

Inbreng Amnesty International en Bits of Freedom op consultatie voorstel Wet online aangejaagde openbare-ordeverstoring

18 mei 2025

Onze reactie in het kort

Bezie dit voorstel in een bredere ontwikkeling

Amnesty International en Bits of Freedom benadrukken het belang om dit wetsvoorstel te plaatsen binnen een bredere ontwikkeling: de neiging van de overheid om steeds eerder in te grijpen bij protest. Waar demonstraties en meningsuitingen in de kern mensenrechten zijn, worden ze steeds vaker vooral gezien als potentiële risico's voor de openbare orde.

Overheidsinstanties maken in dat kader steeds vaker gebruik van surveillancemiddelen om burgers te volgen, ook als zij vreedzaam protesteren of hun mening uiten. Niet alleen gemeenten, maar ook de politie en – tot voor kort – de Nationaal Coördinator Terrorisme-bestrijding en Veiligheid (NCTV) houden online activiteiten van burgers in de gaten. Dit gebeurt regelmatig op grote schaal en zonder duidelijke controlemechanismen.

Daardoor kunnen mensen die nergens van verdacht worden toch in databestanden terecht komen, vaak zonder dat ze daarvan op de hoogte zijn of weten wat er met hun gegevens gebeurt. Dat is problematisch: het risico op schending van mensenrechten als vrijheid van meningsuiting, het recht op privacy en het recht op vreedzame vereniging en vergadering is groot. Wanneer mensen zich bekeken voelen, passen zij hun gedrag aan – een effect dat bekendstaat als het 'chilling effect'. Terwijl ruimte voor verschillende meningen juist zo belangrijk is in een gezonde democratische samenleving.

Steun burgemeesters in gebruik huidige instrumentarium

Amnesty International en Bits of Freedom stellen dat ongereguleerde surveillance geen plaats heeft in een vrije samenleving. Mensen moeten zich vrij voelen om vreedzaam hun mening te uiten, ook online. Het verruimen van repressieve bevoegdheden is geen duurzame oplossing voor maatschappelijke onrust.

Het wetsvoorstel doet onvoldoende recht aan de complexiteit van de onderliggende

problemen. In plaats van te investeren in preventie en dialoog, wordt de nadruk gelegd op controle en surveillance. Daarmee wordt voorbijgegaan aan wat werkelijk nodig is: betere ondersteuning van burgemeesters bij de uitvoering van hun bestaande taken.

Uit onderzoek blijkt dat burgemeesters over voldoende juridische instrumenten beschikken, maar dat zij in de praktijk behoefte hebben aan meer operationele en organisatorische ondersteuning. Het invoeren van extra bevoegdheden zonder die ondersteuning vergroot alleen de druk op gemeenten, zonder garanties op een effectievere aanpak.

Wat is er wél nodig?

Amnesty International en Bits of Freedom doen daarom de volgende oproep:

Zorg voor een duidelijke handleiding en gerichte ondersteuning, zodat burgemeesters de bestaande – maar nu nog onvoldoende gebruikte – juridische en praktische middelen effectief kunnen inzetten tegen onrechtmatige online uitingen.

Voor een nadere uitleg van ons standpunt verwijzen we graag naar de volgende pagina's. Uiteraard kunt u contact met ons opnemen als u daarover nog vragen heeft.

- Amnesty International, Marco Sluiter, m.sluiter@amnesty.nl, 06 21 24 79 25
- Bits of Freedom, Rejo Zenger, rejo@bitsoffreedom.nl, 06 39 64 27 38

Toelichting op reactie

Weinig zicht op werkelijke problematiek

Uit de toelichting op het wetsvoorstel blijkt dat onduidelijk is hoe groot het probleem eigenlijk is. In de toelichting van het voorstel staat dat er “geen goed overzicht van het aantal casussen dat er is geweest in de afgelopen jaren.” Er is dan ook geen onderbouwing die de dringende noodzaak voor ingrijpende maatregelen laat zien. Ook uit onderzoek van het Ministerie van Justitie en Veiligheid blijkt dat gemeenten sinds het einde van de coronamaatregelen slechts incidenteel te maken hebben met online uitingen die direct gevaar opleveren voor de openbare orde.¹

Daarnaast is het van belang om goed uit te zoeken welke problemen burgemeesters in de praktijk ervaren. Het CCV evalueert op het moment een aantal concrete casussen en het lijkt waardevol om te wachten op de uitkomst daarvan.

Onderliggende problematiek wordt niet geadresseerd

Ook de oorsprong van die problematiek is niet helder. Maatschappelijke onrust ontstaat niet in een vacuüm. Het is belangrijk om de onderliggende oorzaak te begrijpen en de oplossing daarop te richten, om te voorkomen dat geïntroduceerde maatregelen vooral symptoombestrijding zijn.

In de toelichting op het voorstel wordt bijvoorbeeld de openbare-ordeverstoring op het Museumplein in Amsterdam tijdens de coronaperiode aangehaald. Deze rellen ontstonden uit diepgewortelde onvrede over het beleid van de overheid.

