Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2025–2026

36 789 Voorstel van wet van het lid Michon-Derkzen tot Wijziging van de Gemeentewet en de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba in verband met de toevoeging van een bevoegdheid voor burgemeesters en gezaghebbers ter bevordering van de handhaving van de openbare orde met betrekking tot online oproepen (Wet online aangejaagde openbare-ordeverstoring)

Nr. 7 **BRIEF VAN DE TIJDELIJKE COMMISSIE GRONDRECHTEN EN CONSTITUTIONELE TOETSING**

Aan de Leden

Den Haag, 2 juli 2026

De tijdelijke commissie Grondrechten en constitutionele toetsing (hierna: de tijdelijke commissie) heeft tijdens haar procedurevergadering van 4 juni 2026 besloten, gelet op het dictum en het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State, een adviestraject te starten voor het initiatiefvoorstel van het lid Michon-Derkzen voor een Wet online aangejaagde openbare-ordeverstoring (36 789). De vaste commissie voor Justitie en Veiligheid is hierover geïnformeerd met een brief van 4 juni 2026 (2026Z12009).

Inhoud wetsvoorstel

Het initiatiefwetsvoorstel introduceert een nieuwe bevoegdheid voor burgemeesters om online berichten te laten verwijderen via een verwijderbevel. De burgemeester kan een verwijderbevel opleggen wanneer een online bericht de openbare orde binnen de eigen gemeentegrenzen ernstig verstoort, of wanneer er een ernstige vrees bestaat dat het tot een dergelijke ernstige verstoring van de openbare orde zal komen. Wanneer er geen gehoor wordt gegeven aan het verwijderbevel, kan de burgemeester een last onder dwangsom opleggen.

De initiatiefnemer acht deze aanvullende wettelijke bevoegdheid voor burgemeesters noodzakelijk omdat het steeds vaker voorkomt dat de openbare orde wordt verstoord op basis van online berichten. Voorbeelden hiervan zijn «Project X» in Haren, de avondklokrellen tijdens de coronapandemie of geweldsdelicten in de drillrapscene. Het handhaven van de openbare orde is een wettelijke taak van burgemeesters, maar in de praktijk hebben zij volgens de initiatiefnemer slechts beperkte mogelijkheden om effectief op te treden tegen *online* uitingen

kst-36789-7
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2026

waardoor de openbare orde kan worden verstoord. Zo liepen onder meer de burgemeesters van Amsterdam en Utrecht tegen de grenzen van hun wettelijke bevoegdheden aan toen zij poogden op te treden tegen online aangejaagde openbare-ordeverstoringen.[1] Omdat verschillende burgemeesters aangeven dat er een behoefte bestaat aan een nieuw bestuurlijk instrument, heeft de initiatiefnemer besloten dit initiatiefwetsvoorstel aanhangig te maken.

Grondrechtelijke aspecten van het initiatiefwetsvoorstel

De tijdelijke commissie merkt op dat de voorgestelde bevoegdheid voor burgemeesters om een verwijderbevel op te leggen raakt aan verschillende grondrechten. Zo raakt het initiatiefwetsvoorstel ten eerste aan de vrijheid van meningsuiting, omdat het verwijderbevel een inmenging betekent in de mogelijkheid van burgers om zich online te uiten. De vrijheid van meningsuiting is opgenomen in artikel 7 van de Grondwet en artikel 10 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). Wanneer in een online bericht wordt opgeroepen tot deelname aan een demonstratie, kan een verwijderbevel ten tweede raken aan de vrijheid van demonstratie.[2] Dit recht is opgenomen in artikel 9 van de Grondwet en artikel 11 van het EVRM. Omdat er bij het opleggen van een verwijderbevel persoonsgegevens worden verwerkt, is ten derde het recht op bescherming van persoonsgegevens van toepassing. Dit recht is opgenomen in artikel 10 van de Grondwet en artikel 8 van het EVRM.

