

See discussions, stats, and author profiles for this publication at: <https://www.researchgate.net/publication/361304652>

Bestuurlijke mogelijkheden en uitdagingen bij de aanpak van online aangejaagde ordeverstoringen

Chapter · June 2022

CITATIONS

2

READS

947

1 author:



Willem Bantema

NHL Stenden University of Applied Sciences

59 PUBLICATIONS 45 CITATIONS

SEE PROFILE

Bestuurlijke mogelijkheden en uitdagingen bij de aanpak van online aangejaagde ordeverstoringen

Willem Bantema

1. Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de mogelijkheden die gemeenten en burgemeesters hebben bij online handhaving ten behoeve van de openbare orde en veiligheid en de uitdagingen die ze daarbij ervaren. Dat hier aandacht aan wordt besteed is niet vanzelfsprekend. De gemeente heeft een duidelijke taak in de veiligheidszorg (bestaand principe), maar vulde die lange tijd niet in waar het gaat om digitalisering. Hierin schuilt een potentieel gevaar, want als de samenleving en (on)veiligheid digitaliseert en gemeenten niet meegaan, komt de veiligheidszorg buitenspel te staan. Oftewel: 'Wanneer de burgemeester (...) zich niet oriënteert op het handhaven van orde en veiligheid in het digitale domein en zijn/haar eigen actieve rol daarin, verschrompelt gaandeweg de bestuurlijke bijdrage in lokaal veiligheidsbeleid'.¹ Gemeenten en andere partijen hebben de laatste jaren tal van acties ondernomen om dat doemscenario te voorkomen, naar het zich laat aanzien met succes want *dat* gemeenten een rol hebben in digitale veiligheid is niet langer een punt van discussie.

Ook de actualiteit heeft bijgedragen aan het gemeentelijke bewustzijn op het gebied van digitale veiligheid. Door de door de uitbraak van Covid-19 is cybercrime sterk toegenomen en zijn er onder andere meer online aangejaagde ordeverstoringen waar te nemen. Zo zijn er cybercrimevoorbeelden van gemeenten die zijn gehackt waardoor hun dienstverlening stil is komen te liggen, maar ook ordeverstoringen die online worden aangejaagd, zoals de avondklokrellen en uit de hand gelopen demonstraties tegen coronamaatregelen en verstoringen als gevolg van zogenaamde drill-raps. Duidelijk is dat ook gemeenten geraakt worden door maatschappelijke en technologische ontwikkelingen en hierop moeten anticiperen. In de voorbeelden lopen twee zaken door elkaar heen, namelijk cybercrimebestrijding en ordehandhaving. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de ordehandhaving, omdat dit een typische gemeente taak is (bestuursrecht), terwijl de aanpak van cybercriminaliteit (handhaving) vooral strafrechtelijk bij het openbaar ministerie (hierna: OM) plaatsvindt.² De aanpak van online aangejaagde ordeverstoringen is een duidelijk voorbeeld van ordehandhaving met een digitale online context. Lessen die hierin naar voren komen zijn mogelijk ook toepasbaar voor andere contexten, zoals de aanpak van cybercrime als dat om online handhaving vraagt.

Er zijn mooie voorbeelden van het toegenomen bewustzijn en verantwoordelijkheid die burgemeesters en gemeenten nemen bij het voorkomen van ordeverstoringen die online worden aangejaagd. In november 2019 schrijft burgemeester Halsema van Amsterdam bijvoorbeeld in het voorwoord van de Amsterdamse 'Agenda Digitale Veiligheid': 'Als burgemeester van deze stad ben ik verantwoordelijk voor de openbare orde en veiligheid, waaronder ook de virtuele openbare ruimte.' Dat een burgemeester verantwoordelijkheid claimt voor de veiligheid in het digitale domein is een

¹ Stol en Strikwarda 2017.

² Gemeenten kunnen daar wel een rol spelen in het voorkomen ervan met hun regierol en vergroten van digitale weerbaarheid van inwoners en bedrijven. Zie ook hoofdstuk 20 (Oerlemans en Van Toor).

modern en tegelijk ook een juridisch interessant gegeven, maar zoals later wordt betoogd, ook niet zonder problemen. Recentelijk sloegen twaalf Nederlandse (heuse) cyberburgemeesters alarm over de aanpak van digitale onveiligheid op vier sporen. Het vierde en laatste spoor betrof de actualisering van wetgeving in de aanpak van online aangejaagde ordeverstoringen.³ Ook uit onderzoek blijkt dat de houding van burgemeesters zichtbaar is veranderd. Waar zij enkele jaren terug afwijzend stonden tegenover een rol in de handhaving van online aangejaagde ordeverstoringen⁴ voelt nu 71 procent van de burgemeesters zich verantwoordelijk voor bijvoorbeeld het voorkómen van online aangejaagde ordeverstoringen.⁵ Kortom, gemeenten en hun burgemeesters zijn in een volgende fase beland. Daarom wordt in dit hoofdstuk geen oproep gedaan voor meer aandacht voor digitale veiligheid, maar wordt juist veel aandacht besteed aan de mogelijkheden en beperkingen van gemeenten op een specifiek gemeentelijk taakgebied, namelijk de aanpak van online aangejaagde ordeverstoringen. Op dat terrein zijn al meerdere onderzoeken verricht. In dit hoofdstuk zal de beschikbare kennis op het gebied van online aangejaagde ordeverstoringen centraal staan.

Het hoofdstuk bestaat uit vijf delen. In het eerste deel wordt kort aandacht besteed aan de bestuurlijke agenda's op het gebied van digitalisering en wordt dieper ingegaan op de aanpak van online aangejaagde ordeverstoringen. In paragraaf 2 wordt er aandacht besteed aan maatschappelijke ontwikkelingen die bijdragen aan het begrijpen van online aangejaagde ordeverstoringen. Vanaf paragraaf 3 wordt de focus verlegd naar de bestuurlijke praktijk door aandacht te besteden aan juridische mogelijkheden en beperkingen van bestuursrechtelijke handhaving in het digitale domein. In de vierde paragraaf wordt aandacht besteed aan opvattingen, ervaringen en andere interventies die vanuit de praktijk worden aangedragen, want er zijn ook niet-juridische interventies die beproeft kunnen worden. In het vijfde en laatste deel wordt vooruitgekeken naar de toekomst en relevante vragen gesteld waar burgemeesters/gemeenten aan de slag kunnen gaan rondom de aanpak van online aangejaagde ordeverstoringen.

2. Gemeenten en de agenda digitale veiligheid

2.1. Bestuurlijke agenda's op het terrein van digitalisering

Na een lange aanloop hebben inmiddels steeds meer gemeenten aandacht voor digitale veiligheid in hun beleid.⁶ Landelijk zien we die aandacht met de Agenda Digitale veiligheid van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (hierna: VNG) en onder andere de City deal 'Lokale Weerbaarheid en Cybercrime'. De 'Agenda Digitale Veiligheid 2020-2024' van de VNG⁷ noemt drie gemeentelijke taakgebieden: (1) informatiebeveiliging, (2) digitale incidenten en -crisis en (3) digitale criminaliteit. De cyberburgemeesters voegen daar in hun oproep tot actie een vierde lijn aan toe die met name door Covid-19 sterk naar voren is gekomen, de aanpak van online aangejaagde ordeverstoringen.⁸ Deze is eerder al door Stol en Bantema benoemd als gemeentelijk taakgebied.⁹ Maar wat zijn precies online aangejaagde ordeverstoringen?

³ 'Cyberburgemeesters slaan alarm, *Binnenlands Bestuur* 16 april 2021.

⁴ Stol & Strikwerda 2017.

⁵ Bantema e.a., 2020.

⁶ Stol & Bantema, 2020.

⁷ VNG 2020.

⁸ 'Cyberburgemeesters slaan alarm, *Binnenlands Bestuur* 16 april 2021.

⁹ Stol & Bantema 2021.

a. Wat zijn online aangejaagde ordeverstoringen?

