

De burgemeester: burgervader, handhaver van de openbare orde en sheriff van het internet? (deel 1)

Kunnen burgemeesters met een internetverbod optreden tegen een verstoring van de openbare orde met een aanleiding in het onlinedomein?

Gst. 2022/44

In dit artikel beantwoordt de auteur de vraag of burgemeesters met een internetverbod kunnen optreden tegen openbare-ordeverstoringen. De auteur gaat hierbij na of bij een gebeurtenis in het onlinedomein gesproken kan worden van een verstoring van de openbare orde en welke wettelijke grondslag als basis voor het internetverbod kan dienen. Dit artikel maakt onderdeel uit van een tweeluik. In het tweede deel van het tweeluik gaat de auteur in op de uitvoerbaarheid van het internetverbod, waarbij onder meer de Algemene Verordening Gegevensbescherming, de handhaafbaarheid van het internetverbod en de bekendmakingsperikelen van het internetverbod aan bod komen.

1. Introductie

Gebeurtenissen in de onlinewereld beïnvloeden het niveau van rust in de samenleving in toenemende mate. Een voorbeeld zijn de oproepen via sociale media in het najaar van 2021 om na de aankondiging van de avondklok te gaan rellen.² Daarnaast worden op Twitter met grote regelmaat bedreigingen tegenover politici geuit.³ Denk ook aan zogenoemde pedojagers, die individuen op Facebook aansporen om tot de opsporing van pedofielen over te gaan⁴ en de verspreiding van nepnieuws via YouTube.⁵ Deze gebeurtenissen kunnen invloed hebben op de openbare orde. Dat is in begin 2022 ook erkend door de minister van Justitie en Veiligheid.⁶

Burgemeesters hebben zich in reactie op deze ontwikkelingen de vraag gesteld of er voor hen een bevoegdheid bestaat om de berichtgeving van bepaalde personen (tijdelijk) van het internet te weren.⁷ Dit instrument wordt ook wel aangeduid als 'internetverbod' of 'online gebiedsverbod'.⁸ In dit artikel hanteer ik de term internetverbod.

In dit artikel staat de vraag centraal of burgemeesters met een internetverbod kunnen optreden tegen een verstoring van de openbare orde die een aanleiding heeft in het onlinedomein. In dit artikel definieer ik het internetverbod als een middel om een ordeverstoorder tijdelijk de toegang tot een bepaald sociaalmediaplatform of (een gedeelte van) het internet te ontzeggen.⁹ De beantwoording is met name van belang voor gemeentjuristen die werkzaam zijn binnen het domein van openbare orde en veiligheid. Duidelijk is namelijk dat het openbare-ordedomein in toenemende mate beheerst wordt door gebeurtenissen die zich op het internet afspelen. In de praktijk blijkt dat gemeenten steeds meer experimenteren met de mogelijkheden om tegen onlinegebeurtenissen op te treden, maar zich hierbij over het algemeen nog terughoudend opstellen.¹⁰ Tijd om de grenzen te verkennen.

Kan bij een gebeurtenis met een aanleiding in het onlinedomein gesproken worden van een verstoring van de openbare orde? Deze vraag, die relevant is voor het beantwoorden van de hoofdvraag, komt aan bod in paragraaf 2. In paragraaf 3 bespreek ik welke wettelijke grondslag een basis zou kunnen vormen voor het opleggen van een internetverbod door de burgemeester. Hierbij komen de lichte bevelsbevoegdheid (paragraaf 3.1), het noodbevel (paragraaf 3.2) en de Algemene Plaatselijke Verordening (hierna: de 'APV') (paragraaf 3.3) aan bod. In paragraaf 4 volgt een conclusie.

1 Mariëtta Buitenhuis is advocaat bij AKD. Deze bijdrage is afgerond op 1 april 2022.

2 Nu.nl, 'Oproepen op sociale media om te gaan rellen, gemeenten bereiden zich voor', 25 januari 2021, <https://www.nu.nl/coronavirus/6110761/oproepen-op-sociale-media-om-te-gaan-rellen-gemeenten-bereiden-zich-voor.html>.

3 H. van Soest, 'Bedreigingen en fysieke aanvallen: verschillende politiekijkpunt van agressie', *AD* 9 september 2020.

4 NOS, 'OM: dood Arnhemmer gevolg van pedojacht', 12 november 2020, <https://nos.nl/artikel/2356312-om-dood-arnhemmer-gevolg-van-pedojacht>; I. Penris, 'Omstreden rapper uit Deventer begint pedofielenjacht op internet: 'Politie doet te weinig'', *De Stentor* 9 oktober 2020.

5 Nu.nl, 'Nieuw YouTube-account van Lange Frans na een dag verwijderd', 19 januari 2021, <https://www.nu.nl/media/6102749/nieuw-youtube-account-van-lange-frans-na-een-dag-verwijderd.html>.

6 Ministerie van Justitie en Veiligheid, 'Antwoorden Kamervragen over het bericht dat jongen 17 allereerste online gebiedsverbod in Nederland krijgt', 28 januari 2022, <https://www.rijksoverheid.nl/regering/bewindspersonen/dilan-yesilgoz-zegerius/documenten/kamerstukken/2022/01/28/antwoorden-kamervragen-over-het-bericht-jongen-17-krijgt-allereerste-online-gebiedsverbod-in-nederland-maar-wat-betekent-dat-eigenlijk>.

7 In deze bijdrage wordt, nu het burgemeestersambt mannelijk is, van burgemeester gesproken in de hij-vorm, tenzij de burgemeester in de desbetreffende gemeente een vrouw is.

8 W. Koen, 'Kan een digitaal gebiedsverbod werken als wapen tegen opruiing? Burgemeesters zien er wel wat in', *Leeuwarder Courant* 30 januari 2021; E. ten Kleij & M. Heppenhuys, 'Burgemeesters regio Zwolle en Deventer willen zelf digitaal ingrijpen bij cybercrime', *De Stentor* 20 maart 2020.

9 Deze bijdrage beperkt zich tot de mogelijkheid om een internetverbod op te leggen bij ordeverstoringen op het openbare web, zoals op Twitter, Facebook en YouTube. Het 'dark web', zoals The Onion Router (TOR) en vormen van versleutelde berichtgeving (denk aan Signal en Telegram) blijven buiten beschouwing.

10 Gemeente Utrecht, 'Online gebiedsverbod voor man die oproep tot rellen in Utrecht', 26 november 2021, <https://www.utrecht.nl/nieuws/nieuwsbericht-gemeente-utrecht/online-gebiedsverbod-voor-man-die-opriep-tot-rellen-utrecht/>; zie ook 'Jongen die via WhatsApp oproep tot rellen krijgt online gebiedsverbod', Nu.nl 27 november 2021, <https://www.nu.nl/tech/6170064/jongen-die-via-whatsapp-opriep-tot-rellen-krijgt-online-gebiedsverbod.html>.

2. Wanneer is sprake van een verstoring van de openbare orde?

Artikel 172 lid 1 Gemeentewet belast de burgemeester met de handhaving van de openbare orde. Om als burgemeester te kunnen ingrijpen, dient er dus iets met de openbare orde aan de hand te zijn.¹¹ Er wordt dan ook wel gesproken van een verstoring van de openbare orde. Uit de parlementaire toelichting op de Gemeentewet en de rechtspraak volgt dat van een verstoring van de openbare orde sprake is indien aan twee voorwaarden wordt voldaan. Allereerst dient de orde *verstoord te zijn*. Ten tweede dient de orde *openbaar van aard te zijn*. Hierna wordt nagegaan of een verstoring van de openbare orde zich kan voordoen bij iets wat zich op het internet afspeelt.