De effectiviteit en noodzaak van het verwijderbevel

Wanneer een maatregel raakt aan grondrechten, volgt uit het EVRM onder meer dat overtuigend moet kunnen worden onderbouwd waarom die maatregel noodzakelijk is in een democratische samenleving. De effectiviteit van een maatregel speelt hierin een rol: wanneer een maatregel niet effectief is of hierover twijfel bestaat, kan dit van invloed zijn op de mate waarin overtuigend kan worden onderbouwd dat die maatregel daadwerkelijk noodzakelijk is. In dit verband geeft de Raad van State aan de zorgen van de initiatiefnemer over online activiteiten die openbare-ordeverstoringen veroorzaken weliswaar te delen, maar tegelijkertijd ernstige twijfels te hebben over de effectiviteit en de noodzaak van het verwijderbevel. De Raad van State adviseert de initiatiefnemer daarom om dragend te motiveren waarom de voorgestelde nieuwe bevoegdheid voor burgemeesters om een verwijderbevel op te leggen noodzakelijk is en het initiatiefwetsvoorstel hier zo nodig op aan te passen. Wanneer dit niet mogelijk is, adviseert de Raad van State om van het voorstel af te zien.

De Raad van State noemt een aantal voorbeelden van knelpunten die de effectiviteit van het verwijderbevel in de praktijk kunnen beïnvloeden. Zo kan een burgemeester alleen een verwijderbevel opleggen wanneer de (mogelijke) openbare-ordeverstoring zich binnen de eigen gemeentegrenzen voordoet. In de praktijk zal dit niet altijd duidelijk zijn. Hierdoor kan het ofwel niet duidelijk zijn welke burgemeester bevoegd is, ofwel zijn juist meerdere burgemeesters bevoegd. Ook wijst de Raad van State erop dat berichten online snel kunnen worden gedeeld, al dan niet in iets gewijzigde vorm. Bovendien vereist het op tijd ontdekken van een online

---

[1] Zie in dit kader Rb. Amsterdam (vzr.) 25 april 2024, ECLI:NL:RBAMS:2024:2351 en ABRvS 11 juni 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2627.

[2] Zie in dit kader onder meer: WODC-onderzoek, Het recht om te demonstreren in een democratische rechtsstaat (2025), p. 66. De Grondwet spreekt van «betoging» in plaats van «demonstratie». In navolging van het advies van de Raad van State spreekt de tijdelijke commissie in dit advies van de vrijheid van demonstratie.

bericht volgens de Raad van State een sterke online informatiepositie, terwijl niet duidelijk is of bijvoorbeeld de politie hiervoor voldoende is toegerust. Tot slot merkt de Raad van State op dat het voorgestelde verwijderbevel alleen ziet op berichten die op het openbare internet worden geplaatst. Dit roept volgens de Raad van State de vraag op in hoeverre oproepen tot openbare-ordeverstoringen in de praktijk op het openbare internet worden gedaan, of juist in besloten communicatiekanalen die buiten de reikwijdte van het initiatiefwetsvoorstel vallen.

In reactie op het advies van de Raad van State geeft de initiatiefnemer aan dat het verwijderbevel niet moet worden gezien als de enige effectieve maatregel die de burgemeester tot diens beschikking heeft bij het handhaven van de openbare orde. Volgens de initiatiefnemer is er ook niet één specifieke maatregel beschikbaar die alle problemen ten aanzien van online aangejaagde openbare-ordeverstoringen oplost. Het initiatiefwetsvoorstel beoogt dan ook niet om een alomvattende oplossing te bieden, maar moet worden gezien als een aanvullend instrument in de gereedschapskist van burgemeesters om hun wettelijke taken op het terrein van openbare orde goed te kunnen uitvoeren. Daarbij onderstreept de initiatiefnemer dat het initiatiefwetsvoorstel een reactie is op de gerechtvaardigde oproep van burgemeesters om te voorzien in een aanvullend wettelijk instrument.

De initiatiefnemer geeft bovendien aan dat er een aantal keuzes moest worden gemaakt tussen de effectiviteit van het verwijderbevel enerzijds en een te grote inmenging in grondrechten anderzijds. Zo zou het verbreden van het toepassingsbereik van het initiatiefwetsvoorstel tot het niet-openbare internet wellicht de effectiviteit van het verwijderbevel ten goede komen, maar zou dit ook leiden tot een meer indringende inmenging in grondrechten. Ook heeft de initiatiefnemer er niet voor gekozen om een bevelsbevoegdheid voor de burgemeester te creëren om een online bericht voor een bepaalde periode verwijderd te houden, omdat dit op gespannen voet zou staan met het censuurverbod dat is opgenomen in de Grondwet.