De eerste vraag is wat online aangejaagde ordeverstoringen zijn. De term verwijst naar een relatie tussen online gedragingen en offline ordeverstoringen. Bantema e.a. spreken van 'online activiteiten die de openbare orde bedreigen of verstoren'.¹⁰ In hun onderzoek maken zij een schematisch onderscheid tussen de plaats waar de orde verstorende activiteit plaatsvindt (online/offline) en de plek waar de ordeverstoring zelf plaatsvindt (online/offline). Dit leidt er uiteindelijk toe dat er een onderscheid gemaakt wordt tussen onlineactiviteiten met online-effecten (A), onlineactiviteiten en offline-effecten (B) en offlineactiviteiten met online-effecten (C). Uit de praktijkverkenning blijkt dat A moeilijk voorstelbaar is (online verstorende activiteiten en ordeverstoring online) en dat de uitwisseling tussen online en offline bij ordeverstoringen sterk door elkaar lopen. Anders gezegd, B en C zijn conceptueel te scheiden, maar in de praktijk niet te onderscheiden. Zo komt het bijvoorbeeld voor dat er op straat (offline) spanningen zijn die vervolgens online tot onrust leiden en vervolgens weer tot een ordeverstoring in het fysieke domein kunnen leiden. Anders gezegd, de online en de offlinewereld zijn sterk met elkaar verweven en versterken elkaar duidelijk. Daarom spreken Bantema e.a. van 'online aangejaagde ordeverstoringen' als openbare-ordeverstoringen waarbij het internet een aanjagende rol speelt.¹¹ Daarbij kunnen online activiteiten het startpunt zijn, maar ook een tussentijds katalysator die offline verstoringen/onrust versterken. Met name de schaalgrootte en de mogelijkheid om in korte tijd veel mensen te mobiliseren zijn een belangrijk aspect van het online aanjagen.

b. Welke voorbeelden zijn er van online aangejaagde ordeverstoringen?

Er zijn inmiddels talrijke voorbeelden van online aangejaagde ordeverstoringen. Project X Haren is misschien wel de bekendste.¹² In september 2012 verstuurde de vijftienjarige Merthe uit Haren via Facebook een open uitnodiging voor haar zestiende verjaardagsfeestje. Enkele Facebookgebruikers maakten hier gebruik van en door verspreiding werden massaal mensen uitgenodigd en ze gaven hier gehoor aan. De toenmalige burgemeester van Haren probeerde hun komst nog tegen te houden, in essentie met de boodschap 'er is geen feest'. Meer dan drieduizend jongeren kwamen toch voor een feest, met ernstige ongeregelheden als gevolg. Project X liet een falend openbaar bestuur zien dat niet voorbereid was op de massale organisatie via een veranderde digitale omgeving.

In een onderzoek van Bantema e.a. is gevraagd met welke casussen burgemeesters ervaring hebben.¹³ Daaruit blijkt dat burgemeesters relatief vaak ervaring hebben met demonstraties (38%), terugkeer van zedendelinquenten (31%), illegale feesten en evenementen (28%), online gedeelde beelden die tot onrust leiden (28%) acties gericht tegen vluchtelingen (28%) en hooligans (26%). Minder vaak hebben burgemeesters ervaring met online verstoring van de dienstverlening (7%), treitervloggers/influencers (8%), nepnieuws (11%) en illegale straatraces (17%). Anders gezegd, burgemeesters hebben de meeste ervaring met casussen die bekend zijn als klassieke openbare orde en veiligheidsthema's die online dus versterkt kunnen worden. Door de focus op fysieke effecten is het goed mogelijk dat gemeenten/burgemeesters geen zicht hebben op een groot deel van gedrag dat online speelt (ook onveiligheid), maar niet een duidelijk (direct) effect heeft op de fysieke orde.

¹⁰ Bantema e.a. 2018, p.

¹¹ Bantema e.a. 2020.

¹² Zie ook Adang, 2013.

¹³ Bantema e.a. 2020.

In de slotparagraaf van dit hoofdstuk zal daar dieper op worden ingegaan. Nu volgen eerste enkele voorbeelden van soorten oproepen en thema's. Dit zal niet een volledig overzicht zijn, maar wel een beeld geven van de relatie online/offline en het gebruik van sociale media in dergelijke gevallen.

Demonstraties blijken vooral verband te houden met de intocht van Sinterklaas, gele hesjes, asielzoekerscentra en vluchtelingen. Ook demonstraties voor dierenwelzijn, natuurbehoud en acties tegen verschillende soorten beleidsvoornemens van de gemeente of andere gemeentelijke initiatieven komen naar voren.¹⁴ De onlinecomponent is vooral mobilisatie en bereik (en het niet aangekondigd zijn van demonstraties zoals die fysiek wel worden gedaan). De oproep kan online zijn, maar soms is er ook sprake van een fysieke actie die online een tegenreactie oproept via sociale media. Online wordt opgeroepen tot actie op een specifieke plek (bijvoorbeeld bij het gemeentehuis) of tot het tekenen van een petitie of burgerinitiatief.

Feesten en evenementen gaan vaak over online oproepen tot Project-X-feesten, maar ook komen oproepen tot vechtpartijen, dansevenementen en straatraces naar voren. Vaak wordt opgeroepen om met veel mensen naar een specifieke plek te gaan. Een bijzondere casus betreft de zoektocht naar Willeke Dost (een zogenaamde *cold case*). Twee burgers bleven online oproepen tot het graven op een specifieke plek waar het lichaam te vinden zou zijn. Ze riepen via Facebook op tot het tekenen van een petitie en die kreeg al snel veel navolging. Er werd eveneens een ultimatum aan de politie gesteld. Wanneer de politie niet tijdig zou gaan graven zou men, de burgers, zelf gaan graven op de aangegeven plek, dat zich nota bene ook nog op privéterrein bevond. Ook hier blijken sociale media een effectieve manier om onrust te verspreiden en mensen te mobiliseren voor een specifiek doel, in dit geval het graven op een specifieke plek.

Zeden gerelateerde ordeverstoringen komen geregeld voor. Denk bijvoorbeeld aan de terugkeer van zedendelinquenten en daaropvolgende maatschappelijk onrust en soms verzet (starten van een petitie). Ook wordt een voorbeeld genoemd van een jongen die een meisje zou hebben betast wat weer een golf van verontwaardiging opleverde online en fysieke acties die ervoor zorgden dat de verdachte in onveilige of onprettige situaties terecht kwam. In het geval van de specifieke jongeman was dat extra pijnlijk, omdat de beschuldiging ook nog eens onterecht bleek te zijn. Een ander voorbeeld betrof het gebruik van het internet door jonge homo-en-pedo-jagers. Ze lokten via een dating-app (Grindr) mensen naar fysieke plekken om hen daar vervolgens met meerdere mensen te belagen.

Voor sommige lezers is het concept straatraces allicht onbekend. Deze categorie verschilt niet veel van de illegale feesten en evenementen. In dit specifieke geval worden via sociale media grote groepen mensen op de been gebracht voor het houden van een race op de openbare wegen. De specifieke casussen verschillen in hun bedreigende karakter voor de openbare orde. Een van de onschuldige varianten betreft het 'luilakken', een traditie in sommige gemeenten om op Koningsdag al heel vroeg met allerlei bromfietsen en omgebouwde auto's de plaatselijke bevolking wakker te maken. In een van de voorbeelden werd het minder onschuldig doordat ook (opgevoerde) 45-km auto's werden ingezet en er beelden waren gedeeld op sociale media waarbij een zeer grote groep te zien was die zich op een parkeerplaats had verzameld. Die specifieke parkeerplaats was niet in de gemeente van de betreffende burgemeester, maar de oproep maakte wel duidelijk dat ze intenties hadden om uiteindelijk naar die betreffende gemeente te gaan. Andere voorbeelden betreffen meer

¹⁴ Bantema e.a. 2020, p. 2.

klassieke straatraces waarbij eveneens via Facebook of Twitter wordt opgeroepen tot een straatrace in een specifieke gemeente op een specifieke plek of tijd, bijvoorbeeld op een industrieterrein (meer dan 100 voertuigen) of ergens in de nacht/in het weekend.

Er zijn ook voorbeelden waarbij het delen of verspreiden van online content tot onrust en mogelijk ordeverstoringen kan leiden. Een goed voorbeeld hiervan is de casus rondom de zogenaamde Brandarisbabe. Deze mevrouw, die als vuurtorenwachter op de Brandaris werkte, maakte indruk met mooie foto's van de omgeving en had maar liefst 10.000 volgers op Twitter. Op een gegeven moment viel het de burgemeester op dat ze in plaats van foto's andere berichten volgden die vooral gingen over dat ze gepest zou worden. Ook verscheen de betreffende vuurtorenwachster in het EO-programma 'gepest' en pakten landelijke media het nieuws op. Haar collega's en een deel van de mensen op sociale media waren van mening dat de betreffende mevrouw zelf leugens verspreidde en een belangrijke rol speelde in de pesterijen. Inmiddels was er op sociale media volgens de burgemeester een heuse internetoorlog ontstaan, waarbij het kamp 'vuurtorenmedewerkers' en het kamp 'Brandarisbabe' elkaar naar het leven stonden op sociale media en waarbij ook veel mensen van buiten het eiland zich ermee gingen bemoeien. Hier werd duidelijk dat sociale media bestaande spanningen kan vergroten.