2.1 Niet-naleven van regels of inbreuk op orde die in de samenleving heerst

Uit de parlementaire geschiedenis bij de Gemeentewet en de jurisprudentie volgt dat de openbare orde kan worden verstoord indien publiekrechtelijke regels niet worden nageleefd.¹² Deze regels kunnen afkomstig zijn van de formele wetgever, maar ook de overtreding van regels die gesteld zijn door de decentrale regelgever – bijvoorbeeld in de APV – kan een ordeverstoring opleveren. Bij de overtreding van een enkele regel zal zich doorgaans – behoudens enkele excessen – nog niet direct een openbare-ordeverstoring voordoen. De verstoring dient ‘van enige betekenis te zijn’. Bijvoorbeeld doordat regels herhaaldelijk worden overtreden.

Voor het aannemen van een openbare-ordeverstoring is niet per se noodzakelijk dat er daadwerkelijk regels worden overtreden. De openbare orde kan al zijn verstoord wanneer zich een zodanige inbreuk op de orde en rust voordoet dat niet meer van een ‘aanvaardbaar niveau’ sprake is.¹³ Dit kan volgens de Afdeling worden veroorzaakt door uiteenlopende omstandigheden. Deze gevallen zijn door de wetgever niet nader omschreven.¹⁴ De Afdeling leidt hieruit af dat de wetgever aan burgemeesters bewust ruimte heeft gelaten om te bepalen wanneer de openbare orde in hun gemeente is verstoord.¹⁵ Daarmee is mijns inziens niet uitgesloten dat een openbare-ordeverstoring zich kan voordoen naar aanleiding van een gebeurtenis die zich op het internet heeft voorgedaan. De beoordelingsruimte vindt zijn

begrenzing in het vereiste dat de burgemeester de ordeverstoring in besluiten waarmee hij de orde handhaaft gedegen dient te motiveren. Op het moment dat hij het besluit neemt dient vast te staan dat de openbare verstoord is.¹⁶ Overigens staat niets eraan in de weg dat dergelijke bronnen worden gestaafd met informatie afkomstig van het internet.

2.2 Het internet als een openbare of een voor publiek toegankelijke plaats

Artikel 172 lid 1 Gemeentewet spreekt van een *openbare* orde. Een tweede vereiste om een bevoegdheid van de burgemeester aan te nemen om tegen openbare-ordeverstoringen op te treden, is dat het domein ten aanzien waarvan de burgemeester optreedt *openbaar* (of publiek) van aard is.¹⁷ Een relevante vraag in dat kader is of het internet als openbare of publieke plaats kan worden gekwalificeerd.

2.2.1 Onderscheid tussen openbare, voor publiek toegankelijke en besloten plaatsen

Voor de uitleg van het begrip ‘openbare orde’ wordt onderscheid gemaakt tussen openbare, voor publiek toegankelijke en besloten plaatsen.¹⁸ Openbare plaatsen zijn plaatsen waartoe eenieder toegang heeft, zonder enige vorm van belemmering. Voorbeelden hiervan zijn wegen, straten en pleinen. Bij voor publiek toegankelijke plaatsen is het verblijf daarentegen aan een bepaald doel gekoppeld. Een voorbeeld van een voor publiek toegankelijke plaats is een café of een winkel. Deze lijn uit de literatuur volgend, zou de burgemeester niet bevoegd zijn om met een bestuurlijke maatregel uit de Gemeentewet op te treden tegen ordeverstoringen in besloten plaatsen, zoals woningen.¹⁹ Het recht op de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer (artikel 10 Grondwet) verzet zich daartegen. Dit tenzij in een wet in formele zin expliciet een bevoegdheid in het leven is geroepen die het mogelijk maakt om in het privédomein in te grijpen, denk aan artikel 174a Gemeentewet (sluiting woning indien door gedragingen in/rond de woning de openbare orde wordt verstoord) en artikel 13b Opiumwet (de sluiting van een woning bij de vondst van harddrugs). Ook is er recent een uitzondering aanvaard voor de situatie dat het recht op leven (artikel 2 lid 1 EVRM) in het geding is, in

11 *Kamerstukken II 1988/89*, 19403, nr. 10, p. 87-91.

12 HR 30 januari 2007, ECLI:NL:HR:2007:AZ2104, r.o. 3.4.1-3.4.3; zie ook A.J. Wierenga, B.W.A. Jue-Volker & A.E. van Rooij, ‘Preadviezen Jonge VAR - Openbare-orderecht in ontwikkeling’, in: *Preadviezen Jonge Var-reeks 14*, Den Haag: Boom Juridisch 2016, p. 14.

13 *Kamerstukken II 1988/89*, 19403, nr. 10, p. 87-91; *Kamerstukken I 1990/91*, 19403, nr. 64b, p. 16-17 en 23, waarnaar onder meer wordt verwezen in ABRvS 20 mei 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1266, r.o. 6.1, AB 2020/365, m.nt. A.E. Schilder & J.G. Brouwer; ABRvS 21 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2814, r.o. 6.2; J.G. Brouwer, ‘Wat is openbare orde’, *NJB 2016*/1561.

14 ABRvS 20 mei 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1266, r.o. 6.1, AB 2020/365, m.nt. A.E. Schilder & J.G. Brouwer; ABRvS 25 maart 2020, ECLI:NL:RVS:2020:866, r.o. 2.3, JB 2020/103, m.nt. M.A.D.W. de Jong; ABRvS 21 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2814, r.o. 6.2.

15 ABRvS 20 mei 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1266, r.o. 6.1, AB 2020/365, m.nt. A.E. Schilder & J.G. Brouwer; zie ook ABRvS 2 december 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3689, r.o. 4.2, Gst. 2016/84, m.nt. M.A.D.W. de Jong.

16 ABRvS 21 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2820, Gst. 2020/50, m.nt. B.J.P.G. Roozendaal & M. Buitenhuis; Rb. Noord-Holland 3 december 2020, ECLI:NL:RBNHO:2020:10046, r.o. 7; zie ook Rb. Rotterdam 14 december 2018, ECLI:NL:RBOT:2018:10175, r.o. 8.4, AB 2019/348, m.nt. J.G. Brouwer & A.J. Wierenga, opgevolgd in ABRvS 18 december 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4275, JB 2020/23, m.nt. M.A.D.W. de Jong.

17 M.A.D.W. de Jong e.a., *Orde in de openbare orde*, Deventer: Wolters Kluwer 2017, p. 22; W. Bantema e.a., *Burgemeester in cyberspace - Handhaving van de openbare orde door bestuurlijke maatregelen in een digitale wereld*, Den Haag: Sdu 2018, p. 23.

18 *Kamerstukken I 2009/20*, 31467, E, p. 14; *Kamerstukken I 2009/10*, 31467, C, p. 10; A.J. Wierenga, B.W.A. Jue-Volker & A.E. van Rooij, ‘Preadviezen Jonge VAR - Openbare-orderecht in ontwikkeling’, in: *Pre-advies Jonge Var-reeks 14*, Den Haag: Boom Juridisch 2016, p. 18.

19 M.A.D.W. de Jong e.a., *Orde in de openbare orde*, Deventer: Wolters Kluwer 2017, p. 22; W. Bantema e.a., *Burgemeester in cyberspace - Handhaving van de openbare orde door bestuurlijke maatregelen in een digitale wereld*, Den Haag: Sdu 2018, p. 23; A.A.J. Wierenga, B.W.A. Jue-Volker & A.E. van Rooij, ‘Preadviezen Jonge VAR - Openbare-orderecht in ontwikkeling’, in: *Pre-advies Jonge Var-reeks 14*, Den Haag: Boom Juridisch 2016, p. 19.

welke situatie de Afdeling het via het leerstuk van de positieve Europeesrechtelijke verplichtingen heeft toegestaan om dan met een noodbevel (artikel 175 lid 1 Gemeentewet) de persoonlijke levenssfeer te beperken.²⁰

2.2.2 *Het internet als een voor publiek toegankelijke plaats*

Naar mijn mening hebben het internet en sociale media-platforms op zijn minst trekken van een voor publiek toegankelijke plaats en zouden deze virtuele plaatsen daaraan gelijk moeten worden gesteld bij de beoordeling of de burgemeester zijn bevoegdheden ten aanzien daarvan kan inzetten. Het internet is namelijk – net als een voor publiek toegankelijke plaats – vrij toegankelijk, maar gebruikers zijn daar wel – vergelijkbaar met een voor publiek toegankelijke plaats – aan gebruiksvoorwaarden gebonden. Zo dienen om toegang tot het internet te krijgen abonnementskosten aan een internetprovider te worden betaald en verbinden de overheid en providers regels aan het gebruik van het internet.