De tijdelijke commissie merkt op dat er in de Kamer verschillende keren aandacht is gevraagd voor het handelingsperspectief van burgemeesters ingeval van online aangejaagde openbare-ordeverstoringen. Zo hebben diverse Kamerleden – waaronder de initiatiefnemer[3] – hier in verschillende commissiedebatten aandacht voor gevraagd.[4] In de Kamer is ook aandacht besteed aan de effectiviteit en grondwettelijkheid van een eventuele aanvullende wettelijke bevoegdheid voor burgemeesters. In dit kader besloot de Minister van Justitie en Veiligheid in mei 2024 – na een onderzoek van de Landsadvocaat[5] – om niet te voorzien in een nieuwe wettelijke bevoegdheid voor burgemeesters, onder meer vanwege twijfels over de effectiviteit van een dergelijke nieuwe bevoegdheid.[6] Daarbij zette de Minister uiteen dat wanneer een maatregel niet effectief is, een inbreuk

---

[3] Kamerstukken II, 2023/24, 29 754, nr. 700 (Motie-Michon-Derkzen).

[4] Aanhangsel Handelingen II 2021/22, nr. 1489; Aanhangsel Handelingen II 2022/23, nrs. 1379 en 1938; Kamerstukken II 2022/23, 26 643, nr. 918; Kamerstukken II 2022/23, 28 479, nr. 89; Kamerstukken II 2022/23, 29 279, nr. 773; Kamerstukken II 2023/24, 29 911, nr. 428; Kamerstukken II 2023/24, 29 754, nr. 709 en Handelingen II 2023/24, nr. 33, item 8.

[5] Kamerstukken II 2023/24, 28 684, nr. 732.

[6] Zo wordt opgemerkt dat een verwijderbevel aan een specifieke persoon niet voorkomt dat derden die uiting overnemen en verder verspreiden, al dan niet in net andere bewoordingen. Ook wordt erop gewezen dat het in de praktijk lastig kan zijn om het verwijderbevel concreet af te dwingen vanwege de internationale aard van het internet, de rol van buitenlandse platforms en het gebruik van schuilnamen. Tot slot wordt erop gewezen dat online aangejaagde openbare-ordeverstoringen zich bij uitstek snel kunnen verplaatsen, terwijl de bevoegdheid van een burgemeester is gebonden aan de gemeentegrenzen.

op een grondrecht niet te rechtvaardigen is.[7] Ook wees de Minister op het bestaan van andere strafrechtelijke, civielrechtelijke en bestuursrechtelijke instrumenten om (online) openbare-ordeverstoringen aan te pakken.

De tijdelijke commissie onderstreept dat de discussie over de effectiviteit en daarmee de noodzaak van een eventuele aanvullende wettelijke bevoegdheid voor burgemeesters om op te treden tegen online aangejaagde openbare-ordeverstoringen vanuit constitutioneel oogpunt fundamenteel van aard is. Omdat er over de (discussie over de) effectiviteit al de nodige informatie beschikbaar is, gaat de tijdelijke commissie hier in dit advies niet opnieuw inhoudelijk op in.[8] Wel acht de tijdelijke commissie het van belang dat de beschikbare informatie wordt meegenomen bij de behandeling van het initiatiefwetsvoorstel, in het bijzonder bij het wegen van de noodzaak.

De tijdelijke commissie wijst erop dat er in de Kamer eerder aandacht is besteed aan de vraag of een aanvullende bestuursrechtelijke bevoegdheid voor burgemeesters om op te treden tegen online aangejaagde openbare-ordeverstoringen in de praktijk effectief zal zijn. Omdat deze discussie raakt aan de onderbouwing van de noodzaak van deze bevoegdheid – een vereiste dat voortvloeit uit het EVRM – adviseert de tijdelijke commissie de leden om deze informatie[9] mee te wegen bij de behandeling van het initiatiefwetsvoorstel.

