zien dat die in alle gevallen proportioneel en noodzakelijk is. De initiatiefnemer betwist niet dat ook online berichten in besloten chatgroepen kunnen leiden tot (ernstige vrees voor) ernstige openbare-ordeverstoringen, maar kiest er op dit moment voor het wetsvoorstel te beperken tot online berichten die op het openbare deel van het internet worden geplaatst.

De Afdeling heeft in haar advies terecht opgemerkt dat het tijdig ontdekken van online berichten waarin wordt opgeroepen tot het ernstig verstoren van de openbare orde, vraagt om een sterke online informatiepositie. De initiatiefnemer constateert dat digitale transformatie een belangrijk speerpunt is van de politie. Tegelijkertijd is er altijd schaarste aan politiecapaciteit. Het is aan de lokale gezagen om de inzet van de schaarse politiecapaciteit te bepalen. De initiatiefnemer heeft de Politie gevraagd nader te in te gaan op de vraag in hoeverre de politie voldoende is toegerust het wetsvoorstel uit te voeren.

Concluderend stelt de initiatiefnemer dat het opleggen van een verwijderbevel op grond van het aangepaste wetsvoorstel voldoende geschikt en effectief kan worden toegepast om tegemoet te komen aan de gerechtvaardigde oproep van burgemeesters om een instrument aan hun gereedsschapskist toe te voegen bij het beschermen van de openbare orde. De aanpassing leidt tot een beperkte inmenging van grondrechten die te rechtvaardigen is.

c. Proportionaliteit: meerwaarde van het verwijderbevel

Voor de proportionaliteit en subsidiariteit van het verwijderbevel is ook van belang dat er geen minder ingrijpend middel is om hetzelfde doel te realiseren. Dat roept de vraag op in hoeverre het beoogde doel ook bereikt kan worden met de bestaande interventiemogelijkheden. Er bestaan al meerdere, veelsoortige, instrumenten die ingezet kunnen worden tegen online uitingen die (kunnen) leiden tot een verstoring van de openbare orde.⁴²

De initiatiefnemer stelt dat de bestaande straf-, civiel- of bestuursrechtelijke bevoegdheden de burgemeester onvoldoende helpen de (dreiging van) verstoring van de openbare orde te stoppen.⁴³ De Afdeling merkt op dat de bestaande bevoegdheden niet altijd al direct, op korte termijn, effect kunnen sorteren, omdat voldaan moet worden aan de hiervoor geschetste constitutionele normen. In veel gevallen betekent dit dat online gedrag dat aanzet tot openbare ordeverstoringen alleen gestopt kan worden als dit gedrag voldoende ernstig is.

⁴¹ Artikel 39 van de Wet veiligheidsregio's.

⁴² Advies van de landsadvocaat van 18 september 2023 inzake online aangejaagde openbare-ordeverstoringen (bijlage bij Kamerstukken II 2023/24, 28 684, nr. 732).

⁴³ Memorie van toelichting, paragraaf 3.1.

Zoals uit de punten 3a en 3b naar voren komt, gelden dezelfde constitutionele normen voor de voorgestelde nieuwe bevoegdheid voor de burgemeester. Uit de toelichting blijkt niet waarom het verwijderbevel, in tegenstelling tot de bestaande juridische instrumenten, volgens de initiatiefnemer wel tijdig ingezet kan worden, terwijl deze uiteindelijk aan dezelfde constitutionele eisen moet voldoen.

Snel optreden tegen online gedrag gebeurt in de praktijk ook via informele interventies. Zo kan de politie in het kader van zijn openbare ordetaak in gesprek gaan met de plaatser van online berichten, en vragen om deze te verwijderen. De interventie is informeel omdat er geen doorzettingsmacht is en er ook geen inmenging in de vrijheid van meningsuiting mag plaatsvinden. De ervaring is echter wel dat het kan leiden tot het vrijwillig verwijderen van berichten.⁴⁴ Op deze werkwijze gaat de toelichting niet in.

De Afdeling adviseert om de noodzaak van de voorgestelde bevoegdheid in verhouding tot het volledige spectrum van zowel vrijwillige als juridisch bindende instrumenten nader te motiveren. De Afdeling adviseert om daarbij specifiek in te gaan op de vraag of en hoe het verwijderbevel tijdig opgelegd kan worden. Voor zover de meerwaarde van het verwijderbevel onvoldoende kan worden gemotiveerd, adviseert de Afdeling om van het voorstel af te zien.