Het is echter de vraag of de bestuursrechter de redenering dat het internet als publieke plaats kan worden bestempeld zal volgen. Er is tot dusver geen jurisprudentie beschikbaar waarin geoordeeld wordt over de vraag of de burgemeester zijn bevoegdheden tot het internet kan richten. Er bestaat een kans dat de bestuursrechter aanneemt dat de burgemeestersbevoegdheden uit de Gemeentewet niet bedoeld zijn om deze te gebruiken tegen een ordeverstoring met een aanleiding in het onlinedomein, maar alleen ten aanzien van fysieke plaatsen. Een argument daarvoor kan zijn dat de wetgeving waarop de burgemeestersbevoegdheden gebaseerd zijn, stammen van vóór de intrede van het internet. Ook kan de bestuursrechter de locatie waar de computer staat bepalend achten voor het antwoord op de vraag of een burgemeester zijn bevoegdheid kan inzetten.

Ik vind die redenering persoonlijk te beperkend. Iedereen maakt vandaag de dag gebruik van mobiele devices. De plaats waar aannemelijk is dat de ordeverstoring zich dreigt te gaan voordoen zou mijns inziens bepalend moeten zijn voor de vraag of dit de openbare orde beïnvloedt en niet zozeer de plaats waar de mobiele device gesitueerd is.

Hierna ga ik ervan uit dat het internet in ieder geval als publieke plaats kan worden beschouwd, omdat aan de vereisten hiervoor wordt voldaan.

3. **Op welke wettelijke grondslag kan de burgemeester het internetverbod baseren?**

In veel opzichten is de zoektocht naar de grondslag voor een internetverbod geen andere opgave dan die waar een burgemeester zich telkens bij het formuleren van een openbare-ordemaatregel voor gesteld ziet. De burgemeester wil tegen een ordeverstoring optreden en zoekt naar een bevoegdheidsgrondslagen kunnen hier mogelijk een basis voor

bieden, namelijk de lichte bevelsbevoegdheid (artikel 172 lid 3 Gemeentewet) en het noodbevel (artikel 175 lid 1 Gemeentewet). Ook bespreek ik in dit kader de mogelijkheden om het handelen van de burgemeester op de APV te baseren.

3.1 ***Internetverbod gebaseerd op de lichte bevelsbevoegdheid***

Op grond van artikel 172 lid 3 Gemeentewet is de burgemeester bij een verstoring van de openbare orde of bij de ernstige vrees voor het ontstaan daarvan, bevoegd de bevelen te geven die noodzakelijk zijn voor de handhaving van de openbare orde.²¹ Deze bestuurlijke maatregel wordt in de praktijk aangehaald als de ‘lichte bevelsbevoegdheid’. Bij de lichte bevelsbevoegdheid is expliciet bepaald dat deze niet alleen kan worden ingezet tegen ordeverstoringen die al gaande zijn of hebben plaatsgevonden, maar ook wanneer een vrees bestaat dat deze zich gaat voordoen.²² Indien op het internet wordt opgeroepen tot iets wat zich in het fysieke domein dreigt te gaan voordoen, kan de lichte bevelsbevoegdheid dus uitkomst bieden. Wel is er een aantal aandachtspunten voor het opleggen van een internetverbod met de lichte bevelsbevoegdheid als basis.

3.1.1 *Er mag niet van wettelijke voorschriften (grondrechten) worden afgeweken*

Een belangrijk aandachtspunt is dat bij de inzet van de lichte bevelsbevoegdheid niet van de wettelijke voorschriften mag worden afgeweken. Dit verbod geldt in het bijzonder ten aanzien van grondrechten, die onder meer in de Grondwet en het EVRM zijn verankerd. Deze moeten bij het gebruikmaken van de lichte bevelsbevoegdheid worden gerespecteerd.²³

Bij het opleggen van een internetverbod kan de vrijheid van meningsuiting (artikel 7 Grondwet en artikel 9 EVRM), de betogingsvrijheid (artikel 9 Grondwet en artikel 11 EVRM) en het recht op de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer, waarvan het recht op privacy onderdeel uitmaakt (artikel 10 Grondwet en artikel 8 EVRM) in het geding komen. De vrijheid van meningsuiting wordt met een internetverbod mogelijk aangetast, omdat iemand beperkt wordt in zijn mogelijkheden en plaatsen om zijn mening te uiten. Wanneer op het internet een demonstratie wordt aangekondigd, dan is de lichte bevelsbevoegdheid niet geschikt, nu de Wet openbare manifestaties (hierna: de ‘Wom’) daarvoor in een uitputtende regeling voorziet (artikel 9 Grondwet en artikel 11 EVRM). De privacy kan met een internetverbod in het geding komen nu, om het bevel op te kunnen leggen en het verbod te kunnen handhaven, de persoon mogelijk moet worden getraceerd en daarvoor toegang moet worden verschaft tot zijn IP-adres (artikel 10 Grondwet en artikel 8 EVRM). Bij de inzet van de lichte bevelsbevoegdheid mag

20 ABRs 9 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2839, Gst. 2021/91, m.nt. B.J.P.G. Roozendaal & M. Buitenhuis.

21 Kamerstukken II 1989/90, 19403, nr. 64.

22 ABRvS 20 mei 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1266, AB 2020/365, m.nt. A.E. Schilder & J.G. Brouwer; ABRvS 2 december 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3689, Gst. 2016/84, m.nt. M.A.D.W. de Jong.

23 ABRvS 20 mei 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1266, AB 2020/365, m.nt. A.E. Schilder & J.G. Brouwer.

het recht op de privacy niet worden beperkt. Dit heeft de wetgever expliciet zo bepaald.²⁴

Volgens de grondwettelijke beperkingensystematiek blijken de voorwaarden voor het beperken van grondrechten uit de formulering van de grondrechtenbepalingen zelf (en de toelichting daarbij). Uit de regeling van artikel 7 lid 1 Grondwet (vrijheid van meningsuiting), artikel 9 Grondwet (betogingsvrijheid) en het recht op de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer (artikel 10 Grondwet) volgt dat een beperking bij wet moet zijn voorzien. Daarmee wordt bedoeld (i) een wet in formele zin die voor dit doel in het leven is geroepen, (ii) die vastlegt welk specifiek grondrecht mag worden beperkt en (iii) die de omvang van de beperking bepaalt.²⁵

De beperkingensystematiek van grondrechten uit de Grondwet wijkt af van de beperkingensystematiek van Europese grondrechten. Voor de beperking van de grondrechten uit het EVRM is vereist dat de beperking (i) bij wet is voorzien, (ii) in een democratische samenleving noodzakelijk is in het belang van (bijvoorbeeld) het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten en (iii) proportioneel en subsidiair kan worden geacht. Anders dan bij onze nationale grondrechten is voor de beperking van Europese grondrechten niet vereist dat deze een grondslag heeft in een wet in formele zin.²⁶ Daarvoor is voldoende dat de beperking voldoende voorzienbaar is.²⁷ Daaraan kan ook invulling worden gegeven met een wet in materiële zin.²⁸

3.1.2 Reden voor nuance?

Het grondrechtenobstakel kan, gelet op de rechtspraak, enigszins worden genuanceerd. De rechtspraak laat met een lichte bevelsbevoegdheid onder omstandigheden mondjesmaat beperkingen van bepaalde grondrechten toe. Bijvoorbeeld bij het opleggen van een gebiedsverbod voor een woning van personen die een potentieel liquidatiedoelwit zijn.²⁹ Dat is enkel mogelijk indien het bevel niet *primaire* tot doel heeft de grondwettelijke grondrechten te beperken.³⁰ Inmiddels is duidelijk dat de lichte bevelsbevoegdheid uit

artikel 172 lid 3 Gemeentewet geen basis kan vormen voor een gebiedsverbod in de offline wereld,³¹ maar de noodbevelsbevoegdheid daar onder omstandigheden wel een basis voor kan bieden.³² Hoewel een internetverbod het recht op privacy beperkt, kan beargumenteerd worden dat dit enkel een neveneffect is van de uitvoering van de maatregel, maar dat de maatregel daar op zichzelf geen direct effect op heeft.³³ Verder is het, gelet op de jurisprudentie, mogelijk dat, indien de dreiging een direct levensgevaar voor de omwonenden oplevert, bepaalde beperkingen op het grondrecht tot de bescherming van de persoonlijke levenssfeer toch worden toegelaten.