Casussen rond nepnieuws zijn amper genoemd door burgemeesters, maar dat voorbeeld zou wel eens het probleem van de toekomst kunnen zijn en in het kielzog daarvan ook *deepfake* nepnieuws, waarbij gebruik wordt gemaakt van kunstmatige intelligentie om beeldmateriaal te fabriceren. Dit zijn bijvoorbeeld video's van specifieke personen (zoals Donald Trump) die niet van echt te onderscheiden zijn. Er wordt hier niet ingegaan op definities van nepnieuws, maar er zal wel kort een voorbeeld genoemd worden. Het komt uit Frankrijk. Er circuleerde een filmpje op sociale media, waarbij een man aangaf dat mensen goed op hun eigen familie moeten letten, omdat zigeuners in witte busjes kinderen ontvoeren om ze te prostitueren en hun organen te verhandelen. Volgens de lokale politie was er geen bewijs voor het verhaal en betrof het een gerucht. Desalniettemin gingen tientallen mannen uit de omgeving van Parijs er die avond met stenen en messen op uit om Roma te bedreigen en benzine over hun auto's te gooien.¹⁵

3. Maatschappelijke ontwikkelingen die relevant zijn voor het begrijpen van online aangejaagde ordeverstoringen

In de vorige paragraaf is aandacht besteed aan een definitie van online aangejaagde ordeverstoringen en zijn er enige actuele voorbeelden uit onderzoek en uit de media naar voren gekomen die een beeld geven van de verschillende uitingsvormen van online aangejaagde ordeverstoringen. In deze paragraaf worden online aangejaagde ordeverstoringen vanuit maatschappelijke ontwikkelingen nader beschouwd.¹⁶ –Inzicht in de maatschappelijke processen dragen bij aan het beter begrijpen van online aangejaagde ordeverstoringen en maken het mogelijk gericht na te denken over (juridische) interventies en door (lokale) overheden.

¹⁶ Deze beschouwing is gebaseerd op recent verschenen onderzoek over taken van het lokaal bestuur in een digitale samenleving. Zie Stol & Bantema 2021.

3.1. Toegenomen organisatievermogen

Voor gemeenten is het bekendste voorbeeld vermoedelijk 'project X' in 2012 dat eerder al is genoemd. Wanneer verder wordt teruggegaan in de tijd blijken er nog (veel) oudere voorbeelden te zijn. In 1997 organiseerden hooligans per SMS een vechtpartij in een weiland bij Beverwijk, waarbij een dode viel. Dit kan beschouwd worden als een van de eerste gedocumenteerde online aangejaagde ordeverstoringen, waarin in ieder geval gebruik is gemaakt van technologie.

Een eerste maatschappelijk relevant aspect dat hier benoemd kan worden is het toegenomen organisatievermogen van burgers. Digitale hulpmiddelen verschaffen burgers de mogelijkheid om zich eenvoudig te organiseren. Zij maken daarvan volop gebruik en dat heeft in sommige gevallen een duidelijk effect op openbare orde en veiligheid. Vandaag de dag speelt digitale communicatie een rol bij veel ordeverstoringen en demonstraties. Als we 'Beverwijk' beschouwen als een illustratie van digitaal organisatievermogen, dan kunnen we stellen dat deze ontwikkeling als bijna vijftientig jaar gaande is. Wie dus anno 2022 verrast is, heeft niet opgelet. Na de lange aanloop waarin het fenomeen is gegroeid, zijn online aangejaagde ordeverstoringen tegenwoordig geen bijzonderheid meer. Eerder lijken nu ordeverstoringen die niet online worden aangejaagd de uitzondering.

Het is wel goed om te benoemen dat deze ontwikkeling ook bijdraagt aan de openbare orde en veiligheid. Zo gebruiken mensen de digitale mogelijkheden niet enkel om rellen te organiseren, maar óók om bij te dragen aan openbare orde en veiligheid. Denk bijvoorbeeld ook aan Whatsapp-buurtpreventiegroepen.¹⁷ De familie van de vermiste Anne Faber organiseerde in 2019 zelf de zoektocht naar hun Anne. Dat was meer dan de politie deed en die heeft daar vervolgens haar voordeel mee kunnen doen.¹⁸ In januari 2021 organiseren voetbalsupporters zich in Den Bosch, Maastricht en Alkmaar om te voorkomen dat relschoppers de stad vernielen of winkels plunderen.¹⁹

3.2 Echtheidscomplexiteit

Naast dat burgers zich makkelijker kunnen organiseren door technologische ontwikkelingen/hulpmiddelen hebben ze wél moeite om vast te stellen wat echt is en wat nep. 'Offline hebben we bijvoorbeeld identificatiepapieren met echtheidskenmerken, geld met echtheidskenmerken en gebouwen met echtheidskenmerken.'²⁰ Online is dat niet op vergelijkbare wijze ontwikkeld. Offline kunnen we mensen herkennen, online kan je niet zien met wie je in contact staat. 'Het probleem is fundamenteel, want het gaat om de vraag hoe van twee identiek lijkende dingen kan worden bepaald welke echt is en welke niet.'²¹ Burgers hebben last van echtheidscomplexiteit bij bijvoorbeeld online aankopen of online nieuwsberichten. De overheid moet omgaan met echtheidscomplexiteit bij opsporing en ordehandhaving.

Echtheidscomplexiteit is een groot probleem en baart zorgen, want zonder idee van wat echt of nep is, waar of onwaar, verliezen mensen hun oriëntatie en houvast. Politiek relevante en relatief nieuwe dimensies van echtheidscomplexiteit zijn verschijnselen als nepnieuws, troll-accounts en beïnvloeding van verkiezingen. Als we niet meer kunnen weten wat echt en waar is, hebben we ook niets meer in handen wat ons kan helpen omgaan met de andere complexiteitsdimensies. Het is dan ook geen toeval dat de digitalisering gepaard gaat

¹⁷ Van Eijk 2020, p. 167-190.

¹⁸ Lam & Kop 2020.

¹⁹ 'Voetbalsupporters door het hele land vormen front tegen relschoppers', *Nu.nl* 26 januari 2021.

²⁰ Jansen e.a. 2019, 108.

²¹ Jansen e.a. 2019, 108.

met de ontwikkeling van echtheids- en betrouwbaarheidskenmerken, zoals echtheidscertificaten en referenties (bv. het 'slotje' in de adresbalk van een website of een lijst met 'reviews'). In de volgende paragraaf wordt ingegaan op de bestuursrechtelijke complexiteit bij de aanpak van online aangejaagde ordeverstoringen.

4. Bestuursrechtelijke handhaving online

Tot nu toe is in dit hoofdstuk naar voren gekomen dat er verschillende soorten online aangejaagde ordeverstoringen zijn en dat de impact groot kan zijn binnen gemeenten. In deze paragraaf wordt ingegaan op de mogelijkheden van burgemeesters om online in te grijpen met hun bevoegdheden. Voordat daarop wordt ingegaan is er eerste aandacht voor de bevoegdheden van burgemeesters in algemene zin en wordt er kort aandacht besteed aan het karakter en het bestaan de virtuele publieke ruimte.

4.1 Nederlandse burgemeesters hebben veel bevoegdheden

Voordat verder wordt ingegaan op de online inzet van bevoegdheden zal hier nog kort een achtergrond worden geschetst van de positie van de burgemeester en van zijn bevoegdheden. Burgemeesters zijn onder andere verantwoordelijk voor de handhaving van de openbare orde en crisismangement. De burgemeesters beslissen over de inzet van politiediensten om de openbare veiligheid te waarborgen. Ze hebben bijvoorbeeld de bevoegdheid om illegale cannabisplantages te sluiten, mensen uit hun huizen te zetten als ze huiselijk geweld plegen en noodmaatregelen te nemen om bedreigingen van de openbare veiligheid en orde tegen te gaan. In geval van nood geeft de burgemeester leiding aan het crisisteam. In Nederland is een burgemeester een niet-verkozen bestuurlijke instantie die door de nationale overheid wordt aangesteld. De burgemeester is voorzitter van zowel het bestuur als de wetgevende raad van de gemeente en is verantwoordelijk voor de veiligheid en de openbare orde. Burgemeesters werken lokaal samen met de politie en het OM in een zogenaamde 'lokale driehoek'. Elke gemeente heeft zo'n driehoek. Zowel de burgemeester als de officier van justitie leiden de politie. Voor gemeenten en burgemeesters ligt de focus op het bestuursrecht, voor het OM op het strafrecht.