De initiatiefnemer benadrukt dat de interventies die de Afdeling schetst allemaal waardevol zijn. In dat licht juicht de initiatiefnemer het toe als er snel wordt opgetreden in de praktijk via informele interventies, bijvoorbeeld via een dringend appèl aan de plaatser van een bericht door de politie. De initiatiefnemer verwacht dat dergelijke informele interventies juist effectiever kunnen zijn als gevolg van het wetsvoorstel. Wanneer een politieagent tijdens een gesprek met een plaatser van een online bericht kan zeggen dat de burgemeester mogelijk een verwijderbevel zal opleggen, dan kan dat ertoe leiden dat een plaatser eerder overgaat tot het vrijwillig verwijderen van het bericht. Het verwijderbevel zal in zulke situaties als een «stok achter de deur» kunnen worden ingezet. Het enkele feit dat het verwijderbevel kan worden opgelegd, maakt in veel situaties dat burgemeesters er geen gebruik van hoeven te maken. In zoverre kan het bevel in die gevallen worden gezien als een sluitstuk na een mislukte informele interventie. De memorie van toelichting is naar aanleiding hiervan aangevuld.

d. Demonstratierecht

Gelet op de beoordelingsruimte die het voorstel aan de burgemeester toekent, geeft de tekst van het voorstel ook ruimte aan de burgemeester om online demonstratie-oproepen te verbieden. De brede formulering van de voorgestelde bevoegdheid bevat bijvoorbeeld geen beperking tot demonstraties die verboden of beperkt zijn, zoals wel wordt opgeworpen in de toelichting.⁴⁵

⁴⁴ Zie onder andere «Aanpak online aangejaagde openbare ordeverstoringen», interventiekaart opgesteld door Noord-Holland Samen Veilig (NHSV); «Online aangejaagde ordeverstoringen; toelichting bij het digitale barrièremodel», Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV), oktober 2023; L. Postma e.a., Schuldig tot het tegendeel bewezen is? Een evaluatie van de (online) aanpak van een gemeente en politie naar aanleiding van online onrust, Leeuwarden: Thorbecke Academie 2025, paragraaf 2.2.7.

⁴⁵ Memorie van toelichting, paragraaf 2.

De toelichting heeft zo onvoldoende oog voor het belang van de demonstratievrijheid en het effect dat het verwijderbevel hier op kan hebben. De demonstratievrijheid bestaat juist opdat mensen in gezamenlijkheid hun mening kunnen uiten. Effectief anderen kunnen oproepen om deel te nemen aan een betoging is dan ook essentieel om een dergelijke gezamenlijkheid te kunnen realiseren.

De toelichting beschrijft enkele relevante criteria waar burgemeesters in gevallen waar de demonstratievrijheid een rol speelt rekening mee zouden moeten houden.⁴⁶ Deze criteria sluiten op hoofdlijnen aan bij criteria die zijn ontwikkeld in de rechtspraak.⁴⁷ De toelichting gaat echter niet in op de relevante rechtspraak en hoe het verwijderbevel zich daartoe verhoudt. Daarbij is van belang dat ook oproepen om deel te nemen aan demonstraties die verboden of beperkt zijn, beschermd zijn onder de vrijheid van meningsuiting.

De Afdeling adviseert om in de toelichting de verhouding van het verwijderbevel tot de demonstratievrijheid nader uit te werken, en het wetsvoorstel zo nodig hier op aan te passen.

De initiatiefnemer vindt het belangrijk dat mensen in gezamenlijkheid hun mening kunnen uiten en daartoe ook anderen kunnen oproepen om deel te nemen aan een demonstratie of betoging. De Afdeling constateert terecht dat de criteria op hoofdlijnen aansluiten bij de criteria die zijn ontwikkeld in de rechtspraak. Nu de reikwijdte van het verwijderbevel naar aanleiding van het advies van de Afdeling en de consultatiereacties is beperkt tot situaties waarin sprake is van (ernstige vrees voor) ernstige verstoring van de openbare, is het belang van burgers om oproepen te doen tot het deelnemen van demonstraties goed gewaarborgd.