Bij de parlementaire behandeling van artikel 172 lid 3 Gemeentewet is expliciet de eis gesteld dat de burgemeester met de lichte bevelsbevoegdheid de vrijheid van meningsuiting niet mag beperken (artikel 7 Grondwet en artikel 10 EVRM).³⁴ Tot op zekere hoogte lijken bepaalde beperkingen op dit grondrecht in de jurisprudentie toch te worden toegelaten. Dit is enkel mogelijk voor zover hiermee het van het uitingsrecht te onderscheiden verspreidingsrecht beperkt wordt. Of zolang de maatregel de uitoefening van de uitingsvrijheid slechts zijdelings raakt en daar slechts een neveneffect van is.³⁵ Met andere woorden: de beperking van het grondrecht mag enkel een indirect gevolg zijn van het internetverbod.

In lijn hiermee zou bij het opleggen van een internetverbod betoogd kunnen worden dat met het beperken van een enkele oproep tot geweld, bijvoorbeeld om tegen de coronamaatregelen te gaan rellen, dit de inhoud van de uitlating nog niet direct aantast. Ook kan gezegd worden dat iemand alsnog de mogelijkheid heeft om zijn mening op andere plaatsen (in de buitenlucht of – indien het internetverbod zich beperkt tot een bepaald platform – op andere sociaalmediaplatforms waar het internetverbod niet geldt) te uiten. Daar kan tegen worden ingebracht dat het een maatregel blijft waarmee de burgemeester zich bemoeit met de inhoud van een uiting, wat voor hem – gezien de gedachte van de wetgever – verboden terrein is.

Een tweede reden voor nuance voor het gegeven dat de lichte bevelsbevoegdheid de grondrechten in geen geval mag beperken, is dat op verdragsrechtelijk beschermde rechten wel beperkingen zijn toegestaan, conform de

24 Kamerstukken II 2007/08, 31467, nr. 3, p. 17 en 31.

25 Kamerstukken II 2007/08, 31467, nr. 3, p. 17 en 31; zie hierover ook ABRvS 9 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2912, *JB* 2021/30, m.nt. M.A.D.W. de Jong; J. van der Grinten, 'Zware maatregelen met een lichte bevelsbevoegdheid?', *NJB* 2019/312 en J.G. Brouwer & A.J. Wierenga, 'Een ontaarde bevoegdheid. Het lichte bevel van artikel 172 lid 3 Gemeentewet', *Gst.* 2015/59.

26 A.K. Koekkoek, *De Grondwet, Een systematisch en artikelsgewijs commentaar*, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 2000, p. 155-178.

27 EHRM 26 april 1979, ECLI:NL:XX:1979:AC6568 *NJ* 1980, 146 (*Sunday Times*).

28 ABRvS 26 november 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4278, *AB* 2015/75, m.nt. H.E. Bröring.

29 J. van der Grinten, 'Zware maatregelen met een lichte bevelsbevoegdheid?', *NJB* 2019/312; Rb. Rotterdam (vzr.) 31 juli 2018, ECLI:NL:RBROT:2018:6229; Rb. Zeeland-West-Brabant 30 januari 2018, ECLI:NL:RBZWB:2018:540, *AB* 2016/166, m.nt. A.E. Schilder & J.G. Brouwer; Rb. Oost-Brabant 1 februari 2016, ECLI:NL:RBOBR:2016:370, *AB* 2016/166, m.nt. van A.E. Schilder & J.G. Brouwer; Rb. Midden-Nederland (vzr.) 13 oktober 2014, ECLI:NL:RBMNE:2014:4861; Rb. Zeeland-West-Brabant (vzr.) 22 maart 2013, ECLI:NL:RBZWB:2013:CA4001; Rb. 's-Hertogenbosch (vzr.) 25 maart 2011, ECLI:NL:RBSHE:2011:BP9061.

30 Rb. Oost-Brabant 30 januari 2017, ECLI:NL:RBOBR:2017:415, *AB* 2017/139, m.nt. A.E. Schilder & J.G. Brouwer.

31 ABRvS 9 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2912, *JB* 2021/30, m.nt. M.A.D.W. de Jong, *AB* 2021/177, m.nt. A.E. Schilder & J.G. Brouwer.

32 ABRvS 9 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2839, *Gst.* 2021/91, m.nt. B.J.P.G. Roozendaal & M. Buitenhuis.

33 M.A.D.W. de Jong e.a., *Orde in de openbare orde*, Deventer: Wolters Kluwer 2017, p. 22; W. Bantema e.a., *Burgemeester in cyberspace - Handhaving van de openbare orde door bestuurlijke maatregelen in een digitale wereld*, Den Haag: Sdu 2018, p. 26.

34 Kamerstukken I 1990/91, 19403, nr. 64b, p. 7.

35 In die lijn volgt uit een arrest van de Hoge Raad van 19 april 2005 dat het enkele gooien van een verbodsbommetje tegen de gouden koets geen vorm van meningsuiting behelst, aangezien er geen deelname plaatsvindt aan enig debat. Zie HR 19 april 2005, ECLI:NL:HR:2005:AR7262 (*Verbodsbommetje*). Zie in dit kader ook J.G. Brouwer & A.E. Schilder, 'Haatpredikers, openbare orde en het censuurverbod', *NJB* 2016/556.

Europeesrechtelijke beperkingensystematiek.³⁶ Dat geldt bijvoorbeeld voor het recht op bewegingsvrijheid, dat alleen in artikel 2 4^e Protocol EVRM geregeld is en geen nationaalrechtelijk equivalent kent. Voor zover geaccepteerd zou worden dat de mogelijkheid om je in vrijheid op internet te bewegen onder de bewegingsvrijheid zou vallen – nu ik hiervoor heb betoogd dat dit onder de openbare orde en in ieder geval de publieke ruimte valt –, lijkt dit recht geen obstakel op te leveren voor de inzet van de lichte bevelsbevoegdheid. Dit geldt echter niet voor de vrijheid van meningsuiting (artikel 9 EVRM), de privacy (artikel 10 EVRM) en de betogingsvrijheid (artikel 11 EVRM). Uit het EVRM volgt dat, als nationale grondrechten meer bescherming bieden, deze voorrang hebben. De beschermende werking van grondrechten kan dus niet gerelativeerd worden met een beroep op de verdergaande beperkingen van het EVRM. Verder geldt altijd als nadrukkelijke voorwaarde dat de burgemeester de omvang van het gebied en de termijn van het verbod concreet moet motiveren. Hij moet daarbij aantonen dat de beperking van de bewegingsvrijheid op het moment dat hij het verbod oplegde noodzakelijk was.³⁷

Er moet dus behoorlijk wat aan de hand zijn om met een internetverbod, met de lichte bevelsbevoegdheid als basis, de grondrechten te kunnen beperken. Niet gegarandeerd is dat dit besluit de eindstreep zal halen. Telkens moet per situatie worden bezien of en welk grondrecht er beperkt wordt en of de situatie het opleggen van een internetverbod rechtvaardigt. Daarbij dient in ieder geval rekening te worden gehouden met 1) de aanleiding voor het internetverbod, 2) het grondrecht dat hiermee beperkt wordt en 3) de vraag of met het internetverbod het grondrecht rechtstreeks of indirect wordt beperkt.

