

Position paper G4 tbv ronde tafel gesprek online gebiedsverbod, 11 april 2023

Kanaalstraat, Be there!!! Neem je matties & vuurwerk mee". Dit was een oproep die een 17-jarige jongen op 26 november 2021 deed op Telegram, met het bijschrift om "Utrecht laten zien hoe het moet". Een dergelijke oproep is opruiing en dus strafbaar. Maar voorkomen dat iemand zo'n oproep – met alle gevolgen van dien – doet, mag niet. Dat bepaalde een bestuursrechter begin februari 2023. Daarmee ging een streep door het instrument dat de burgemeester van Utrecht inzette om in te grijpen tegen een online oproep tot rellen en daarmee ongeregelde heden te voorkomen.

Digitalisering van de samenleving is een van de grote ontwikkelingen van deze tijd. Social media en internet bieden ons hele mooie dingen maar er is ook een schaduwzijde waar we de ogen niet voor kunnen sluiten. De realiteit is dat we steeds vaker worden geconfronteerd met online oproepen via social media tot geweld, rellen en ongeregelde heden. Gedacht kan worden aan de avondklokrellen in verschillende gemeenten tijdens de Coronapandemie die online werden aangejaagd en georganiseerd. Maar ook aan drillrappers die elkaar online uitdagen, waarna het offline tot geweld komt. Met rap en drillrap als muzikale uitingsvorm is op zichzelf natuurlijk niets mis, maar een oproep tot geweld onder het mom van muziek gaat een brug te ver.

Burgemeesters zijn verantwoordelijk voor de handhaving van de openbare orde en veiligheid in hun gemeenten, een verantwoordelijkheid die wettelijk is verankerd (artikel 172 lid 1, Gemeentewet). Een moeilijke taak waarbij voortdurend de balans wordt gezocht tussen het beschermen van de vrijheden die we in onze maatschappij genieten en tegelijkertijd het beschermen van onze inwoners tegen gewelddadige excessen. Online oproepen tot geweld hebben in potentie een enorm bereik met alle openbare orde risico's van dien. Daarom pleiten wij voor landelijke wetgeving en instrumentarium zodat de burgemeester snel kan optreden bij vrees voor ernstige orde verstoringen wanneer die online worden veroorzaakt en aangejaagd.

Huidig instrumentarium

Online en offline staan voortdurend met elkaar in verbinding en versterken elkaar. Er is sprake van een snelle mobilisatie van grote groepen en online gedeelde filmpjes van rellen en verstoringen kunnen weer tot nieuwe spanningen leiden. Dit maakt dat we instrumenten nodig hebben om wanordelijkheden in de kiem te smoren.

We hebben echter te maken met verouderde wetgeving van vóór het digitale tijdperk. Hoe er met de online wereld wordt omgegaan hangt volledig af van de interpretatie van die verouderde regels. Dit zorgt voor gaten in het instrumentarium. Er zijn wel instrumenten die ingezet kunnen worden, maar deze zijn niet toereikend. Zo kan het OM vervolgen bij strafbare uitingen online zoals opruiing, discriminatie, bedreiging, etc. Ook kan de OvJ bij verdenking van een strafbaar feit een bevel geven om berichten van internet te halen. Via een civiele procedure kan verwijdering van content worden gevorderd wanneer er richting inwoners en/of gemeente onrechtmatig wordt gehandeld. Al deze instrumenten kosten veel tijd en/of vinden achteraf plaats waarbij het maar de vraag is hoe effectief dit is gelet op de verspreidingssnelheid van internetcontent¹. Dit geldt ook voor de instrumenten waar burgemeesters nu al over beschikken 'in de fysieke wereld' zoals een gebiedsverbod, meldplicht, last onder dwangsom, noodbevel, noodverordening bij wanordelijkheden (hierbij worden ook nu al online gedragingen/oproepen tot rellen meegenomen). Zo kan bij een persoon die oproept tot rellen wel de toegang tot een fysiek gebied worden ontzegd, maar zullen alsnog vele personen gehoor geven aan de oproep om te komen rellen.

