



Beleidsthema

Veiligheid

De Raad

Doel raadsinformatiebrief

Uitwerking van APV artikel online
aangejaagde ordeverstoring kenbaar
maken

Betreft Uitwerking APV artikel online aangejaagde
ordeverstoring

1. Inleiding

Op 8 december 2024 is in de Algemene plaatselijke verordening voor Rijswijk artikel 2:1b opgenomen. Dit artikel luidt als volgt:

Artikel 2:1b Verbod oproep tot ordeverstoring

1. Onverminderd het bepaalde in artikel 131 van het Wetboek van Strafrecht is het verboden in het openbaar, mondeling of bij (online) geschrift of afbeelding tot enig strafbaar feit of tot gewelddadig optreden tegen het openbaar gezag op te roepen waarmee de openbare orde wordt verstoord.
2. De burgemeester kan een last onder bestuursdwang wegens overtreding van het eerste lid in ieder geval opleggen in de volgende gevallen:
 - a. Herhaaldelijk overtreden van het verbod in het eerste lid;
 - b. Een grote ernst van de verstoring van de openbare orde.

Aan u is een uitwerking toegezegd van voornoemd artikel waarin wordt aangegeven hoe er in de gemeente Rijswijk zal worden gehandhaafd bij een online oproep tot ordeverstoring. In deze raadsinformatiebrief is de uitwerking opgenomen en hiermee voldoen wij aan deze toezegging.

2. Kern informatie

Het handhaven op het artikel met betrekking tot het online oproepen tot een ordeverstoring zal op een zorgvuldige wijze plaatsvinden, waarbij proportioneel zal worden gehandeld. De handhaving zal als volgt plaatsvinden.

1. Wanneer een online bericht wordt gesignaleerd, zal dit bericht worden beoordeeld. Bij dit punt wordt het volgende onderzocht: hoeveel bereik is er? Op hoeveel platforms wordt het bericht gedeeld? Wordt het bericht veel gedeeld? Wordt er veel op het bericht gereageerd? Hoe serieus moet het bericht worden genomen? Wat zou het bericht voor consequenties kunnen hebben? De beoordeling zal plaatsvinden conform de Handreiking voor gemeenten voor online onderzoek bij het handhaven van de openbare orde | Rapport | Rijksoverheid.nl. Indien het onderzoek in publiek toegankelijke bronnen wordt uitgevoerd door een medewerker van de gemeente, moet het onderzoek worden uitgevoerd met het oog op het bewaren of herstellen van de openbare orde zoals bedoeld in artikel 172 van de Gemeentewet. Als er geen concrete aanleiding is om de openbare ordebevoegdheden in te zetten, is het doen van onderzoek in online publiek toegankelijke bronnen niet toegestaan. Wanneer de politie een overtreding constateert, zal de politie kiezen voor een strafrechtelijke aanpak en/of de burgemeester informeren middels een bestuurlijke rapportage, zodat er bestuursrechtelijk gehandhaafd kan worden.
2. Aan de hand van deze beoordeling wordt gekeken welke vervolgstap er nodig is. Leidt het bericht niet tot een verstoring van de openbare orde, dan wordt er geen contact opgenomen met de afzender van het bericht.

Leidt het bericht wel tot een verstoring van de openbare orde of kan worden aangetoond dat het gevaar voor de overtreding klaarblijkelijk dreigt, dan kan er contact opgenomen worden met de afzender en zal het gesprek met deze persoon aangegaan worden. Dit gesprek kan bij deze persoon thuis plaatsvinden, in het Huis van de Stad of digitaal. Tijdens het gesprek kan verzocht worden om het bericht offline te halen. Ook kan tijdens het gesprek aangegeven worden dat de afzender aansprakelijk wordt gesteld wanneer de situatie uit de hand loopt en dat er kans bestaat op strafrechtelijke vervolging. Het gesprek zal worden gevoerd door minimaal twee medewerkers van de gemeente Rijswijk.

