

Zaaknummer : 1165273
Team : Algemene en Juridische Zaken Heemstede
Portefeuillehouder : A.C. Nienhuis
Openbaarheid : Actief openbaar

ONDERWERP

Collegebericht: Beantwoording schriftelijke vragen HBB over APV artikel 2:1b

Vraag

Gelet op onderstaande uitspraak van de rechtbank Midden-Nederland 3 februari 2023 stelt HBB dat het aan de APV van Heemstede toegevoegde artikel 2:1b geen rechtskracht heeft. Is het college het daarmee eens? Zo ja, welke actie gaat het College ondernemen? Als het college het niet met deze stelling eens is: welke argumenten onderbouwen die mening van het college?

ECLI:NL:RBMNE:2023:375

De rechtbank oordeelt dat uit de APV of de toelichting daarop kan niet worden opgemaakt dat is bedoeld om (ook) een digitaal platform zoals een groepschat op Telegram aan te merken als 'openbare plaats'. Een (voor iedereen toegankelijke) groepschat op Telegram is weliswaar openbaar, maar het is geen plaats in de zin van de APV die binnen de bevoegdheden van de burgemeester valt.

De burgemeester geeft ook een onjuiste uitleg aan artikel 2:2, eerste lid, onder g, van de APV door te zeggen dat alleen de wanordelijkheden die dreigen te gebeuren zich op een openbare plaats moeten afspelen, maar dat het gedrag dat daartoe aanleiding geeft ook op een niet-fysieke plek kan plaatsvinden. De APV-bepaling is duidelijk bedoeld voor de situatie dat er op de openbare plaats uitdagend gedrag wordt vertoond dat aanleiding geeft tot wanordelijkheden.

Als de burgemeester wél zou worden gevolgd in haar uitleg van artikel 2:2, eerste lid, onder g, van de APV, zou dit leiden tot een ontoelaatbare beperking van de in artikel 7, derde lid, van de Grondwet neergelegde vrijheid van meningsuiting. In een gemeentelijke verordening mag de inhoud van uitlatingen niet aan banden worden gelegd. Het is een lokale regelgever (in dit geval de gemeenteraad) niet toegestaan om grondrechten te beperken wanneer een dergelijke beperking niet kan worden teruggevoerd op een wet in formele zin. De burgemeester was daarom niet bevoegd om aan eiser een last onder dwangsom op te leggen.

Antwoord

Nee, het college is niet van mening dat het aan de APV van Heemstede toegevoegde artikel 2:1b geen rechtskracht heeft.

Uitspraak rechtbank Midden Nederland

Deze uitspraak van de rechtbank Midden Nederland gaat over het besluit van de burgemeester van Utrecht. Zij had een last onder dwangsom opgelegd aan een inwoner om zich te onthouden van online uitlatingen (op social media) als dit uitdagend gedrag is wat aanleiding geeft tot wanordelijkheden.

De burgemeester had verwezen naar artikel 2:2, eerste lid, onder g, van de APV van Utrecht. Dit artikel houdt, voor zover hier relevant, een verbod in om op een openbare plaats op enigerlei wijze door uitdagend gedrag aanleiding te geven tot wanordelijkheden. De rechter zegt kort gezegd dat met een 'openbare plaats' alleen een fysieke plaats wordt bedoeld. En dat het artikel geen betrekking heeft op digitale uitingen. Dat betekent dat de inwoner door zijn online uitlatingen het in dit artikel neergelegde verbod niet heeft overtreden. De burgemeester was niet bevoegd om een last onder dwangsom aan de inwoner op te leggen met dit artikel als grondslag.

De rechter heeft niet gezegd dat het artikel niet opgenomen kan of mag worden in de APV.

Het artikel 2:2 in de APV van Utrecht komt in grote lijnen overeen met artikel 2:1a van de APV Heemstede.

Artikel 2:1b APV Heemstede Digitale ordeverstoring

Heemstede heeft, naast Almelo, in artikel 2:1b van de APV een specifieke bepaling over digitale ordeverstoring. Deze bepaling heeft de gemeente Utrecht niet in de APV staan. De uitspraak van de rechtbank Midden Nederland gaat niet over artikel 2:1b of een vergelijkbaar artikel over digitale ordeverstoring.

Artikel 2:1b beschermt de openbare orde, die door inzet van digitale middelen (internet en sociale media) verstoord wordt of waar een ernstig vrees voor bestaat. Wat in de virtuele ruimte gebeurt, kan immers tot een fysieke verstoring van de openbare orde leiden. Om misverstanden te voorkomen wordt benadrukt dat hier niet gaat om de beperking van de vrijheid van meningsuiting. Dat kan ook niet. De vrijheid van meningsuiting is neergelegd in artikel 7 van de Grondwet: het staat eenieder vrij om zijn of haar gedachten en gevoelens te openbaren, behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet. Artikel 2:1b brengt daar geen verandering in en kan daar ook geen verandering in brengen. Zo kan eenieder zijn gedachten, gevoelens en zelfs zijn ongenoegen uiten over allerlei

zaken. Dat betekent echter niet dat er opgeroepen mag worden om bijvoorbeeld te gaan rellen of plunderen met schade voor derden tot gevolg.