4. Gedifferentieerde inwerkingtreding

Het wetsvoorstel voorziet in de mogelijkheid van gedifferentieerde inwerkingtreding.⁴⁸ Uit de toelichting blijkt slechts dat hiermee beoogd wordt om wat het inwerkingtredingstijdstip betreft onderscheid te maken tussen Europees en Caribisch Nederland.⁴⁹ De toelichting laat in het ongewisse in welke andere gevallen differentiatie van de inwerkingtreding van het wetsvoorstel noodzakelijk kan zijn. Daarnaast zou door gebruik te maken van een andere inwerkingtredingsbepaling hetzelfde resultaat kunnen worden gerealiseerd, zonder dat de regering hierbij onnodig kan differentiëren in het moment van inwerkingtreding van andere onderdelen van het wetsvoorstel.⁵⁰

De Afdeling adviseert daarom om gebruik te maken van het gewone model voor een inwerkingtredingsbepaling⁵¹, althans om alleen voor artikel I, onderdeel B een ander inwerkingtredingstijdstip vast te kunnen stellen.⁵²

⁴⁶ Memorie van toelichting, paragraaf 2.

⁴⁷ EHRM 30 april 2019, ECLI:CE:ECHR:2019:0430:JUD006092117 (Elvira Dmitriyeva t. Rusland), par. 82–90.

⁴⁸ Artikel IV.

⁴⁹ Memorie van toelichting, artikelsgewijze toelichting bij artikel IV.

⁵⁰ Advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 1 februari 2023 over de nota van wijziging bij het wetsvoorstel houdende wijziging van de Wet dieren in verband met actualisering van de diergezondheidsregels en enkele technische aanpassingen (W11.22.00157/IV), bijlage bij Kamerstukken II 2022/23, 35 746, nr. 6.

⁵¹ Aanwijzing 4.21, eerste lid van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

⁵² Aanwijzing 4.22, model B van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

De Afdeling constateert terecht dat het wetsvoorstel ruimte laat aan de regering om te kiezen voor een gedifferentieerde inwerkingtreding. Zo kan wat het inwerkingtredingstijdstip een onderscheid worden gemaakt tussen Europees en Caribisch Nederland. De Afdeling adviseert om alleen voor artikel I, onderdeel B een ander inwerkingtredingstijdstip vast te kunnen laten stellen. Gelet op de onderbouwing van dit punt verstaat de initiatiefnemer het advies zo, dat de Afdeling abusievelijk artikel I, onderdeel B, heeft genoemd. In artikel II is namelijk de wijziging van de Wet openbare lichamen BES opgenomen en niet in artikel I, onderdeel B. Voor zover de Afdeling daarop heeft gedoeld, heeft de initiatiefnemer dit advies opgevolgd.

5. Slotsom

De Afdeling deelt de zorg van de initiatiefnemer over online activiteiten die openbare-ordeverstoringen aanjagen en begrijpt dat de initiatiefnemer met het wetsvoorstel tegemoet wil komen aan die zorg.

Het online aanjagen van verstoringen van de openbare orde kan plaatsvinden op uiteenlopende manieren. Dit vraagt om verschillende interventiemogelijkheden in verschillende situaties. Het voorgestelde verwijderbevel moet binnen het relevante constitutionele kader in de praktijk zijn doel kunnen bereiken. De bevoegdheid moet voldoende duidelijk zijn, noodzakelijk, geschikt en proportioneel.

De voorgestelde bevoegdheid is ruim geformuleerd en er zijn ernstige twijfels omtrent de effectiviteit van het voorgestelde verwijderbevel in de praktijk. Daarom kan niet worden gezegd dat het voorstel in de huidige vorm aan al deze eisen voldoet. Aanpassing van het voorstel en de toelichting is dus nodig. In het voorstel is nog onvoldoende gemotiveerd waarom de voorgestelde nieuwe bevoegdheid in aanvulling op de bestaande bevoegdheden noodzakelijk is. De verwijderbevoegdheid behoeft een smallere, gerichtere definitie en dient te worden voorzien in een betere toelichting van de geschiktheid en noodzaak van dit instrument.

Ook al zou de bevoegdheid nader worden afgebakend, blijft het echter de vraag of het verwijderbevel een effectief instrument kan zijn om het online aanjagen van openbare ordeverstoringen tegen te gaan.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal bezwaren bij het initiatiefvoorstel en adviseert het voorstel niet in behandeling te nemen, tenzij het is aangepast.

*De waarnemend Vice-President van de Raad van State,
E. Helder*

De initiatiefnemer heeft het voorstel van wet en de memorie van toelichting gewijzigd. Zij heeft van de gelegenheid gebruikgemaakt om de tekst van de memorie van toelichting op een enkel punt te actualiseren en om daarin enkele redactionele verbeteringen aan te brengen.

De initiatiefnemer,
Michon-Derkzen