De duidelijkheid en voorzienbaarheid van het verwijderbevel

Uit het EVRM en de Grondwet volgt dat een nieuwe wettelijke bevoegdheid voor burgemeesters om een verwijderbevel op te leggen voldoende duidelijk en voorzienbaar moet zijn. De achterliggende gedachte hiervan is dat het voor burgers in voldoende mate inzichtelijk moet zijn wanneer zij een verwijderbevel opgelegd kunnen krijgen, zodat zij hierop eventueel hun gedrag kunnen aanpassen.[10] Uit de Grondwet volgt daarnaast dat een inmenging in de vrijheid van meningsuiting vanwege de inhoud van een uiting alleen achteraf mag plaatsvinden, omdat er anders sprake zou zijn van censuur. Ook moet er voor het opleggen van een verwijderbevel een duidelijke en specifieke grondslag bestaan in een wet in formele zin. De bevoegdheid om regels te stellen over een inmenging in de vrijheid van meningsuiting vanwege de inhoud van een uiting mag volgens de Grondwet bovendien niet worden gedelegeerd aan lagere regelgevers. Dit delegatieverbod heeft ook gevolgen voor de kwaliteitseisen die aan de wettelijke grondslag voor het voorgestelde verwijderbevel worden gesteld: het is de formele wetgever niet toegestaan om door het gebruik van vage formuleringen in een wet het stellen van regels over een inmenging in grondrechten feitelijk alsnog

---

[7] Kamerstukken II 2023/24, 28 684, nr. 739.

[8] Zie in dit kader bijvoorbeeld ook: C.L.G.F.H. Albers, «Van «Project X» tot «Elsfest». Over online aangejaagde openbare-ordeverstoringen en de (on)mogelijkheden om daar een stokje voor te steken», Tijdschrift voor Constitutioneel Recht (2025).

[9] Zie in dit kader de Kamerbrief «Naar een veiliger samenleving» (Kamerstukken II 2023–2024, 28 684, nr. 739) en de analyse van de Landsadvocaat over de bestaande mogelijkheden om online aangejaagde openbare-ordeverstoringen tegen te gaan (Kamerstukken II 2023–2024, 28 684, nr. 732). Zie tevens Kamerstukken II 2017/18, 29 614, nr. 76, p. 12–13, waarin wordt ingegaan op de effectiviteit van aanvullende bestuurlijke bevoegdheden ten aanzien van online uitingen.

[10] Te vage criteria zoals «in strijd met de goede zeden» of een bevel «om van goed gedrag te zijn», zijn volgens het Hof bijvoorbeeld niet aanvaardbaar. Zie bijv. EHRM 25 november 1999 (Hashman en Harrup t. het Verenigd Koninkrijk).

aan een lager orgaan, zoals de burgemeester, over te laten.[11] Uit de wet zelf moet blijken hoever de grondrechtsbeperking gaat.

Met het oog op de eisen die het EVRM en de Grondwet stellen aan de voorzienbaarheid en duidelijkheid, merkt de Raad van State op dat de voorgestelde bevoegdheid voor burgemeesters om een verwijderbevel op te leggen in het initiatiefwetsvoorstel te ruim is geformuleerd. Dit komt volgens de Raad van State omdat het begrip «openbare orde» erg breed is, waardoor het voor burgers onvoldoende voorzienbaar is wanneer er een verwijderbevel kan worden opgelegd. Zo moet hieronder volgens de memorie van toelichting het «ordelijk verloop van het gemeenschapsleven ter plaatse worden verstaan», wat volgens de Raad van State te onbepaald is. Hierdoor wordt de invulling van het begrip «openbare orde» in de praktijk in belangrijke mate overgelaten aan burgemeesters en kunnen er verschillen ontstaan tussen gemeenten. Ook het feit dat een plaatser van een bericht geen aanjagende intentie hoeft te hebben en onduidelijkheid over wat het causale verband moet zijn tussen het online bericht en de (gevreesde) verstoring van de openbare orde, maken volgens de Raad van State dat het lastig voorzienbaar is wanneer er een verwijderbevel kan worden opgelegd.

In dit licht adviseert de Raad van State de initiatiefnemer om in het initiatiefwetsvoorstel duidelijker af te bakenen wanneer er een verwijderbevel kan worden opgelegd. Zo zou er volgens de Raad van State kunnen worden gedacht aan de mogelijkheid om een verwijderbevel niet op te leggen bij vrees voor een «verstoring van de openbare orde» zoals de initiatiefnemer voorstelt, maar in plaats daarvan te kiezen voor het nauwer afgebakende «(ernstige) wanordelijkheden».[12] Specifiek ten aanzien van de vrijheid van demonstratie merkt de Raad van State op dat de initiatiefnemer nog beperkt aandacht besteedt aan de verhouding van het verwijderbevel tot dit grondrecht. In dit kader wijst de Raad van State op Europese jurisprudentie, waaruit criteria volgen waar burgemeesters rekening mee moeten houden wanneer een verwijderbevel zowel raakt aan de vrijheid van meningsuiting als het demonstratierecht.[13] In de memorie van toelichting wordt hieraan volgens de Raad van State nog te weinig aandacht besteed.