3. Levert het gesprek niets op of is er sprake van een spoedsituatie, dan wordt de politie ingezet voor het voeren van een (stop)gesprek. Zo kan de wijkagent bijvoorbeeld op huisbezoek gaan bij de afzender van het bericht. Ook bij dit gesprek kan een medewerker van de gemeente Rijswijk aansluiten. Indien er sprake is van een spoedsituatie en er acuut opgetreden dient te worden, kan de politie ook zelfstandig besluiten op te treden om de gevolgen voor de openbare orde zo beperkt mogelijk te houden.
4. Eventueel kan het platform (van het betreffende techbedrijf) waar de berichten op zijn geplaatst, worden gewezen op schendingen van de gebruikersvoorwaarden en de mogelijkheid bepaalde uitingen te verwijderen of een account te blokkeren. Indien hier geen gehoor aan wordt gegeven, kan er een verzoek worden ingediend bij de officier van justitie om informatie offline te laten halen (artikel 125p van het Wetboek van Strafvordering).
5. Artikel 2:1b van de APV wordt als uiterst redmiddel ingezet. De bestuurlijke maatregel op grond van dit artikel mag geen beperking opleveren van de vrijheid van meningsuiting. Ook is de bestuurlijke maatregel een herstellende maatregel en geen bestraffende maatregel en mag er dus geen leed worden toegevoegd.

Op grond van artikel 5:32, lid 1 van de Algemene wet bestuursrecht kan de burgemeester in plaats van een last onder bestuursdwang aan de overtreder een last onder dwangsom opleggen. Wanneer geoordeeld wordt dat het verbod uit artikel 2:1b van de APV wordt overtreden, zal de burgemeester, nadat er in de regel een voornemen is geuit en een zienswijze mogelijk is geboden, een last onder dwangsom opleggen wegens het overtreden van dit verbod. De last onder dwangsom zal inhouden dat de afzender het bericht zal dienen te verwijderen, verwijderd dienen te houden en zich zal dienen te onthouden van online uitlatingen waarin wordt opgeroepen tot enig strafbaar feit of gewelddadig optreden tegen het openbaar gezag waarmee de openbare orde wordt verstoord. Indien hij of zij dit niet doet, zal er een dwangsom aan de gemeente betaald dienen te worden. Dit kan bijvoorbeeld een bedrag van € 2.500,- zijn met een maximum van € 10.000,-. Een last onder dwangsom kan ook na een incident opgelegd worden om op deze wijze herhaling te voorkomen.

Deze werkinstructie is niet statisch en is net als de online wereld onderhevig aan verandering. Welke stappen daadwerkelijk worden gezet, hangt af van de casus en de context.

Complexe factoren

Bij de uitwerking van artikel 2:1b van de APV lopen wij ook tegen enkele complexe factoren aan. Iedere situatie die zich voordoet is anders en wij zullen ieder geval dan ook individueel beoordelen. Wij dienen hierbij met onderstaande factoren rekening te houden.

1. Wat is de verhouding tussen het doen van een verzoek om een bericht offline te halen en de vrijheid van meningsuiting / het preventieve censuurverbod? Er geldt een algeheel verbod voor de overheid om vooraf een beperking te stellen aan het openbaren van de inhoud van een mening.
2. Wat doen wij als niet achterhaald kan worden wie een bericht online heeft geplaatst (wanneer het bericht wordt geplaatst onder een alias of anoniem)?
3. Hoe tonen wij de herhaaldelijkheid uit artikel 2:1b, lid 2 van de APV aan indien een persoon berichten plaatst onder verschillende namen?
4. Hoe wordt omgegaan met personen die een bericht delen? Is er in een dergelijk geval sprake van 'oproepen tot'? Wordt met hen ook het gesprek aangegaan? Komen zij ook in aanmerking voor een last onder dwangsom? En stel dat een bericht heel erg vaak wordt gedeeld? Hoe gaan wij hier mee om?
5. Wat als een bericht al vaak gedeeld is/bekeken is/erop gereageerd is, heeft het laten verwijderen van het bericht dan nog nut in het kader van het voorkomen van de verstoring van de openbare orde? Een last onder dwangsom kan in een dergelijke geval in ieder geval relevant zijn in het kader van het voorkomen van herhaling.

6. De last houdt onder andere in dat het online bericht verwijderd dient te worden, willen wij ook dat het bericht gerectificeerd wordt? Of vragen wij op deze wijze juist weer meer aandacht voor het bericht?