Uit de rechtspraak blijkt dat het online oproepen tot verstoring van de openbare orde strafbaar is. Zo hebben bijvoorbeeld de rechtszaken rondom de Blokkeerfriezen en Project X2 Enschede tot strafvervolging geleid met veroordeling van de personen die online oproepen tot verstoring¹.

In de praktijk zal van geval tot geval beoordeeld worden of sprake is van een verstoring van de openbare orde of ernstige vrees daarvoor. De burgemeester neemt pas een bestuurlijke maatregel als uit informatie van de politie blijkt dat een online uiting tot een fysieke verstoring van de openbare orde binnen het grondgebied van de gemeente kan leiden.

Bij overtreding van artikel 2:1b ligt handhavend optreden met een last onder dwangsom voor de hand met als doel de (geconstateerde) overtreding te beëindigen of te voorkomen.

Bijlage: 1

Artikel 2:2 APV Utrecht en artikelen 2:1a en 2:1b APV Heemstede

¹ Rechtbank Overijssel 4 oktober 2018, ECLI:NL:RBOVE:2018:3656, Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 31 oktober 2019, ECLI:NL:GHARL:2019:9290 en Hoge Raad 15 december 2020, ECLI:NL:HR:2020:2020

Artikel 2:2 APV Utrecht en artikelen 2:1a en 2:1b APV Heemstede

APV Utrecht

Artikel 2:2 Verstoring van de openbare orde e.d.

1. Onverminderd het bepaalde in de artikelen 424, 426 bis en 431 van het Wetboek van Strafrecht is het verboden op of aan een openbare plaats of in een voor publiek toegankelijk gebouw, op enigerlei wijze:
 - a. de orde te verstoren;
 - b. zich hinderlijk te gedragen;
 - c. personen lastig te vallen;
 - d. te vechten;
 - e. deel te nemen aan een samenshoring;
 - f. onnodig op te dringen of
 - g. door uitdagend gedrag aanleiding te geven tot wanordelikheden.
2. Het is verboden om in het geval van wanordelikheden of indien er ernstig gevaar voor het ontstaan daarvan dreigt, op de in het eerste lid genoemde plaatsen een voorwerp of stof kennelijk meegebracht om die orde te verstoren, bij zich te hebben.
3. Het is verboden zich te begeven of te bevinden op terreinen of openbare plaatsen, wanneer deze door of vanwege het bevoegde bestuursorgaan in het belang van de openbare veiligheid of ter voorkoming van wanordelikheden zijn afgezet.
4. Het is verboden een voorwerp dat ter afzetting of afsluiting van een gedeelte van de weg of vanwege het bevoegde gezag is aangebracht, te verplaatsen, te verwijderen of omver te halen.

APV Heemstede

Artikel 2:1a Openbare ordeverstoring

1. Onverminderd het bepaalde in de artikelen 424, 426bis en 431 van het Wetboek van Strafrecht is het verboden op een openbare plaats of in een voor het publiek toegankelijk gebouw, op enigerlei wijze de openbare orde te verstoren, dan wel met het oog op verstoring van de openbare orde:
 - a. zich hinderlijk te gedragen;
 - b. personen lastig te vallen;
 - c. te vechten;
 - d. deel te nemen aan een samenshoring;

- e. zich onnodig op te dringen; of
 - f. door uitdagend gedrag aanleiding te geven tot wanordelijkheden.
2. Het is verboden om in het geval van wanordelijkheden of indien ernstig gevaar dreigt voor het ontstaan van wanordelijkheden een voorwerp of stof bij zich te hebben op de in het eerste lid genoemde plaatsen met de kennelijke bedoeling de openbare orde te verstoren.

Artikel 2:1b Digitale ordeverstoring

1. Het is verboden om via digitale middelen, onder andere via internet, virtuele ruimtes en sociale media, uitingen te doen, te delen en/of in stand te laten, die kunnen leiden tot een fysieke verstoring van de openbare orde binnen het grondgebied van de gemeente, dan wel voor het ontstaan van een ernstige vrees daarvoor.
2. Onverminderd het bepaalde in artikel 54a van het Wetboek van Strafrecht is het beheerders van websites, domeinnaamhouders, hostingproviders en sociale mediaplatforms verboden uitingen, als bedoeld in het eerste lid, die via hun communicatiedienst worden gedaan:
- a. te delen of verder te (laten) verspreiden;
 - b. in stand te laten; of
 - c. online toegankelijk en/of zichtbaar te houden.
3. Beheerders van websites, domeinnaamhouders, hostingproviders en sociale mediaplatforms zijn verplicht om, op last van de burgemeester, uitingen als bedoeld in het eerste lid, te blokkeren, te verwijderen en verwijderd te houden, al dan niet via hun eigen notice-and-takedown procedures.