Artikel 172 Gemeentewet bepaalt dat de burgemeester belast is met de handhaving van de openbare orde en veiligheid en administratieve bevoegdheden heeft om hem in deze taak te ondersteunen. Volgens artikel 172 Gemeentewet omvat de handhaving "het handhaven en herstellen van de plaatselijke openbare orde en het verzekeren van de naleving in geval van niet-naleving, wanneer de orde en de rust in het plaatselijke openbare leven worden verstoord". Zo kunnen de administratieve bevoegdheden van de burgemeesters worden gebruikt om wanorde in het lokale openbare leven te voorkomen.

Voorbeelden van administratieve bevoegdheden om de openbare orde en veiligheid te reguleren zijn de oplegging van een preventieve dwangsom (om te voorkomen dat een overtreding daadwerkelijk plaatsvindt), een gebiedsverbod (de veroorzaker van overlast wordt voor een bepaalde periode uit een bepaald gebied geweerd) en een administratieve bevoegdheid om huizen te sluiten die gebruikt worden voor criminele activiteiten zoals drugshandel.²² Nederlandse burgemeesters onderscheiden zich hierin van veel buitenlandse collega's die aanmerkelijk minder bevoegdheden hebben. Nu wordt

²² Bruijn, Vols & Brouwer, 2018.

eerste kort ingegaan op de vraag of er ook online een publieke ruimte is en hoe die zich verhoudt tot de publieke ruimte zoals we die offline kennen.

4.2 Is er een virtuele of online publieke ruimte?

Eerder kwam naar voren dat Halsema een modern statement maakte door aan te geven niet alleen verantwoordelijk te zijn voor de fysieke openbare orde, maar ook voor virtuele openbare ruimten. In deze paragraaf wordt gekeken in hoeverre een dergelijke redenering standhoudt wanneer deze naar analogie wordt doorgetrokken naar het online domein.

Artikel 172 lid 1 Gemeentewet bepaalt dat de burgemeester belast is met de handhaving van de openbare orde. Het begrip 'openbare orde' is in de wet zelf niet verder uitgewerkt, maar de regering merkte in de memorie van antwoord op dat 'de openbare orde [...] beheerst [wordt] door een complex van rechtsregels dat ziet op het gewenste niveau van orde en rust in het openbare leven'.²³ In de literatuur wordt, steeds in iets andere bewoordingen, dit element van '*het gewenste niveau van orde en rust in het openbare leven*' eveneens centraal gesteld. In het rapport *Orde in de openbare orde* bijvoorbeeld wordt, mede op basis van die eerdere literatuur, de openbare orde gedefinieerd als 'het niveau van rust in de zin van "normale gang van zaken" in het voor het publiek toegankelijke domein, ofwel het openbare gemeenschapsleven'.²⁴

Het is in de juridische literatuur en rechtspraak gebruikelijk om het voor publiek toegankelijke domein onder te verdelen in enerzijds *openbare plaatsen* en anderzijds *voor publiek toegankelijke plaatsen*. Het onderscheid tussen deze twee is van belang, omdat de wet soms niet verwijst naar openbare, maar naar voor het publiek toegankelijke plaatsen, zoals in artikel 174 lid 1 Gemeentewet dat luidt: 'De burgemeester is belast met het toezicht op de openbare samenkomsten en gemakkelikheden alsmede op de voor het publiek openstaande gebouwen en daarbij behorende erven.'

Openbare plaatsen zijn plaatsen waar iedereen is toegelaten zonder enige vorm van belemmeringen in de zin van entreeheffing, melding vooraf of toestemming of voorwaarden van de eigenaar. Voorbeelden van openbare plaatsen zijn wegen, straten en pleinen, maar ook luchthaven Schiphol, waarmee is aangegeven dat een openbare plaats particulier eigendom kan zijn. Zo wijst Ruigrok erop dat zelfs het moeten betalen van entree voor bijvoorbeeld de opera niet betekent dat die plaats buiten het bereik van de burgemeester valt.²⁵ Voor het publiek toegankelijke plaatsen staan weliswaar eveneens open voor publiek, maar hier is het verblijf aan een bepaald doel verbonden en kan de eigenaar voorwaarden verbinden aan het verblijf. Andere voorbeelden van voor publiek toegankelijke plaatsen zijn stadions, restaurants, musea, ziekenhuizen en kerken. Tegenover openbare en voor het publiek toegankelijke plaatsen staan besloten plaatsen. Die zijn onder te verdelen in woningen en overige niet voor het publiek toegankelijke plaatsen. Hoe verhoudt deze systematiek wanneer deze naar analogie online wordt toegepast?

Gemakshalve wordt ervan uit gegaan dat alles wat offline geldt ook online moet gelden. De vraag is dan of in het online domein ook openbare en voor het publiek toegankelijke plaatsen te onderscheiden zijn. Om te beginnen is van belang dat openbaarheid offline niet vereist dat de overheid eigenaar is van de grond of het gebouw. Analoog daaraan geldt dan dat voor openbaarheid

²³ *Kamerstukken II* 1988/89, nr. 10, p. 89.

²⁴ De Jong e.a. 2017.

²⁵ Ruigrok 2012, p. 123.

online niet is vereist dat de hardware (technologisch substraat van genetwerkte ICT) in bezit is van de overheid. Een uitgebreid voorstel voor een analogieredenering doet Vols in zijn masterscriptie.²⁶ Met *toegankelijkheid* als criterium concludeert hij bijvoorbeeld dat een voor iedereen toegankelijke website gekwalificeerd moeten worden als een 'virtuele openbare plaats'.

Wanneer deze analogie wordt doorgezet kunnen veel plaatsen bedacht worden waar eenieder zonder belemmering of voorwaarden van de eigenaar toegelaten wordt. Denk bijvoorbeeld aan de vele websites waar voor het bezoeken ervan geen toegangsgegevens of lidmaatschap vereist zijn, zoals gemeentelijke websites. Naast de virtuele openbare plaatsen zijn er ook publieke plaatsen te onderscheiden. Virtueel valt te denken aan forums of websites waarvoor registratie vereist is, maar ook games en online gemeenschappen waaraan tegen betaling kan worden deelgenomen, maar waar iedereen welkom is. Zo gezien zijn er, vanuit een juridisch oogpunt gezien, naast fysieke openbare en publieke plaatsen ook virtuele openbare en voor publiek toegankelijke plaatsen te onderscheiden.²⁷

Uit onderzoek blijkt dat onder experts en burgemeesters vooral discussie is over eigenaarschap van die ruimte en over het bereik van de activiteiten van de mensen die op die plaats aanwezig zijn.²⁸ Zowel bij de fysieke plaatsen als bij de virtuele plaatsen is eigenaarschap door de overheid geen vereiste om van openbare of publieke plaatsen te kunnen spreken. Vanwege hun toegankelijkheid en het bereik van hetgeen op die plaats wordt geuit, zijn virtuele plaatsen al snel aan te merken als openbare of voor het publiek toegankelijke plaats. Wel kunnen afhankelijk van de software-instellingen die gebruikers hanteren, bepaalde ruimten meer of minder open zijn en dus een meer of minder een publiek karakter hebben.

De constatering dat het online domein niet enkel besloten ruimten kent, maar ook bestaat uit openbare dan wel voor het publiek toegankelijke delen, opent de mogelijkheid voor een online rol voor burgemeesters op het gebied van openbare ordehandhaving. Noodzakelijk is dat criterium waarschijnlijk niet voor het vervullen voor een rol. Een ander argument voor een actieve rol voor burgemeesters bij het onlinehandhaven betreft de duidelijke relatie tussen online uitingen en openbare gevolgen. Online uitingen kunnen duidelijk offline-effecten hebben binnen gemeenten. Daarvan zijn al meerdere voorbeelden naar voren genomen in dit hoofdstuk.