Ook de genoemde drillraps zijn complex van aard. Het kan daarbij gaan om beschermde artistieke expressie of een uiting van onvrede. Voor zover drillraps strafbare elementen bevatten, kan het Openbaar Ministerie reeds ingrijpen. De oorzaak van gewelddadige incidenten ligt volgens criminoloog De Jong in de onderliggende straatcultuur.² Het verwijderen van een uiting lost de onderliggende problematiek niet op. Dit soort complexe problematiek oplossen vraagt om andersoortige interventies.

Repressie staat haaks op verbindende rol van burgemeesters

Ook gemeenten merken op dat het niet vanzelfsprekend is dat een burgemeester online

1 Draagvlakonderzoek voorziening voor burgemeesters, 15 juni 2023

2 [Master's thesis: Favourite Rappers or Favourite Cappers](#), Joran de Jong, 15 juli 2021

uitingen laat verwijderen om problemen op straat te voorkomen.³ Zo'n aanpak zou de rol van de burgemeester als verbinder kunnen ondermijnen en misschien zelfs juist onvrede aanwakkeren. Zij zien zulke uitingen vooral als een teken van maatschappelijke onvrede en een gebrek aan duidelijke normen op internet. Wat ons betreft gaat de wetgever naast de burgemeester staan, en wordt die verbindende rol verstevigd.

Burgemeesters willen ondersteuning huidige instrumentarium

De burgemeester beschikt bovendien reeds over verschillende instrumenten om in te grijpen bij (de vrees voor) een openbare orde verstoring. Dat instrumentarium reikt ook tot uitingen op het internet. In het geval van een strafbare uiting kan de burgemeester, met hulp van het Openbaar Ministerie, op grond van artikel 54a Wetboek van Strafrecht en artikel 125p Wetboek van strafvordering, informatie op het internet ontoegankelijk laten maken. Het Openbaar Ministerie kan ook de plaatser van het bericht vervolgen op grond van artikel 131 en 132 Wetboek van Strafrecht. Bij onrechtmatige uitingen kan ook een civielrechtelijke procedure begonnen worden op grond van artikelen 6:162, 6:167 en 6:196c Burgerlijk Wetboek.⁴ In het geval dat er persoonsgegevens onrechtmatig gedeeld worden, kan de burgemeester de Autoriteit Persoonsgegevens vragen om in te grijpen.

Uit het eerder genoemde onderzoek van het Ministerie van Justitie en Veiligheid blijkt dat burgemeesters weliswaar op de hoogte zijn van deze instrumenten, maar deze niet of nauwelijks toepassen.⁵ Er zijn, volgens het ministerie, geen voorbeelden bekend waar de bevoegdheid van het Openbaar Ministerie ook daadwerkelijk is gebruikt. Het ministerie constateert ook dat de (andere) instrumenten slechts één keer eerder zijn ingezet, mét succes. Het blijkt dat de meeste gemeenten deze casus wel kennen, maar “nog niet of onvoldoende bekend [zijn] met de manier waarop [die ene] gemeente deze casus juridisch en praktisch heeft aangepakt.”

Gemeenten lijken dus vooral behoefte te hebben aan ondersteuning bij en advies over bestaande handelingsperspectieven. Het CCV heeft hiertoe een zogenaamd barrière-model tegen online aangejaagde ordeverstoringen ontwikkeld.⁶ Het zou zinvol zijn om te zien of dit model het probleem dat gemeenten ervoeren oplost. Mocht dat onverhoopt niet zo zijn, is het belangrijk om te onderzoeken wat daar dan voor nodig is.

3 Draagvlakonderzoek voorziening voor burgemeesters, 15 juni 2023

4 Artikel 6:162 BW regelt de onrechtmatige daad: wie onrechtmatig handelt en schade veroorzaakt, is aansprakelijk. De artikelen 6:167 en 6:196c BW gaan respectievelijk over opruiende publicaties (met mogelijke aansprakelijkheid van de verspreider) en over de aansprakelijkheid van internetdienstverleners voor onrechtmatige content van derden.

5 Draagvlakonderzoek voorziening voor burgemeesters, 15 juni 2023

6 [Nieuw barrièremodel tegen online aangejaagde ordeverstoringen geïntroduceerd](#)

Betere voorbereiding en organisatie hard nodig

En soms ligt de oplossing ook niet zozeer in het ingrijpen in uitingen online, of in ieder geval niet in de eerste aanleg. Zo begint de toelichting van het voorstel met verwijzing naar Project X. Maar in de toelichting wordt niet gesproken over de conclusies van de speciale commissie die de gebeurtenissen uitgebreid evalueerde.⁷ Om een paar zinnen daaruit te citeren:

“[E]r was geen duidelijk plan van aanpak [van bestuurders]. Er waren wel scenario's, maar uitgewerkt waren ze niet en ze waren beperkt. Evenmin waren ze voorzien van een plan van actie. [...] Doordat er geen plan was, was ook de communicatie niet goed. [...] De organisatie van de politie liet veel te wensen over. [...] De burgemeester heeft onvoldoende gebruik gemaakt van zijn openbare orde bevoegdheden.”