3.1.3 Inzet lichte bevelsbevoegdheid in situaties waarin de APV geen oplossing biedt voor optreden

De inzet van de lichte bevelsbevoegdheid dient proportioneel en subsidiair te zijn.³⁸ Het proportionaliteitsbeginsel houdt in dat de lichte bevelsbevoegdheid niet verder mag gaan dan noodzakelijk. In het kader van het subsidiariteitsbeginsel dient de burgemeester na te gaan of hij gebruik kan maken van andere maatregelen die minder ingrijpend zijn. Daarbij dient de burgemeester bijvoorbeeld te bezien of de geldende regelgeving, inclusief de lokale verordeningen, een grondslag kunnen bieden voor het opleggen van een soortgelijke maatregel. De lichte bevelsbevoegdheid kan enkel worden ingezet in situaties waarin de APV geen oplossing biedt om op te treden.³⁹ De mogelijkheid om in de APV een grondslag te bieden voor het opleggen van een internetverbod komt aan bod in paragraaf 3.3.

Ter illustratie: wanneer de burgemeester kiest voor een gebiedsverbod op grond van artikel 172 lid 3 Gemeentewet, terwijl hij op grond van de APV voor dezelfde situatie een gebiedsverbod kan opleggen, dan wordt dat in strijd met de wet geacht.⁴⁰

3.2 Internetverbod baseren op noodbevel

Op grond van artikel 175 lid 1 Gemeentewet is de burgemeester in het geval van een oproerige beweging, van andere ernstige wanordelijkheden of van rampen, dan wel van ernstige vrees voor het ontstaan daarvan, bevoegd alle bevelen te geven die hij ter handhaving van de openbare orde of ter beperking van gevaar nodig acht. Het lijkt dus onder voorwaarden mogelijk om een internetverbod op te leggen met een noodbevel als basis. Wel is er een aantal aandachtspunten.

3.2.1 Beperking internetverbod als noodbevel tot situaties waarin zich een ernstige inbreuk op de openbare orde en veiligheid voordoet

Het noodbevel strekt ertoe de burgemeester in (dreigende) noodsituaties, die kunnen leiden tot een zeer ernstige inbreuk op de openbare orde en veiligheid in de gemeente, een bevoegdheid te verschaffen waarmee hij snel en adequaat kan handelen. Volgens vaste rechtspraak komt de burgemeester beoordelingsruimte toe bij het bepalen wanneer aan het criterium 'ernstige vrees voor het ontstaan van ernstige wanordelijkheden' wordt voldaan.⁴¹ Uit de door de burgemeester verkregen informatie moet blijken dat op het moment dat het noodbevel wordt opgelegd sprake is van een lokale noodsituatie.⁴² De ernstige vrees voor het ontstaan van een ernstige openbare-ordeverstoring maakt de burgemeester ook bevoegd om preventief op te treden, voordat de openbare-ordeverstoring zich daadwerkelijk openbaart.

Denk ook aan zogenoemde pedojagers, die individuen op Facebook aansporen om tot de opsporing van pedofielen over te gaan, met soms een dodelijke afloop.⁴³ Indien een dergelijke dreiging zich voordoet is voorstelbaar dat deze gebeurtenis dermate ernstig wordt geacht dat hier meteen met een noodbevel (preventief) tegen wordt opgetreden en de gevolgen daarvan niet worden afgewacht.

36 *Kamerstukken I* 1990/91, 19403, nr. 64b, p. 23.

37 HR 11 maart 2008, ECLI:NL:HR:2008:BB4096, *Gst.* 2008/102 en 103, m.nt. redactie; ABRvS 7 juli 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AP8138, *Gst.* 2005/117, m.nt. L.J.J. Rogier.

38 *Kamerstukken I* 1990/91, 19403, nr. 64b, p. 16-17; ABRvS 21 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2814, r.o. 6.2.

39 *Kamerstukken I* 1990/91, 19403, nr. 64a, p. 8-9; *Kamerstukken I* 1990/91, 19403, nr. 64b, p. 16-17 en 23; ABRvS 18 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2448, *JB* 2018/141, m.nt. M.A.D.W. de Jong.

40 *Kamerstukken II* 2007/08, 31467, nr. 3, p. 9-10, p. 16, 25-27 en 41; *Kamerstukken I* 2009/10, 31467, C, p. 1, 3-4 en 6; HR 11 maart 2008, ECLI:NL:HR:2008:BB4096, *Gst.* 2008/102 en 103, m.nt. redactie; ABRvS 1 mei 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ9048, *AB* 2013/188, m.nt. A.E. Schilder & J.G. Brouwer.

41 ABRvS 18 december 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4275, *JB* 2020/23, m.nt. M.A.D.W. de Jong.

42 *Kamerstukken I* 1990/91, 19403, nr. 64b, p. 17.

43 NOS, 'OM: dood Arnhemmer gevolg van pedojacht', 12 november 2020, <https://nos.nl/artikel/2356312-om-dood-arnhemmer-gevolg-van-pedojacht>; I. Penris, 'Omstreden rapper uit Deventer begint pedofielenjacht op internet: 'Politie doet te weinig'', *De Stentor* 9 oktober 2020.

3.2.2 *Internetverbod op grond van noodbevel is een uiterst redmiddel*

Pas indien er geen plaats is voor andere, minder vergaande, maatregelen, mag naar het noodbevel worden gegrepen.⁴⁴ Bij het noodbevel speelt de proportionaliteits- en subsidiariteitstoets een belangrijke rol. Een internetverbod opleggen op basis van een noodbevel kan pas soelaas bieden indien de lichte bevelsbevoegdheid geen uitkomst biedt.⁴⁵ Het noodbevel is dus een laatste redmiddel.

Uit het voorgaande volgt dat per situatie moet worden beoordeeld of het noodbevel het opleggen van een bepaalde maatregel kan rechtvaardigen, die in dit geval de inhoud heeft van een internetverbod. Voor het opleggen van een noodbevel zal meer aan de hand moeten zijn dan voor een lichte bevelsbevoegdheid. Tegelijkertijd wordt door middel van een noodbevel een verdergaand ingrijpen toegelaten. Bij de rellen en plunderingen die volgden na de invoering van de avondklok zal eerder gemotiveerd kunnen worden dat sprake is van 'ernstige wanordelijkheden' dan bij de dagelijkse uitingen van bedreigingen tegen politici op sociale media. Dergelijke situaties kunnen echter op een bepaald moment escaleren naar een niveau van ernstige wanordelijkheden. Bijvoorbeeld wanneer blijkt dat de ernst of het aantal bedreigingen toeneemt en de mogelijkheid dat hetgeen waartoe wordt opgeroepen daadwerkelijk zal plaatsvinden.