In reactie op het advies van de Raad van State heeft de initiatiefnemer het initiatiefwetsvoorstel en de toelichting aangepast, door niet meer te spreken van een «verstoring van de openbare orde» maar van een «*ernstige* verstoring van de openbare orde» dan wel een ernstige vrees daarvoor. De bedoeling hiervan is om de situaties waarin de burgemeester een verwijderbevel kan opleggen nauwer af te bakenen, en inmengingen in de vrijheid van meningsuiting en het demonstratierecht te beperken tot die gevallen waarin dat strikt noodzakelijk en proportioneel is. De initiatiefnemer geeft aan hiermee aan te sluiten bij bestaande

---

[11] Kamerstukken II 1975/76, 13 872, nr. 3, p. 23. Vgl. in dit kader ook ABRvS 4 december 2024 (Femmes for Freedom), par. 5.2.1 en 5.2.2.

[12] De Raad van State wijst erop dat uit de grondwetsgeschiedenis volgt dat hiermee een nauwer criterium wordt beoogd dan het geval is bij het openbare ordebegrip. Zie: Kamerstukken II 1985/86, 19 427, nr. 3, p. 90.

[13] De Raad van State merkt hierbij op dat het Europees Hof de vrijheid van meningsuiting waar relevant interpreteert in het licht van de door het EVRM gewaarborgde demonstratievrijheid. Wat betreft de criteria kan onder meer worden gekeken naar: EHRM 30 april 2019 (Elvira Dmitriyeva t. Rusland), par. 86. Het gaat dan bijvoorbeeld om de vraag of er in een bericht wordt opgeroepen tot gewelddadige, wanordelijke of anderszins illegale handelingen tijdens een demonstatie. Ook wordt er gekeken naar andere criteria, zoals de vraag of in de oproep duidelijk is of sprake is van een verboden demonstratie, of de vraag of de wijze waarop de oproep wordt gedaan aanleiding geeft om te vrezen voor de rechten en belangen van anderen, of dat er juist wordt geprobeerd om de overlast van de demonstratie voor derden te beperken.

wettelijke begrippen die weliswaar contextafhankelijk zijn, maar waarvan niet kan worden gezegd dat de toepassing van deze begrippen onvoorzienbaar is voor burgers. Of er sprake is van een ernstige verstoring van de openbare orde, is volgens de initiatiefnemer onvermijdelijk casuïstisch van aard. Bij de weging van de ernst speelt volgens de initiatiefnemer mee of er sprake is van een strafbaar feit, van de aard, duur en intensiteit van de openbare-ordeverstoring en of er sprake is van substantiële schade of gevaar voor de gezondheid en veiligheid van personen.

De initiatiefnemer geeft aan dat de lat te hoog zou komen te liggen wanneer wordt gekozen voor de door de Raad van State geadviseerde formulering van «(ernstige) wanordelijkheden». Zo wijst de initiatiefnemer erop dat dit begrip nu alleen wordt gebruikt voor de noodbevels- en noodverordeningsbevoegdheid van de burgemeester. Daarbij merkt de initiatiefnemer op dat het advies van de Raad van State bovendien niet geheel eenduidig is, omdat er zowel wordt gesproken van «ernstige wanordelijkheden» als van «wanordelijkheden». Ook wijst de initiatiefnemer erop dat de term «wanordelijkheden» afkomstig is uit het demonstratierecht en niet wordt gebruikt in de Gemeentewet, in tegenstelling tot de gekozen formulering. Het introduceren van nieuwe termen in de Gemeentewet – waarin de bevoegdheid voor burgemeesters om een verwijderbevel op te leggen juist een plaats zou moeten krijgen – acht de initiatiefnemer onwenselijk. Tot slot heeft de initiatiefnemer de memorie van toelichting aangevuld met een passage over de vrijheid om te demonstreren, waarin erop wordt gewezen dat de door de Raad van State aangehaalde Europese jurisprudentie van toepassing is op het initiatiefwetsvoorstel.