Met andere woorden, er kan ontzettend veel winst behaald worden in betere afstemming binnen het bestaande instrumentarium. Het is daarom voorbarig om in te zetten op repressieve maatregelen.

Moeten oordelen over rechtmatigheid is complex en lastig

Gemeenten geven ook aan dat zij het als lastig ervaren om te beoordelen of een uiting onrechtmatig is. Dat dit lastig is, blijkt ook jurisprudentie. De burgemeester van Utrecht meende dat uitlatingen die uitdagend zijn en aanleiding geven tot wanordelijkheden geen “uitingen van een mening” zijn. Onjuist, vond de rechter.⁸ Het illustreert de complexiteit van dit soort zaken, de realistische risico's van het voorstel en de last die dit voorstel bij burgemeesters legt. Zoals al eerder opgemerkt: burgemeesters zouden nu juist gesteund moeten worden in hun verbindende werk.

Onvoorziene inmengingen in vrijheid van meningsuiting

Dit raakt overigens ook aan meer fundamenteel punt: het principe van de scheiding der machten binnen een democratische rechtsstaat. Zoals zonder twijfel bekend verdeelt dit principe de macht over drie onafhankelijke machten: de wetgevende macht (parlement), de uitvoerende macht (regering of het college van burgemeester en wethouders) en de rechterlijke macht (rechters). Deze scheiding voorkomt machtsmisbruik en zorgt voor wederzijdse controle en balans. De beoordeling van de rechtmatigheid van een uiting zou niet bij de burgemeester moeten liggen.

Op grond van het voorstel zou de burgemeester vervolgens mogen overgaan tot een verwijderingsbevel. Op basis waarvan uitingen zouden worden beoordeeld is onduidelijk, terwijl dit een grote inmenging in de vrijheid van meningsuiting vormt. Het beperken van

⁷ Twee werelden, hoofdrapport Commissie Haren, 8 maart 2013

⁸ ECLI:NL:RBMNE:2023:375

die vrijheid is alleen toelaatbaar wanneer dit bij wet is voorzien en noodzakelijk is in het belang van een legitiem doel, zoals de nationale veiligheid of het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten. Die vrijheid van meningsuiting omvat niet alleen de vrijheid om je mening te delen, maar ook om informatie en denkbeelden van anderen op te zoeken, te ontvangen en verder te delen.⁹ Het voorstel roept de vraag op waar de bevoegdheid precies ophoudt. Wanneer verstoort een bericht de openbare orde? Wanneer bestaat “ernstige vrees” daarvoor? Mag je straks in Arnhem meer zeggen dan in Utrecht? Als burger weet je niet meer waar je aan toe bent.

Natuurlijk is de vrijheid van meningsuiting niet absoluut: de grenzen van die vrijheid zijn in de wet vastgelegd. Het is bijvoorbeeld gewoon al strafbaar om op te roepen tot rellen. Ook discriminerende uitingen zijn strafbaar. En het is aan het Openbaar Ministerie of zij tot vervolging over gaat. Daarbij wordt de vrijheid van meningsuiting en de vrijheid van artistieke expressie meegewogen.¹⁰ Dit maakt dat je een goede inschatting kunt maken van wat je kunt zeggen en wat niet. En dat je niet aan de interpretatie van een machthebber, zoals de burgemeester, bent overgeleverd. Uiteindelijk is het de rechter die oordeelt, in een onafhankelijk en onpartijdig proces.

Voorstel zet aan tot monitoring van online debat

Het is begrijpelijk dat gemeenten online berichten bekijken om op de hoogte te zijn van wat er speelt. Maar het onderhavige wetsvoorstel leidt ook tot een perverse prikkel voor gemeenten om alle uitingen op het internet in de gaten te houden met het oog op het verbieden van uitingen die zij (mogelijk) problematisch achten. Dat betekent dat de gemeente mensen monitort die niets strafbaars doen of van plan zijn. Het voorstel kent daarmee ook risico's voor onze vrijheid.

Met behulp van monitoringstools kan grootschalig gemonitord worden en gevoelige persoonsgegevens kunnen verder worden geanalyseerd en gedeeld. We hebben de afgelopen jaren meermaals gezien hoe zeer dat mis kan gaan: zo werden vreedzame demonstranten online gemonitord door de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) en eindigden tienduizenden Nederlanders met een terrorismecode in politiedatabanken.¹¹ De Nationale ombudsman concludeerde dat de burger er niet blind op kan vertrouwen dat diens rechten en vrijheden worden beschermd.¹²

9 Zie bijvoorbeeld artikel 11 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en artikel 7 Grondwet.

10 Zie bijvoorbeeld: <https://www.om.nl/onderwerpen/beleidsregels/aanwijzingen/specialistisch/aanwijzing-discriminatie-2018a009>

11 NRC, *NCTV volgt heimelijk burgers op sociale media*, 9 april 2021; Follow the Money, *Tienduizenden Nederlanders met terrorismecode in politiesystemen*, 24 oktober 2023.

12 Nationale ombudsman, *Blind vertrouwen?* November 2024.