3.2.3 *Respecteren grondrechten bij opleggen noodbevel*

Ook bij het noodbevel verdienen de grondrechten bijzondere aandacht. Grondrechten mogen met het noodbevel niet beperkt worden. Dit vond de wetgever zo belangrijk dat deze eis expliciet in artikel 175 lid 1 Gemeentewet is neergelegd. Ook hier is – net als bij de lichte bevelsbevoegdheid – enige nuance op zijn plaats.⁴⁶ Met het noodbevel wordt door de wetgever onder *dwingende omstandigheden* een *beperkte* inbreuk op *bepaalde* grondrechten gelaten. In de toelichting op de Gemeentewet zijn expliciet genoemd de vrijheid van meningsuiting (artikel 7 Grondwet) en de betogingsvrijheid (artikel 9 Grondwet).⁴⁷ Om op grondrechten in te grijpen ligt de drempel voor het uitvaardigen van een noodbevel hoger. Om een grondrecht, zoals het recht op vergadering (artikel 9 lid 1 Grondwet) te mogen beperken, dient er sprake te zijn van een situatie die zich laat kwalificeren als bestuurlijke overmacht.⁴⁸ De rechter toetst de noodzaak voor het opleggen van het noodbevel in dat geval intensief. Net als bij de lichte bevelsbevoegdheid is het beperken van een grondrecht door middel van een noodbevel enkel mogelijk bij (i)

een formele wet die voor dit doel in het leven is geroepen, (ii) die vastlegt welk specifiek grondrecht mag worden beperkt en (iii) die de omvang van de beperking bepaalt (zie paragraaf 3.1.1).

Het recht op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer is niet in de opsomming genoemd van grondrechten die met het noodbevel beperkt kunnen worden. Toch laat de Afdeling onder omstandigheden een beperking van het grondrecht op de persoonlijke levenssfeer toe.⁴⁹ In dat geval moet echter gemotiveerd worden dat het recht op leven (artikel 2 EVRM) wordt bedreigd en aan dit recht meer gewicht toekomt dan aan het recht op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Ook zijn beperkingen op de verdragsrechtelijk beschermde bewegingsvrijheid met een noodbevel aanvaard (artikel 2 4^e Protocol EVRM en artikel 12 VN-verdrag voor Burgerrechten en Politieke Rechten).⁵⁰ Enkel in die situatie, dat het recht op leven of de bewegingsvrijheid in het geding is, is het toegelaten om met een noodbevel het recht op de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer te beperken.

3.3 *Het internetverbod met APV als basis*

Bij de bespreking van de bevelsbevoegdheden is reeds aangegeven dat de burgemeester, voordat hij van de lichte bevelsbevoegdheid gebruikmaakt, moet nagaan of er een vergelijkbare, meer expliciete bevoegdheid in de gemeentelijke verordening voorhanden is (paragraaf 3.1.3). Ook bij het noodbevel is gelet op de proportionaliteits- en subsidiariteitstoets relevant of er een minder vergaande bevoegdheid in – bijvoorbeeld – de APV geregeld is (paragraaf 3.2.2). Deze eis wordt in de jurisprudentie gesteld tegen de achtergrond dat de gemeenteraad als hoogste orgaan van de gemeente de taak heeft om het gewenste niveau van orde en rust in de desbetreffende gemeente te bepalen. De raad kan het takenpakket van de burgemeester – als orgaan dat de openbare orde handhaaft – derhalve beïnvloeden door normen in de APV op te nemen (artikel 147, 149 Gemeentewet).⁵¹

In het kader van het internetverbod is relevant dat in veel APV's zogenoemde gebieds- of verblijfsverboden zijn opgenomen. Deze bepalingen hebben als overeenkomst dat deze beperkt zijn tot bepaalde (nader aan te wijzen) fysieke (overlast)gebieden.⁵² Ik heb in gemeentelijke verordeningen geen verboden aangetroffen die zich expliciet tot het internet of de onlinewereld richten. Het zou nuttig zijn om te onderzoeken of gemeenteraden het niveau van de openbare

44 *Kamerstukken II* 1985/86, 19403, nr. 3, p. 150.

45 A.J. Wierenga, C. Post & J. Koornstra, *Naar handhaafbare noodbevelen en noodverordeningen. Een analyse van het gemeentelijke noodrecht*, Amsterdam: Reed Business 2016, p. 27-28.

46 A.J. Wierenga & C. Post, 'Discutabele noodmaatregelen bij een verhit debat', *NJB* 2016/342.

47 *Kamerstukken II* 1985/86, 19403, nr. 3, p. 150-151 en *Kamerstukken I* 1990/91, 19403, nr. 64b, p. 16-17; zie voor de toepassing ABRvS 21 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2820, *Gst.* 2020/50, m.nt. B.J.P.G. Roozendaal & M. Buitenhuis.

48 ABRvS 21 augustus 2020, ECLI:NL:RVS:2019:2820, *Gst.* 2020/50, m.nt. B.J.P.G. Roozendaal & M. Buitenhuis.

49 ABRs 9 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2839, *Gst.* 2021/91, m.nt. B.J.P.G. Roozendaal & M. Buitenhuis; M.A.D.W. de Jong e.a., *Orde in de openbare orde*, Deventer: Wolters Kluwer 2017, p. 68, 75 en 79.

50 EHRM 2 juni 2002, ECLI:NL:HR:2002:AE1544, *Gst.* 200/121, m.nt. D.E. Bunschoten.

51 *Kamerstukken II*, 1988/89, 19403, nr. 10, p. 89; A.J. Wierenga, B.W.A. Jue-Volker & A.E. van Rooij, 'Preadviezen Jonge VAR - Openbare-orde-recht in ontwikkeling', in: *Pre-advies Jonge Var-reeks 14*, Den Haag: Boom Juridisch: 2016, p. 20; A.E.M. van den Berg, J.H.A. van der Grinten & A.E. Schilder (red.), *Hoofdstukken openbare-orde-recht*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2015, p. 8.

52 Zie bijvoorbeeld: artikel 2.9 APV van de gemeente Amsterdam 2008; artikel 2:3 APV Utrecht 2010; artikel 2:60 Algemene Plaatselijke Verordening Breda 2018.

orde en rust kunnen beïnvloeden door een internetverbod in hun APV te regelen. De redenering daarbij kan zijn dat de democratische regulering via de APV vanuit de rechtszekerheid de voorkeur verdient ten opzichte van de ruim opgezette lichte bevelsbevoegdheid en het noodbevel, waarvan op voorhand niet vaststaat wat de inhoud daarvan is.⁵³

Wel blijkt uit de praktijk dat gemeenten op een creatieve vorm invulling geven aan hun APV die zich op de fysieke wereld richt. Zo baseerde de burgemeester van de gemeente Utrecht een online gebiedsverbod op de reguliere APV-bepaling in artikel 2.2 lid 1 sub g Algemene Plaatselijke Verordening Utrecht 2010, dat verbiedt op of aan een openbare plaats of in een voor publiek toegankelijk gebouw, op enigerlei wijze door uitdagend gedrag aanleiding te geven tot wanordelijkheden.⁵⁴

3.3.1 Verordeningen die de raad nodig oordeelt

De gemeenteraad maakt de verordeningen die hij in het belang van de gemeente nodig oordeelt (artikel 147 en 149 Gemeentewet). Bij het vaststellen van verordeningen komt de raad beleids- en beoordelingsruimte toe.⁵⁵ De bevoegdheid van de gemeenteraad om regels in de APV op te nemen kent zijn begrenzing in de territoriale afbakening en de zogenoemde onder- en bovengrens.⁵⁶

3.3.2 Territoriale afbakening

De eerste vraag die opkomt bij een door een gemeentebestuur gesteld internetverbod in de APV is of dit niet buiten de territoriale competentie van een gemeentebestuur valt. Dit vereiste houdt in dat dat de APV-bepaling territoriaal afgebakend moet zijn en beperkt moet zijn tot het grondgebied van de gemeente.

In lijn hiermee kan worden gewezen op een Afdelingsuitspraak van 6 mei 2020.⁵⁷ Hier deed de Afdeling uitspraak over een in de APV van de gemeente Amsterdam opgenomen verbod om escortactiviteiten te mogen verrichten. In het geval dat dat zich voordeed, werden de escortactiviteiten via advertenties op het internet aangeboden. Eiser betoogde dat het college niet bevoegd was om het verbod te handhaven, omdat alleen de gemeente waar het escortbedrijf is gevestigd dan wel waar de bemiddeling plaatsvindt, bevoegd is om handhavend op te treden. De Afdeling keek bij de beoordeling of het APV-verbod was overtreden echter niet naar de plaats waar de bemiddeling plaatsvindt (het internet in brede zin), maar naar de plaats waar de activiteit zich op richt, dat was in dit geval de gemeente Amsterdam.