De tijdelijke commissie merkt op dat de gekozen formulering bepalend is voor de gevallen waarin de burgemeester wel of geen verwijderbevel kan opleggen. Hierdoor speelt dit onderdeel van de wettekst een centrale rol in de weging van de duidelijkheid en voorzienbaarheid van het verwijderbevel, zoals vereist is volgens de Grondwet en het EVRM. Met de gewijzigde formulering «*ernstige* verstoring van de openbare orde» komt de initiatiefnemer gedeeltelijk tegemoet aan het advies van de Raad van State, waarbij de initiatiefnemer opmerkt dat het door de Raad van State voorgestelde criterium van «wanordelijkheden» te nauw wordt geacht. In dit verband benadrukt de tijdelijke commissie dat het EVRM en de Grondwet de initiatiefnemer de ruimte bieden om te kiezen voor een bepaalde formulering. Wel geldt daarbij dat de gekozen formulering voldoende specifiek moet zijn en dat het voor burgers in voldoende mate mogelijk moet zijn om op basis van de gekozen formulering te voorzien wanneer zij een verwijderbevel opgelegd kunnen krijgen. Ook zal de gekozen afbakening van situaties waarin een verwijderbevel kan worden opgelegd niet verder mogen gaan dan wat noodzakelijk is in een democratische samenleving.

In dit licht signaleert de tijdelijke commissie dat het voor de weging van het initiatiefwetsvoorstel – en in het bijzonder de voorzienbaarheid van de ondergrens van gevallen waarin volgens de initiatiefnemer een verwijderbevel kan worden opgelegd – van toegevoegde waarde zou zijn om meer inzicht te krijgen in de verschillen tussen de beide formuleringen. Zo zou de ondergrens van situaties waarin er volgens de initiatiefnemer een verwijderbevel moet kunnen worden opgelegd verder kunnen worden verduidelijkt door voorbeelden te noemen van situaties die wel kwalificeren als een «ernstige verstoring van de openbare orde», maar niet kwalificeren als «wanordelijkheden». Daarbij merkt de tijdelijke commissie op dat uit de wetsgeschiedenis volgt dat er met «wanordelijkheden» inderdaad een nauwer criterium wordt bedoeld dan het geval is bij

«verstoringen van de openbare orde».[14] Zo moet er in de eerste plaats worden gedacht aan (dreigend) strafbaar gedrag, al ontbreekt een wettelijke definitie van wanordelijkheden. De ernst van het delict – misdrijf of overtreding – doet er daarbij in beginsel niet toe: ook relatief lichte overtredingen kunnen wanordelijkheden opleveren.[15] Ook kan de context tot op zekere hoogte van belang zijn bij het beantwoorden van de vraag of er sprake is van wanordelijkheden.[16]

Ten aanzien van de vrijheid van demonstratie merkt de tijdelijke commissie tot slot op dat de initiatiefnemer in de memorie van toelichting en het nader rapport weliswaar kort stilstaat bij wat het EVRM hierover regelt, maar dat er nog niet wordt stilgestaan bij wat de Grondwet hierover zegt. Zoals de initiatiefnemer aangeeft, is de term «wanordelijkheden» in het Nederlandse demonstratierecht een bekend begrip. Zo speelt dit begrip een centrale rol in de Wet op de openbare manifestaties (WOM) op basis waarvan de burgemeester – onder voorwaarden – beperkingen mag stellen aan demonstraties, onder meer met oog op het voorkomen en bestrijden van wanordelijkheden.

De tijdelijke commissie wijst erop dat de desbetreffende gedelegeerde bevoegdheden in de WOM zijn gebaseerd op artikel 9, *tweede* lid van de Grondwet, op basis waarvan de formele wetgever bevoegdheden omtrent het stellen van regels over inmengingen in het demonstratierecht alleen mag delegeren aan lagere regelgevers met het oog op drie doeleinden: ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer of ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden. De afgebakende bevoegdheden die de burgemeester op basis van de WOM heeft, mogen alleen met het oog op die drie grondwettelijke doeleinden worden ingezet.[17] Een kanttekening die hierbij kan worden geplaatst, is dat artikel 9, *eerste* lid van de Grondwet de wetgever de ruimte biedt om in een wet in formele zin óók voor andere doeleinden beperkingen op het demonstratierecht mogelijk te maken, mits er hierbij geen delegatie aan lagere regelgevers plaatsvindt.[18] De tijdelijke commissie merkt op dat wanneer de (initiatief)wetgever hiervoor kiest, een dergelijke wettelijke grondslag – naast de andere eisen die de Grondwet en het EVRM hieraan stellen – voldoende duidelijk en voorzienbaar moet zijn om te voorkomen dat de invulling hiervan feitelijk alsnog aan een lagere regelgever wordt overgelaten.