4.3 Knelpunten bij bestuursrechtelijke handhaving online

Bantema, Twickler, Munneke, Duchateau en Stol onderzochten of de bevoegdheden die Nederlandse burgemeesters hebben voor het handhaven van de openbare orde en veiligheid, ook in een online domein ingezet kunnen worden.²⁹ De vraagstelling van dat onderzoek was 'in hoeverre volstaan het bestuursrechtelijke instrumentarium en de bestuurlijke beleidsinstrumenten van de burgemeester om maatregelen te nemen tegen activiteiten in cyberspace³⁰ die de openbare orde bedreigen of verstoren? De bevindingen uit dat onderzoek worden in het navolgende kort weergegeven. Daarbij zal eerst worden ingegaan op de bevoegdheden die Nederlandse burgemeesters tot hun beschikking hebben en volgt daarna de juridische analyse met de belangrijkste knelpunten.³¹ Er zijn verschillende

²⁶ Vols, 2010, p. 42-45 en p. 69.

²⁷ Er is ook een praktijkdiscussie gevoerd over deze vraag. Deze is terug te lezen in Bantema 2018, p. X-X.

²⁸ Bantema e.a. 2018.

²⁹ Bantema, Twickler, Munneke, Duchateau & Stol 2018.

³⁰ Op andere plekken spreken we van het internet of online domein in plaats van cyberspace.

³¹ Voor meer details over de juridische analyse zie Bantema e.a. 2018, p. 53-83.

knelpunten naar voren gekomen die het moeilijk maken voor burgemeesters om hun bevoegdheden online te gebruiken.³² Praktijkopvattingen en ervaringen van burgemeesters worden buiten beschouwing gelaten in deze paragraaf.

Een eerste knelpunt betreft de mate waarin er een voldoende aangetoonde en directe samenhang is tussen onlinegedrag en offline verstoringen van de openbare orde. Enkele oproepen op Facebook zijn mogelijk niet voldoende, een oproep moet gedeeld worden met grote groepen mensen en er moeten dan ook nog de nodige mensen gehoor aan geven. Mogelijk speelt het expliciete karakter of de verwijzingen naar openbare orde bij dergelijke oproepen een rol bij het vaststellen van een verband tussen de uitingen en de (te verwachten) offline ordeverstoring.

Een tweede knelpunt betreft de onzekerheid over de identiteit van de overtreder of 'oproeper'. De mensen die uiteindelijk de openbare-ordeverstoring begaan zijn vaak andere mensen dan de mensen die oproepen op sociale media plaatsen of de mensen die deze oproepen delen. Het bestaan van zogenaamde troll-accounts maakt het nog complexer, wie is verantwoordelijk voor hun gedrag en kunnen zij worden geïdentificeerd?

Een derde knelpunt betreft de territoriale afbakening van de bestuurlijke bevoegdheden van de burgemeester. De bevoegdheden van de burgemeester zijn, in ieder geval tot op heden, afgebakend binnen de grenzen van de gemeente. Aangezien de openbare-ordebevoegdheden van de burgemeester gebonden zijn aan (de grenzen van) de betreffende gemeente én online oproepers zich buiten de grenzen van die gemeente kunnen bevinden en computerservers zelfs vaak buiten Nederland gevestigd zijn, is de vraag of de burgemeester bevoegd is om online op te treden.

Een vierde knelpunt betreft de juridische beginselen van evenredigheid en subsidiariteit en de inachtneming van de relevante belangen. De basis van het Nederlandse rechtssysteem garandeert, binnen bepaalde grenzen van de wet, de vrijheid van burgers. Er moet rekening worden gehouden met de vraag welk algemeen belang een juridische interventie rechtvaardigt en met de vraag naar de mogelijke schade die deze interventie kan toebrengen aan de individuele vrijheid. Bij deze afweging van relevante belangen kan ook causaliteit een rol spelen. Een online oproep is meestal geen strafbaar feit en de mogelijke verstoring van de openbare orde is gebaseerd op de te verwachten gevolgen van de oproep. Dit veronderstelt een voldoende relatie tussen de oproep en de gevolgen (zie het eerste knelpunt). Er zijn hier enkele problemen. In veel gevallen is het niet één enkel gesprek op internet dat een gebeurtenis bespoedigt, maar eerder een gezamenlijk gesprek. Dit impliceert moeilijke vragen over de causaliteit van bepaalde oproepen en hun effecten op de openbare orde. Daarnaast hoeft de online onruststoker niet ook op straat aanwezig te zijn bij de daadwerkelijke verstoring van de openbare orde. De vraag is dus wie er verantwoordelijk is. Welke verantwoordelijkheid nemen de online onruststoker en de mensen die de oproep delen voor het handelen van mensen die offline een verstoring van de openbare orde veroorzaken?

Een vijfde knelpunt betreft grondrechten. Online oproepen en gedrag in verband met verstoringen van de openbare orde en veiligheid kunnen altijd worden verdedigd door fundamentele rechten zoals de vrijheid van meningsuiting, zoals verwoord in zowel artikel 7 van de Nederlandse Grondwet als artikel 10 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens (hierna: EVRM).

³² Bantema e.a. 2018.

Wanneer Nederlandse burgemeesters online met hun bestuurlijke bevoegdheden ingrijpen, kunnen hun handelingen dus de vrijheid van meningsuiting van burgers beperken en schenden.

Op basis van deze bevindingen blijkt de toepassing van burgemeesters bevoegdheden in een onlinewereld niet zonder problemen. Uit onderzoek van Bantema e.a. blijkt dat 71% van de burgemeesters het eens is met de stelling dat het 'goed is dat burgemeesters verantwoordelijk zijn voor het voorkomen van openbare-ordeverstoringen waarbij internet een aanjagende rol speelt', terwijl maar 13% het oneens is met die stelling.³³ Burgemeesters voelen zich dus verantwoordelijk. Daarnaast geeft ongeveer twee derde aan voldoende bevoegdheden te hebben om online aangejaagde ordeverstoringen te voorkomen. Hoe geven burgemeesters dan invulling aan die gevoelde verantwoordelijkheid, terwijl ze online niet bevoegd zijn. In de volgende paragraaf staan andere en voornamelijk niet-juridische interventies die burgemeesters inzetten centraal.

5. Andere interventiemogelijkheden

Dat de online toepassing van bevoegdheden ingewikkeld is in het digitale domein, betekent nog niet dat er geen interventies mogelijk zijn. Uit onderzoek van Bantema e.a. is naar voren gekomen dat burgemeesters verschillende interventies inzetten om invulling te geven aan hun gevoelde verantwoordelijkheid voor openbare-ordeverstoringen waarbij internet een aanjagende rol speelt.³⁴ Die interventies worden nu kort besproken.

5.1 Uit de anonimiteit halen en het gesprek voeren

Uit dat onderzoek blijkt dat in de meeste gevallen eerst door burgemeesters wordt achterhaald wie er achter een online oproep zit, of in een geval van een gepolariseerde discussie online, wie het meest actief of opruiend is. Soms worden dan individuen uitgenodigd of ontboden om op het gemeentehuis te komen voor een gesprek en in andere gevallen wordt een (stop)gesprek met de politie geregeld. De inhoud daarvan kan ongeacht de partij die het uitvoert, vergelijkbaar zijn. Burgemeesters geven aan dat zij in dergelijke gesprekken inwoners wijzen op mogelijke aansprakelijkheid voor schade als men bijvoorbeeld illegale evenementen of potentieel versturende oproepen doorgang laat vinden. Er wordt ook wel verwezen naar de verplichting om een vergunning aan te vragen voor een evenement of demonstratie conform de Algemeen Plaatselijke Verordening (hierna: APV). Een APV is een op een gemeentelijk niveau vastgesteld algemeen verbindend voorschrift of eenvoudiger gezegd, een wetgevende regeling die geldt op gemeentelijk niveau. In de APV staan onder andere gemeentelijke spelregels over het aanmelden van demonstraties en evenementen en er zijn mogelijkheden voor burgemeesters om beperkingen of voorwaarden op te leggen, bijvoorbeeld om ervoor te zorgen dat een demonstratie vreedzaam verloopt of een evenement in andere vorm of niet door kan gaan of juist wordt verboden.