Dat was voor de Afdeling bepalend voor het oordeel dat het college van B&W van de gemeente Amsterdam bevoegd was om het verbod te handhaven. Hoewel het regelen van een internetverbod in de APV iets anders is dan een escortverbod, zou ook hier de redenering kunnen worden gevolgd dat voor het opleggen van het internetverbod niet de plaats waar de uiting wordt gedaan (het internet) doorslaggevend is, maar de plaats waar het (internet)verbod wordt overtreden. De burgemeester van de gemeente waar de gedraging zich op richt zou, die lijn volgend, bevoegd zijn om het internetverbod op te leggen, indien daarvoor een grondslag in de APV geregeld is. De territoriale grens hoeft dan niet noodzakelijk aan de formulering van een internetverbod in de APV in de weg te staan, zolang de inhoud van het internetverbod wordt gekoppeld aan de plaats waar de ordeverstoring zich voordoet of zich mogelijk zal openbaren.

Ter illustratie: stel dat ik, terwijl ik in Amsterdam ben, een tweet plaats dat ik in Haarlem wil gaan rellen. In dat geval is de burgemeester van Haarlem de aangewezen burgemeester om tegen de ordeverstoring maatregelen te treffen.

3.3.3 Ondergrens: gemeentelijke huishouding

De bevoegdheid van de gemeenteraad om regels in de APV op te nemen is beperkt tot de gemeentelijke huishouding (artikel 108 lid 1 Gemeentewet). Dit wordt ook wel de 'ondergrens' van de gemeentelijke verordende bevoegdheid genoemd. Wanneer de gemeentelijke verordening hiermee in strijd is, kan deze onverbindend worden verklaard. Wat de gemeentelijke huishouding is, wordt niet in de wet omschreven en behoort tot de gemeentelijke autonomie.⁵⁸ In ieder geval is vereist dat de verordening het openbaar belang van de gemeente moet raken en de gemeenteraad niet mag treden in 'eene regelingen der bijzondere belangen der ingezetenen'.⁵⁹ De afweging die hieraan ten grondslag ligt wordt terughoudend getoetst en beperkt zich tot de vraag of een verordening in het belang van de gemeentelijke huishouding is.⁶⁰ Het lijkt mij dat de gemeenteraad kan motiveren dat een internetverbod in het belang van de gemeente is indien de openbare orde in zijn gemeente wordt gestoord. De ondergrens hoeft dan niet in de weg te staan aan het opnemen van een grondslag voor het internetverbod in de APV.

3.3.4 Bovengrens: onderwerp waarin door hogere regelgeving is voorzien

Artikel 121 Gemeentewet voorziet in de bovengrens. Deze bepaling regelt dat de bevoegdheid tot het maken van een gemeentelijke verordening, ten aanzien van het onderwerp waarin door hogere regelgeving is voorzien, wordt

53 M.A.D.W. de Jong e.a., *Orde in de openbare orde*, Deventer: Wolters Kluwer 2017, p. 29.

<https://www.rijksoverheid.nl/regering/bewindspersonen/dilanyesilgoz-zegerius/documenten/kamerstukken/2022/01/28/antwoorden-kamervragen-over-het-bericht-jongens-17-krijgt-allereerste-online-gebiedsverbod-in-nederland-maar-wat-betekent-dat-eigenlijk>.

54 Ministerie van Justitie en Veiligheid, 'Antwoorden Kamervragen over het bericht dat jongen 17 allereerste online gebiedsverbod in Nederland krijgt', 28 januari 2022.

55 ABRvS 17 april 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ7770.

56 C.A.J.M. Kortmann e.a., *Constitutioneel recht*, Deventer: Wolters Kluwer 2021, p. 535.

57 ABRvS 6 mei 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1187, AB 1996/204, m.nt. L.J.J. Rogier.

58 Zie voor de toepassing bijvoorbeeld ABRvS 2 april 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BC8477, AB 2008/355, m.nt. J.G. Brouwer & A.E. Schilder; ABRvS 21 juni 2006, ECLI:NL:2006:AX9065.

59 HR 25 maart 1912, W 9322, Gst. 3179; HR 12 juni 1962, ECLI:NL:HR:1962:AG2057 (*Anti-conceptiva Bergen op Zoom*); HR 9 januari 1968, ECLI:NL:HR:1968:AB4210, NJ 1968/105, m.nt. W.F. Prins (*Maastrichts schakelkastje*).

60 HR 8 april 1980, ECLI:NL:HR:1980:AC0292, NJ 1980/330, m.nt. A.L. Melai; zie ook HR 13 februari 1922, ECLI:NL:HR:1922:AG1784.

gehandhaafd voor zover die verordening met die hogere regelgeving niet in strijd is (de zogenoemde posterieure verordening).⁶¹ Dit betekent, kort gezegd, dat de gemeenteraad in zijn verordeningen geen regels mag stellen met eenzelfde doel als die door de centrale overheid gesteld zijn. In het geval van hetzelfde onderwerp is aanvulling toegestaan, mits de gemeentelijke verordening niet in strijd komt met de hogere regeling.⁶² Een verordening is in strijd met een hogere regeling, indien die hogere regeling uitputtend bedoeld is.⁶³ Laat de hogere regelgeving ruimte over voor aanvulling, dan kan de gemeentelijke verordening in stand blijven. Verder kan hogere regelgeving in een lokale verordening worden aangevuld, indien beide regelingen een ander doel (motief) beogen.⁶⁴

De lokale openbare orde is een onderwerp dat bij uitstek op gemeentelijk niveau wordt gehandhaafd en gereguleerd. Mij is geen wet- of regelgeving op nationaal of provinciaal niveau bekend die voorziet in de bevoegdheid om een internetverbod op te leggen.

3.3.5 Bovengrens: grondrechten

Bij de bovengrens zijn ook de grondrechten op nationaal en Europees niveau relevant. Zoals bij de bespreking van de lichte bevelsbevoegdheid aangegeven (paragraaf 3.1.1), zijn voor het opleggen van een internetverbod met name de vrijheid van meningsuiting (artikel 7 lid 3 Grondwet en artikel 10 EVRM), het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer (artikel 10 Grondwet en artikel 8 EVRM) en de bewegingsvrijheid van belang (artikel 2 4^e Protocol EVRM). Voor de beperking van de Europese rechten (artikel 2 EVRM en artikel 8 en 10 lid 2 EVRM) is niet vereist dat deze een grondslag heeft in een wet in formele zin. Voldoende is dat de beperking voldoende voorzienbaar is.⁶⁵ Daaraan kan ook invulling worden gegeven met een wet in materiële zin, zoals een APV.⁶⁶ Daarmee zou de APV – bij de juiste motivering – een voldoende basis kunnen zijn om het recht op de vrijheid van meningsuiting, privacy (artikel 8 EVRM) en bewegingsvrijheid te beperken.