Met het oog op het wegen van de duidelijkheid en voorzienbaarheid van een mogelijke inmenging in de vrijheid van meningsuiting en de vrijheid om te demonstreren, adviseert de tijdelijke commissie de leden om de initiatiefnemer te vragen te verduidelijken onder welke omstandigheden de burgemeester een verwijderbevel kan opleggen. Daarbij adviseert de tijdelijke commissie om de initiatiefnemer te vragen meer inzicht te geven in de verschillen tussen situaties waarin sprake is van een «ernstige verstoring van de openbare orde» en «wanordelijkheden», bijvoorbeeld door het geven van voorbeelden.

Ook adviseert de tijdelijke commissie de leden om de initiatiefnemer te vragen om een nadere reflectie op de verhouding van

---

[14] Kamerstukken II 1975/76, 13 872, nr. 4, p. 90.

[15] WODC-onderzoek, Het recht om te demonstreren in een democratische rechtsstaat (2025), p. 69, alwaar wordt verwezen naar: J.G. Brouwer & A.E. Schilder, Vrijheid en verantwoordelijkheid. Over het recht tot betoging en locatiebeperkingen (2021), p. 7.

[16] Idem.

[17] Daarbij volgt uit artikel 5, derde lid van de WOM dat de burgemeester geen beperkingen mag opleggen vanwege de inhoud van de te openbaren gedachten of gevoelens.

[18] Vgl. Hoge Raad, 24 maart 2026, ECLI:NL:HR:2026:483.

het verwijderbevel tot het grondwettelijk kader ten aanzien van de vrijheid om te demonstreren en de rol die het doel «bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden» daarin speelt.

De verwerking van persoonsgegevens voor het identificeren van personen

Om een verwijderbevel te kunnen opleggen, moet worden geïdentificeerd wie een bericht heeft geplaatst. Informatie hierover kan door gemeente-ambtenaren of de politie worden doorgegeven aan de burgemeester. Volgens de huidige regels mogen gemeenten en de politie enige mate van onderzoek verrichten in publiek toegankelijke (online) bronnen.[19] Dit onderzoek moet beperkt blijven tot een «niet meer dan beperkte inbreuk» in de bescherming van de persoonlijke levenssfeer.[20] Wanneer er méér onderzoek nodig is, geldt dat hiervoor een meer specifieke wettelijke grondslag nodig is omdat er persoonsgegevens worden verwerkt. Een dergelijke wettelijke grondslag bestaat op dit moment (nog) niet in het kader van de openbare-ordetaak en het initiatiefwetsvoorstel voorziet hierin evenmin. In dit licht wijst de Raad van State erop dat er veel situaties denkbaar zijn waarin de identiteit van een persoon niet direct duidelijk is, bijvoorbeeld omdat online berichten anoniem worden geplaatst. Het identificeren van een persoon vergt dan nader onderzoek, terwijl de grondslag voor de verwerking van persoonsgegevens voor dergelijk onderzoek naar persoonsgegevens in het kader van de openbare-ordetaak volgens de Raad van State momenteel niet evident is. De Raad van State merkt op dat hier in het initiatiefwetsvoorstel en de toelichting niet op wordt ingegaan, en adviseert om dit alsnog te doen.

In reactie op het advies van de Raad van State merkt de initiatiefnemer in algemene zin op dat het initiatiefwetsvoorstel niets verandert aan het bestaande wettelijke kader om informatie te vergaren. In het nader rapport en de memorie van toelichting staat de initiatiefnemer dan ook niet verder stil bij de eventuele verwerking van persoonsgegevens bij de uitvoering van het initiatiefwetsvoorstel. Wel besteedt de initiatiefnemer in de memorie van toelichting kort aandacht aan het concept-regeringsvoorstel voor een Wet gegevensvergaring openbare orde. In dit regeringsvoorstel – dat momenteel ter advisering is voorgelegd aan de Raad van State[21] – worden ruimere bevoegdheden voor de politie voorgesteld voor de verwerking van persoonsgegevens ter bescherming van de openbare orde. De inzet van deze bevoegdheid loopt via de burgemeester, die hiervoor toestemming van de rechter-commissaris dient te vragen. De initiatiefnemer merkt op dat dit regeringsvoorstel zal worden beoordeeld op het moment dat het naar de Tweede Kamer wordt gestuurd.