3. **Gevolgen en/of vervolgtraject**

Een jaar na invoering van het artikel in de APV zal er een evaluatie plaatsvinden. Bij deze evaluatie zal bezien worden hoe vaak het artikel en de werkinstructie zijn ingezet. Ook zal de juridische houdbaarheid van het artikel opnieuw worden beoordeeld. Daarnaast zal bekeken worden of een aparte beleidsregel noodzakelijk is. U zal op de hoogte worden gesteld wanneer artikel 2:1b van de APV voor het eerst wordt toegepast.

Om het artikel te kunnen toepassen, dient er sprake te zijn van oproepen tot enig strafbaar feit of tot gewelddadig optreden tegen het openbaar gezag. Zoals reeds is aangegeven mag de bestuurlijke maatregel op grond van dit artikel geen beperking opleveren van de vrijheid van meningsuiting. De verwachting is dan ook dat artikel 2:1b van de APV niet vaak zal kunnen worden toegepast. Indien zich echter wel een geval voordoet als bedoeld in artikel 2:1b van de APV, kan bovenstaande uitwerking toegepast worden.

Wetsvoorstel

Er is inmiddels een wetsvoorstel (Wet online aangejaagde openbare-orde verstoring) aanhangig bij de Tweede Kamer om de aanpak van online aangejaagde openbare orde verstoringen te versterken. De indieners (VVD-fractie) beogen hiermee dat burgemeesters een verwijderbevel kunnen opleggen aan afzenders van online berichten die de openbare orde verstoren of waardoor ernstige vrees bestaat voor het ontstaan van een openbare orde verstoring. Indien deze wet daadwerkelijk wordt aangenomen, zal er sprake zijn van een wet in formele zin waardoor burgemeesters meer bevoegdheden krijgen om online aangejaagde ordeverstoringen aan te pakken.

Recente uitspraak

Op 11 juni 2025 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: Afdeling) een uitspraak gedaan over een last onder dwangsom die was opgelegd door de burgemeester van de gemeente Utrecht. Deze uitspraak is een voorbeeld van hoe complex het is om een bestuurlijke maatregel op te leggen na een online oproep tot een ordeverstoring. De burgemeester van Utrecht had op grond van hun APV een last onder dwangsom opgelegd aan een persoon die online (via Telegram) had opgeroepen om in opstand te komen. Op grond van artikel 2:2, eerste lid, onder g, van de APV van Utrecht is het verboden om op of aan een openbare plaats of in een voor publiek toegankelijk gebouw, op enigerlei wijze door uitdagend gedrag aanleiding te geven tot wanordelijkheden. De Afdeling is van oordeel dat Telegram geen openbare plaats is in de zin van hun APV. Artikel 2:1b van de APV van Rijswijk wijkt af van het artikel in de Utrechtse APV. Deze uitspraak is daarom niet één op één van toepassing op ons APV artikel. De Afdeling doet in de uitspraak nog een overweging ten overvloede: 'Ten overvloede merkt de Afdeling het volgende op. De Afdeling begrijpt dat personen ook via digitale sociale media aanzet kunnen geven tot onrust en wanordelijkheden in de openbare ruimte. Zij begrijpt ook dat de burgemeester zich daar zorgen over maakt en zoekt naar mogelijkheden om dergelijke gevolgen voor de openbare orde te beteugelen. Het is echter aan de wetgever om een daarop toegesneden wettelijk voorschrift vast te stellen. De thans ingeroepen bepaling is niet toegesneden op digitale oproepen en geeft de rechter geen ruimte om deze desondanks wel op digitale oproepen toe te passen.' Enerzijds lijkt de Afdeling te zeggen dat de bepaling uit de APV van de gemeente Utrecht niet geschikt was om in te zetten bij een online aangejaagde ordeverstoring, maar dat andere APV bepalingen daar wel geschikt voor kunnen zijn. Anderzijds lijkt de Afdeling hier te bevestigen dat de APV in zijn geheel niet geschikt is en er een wet in formele zin moet komen om dit te regelen. Wat de Afdeling hier exact mee bedoelt, moet dus afgewacht worden.

Met vriendelijke groet,
burgemeester en wethouders,
de secretaris,

de burgemeester,

P.M. Schuit

H. Sahin

Bijlage(n): Geen