Ook zijn er gevallen bekend waar door burgemeesters of andere gezagdragers gedreigd wordt met het opleggen van een last onder dwangsom tegen een organisatie of individu die oproept tot een illegaal evenement. Het is vanwege de vrijheid van meningsuiting en bij het ontbreken van een wettelijke grondslag of rechtsregels zeer onwaarschijnlijk dat die last onder dwangsom ook daadwerkelijk opgelegd kan worden om een online oproep te voorkomen, te beëindigen of om een

³³ Bantema e.a. 2020.

³⁴ Bantema e.a. 2020.

last onder dwangsom op te leggen bij herhaalde overtreding. Voorgaande laat wel zien dat er indirect gebruik wordt gemaakt van het huidige recht en de aanwezige offline bevoegdheden.

5.2 Bevoegdheden inzetten in het fysieke domein

Fysieke toepassingen van de (preventieve) last onder dwangsom zijn talrijk in het onderzoek van Bantema e.a.³⁵ Een duidelijk voorbeeld was het verbieden van aanwezigheid op een specifieke locatie op een bepaald moment 'ga er niet naartoe, er is geen feest'. Jongeren die toch naar het evenement toekwamen werden geregistreerd en hun ouders werden per brief op de hoogte gesteld en gewaarschuwd voor (bestuurlijke) boetes bij herhaling van de overtreding. Een vergelijkbaar geval vond plaats met een illegale straatrace, waar de gemeente de initiatiefnemers liet weten dat de veiligheid niet gegarandeerd kon worden en wees hen op mogelijke aansprakelijkheid als het mis zou gaan. De initiatiefnemers toonden begrip, maar er kwamen toch een aantal voertuigen af op de afgesproken tijd en plek, waar de politie de kentekens noteerde. Toen er voor de tweede keer hetzelfde evenement werd aangekondigd kregen alle eigenaren van de eerder geregistreerde voertuigen (kentekens) een last onder dwangsom opgelegd. De toon van gesprekken met uiteenlopende oproepers en initiatiefnemers varieert van streng en repressief tot open en op consensus gericht. Het voorgaande laat al zien dat communicatie een belangrijke interventie is, maar vaak in combinatie met andere interventies wordt ingezet. Communicatieve interventies hebben als voordeel dat ze geen specifieke bevoegdheden vereisen.

5.3 Onlinecommunicatie door bestuurders

Een van de problemen bij online handhaving is dat er niet altijd kan worden achterhaald wie erachter bepaalde oproepen zitten. In dergelijke gevallen zou online communicatie door de burgemeesters of gemeenten allicht het verschil kunnen maken. Ook hier is in onderzoek aandacht aan besteed.³⁶ Een van de voorbeelden betreft het door burgemeesters online reageren in online gepolariseerde discussies. Er zijn maar weinig burgemeesters die dat ooit hebben gedaan (32%) en ook weinig burgemeesters vinden dat burgemeesters dat meer zouden doen (26%). Burgemeesters gaven in dat onderzoek aan dat ze bang zijn om onderdeel van de online discussie te worden en moeilijk boven partijen kunnen staan. Een groter deel van de burgemeesters vindt het wel een goed idee om in algemene bewoordingen online te reageren (54%). Bijvoorbeeld door slachtoffers van online narigheid een hart onder de riem te steken of om hun afkeuring uit te spreken over bepaalde zaken die de gemeente of inwoners aangaan en die online spelen of om inwoners een handelingsperspectief te bieden. In veel gevallen doet men dit het liefst in een fysiek gesprek of contact en niet online. Ook hier geldt dat maar een klein deel van de burgemeesters aangeeft dat hij of zij ooit in algemene bewoordingen online heeft gereageerd om ordeverstoringen te voorkomen (35%). De wijze waarop burgemeester Aboutaleb met een online videoboodschap reageerde op de avondklokrellen 'zijn jullie nu trots' is een goed voorbeeld van een online burgervader die een moreel appel doet op zijn inwoners of in ieder geval een deel ervan.

³⁵ Bantema e.a. 2020.

³⁶ Bantema e.a. 2020.

5.4 Het bestuurlijk ontkrachten van nepnieuws en samenwerken met sociale mediaplatforms

Een heel concrete koppeling tussen communicatie en een concrete dreiging betreft de omgang met nepnieuws. Burgemeesters zien een taak voor zichzelf weggelegd bij het ontkrachten van nepnieuws. 71% van de burgemeesters geeft aan dat ze het een goed idee vinden als burgemeesters communiceren via hun sociale media-account(s) om online nepnieuws over lokale zaken te ontkrachten. Een klein deel heeft dat ook ooit daadwerkelijk gedaan (36%). Burgemeesters geven onder andere aan (toelichting vragenlijst) dat het niet altijd handig is om op de plek van het nepnieuws zelf te reageren (bijvoorbeeld Twitter), maar dat het beter is een gezaghebbend tegengeluid te laten horen zonder expliciet op het nepnieuws te reageren. In het geval van Facebook-oproepen wordt ook verwezen naar de rol van beheerders en zelfregulering bijvoorbeeld in de vorm van andere burgers die ingaan tegen het nepnieuws. Het grootste bezwaar of dilemma bij online reageren is de vraag of de reactie helpt om te de-escaleren of dat het juist een soort wrijven in van een olievlek is en het de zaak dus nog erger maakt. Dat vraagt om een zorgvuldige afweging en die is situatie- en context-afhankelijk.

Een optie die nog niet aan bod is gekomen betreft de mogelijkheden voor burgemeesters om uitingen te verwijderen. In het onderzoek van Bantema e.a. is ook gevraagd of de burgemeesters het een goed idee vinden dat ze uitingen kunnen verwijderen als dat ten bate komt aan de openbare orde en veiligheid.³⁷ Over het algemeen vinden dat ze dat geen goed idee (44% oneens) en hebben de meeste burgemeesters ook geen pogingen ondernomen om dat voor elkaar te krijgen (17%). Burgemeesters kunnen wel net als inwoners een klacht indienen bij providers of bij sociale mediaplatforms. 59% van de burgemeesters geeft aan dat ze het een goed idee vinden als burgemeesters meer samenwerken met sociale mediaplatforms. Van alle geënquêteerde burgemeesters geeft 15% daadwerkelijk ooit contact te hebben gezocht met een sociale mediaplatform.

6. Slotbeschouwing

6.1 Het huidige beeld van de aanpak van online aangejaagde ordeverstoringen

Het doel van dit hoofdstuk is om op basis van onderzoek inzicht te bieden in de mogelijkheden en uitdagingen bij online handhaving van de openbare orde door burgemeesters. Burgemeester Halsema claimt naast haar verantwoordelijkheid voor de 'klassieke' openbare orde en veiligheid, verantwoordelijkheid voor de openbare orde en veiligheid in de virtuele openbare ruimte. Die roep om ook online bevoegd te zijn neemt toe, mede gevoed door recente ervaringen met online aangejaagde ordeverstoringen. Op basis van de analyse in dit hoofdstuk, is er, strikt genomen, geen reden om vast te stellen dat er online geen publieke en openbare ruimtes zijn. De vervolgvraag is dan vaak, zijn burgemeesters verantwoordelijk? Er is naar voren gekomen dat burgemeesters zich verantwoordelijk voelen, maar niet bevoegd in de zin dat ze hun openbare-ordebevoegdheden in het online domein niet kunnen toepassen. Als je niet bevoegd bent, ben je dan als burgemeester in juridische zin ook niet verantwoordelijk? Het antwoord op die vraag is waarschijnlijk niet heel relevant aangezien burgemeesters anno 2021 politiek verantwoordelijk zijn en moeilijk aan gemeenteraden kunnen uitleggen dat de ze de effecten van de onlinewereld negeren.

³⁷ Bantema e.a. 2020.

Uit dit hoofdstuk blijkt ook dat de burgemeesters vinden dat ze voldoende toegerust zijn om openbare-ordeverstoringen waarbij internet een aanjagende rol speelt, te kunnen voorkomen. Dat kan deels verklaard worden door het gebruik van niet-juridische interventies die in hun ogen effectief toegepast kunnen worden. Het gaat dus bij ordehandhaving niet altijd over de inzet van bevoegdheden. Burgemeesters zien uiteenlopende mogelijkheden om in te grijpen met een belangrijke rol voor communicatie. In veel gevallen heeft alleen al het benaderen van iemand die oproept tot wanordelijkheden effect vanwege de afschrikwekkende werking die daarvan uitgaat. Voorwaarde is wel dat de oproeper bekend is. Is die niet bekend, dan kan de burgemeester nog meer in het algemeen communiceren met de oproepers of met de inwoners van de gemeente, teneinde onrust te dempen of verontrustend nepnieuws te ontkrachten. De aanpak van burgemeesters is gericht op waarnemen wat er online speelt (1), identificeren wie oproepen plaatst (2) en persoonlijk gesprek om te wijzen op verantwoordelijkheid of het maken van afspraken (3). Er is nog weinig nagedacht over interventiemogelijkheden wanneer men niet weet wie erachter een online oproep zit.