De tijdelijke commissie signaleert dat het niet ondenkbaar is dat online berichten in de praktijk anoniem of onder een pseudoniem worden geplaatst. Dat betekent dat er enige mate van onderzoek nodig kan zijn om de identiteit van deze personen vast te stellen, voordat een verwijder-bevel kan worden opgelegd. In dit verband wijst de tijdelijke commissie erop dat de grens van een «niet meer dan beperkte inbreuk» in de praktijk

---

[19] Voor de politie gaat het dan om artikel 3 van de Politiewet en voor gemeenten om artikel 172 van de Gemeentewet.

[20] Zie in dit kader onder meer: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Handreiking voor gemeenten voor online onderzoek bij het handhaven van de openbare orde (2023) en WODC-onderzoek, Internationale verkenning bevoegdheden online gegevensvergaring politie bij (dreigende) openbare ordeverstoringen (2025).

[21] Het wetsvoorstel is op 1 april 2026 aanhangig gemaakt bij de Raad van State (kenmerk: W16.26.00085/II). Ten tijde van de afronding van dit document was het advies van de Raad van State nog niet gepubliceerd.

mogelijk snel wordt bereikt.[22] De reden hiervoor is dat in publiek toegankelijke online bronnen niet alleen gegevens van feitelijke aard zijn te vinden, maar ook gegevens die gaan over gedrag, gevoelens, meningen, voorkeuren en sociale contacten. Die gegevens zijn vaak dusdanig met elkaar verknoopt dat deze niet altijd van elkaar te scheiden zijn.[23] Hierdoor kan er – zelfs wanneer dit niet het doel is – relatief snel een min of meer compleet beeld van iemands privéleven ontstaan, waarmee de grens van een «niet meer dan beperkte inbreuk» wordt bereikt en mogelijk overschreden.[24]

In dit licht acht de tijdelijke commissie het behulpzaam om meer duidelijkheid te krijgen over de vraag in hoeverre situaties waarin een online bericht is geplaatst door een persoon waarvan de identiteit niet direct duidelijk is, volgens de initiatiefnemer binnen de reikwijdte van het initiatiefwetsvoorstel vallen. Mocht de initiatiefnemer beogen dat het ook in die situaties mogelijk moet zijn om een verwijderbevel op te leggen, dan acht de tijdelijke commissie het van toegevoegde waarde om een reflectie te ontvangen van de initiatiefnemer in hoeverre er voor deze situaties een aanvullende wettelijke grondslag nodig is voor de verwerking van persoonsgegevens voor het onderzoeken van de identiteit van anonieme plaatsers van een online bericht. Hierbij zou de initiatiefnemer eventueel ook kunnen ingaan op de verhouding van het initiatiefwetsvoorstel tot het concept-regeringswetsvoorstel voor een Wet gegevensvergaring openbare orde.

De tijdelijke commissie adviseert de leden om de initiatiefnemer te vragen om te verduidelijken in hoeverre de situatie waarin een online bericht is geplaatst door een persoon waarvan de identiteit niet direct duidelijk is en er (enig) onderzoek nodig is om de identiteit van deze persoon vast te stellen, binnen de reikwijdte van het initiatiefwetsvoorstel valt.

Wanneer deze situatie binnen de reikwijdte van het initiatiefwetsvoorstel valt, adviseert de tijdelijke commissie de leden om de initiatiefnemer te vragen om een reflectie op de vraag in hoeverre er een (aanvullende) wettelijke grondslag nodig is voor de verwerking van persoonsgegevens ter identificatie van deze personen.

De hiervoor genoemde punten kunnen betrokken worden bij de verdere behandeling van het wetsvoorstel.

De voorzitter van de tijdelijke commissie Grondrechten en Constitutionele toetsing,
Bushoff

De griffier van de tijdelijke commissie Grondrechten en Constitutionele toetsing,
Kling

---

[22] Zie in dit kader onder meer: WODC-onderzoek, Internationale verkenning bevoegdheden online gegevensvergaring politie bij (dreigende) openbare ordeverstoringen (2025), p. 12–13.
[23] Memorie van toelichting, conceptwetsvoorstel Wet gegevensvergaring openbare orde, p. 6–7.
[24] Idem.