Voor een beperking op artikel 7 (vrijheid van meningsuiting) en artikel 10 Grondwet (persoonlijke levenssfeer) is echter vereist dat deze een grondslag heeft in een wet in

formele zin.⁶⁷ Voor een beperking van de Grondwet lijkt een verordening dus onvoldoende basis voor het daarin opnemen van een internetverbod. Zo oordeelde de Afdeling op 28 augustus 1995 in het bekende arrest *Drugsband Venlo* dat een op de APV gebaseerde geslotenverklaring van een woning wegens ernstige drugsoverlast een beperking betreft van artikel 10 lid 1 Grondwet.⁶⁸ Ook voor de beperking van het openbaringsrecht als bedoeld in artikel 7 lid 3 Grondwet geldt dat daarvoor een grondslag in een formele wet vereist is.⁶⁹

Voor het antwoord op de vraag of de APV-bepaling waarmee een grondrecht beperkt wordt, de toetsing aan de beperkingensystematiek kan doorstaan, is de exacte invulling van die APV-bepaling echter doorslaggevend. Zo zou betoogd kunnen worden dat het niet expliciet opnemen van een internetverbod, maar het in plaats daarvan formuleren van een algemeen verbod op bijvoorbeeld het verstoren van de openbare orde of opruiing zoals op dit moment in enkele gemeentelijke APV's geregeld is,⁷⁰ dat gehandhaafd kan worden met een bestuursrechtelijke herstelsanctie zoals een last onder dwangsom, de grondwettelijke beperkingentoets mogelijk wél kan doorstaan. Dit, nu de uitwerking van de bestuurlijke maatregel die voor de overtreding van het verbod wordt opgelegd, afhankelijk is van de concrete maatregel. Het verbod zelf hoeft, deze redenering volgend, dan nog geen directe beperking van een grondrecht in te houden.⁷¹ De burgemeester zal in zijn motivering van de last onder dwangsom moeten aangeven dat de uitingen waarin wordt opgeroepen tot gewelddadigheden de overtreding vormen van het verbod om de openbare orde te verstoren. Indien deze APV-bepaling bijvoorbeeld gehandhaafd wordt met het opleggen van een last onder dwangsom aan een persoon die de openbare orde heeft verstoord, zou kunnen worden betoogd dat de vrijheid van meningsuiting hiermee niet wordt aangetast en het uiten van een mening niet geheel onmogelijk wordt gemaakt.⁷² In die lijn volgt uit een arrest van de Hoge Raad van 19 april 2005 dat het enkel gooien van een verfbommetje tegen de gouden koets geen vorm van meningsuiting behelst, aangezien geen deelname plaatsvindt aan enig debat⁷³, en dat niet iedere vorm van betoging valt onder de grondwettelijke bescherming.⁷⁴ Indien van die mogelijkheid gebruik wordt gemaakt, dan verdient het aanbeveling om in de omschrijving van het begrip 'openbare plaats' dat in veel APV's is opgenomen,

61 HR 21 maart 1961, ECLI:NL:HR:1961:128, NJ 1961/215 (*Winkelsluiting Ferwerderadeel*); ABRvS 11 januari 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AU9409, Gst. 2006/170, m.nt. S.A.J. Munneke (*Herplantplicht Apeldoorn*).

62 ABRvS 20 september 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AR2464, AB 2005/93, m.nt. S.A.J. Munneke; ABRvS 15 januari 2001, ECLI:NL:RVS:2001:AA9718, AB 2001/71, m.nt. A.E. Schilder; HR 13 oktober 2015, ECLI:NL:HR:2015:3031; HR 8 april 1980, ECLI:NL:HR:1980:AC0292.

63 HR 24 september 2021, ECLI:NL:HR:2021:1360, AB 2021/343, m.nt. F.J. van Ommeren; HR 15 december 2020, ECLI:NL:HR:2020:1993, AB 2021/191, m.nt. J.G. Brouwer & A.E. Schilder; Hof Amsterdam 9 oktober 2018, ECLI:NL:GHAMS:2018:3634; ABRvS 14 december 2015, ECLI:RVS:2016:3342; ABRvS 11 januari 2006, ECLI:NL:RVS:2006:QU9490, Gst. 2006/170, m.nt. S.A.J. Munneke; Rb. Amsterdam 13 oktober 2017, ECLI:NL:RBAMS:2017:7934.

64 HR 4 maart 1952, ECLI:NL:HR:1952:AG1979, NJ 1952/365 (*Emmense Baliekluivers*), HR 23 december 1980, ECLI:NL:HR:1980:AC7081, NJ 1981/171, m.nt. Th.W. van Veen (*APV Schiermonnikoog*).

65 EHRM 26 april 1979, ECLI:NL:XX:1979:AC6568, NJ 1980/146 (*Sunday Times*).

66 ABRvS 26 november 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4278, AB 2015/75, m.nt. H.E. Bröring.

67 A.K. Koekkoek, *De Grondwet, Een systematisch en artikelsgewijs commentaar*, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 2000, p. 155-178; zie voor de toepassing bijvoorbeeld ABRvS 26 november 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4278, AB 2015/75, m.nt. H.E. Bröring.

68 ABRvS van 28 augustus 1995, ECLI:NL:RVS:1995:AH6164, Gst. 1995-7019, 5, m.nt. H.Ph.J.A.M. Hennekens (*Drugsband Venlo*); zie ook ABRvS 4 juli 2001, ECLI:NL:RVS:2000:AA684, AB 2000/327, m.nt. L.J.A. Damen.

69 HR 28 november 1950, ECLI:NL:HR:1950:1 (*APV Tilburg*).

70 Zie bijvoorbeeld artikel 2:2 APV Utrecht.

71 Zie bijvoorbeeld het voorbeeld uit Utrecht: Gemeente Utrecht, 'Online gebiedsverbod voor man die opriep tot rellen in Utrecht', 26 november 2021, <https://www.utrecht.nl/nieuws/nieuwsbericht-gemeente-utrecht/online-gebiedsverbod-voor-man-die-opriep-tot-rellen-utrecht/>.

72 ABRvS 15 december 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BO7337.

73 HR 19 april 2005, ECLI:NL:HR:2005:AR7262 (*Verfbommetje*).

74 ABRvS 29 juli 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1835 (*Lawaaidemonstratie*).

expliciet naar het internet uit te breiden, zodat duidelijk is dat hieronder niet enkel een fysiek voor een ieder toegankelijke plaats wordt begrepen, maar dat daar expliciet ook het digitale domein onder valt.

In dit kader kan een voorbeeld worden genomen aan de Belgische gemeente Jette. In deze gemeente is de politie-verordening van toepassing verklaard op 'iedere reële of virtuele, voor het publiek toegankelijke ruimte'.

4. **Conclusie: internetverbod kent beperkingen, maar is niet onmogelijk**

In juridische zin zal het zeer lastig zijn om een internetverbod op de lichte bevelsbevoegdheid (artikel 172 lid 3 Gemeentewet) of een noodbevel (artikel 175 lid 1 Gemeentewet) te baseren. Hetzelfde geldt voor de APV als basis voor het internetverbod. Met name de grondrechten (de vrijheid van meningsuiting en het grondrecht tot de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer) kunnen aan het opleggen van een internetverbod met de lichte bevelsbevoegdheid of het noodbevel als basis in de weg staan. Wel zijn er aanknopingspunten. Die komen erop neer dat telkens per situatie moet worden gezien of en welke grondrechten er beperkt worden en of de situatie het opleggen van een internetverbod rechtvaardigt. Daarbij dient in ieder geval rekening te worden gehouden met 1) de aanleiding voor het internetverbod, 2) het grondrecht dat hiermee beperkt wordt en 3) de vraag of met het internetverbod het grondrecht rechtstreeks of indirect wordt beperkt. Het is echter niet gegarandeerd dat de bestuursrechter zich kan verenigen met de gedachte dat de burgemeestersbevoegdheden bedoeld zijn om deze in te zetten tegen ordeverstoringen met een aanleiding in het onlinedomein. Daarmee is allerm minst zeker of een internetverbod gebaseerd kan worden op de lichte bevelsbevoegdheid of een noodbevel en of deze besluiten de eindstreep zullen halen. Verder zou het nuttig en wenselijk zijn om aanvullend onderzoek te verrichten naar de mogelijkheid om in de gemeentelijke APV een internetverbod op te nemen.

Als eenmaal een basis is gevonden voor het opleggen van het internetverbod, dan verdient de uitvoerbaarheid ervan bijzondere aandacht. Daarop ga ik in het tweede deel van het tweeluik in, waarbij onder meer de Algemene Verordening Gegevensbescherming, de handhaafbaarheid van het internetverbod en de bekendmakingsperikelen aan de orde komen.