6.2 Aanvullende mogelijkheden?

Ondanks dat burgemeesters steeds meer doen op het gebied van online aangejaagde ordeverstoringen worden ook nog veel mogelijkheden onbenut gelaten. Het succes van de genoemde aanpak van burgemeesters is, zoals gezegd, gelegen in effectieve communicatie en het gebruik van gezag van de burgemeester. Bij die communicatie leunen burgemeesters sterk op het achterhalen van de identiteit van online interventies. Maar wat kunnen burgemeesters doen als ze de identiteit niet kunnen achterhalen en de inwoners niet uit de anonimiteit kunnen halen? De noodzaak tot online interventies wordt dan groter. Er zijn voorbeelden naar voren gekomen in dit onderzoek waaruit blijkt dat, mits op de juiste manier en toon, burgemeesters met hun woorden of beelden effect kunnen sorteren ('er is geen feest'). Bijvoorbeeld door de publieke opinie te beïnvloeden, inwoners een hart onder de riem te steken of door als schadelijk gepercipieerde berichtgeving te ontzenuwen of te neutraliseren.

Een ander aspect betreft het wijzen van sociale media platforms op hun verantwoordelijkheid op basis van gebruikersvoorwaarden (Notice-and-Take-Down) of beheerders van internetpagina's aanspreken. Op basis van basale gegevens lijkt er weinig direct contact te zijn tussen sociale mediaplatforms en bestuurders. Burgemeesters kunnen, net als elke afzonderlijke inwoner, een NTD-verzoek indienen bij providers of bij sociale media platforms. Soms door een formulier in te vullen bij platforms of providers, maar ook door Facebook of Twitter met enkele klikjes te laten weten dat er bepaalde verspreide informatie ongewenst is of in strijd met gebruikersvoorwaarden.³⁸

Burgemeesters zijn mogelijk terughoudend, omdat ze vinden dat het hun taak niet is om zich actief te bemoeien met uitingen van inwoners. Burgemeesters kunnen er ook voor kiezen, als ze dat geschikter vinden vanuit hun rol, om inwoners aan te moedigen om het heft in eigen handen te nemen (zelfregulering). Overigens, mochten providers of platformen zich niets van klachten van gebruikers aantrekken, dan kunnen ze strafrechtelijk vervolgd worden.³⁹

³⁸ Voor meer informatie, zie: <https://www.ictrecht.nl/kennis/factsheets/notice-en-takedown> (NTD).

³⁹ Artikel 54a Sr.

Recentelijk gaan steeds vaker geluiden op tot het uitlokken van jurisprudentie.⁴⁰ Begrijpelijk, omdat die schaars is op dit onderzoeksterrein en omdat het allicht moeilijk te accepteren is dat gemeenten en burgemeesters hun bevoegdheden niet (direct) online kunnen toepassen. Daarbij kan de locatie een probleem zijn. Wanneer het gaat om zaken binnen de Nederlandse grenzen kunnen burgemeesters of gemeenten met elkaar samenwerken. Het is dan vooral een kwestie van organiseren. Zolang geïdentificeerd kan worden welke Nederlandse rechtspersoon of natuurlijke persoon binnen de Nederlandse grenzen ergens verantwoordelijk voor is, biedt dat mogelijk kansen voor bestuursrechtelijke handhaving. Wanneer servers in het buitenland staan of partijen niet te identificeren zijn biedt het bestuursrecht geen mogelijkheden.⁴¹ Uit die betreffende studie, waarin is gekeken naar de bestuursrechtelijke aanpak van kinderporno, komt nog een andere interessante uitzondering naar voren, de zogenaamde ‘bulletproofhosting’. Het probleem van dergelijke ‘bad hosters’ die criminele activiteiten faciliteren is dat ze niet toe te schrijven zijn aan één specifieke plek of partij en dat voortdurend hun activiteiten naar andere legitieme hosters verhuizen. Wettelijk gezien zijn hostingbedrijven (die zaken als kinderporno huisvesten) niet verantwoordelijk voor wat er op hun servers staat. Daar is bewust voor gekozen om censuur tegen te gaan. De vrijheid van meningsuiting speelt daar ook een belangrijke rol.

Naast het verkennen van de grenzen van de bevoegdheden door te proberen bevoegdheden online toe te passen zouden gemeenten en burgemeesters er ook goed aan doen om kennis te nemen van de aanwezige jurisprudentie over het tegengaan of aanpakken van openbare ordeverstoringen, waarbij internet een aanjagende rol speelt. Uit Nederlandse rechtszaken rondom de Blokkeerfriezen⁴² (Sinterklaasfeest Dokkum) en Project X2 Enschede⁴³ blijkt dat online oproepen tot verstoringen, hetzij duidelijk opruiend en met concreet te verwachten of daadwerkelijk vastgestelde schade, niet onbestraft blijven. In beide zaken heeft er strafrechtelijke vervolging plaatsgevonden voor onder andere de personen die online opriepen tot een verstoring. Met deze gerechtelijke uitspraken kunnen burgemeesters en gemeenten hun voordeel doen, door eventueel, indien nodig, inwoners die online aan opruiende of daaraan grenzende uitingen doen, daarop aan te spreken. Recentelijk kwam daar nog de casus Bodegraven bij – waarbij verspreiders van complottheorieën zijn vervolgd en onder andere berichten via sociale media moesten verwijderen van de rechter.⁴⁴ Ook onderzoek levert een bijdrage aan het verkennen van (juridische) mogelijkheden. Zo wordt er in het onderzoek ‘Online Orde’ gekeken welke ervaringen gemeenten in Noord-Holland hebben met online aangejaagde ordeverstoringen en welke interventies zijn ingezet (leren en evalueren) en wordt er in het onderzoek ‘APV 2.0’ gekeken in hoeverre aanpassing van de APV kan bijdragen aan de bestuursrechtelijke aanpak van online aangejaagde ordeverstoringen.⁴⁵ In het verlengde daarvan kan ook onderzocht worden in hoeverre handhaving van een dergelijke APV het karakter krijgt van een toepassing van een zogenaamde digitaal gebiedsverbod.⁴⁶

⁴⁰ <https://hetccv.nl/nieuws/regio-ijsselland-wil-experimenteren-met-internetverbod/>, geraadpleegd 18-11-2021

⁴¹ Steur e.a. 2019.

⁴² Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 31 oktober 2019, [ECLI:NL:GHARL:2019:9290](https://www.eclinet.nl/casus/ECLI:NL:GHARL:2019:9290), *NJFS* 2020/165. Zie ook HR 15 december 2020, [ECLI:NL:HR:2020:2020](https://www.eclinet.nl/casus/ECLI:NL:HR:2020:2020), *NJ* 2021/23.

⁴³ Rechtbank Overijssel 4 oktober 2018, [ECLI:NL:RBOVE:2018:3656](https://www.eclinet.nl/casus/ECLI:NL:RBOVE:2018:3656).

⁴⁴ <https://cybersciencecenter.nl/onderzoek/online-orde/>

⁴⁵ <https://cybersciencecenter.nl/onderzoek/apv-20/>

⁴⁶ Zie bijvoorbeeld Vuik & Bantema 2021

6.3 Strategische vragen bij concretisering aanpak online aangejaagde ordeverstoringen

Naast het geschetste beeld en de mogelijkheden zijn er ook strategische keuzes die gemeenten moeten maken bij (onder andere) het concretiseren van de aanpak online aangejaagde ordeverstoringen. Stol & Bantema onderscheiden vraagstukken in relatie tot kennispositie, bevoegdheden, monitoren, intergemeentelijk samenwerken en ethiek.⁴⁷ Dit zijn niet alleen juridische vragen, maar een breder palet aan keuzes die in samenhang gemaakt moeten worden. Deze vragen gelden niet alleen voor de aanpak voor online aangejaagde ordeverstoringen, maar bijvoorbeeld ook bij de gemeentelijke rol op het gebied van het voorkomen van cybercrises en bij het vergroten van de digitale weerbaarheid onder burgers en bedrijven in de omgeving van de gemeente.