¹ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/10/06/antwoorden-kamervragen-over-content-op-websites>

We zien dat daarom in verschillende gemeenten de grens wordt opgezocht door te experimenteren met maatregelen. Zo hebben Haarlem, Utrecht en Arnhem via de APV een maatregel opgelegd, heeft Almelo recent de reikwijdte van haar APV uitgebreid naar het virtuele domein en is Amsterdam voornemens bij een geschikte casus gebruik te maken van een noodbevel. Meerdere bestuurders proberen zo duidelijkheid te verkrijgen over de mogelijkheden om op te treden bij vrees voor ordeverstoringen die online ontstaan. De verschillende richtingen die bestuurders kiezen laat zien dat er nog geen duidelijke, juridische weg is om online oproepen tot ongeregelheden tegen te gaan. Het is noodzakelijk dat het rijk met landelijke wetgeving komt zodat kan worden opgetreden tegen online oproepen tot rellen of geweld waarbij vrees is voor ernstige verstoring van de openbare orde².

Wat is er nodig?

Het is nodig om zoveel mogelijk online aangedreven ordeverstoringen tegen te gaan voordat het een fysiek effect heeft op straat. De burgemeester wil en moet optreden waar dit het meeste effect heeft. Online dus. Bijvoorbeeld door het opleggen van een last onder dwangsom waarmee direct en preventief kan worden opgetreden. Dus voordat ongeregelheden zich voltrekken. Een bestuurlijke maatregel gericht op het beëindigen en voorkomen van herhaling, kan snel worden getroffen; het is daarmee een effectief middel. Het zou goed zijn als online gedragingen die kunnen leiden tot ordeverstoringen onder de reikwijdte van bevoegdheden van burgemeesters vallen wanneer de online gedraging een effect kan hebben in de desbetreffende gemeente. Het is van belang om hier een landelijke, wettelijke basis voor te hebben. Dit heeft tevens als voordeel dat iedere burgemeester dezelfde bevoegdheden heeft. Bij landelijke wetgeving hoort een duidelijk handhavingskader. De huidige wet- en regelgeving biedt op dit moment weinig handvatten om een online gebiedsverbod op te leggen en adequaat te kunnen handhaven. Een landelijk handhavingskader zou meer rechtszekerheid geven.

We zijn van mening dat de rechtsbescherming zoals die geldt bij bestuursrechtelijke maatregelen voldoende waarborgen biedt voor overtreders. Tegen een besluit kan bezwaar en beroep worden ingesteld en in geval van een spoedeisend belang kan bij de rechtbank een voorlopige voorziening worden gevraagd.

De oproep van 41 burgemeesters mbt online gebiedsverbod

De oproep over de Kanaalstraat in Utrecht werd gedaan in een tijd waarin meerdere steden te maken kregen met coronarellen. In die tijd werd ook meer dan eens duidelijk hoe groot de rol en daarmee het bereik is die online oproepen spelen bij het ontstaan van rellen en ongeregelheden. Daarom besloot de burgemeester van Utrecht tot het opleggen van een “online gebiedsverbod”: op het moment dat de persoon opnieuw een soortgelijke oproep zou doen, zou een dwangsom volgen. Hoewel dit instrument inmiddels ook in andere steden effectief is ingezet, zette de rechter daar in Utrecht een streep doorheen. Naar aanleiding hiervan hebben 41 burgemeesters, waaronder de burgemeesters van de G4, begin februari een oproep geplaatst in het NRC.

Uit recent onderzoek blijkt dat een ruime meerderheid van burgemeesters zich verantwoordelijk voelt voor het voorkomen van dergelijke verstoringen (Bantema e.a. 2020). Wie een “online gebiedsverbod” krijgt, mag zijn mening blijven geven en zijn ongenoegen uiten. Hoe ongezoeten ook. Wij staan pal voor het recht van vrije meningsuiting maar gedrag vertonen waardoor de openbare orde verstoord wordt of daartoe oproepen, mag niet. Ook niet online.

² Amsterdam is voornemens alleen van een eventueel nieuw instrument gebruik te maken als er een rechtstreekse relatie is tussen online geweld en offline geweld zoals dat het geval kan zijn bij rivaliserende jeugdgangs.