Voor de kennispositie is het bijvoorbeeld belangrijk om als gemeente te bedenken welke kennis je zelf in huis hebt of wilt organiseren en wat je aan andere partijen overlaat. Dit is onder andere relevant in relatie tot de aanpak van desinformatie. Hoe ga je als gemeente om met andere waarheden, maar ook als het gaat om kennis over het online monitoren en vaststellen van online aangejaagde ordeverstoringen.

Aan bevoegdheden is al veel aandacht besteed. Hier is het relevant om te kijken wat je als gemeente met en zonder bevoegdheden kunt bereiken en waar nieuwe of aangepaste bevoegdheden nodig zijn. In dit hoofdstuk is vastgesteld dat veel zaken rondom online oproepen na een goed gesprek en zonder de inzet van bevoegdheden opgelost worden. Een alternatieve route is om, wanneer noodzakelijk, de grenzen van de huidige bevoegdheden op te zoeken door ze toe te passen op vraagstukken die online spelen. Voor een ander deel is allicht nieuwe wetgeving nodig.

Aan monitoren, een derde aspect, is weinig aandacht besteed in dit hoofdstuk. Uit recent onderzoek is gebleken dat gemeenten onvoldoende op hoogte zijn van juridische beperkingen bij het online monitoren ten behoeve van de openbare orde en veiligheid.⁴⁸ Naast vragen over kennis moeten gemeenten ook kijken of en in hoeverre dergelijke monitoring nodig is (en effectief), op welke schaal en aan welke juridische eisen men moet voldoen.

Intergemeentelijk samenwerken, een vierde aspect, kan relevant zijn vanwege het grenzeloze karakter van het internet. Ook hier is weer de vraag of het nodig is, welke partij bijvoorbeeld het beste instrumentarium heeft in specifieke gevallen, maar bijvoorbeeld ook hoe informatie van burgers (online) kan bijdragen aan de aanpak van online aangejaagde ordeverstoringen.

Het is ook raadzaam om aandacht aan ethiek te besteden. Wat voor soort gemeente wil men zijn? Wat zijn de normen en waarden die richting geven aan gemeentelijk handelen? Willen gemeenten bijvoorbeeld kosten wat kost inzicht krijgen in wat besloten sociale mediagroepen gebeurt door bijvoorbeeld via nep-of privéaccounts toegang te zoeken of laten ze dat aan de politie? In hoeverre moet de gemeente transparant zijn over hun werkwijze in het digitale domein? Dit soort reflectievragen kunnen gesteld worden bij de uitwerking van een concrete aanpak van online aangejaagde ordeverstoringen.

Tot slot nog een waarschuwing voor gemeenten, burgemeesters en veiligheidsprofessionals. In dit hoofdstuk is naar voren gekomen dat de bevoegdheden van burgemeesters zijn bedacht vanuit het fysieke domein en dat er ook wordt gekeken naar fysieke effecten om van openbare orde te

⁴⁷ Stol & Bantema 2021.

⁴⁸ Bantema e.a. 2021.

spreken.⁴⁹ Dat er een relatie is tussen online gedragingen en offline effecten is voor de meeste mensen inmiddels volkomen duidelijk. Het nadenken over een 'online orde' blijkt lastiger te zijn. Wanneer er discussie plaatsvindt over dit vraagstuk komt men vaak alsnog uit bij fysieke effecten als het gaat om een rol voor de openbare orde en veiligheid.⁵⁰ Recent onderzoek van het Rathenau Instituut laat zien dat er een grote waaier aan onveilige en risicovolle gedragingen online plaatsvinden die schadelijk (kunnen zijn) voor inwoners. Sommige zijn strafbaar, maar veel ook niet. Sommige leiden vrijwel direct tot fysieke effecten terwijl andere online onveiligheid lang kan voortduren en slachtoffers kan maken zonder dat het zichtbaar is. Het risico van de focus op fysieke effecten is dat gemeenten en burgemeesters heel reactief bezig zijn terwijl bij een groter begrip van online onveiligheid de focus meer verlegd kan worden naar preventie en verminderen van online onveiligheid. Zo bezien is het denken over gelijke vraagstukken – ondanks de toegenomen aandacht voor online aangejaagde ordeverstoringen – nog steeds ouderwets. Dat belemmert in zekere zin, actiever ingrijpen aan de 'voorkant'.

⁴⁹ Bantema e.a. 2018, p. 34-42.

⁵⁰ Huijstee e.a. 2021.

Literatuur

- O. Adang, *Er is geen feest. De overheidsreactie op project X Haren*. Deelrapport 1. Commissie 'Project X' Haren, 2013.
- W. Bantema, S.M.A. Twickler, S.A.J. Munneke, M. Duchateau & W.Ph. Stol, *Burgemeesters in cyberspace. Handhaving van de openbare orde door bestuurlijke maatregelen in een digitale wereld* (Reeks Politie en Wetenschap), Den Haag: Sdu 2018.
- W. Bantema, S. Westers & S.A.J. Munneke, *Niet bevoegd, wel verantwoordelijk? Handhavingsmogelijkheden bij online aangejaagde ordeverstoringen*, Boom Bestuurskunde: Den Haag 2020.
- W. Bantema, S. Westers, M. Hoekstra, R. Herregodts & S. Munneke, *Black Box van gemeentelijke online monitoring: Een wankel fundament onder een stevige praktijk*, Den Haag: Sdu 2021.
- L.M. Bruijn, M. Vols & J.G. Brouwer, 'Home closure as a weapon in the Dutch war on drugs: Does judicial review function as a safety net?', *The International journal on drug policy* 2018, p. 137-147.
- C. van Eijk, 'Partnerships for Safe Cities: Community-Safety Initiatives in Cities in the Netherlands and Belgium', in: C. van Montfort & A. Michels (eds.), *Partnerships for Livable Cities*, Cham: Palgrave Macmillan 2020, p. 167-190.
- M. Huijstee, W. Nieuwenhuizen, M. Sanders, E. Masson en P. van Boheemen, *Online ontspoord – Een verkenning van schadelijk en immoreel gedrag op het internet in Nederland*. Den Haag: Rathenau Instituut 2021.
- J. Jansen, S. Westers, S. Twickler & W. Stol, *Aankoopfraude vanuit het buitenland. Alternatieven voor opsporing* (Reeks Politiekunde), Den Haag: Sdu 2019.
- M.A.D.W. de Jong, W. van der Woude, W.S. Zorg, J.L.W. Broeksteeg, R. Nehmelman, I.U. Tappeiner & H.R.B.M. Kummeling, *Orde in de openbare orde. Een onderzoek naar verbetering van de toepasbaarheid en inzichtelijkheid van het openbare-orderecht*, Wolters Kluwer: Alphen aan de Rijn 2017.
- J. La & N.Ko, *Schouder aan schouder: Burger- en politieparticipatie tijdens de vermissing van Anne Faber. Leerpunten uit de samenwerking tussen burgers en politie*, Apeldoorn: Politieacademie 2020.
- L.D. Ruigrok, *Onmiddellijke handhaving van de openbare orde of bestuursdwang? Het bevel en de last in historisch en rechtsvergelijkend perspectief* (diss. Groningen), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2012.
- J. Steur, T. van der Vorst, A. van Wijk, M. Driessse & W. Sahebali, *Mogelijkheden voor het aanpakken van kinderporno op basis van bestuursrechtelijke handhaving*, Utrecht: Dialogic innovatie & interactie.
- W.Ph. Stol & L. Strikwerda, *Strafrechtspleging in een digitale samenleving*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2017.
- W.Ph. Stol & W. Bantema, Stadsbestuur en digitale veiligheid. Een analyse van beleidsplannen, in: M. Malsch & J.W. Sap (red.) *Orde en verwarring in de stad. De veilige stad 2*, Den Haag: Boom criminologie 2020, p. 363-385.
- W. Stol & W. Bantema, *Lokaal bestuur in een digitaliserende samenleving. Essay over een stap in de ontwikkeling: een handelingskader*, Leeuwarden: Onderzoeksgroep Cyberveiligheid 2021.
- G. Vuik & W. Bantema, 'Het gebiedsverbod als gemeentelijk instrument tegen online aangejaagde ordeverstoringen', *Bestuurswetenschappen* 2021. p. 94-108.
- S. Vols, *Virtuele handhaving van de openbare orde* (masterscriptie Groningen), Groningen 2010.