

Lokale cyber- wegenkaart 2.0

De vier wegen naar een
cyberweerbare gemeente



Gemeenten hebben een belangrijke rol in het voorkomen dat inwoners, ondernemers en de gemeente zelf, slachtoffer worden van cyber gerelateerde zaken. Met als doel de lokale digitale veiligheid te bevorderen. Om gemeenten te helpen, worden vier wegen onderscheiden waarop de gemeente een verantwoordelijkheid heeft, namelijk:

1. Eigen huis op orde
2. Cybercrisis en -incidenten
3. Cybercrime en gedigitaliseerde criminaliteit
4. Online aangejaagde ordeverstoringen

In de beschrijvingen van deze vier wegen wordt duidelijk welke rol de gemeente kan nemen, welke gevaren er op de weg zijn, wat de richtingwijzers zijn en waar de gemeente hulp (de zogenoemde wegenwacht) kan inroepen. Er is geen volgorde in het nemen van de vier wegen. Elke weg kan nu en naast elkaar genomen worden. Voor elke weg is een aparte factsheet beschikbaar. In deze factsheet 'Lokale cyberwegenkaart 2.0' beschrijven we de vierde weg: 'Online aangejaagde ordeverstoringen'.

ONLINE AANGEJAAGDE ORDEVERSTORINGEN



Doel van deze weg

Gemeenten en politie worden regelmatig geconfronteerd met ordeverstoringen die online beginnen of online versterkt worden. Het gaat bijvoorbeeld om onrust rondom politieke besluiten, oproepen tot demonstraties, illegale evenementen en het versterken van tegenstellingen tussen inwoners. Digitale criminaliteit vraagt om een andere aanpak en brengt een verschuiving van werkzaamheden en competenties met zich mee. Dit vraagt naast een integrale aanpak ook om een krachtig antwoord van de keten. Gemeenten moeten weten welke bestuurlijke instrumenten zij rondom toezicht (monitoren/signaleren) en handhaven (maatregelen) van de onlinewereld tot hun beschikking hebben. Gemeenten moeten adequaat in kunnen spelen op wat zich online afspeelt en voor offline ordeverstoringen kan zorgen. Naast digitale interventies kunnen ook fysieke interventies worden ingezet.

Het signaleren, interveniëren, opsporen en vervolgen zal in de toekomst vaker punt op de agenda zijn van het driehoeksoverleg tussen de burgemeester, politie en het openbaar ministerie (OM).



Risico's op de weg

Gemeenten die geen goed zicht hebben op welke onrechtmatige activiteiten zich online afspelen of welke zorgen er leven in de lokale samenleving, lopen het risico om onverwacht geconfronteerd te worden met openbare ordeverstoringen in de fysieke wereld.

Gemeenten die wel goed zicht hebben op wat er online speelt, lopen het risico dat ze onrechtmatig monitoren. In het fysieke domein wordt gemonitord en worden mensen aangesproken op hun gedrag, wat bijdraagt aan de handhaving van de openbare orde. In de onlinewereld is dat veel moeilijker te realiseren, omdat er bij het volgen van personen op social media volgens de AVG-normen een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer kan optreden. Het betreft dan met name de vrijheid van meningsuiting, de privacy en het voorkomen van censuur.



Wie zit er aan het stuur

- De **burgemeester** is verantwoordelijk voor de openbare orde en veiligheid in zijn gemeente en beschikt over fysieke en bestuurlijke instrumenten die ingezet kunnen worden ter voorkoming van openbare ordeverstoringen.
- De **gemeenteraad** wordt betrokken bij het vaststellen van doelen en de werkwijze in het veiligheidsbeleid. De raad beslist via de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) over het bestuurlijk instrumentarium dat een burgemeester mag inzetten.
- De **gemeente** moet zijn inwoners duidelijk informeren over de wijze hoe ze online monitoren en hoe de gegevens die online gevonden zijn, worden bewaard.
- En de **gemeentelijke organisatie** moet integraal en gebruikmakend van interne kennis en kunde (CISO, privacy officer, functionaris gegevensbescherming, etc.) online aangejaagde ordeverstoringen prioritair agenderen in het integraal veiligheidsplan.
- De **lokale driehoek** kan het onderwerp online aangejaagde ordeverstoringen agenderen en nagaan welke stappen zij online en fysiek kunnen zetten ter voorkoming, monitoring en bestrijding van potentiële ordeverstoringen.

SAMENWERKING

Onder de bestuurlijke verantwoordelijkheid van de lokale driehoek worden online aangejaagde ordeverstoringen aangepakt. Samenwerking is daarbij essentieel. Het is belangrijk dat gemeenten samen met de onderstaande partners een proactieve houding aannemen en van tevoren afspraken maken over rollen, taken en bevoegdheden in het signaleren (monitoren) en over het delen van informatie. Denk hierbij aan:

- De inzet van **politie**. Naast wijkagenten zijn bij de politie sinds enkele jaren ook digitaal wijkagenten werkzaam. Waar de “gewone” wijkagent door de buurt fietst, doet de digitaal wijkagent dat via de computer. Het werkgebied van de digitaal wijkagent is het internet. Daarnaast beschikt de politie in alle regio's over een team Open Source Intelligence (OSINT) en een Team Openbare Orde Inlichtingen (TOOI). Informatie van de politie kan in bepaalde gevallen worden gedeeld in de lokale driehoek om (dreigende) ordeverstoringen aan te pakken.
- Ook het **OM** speelt een belangrijke rol. Online content kan een strafbaar feit (bijv. opruiing) opleveren, wat aanleiding kan zijn voor een huisbezoek, aanhouding en/of opsporingsonderzoek.
- De **wijkteams** onderzoeken wat er in de wijk on- en offline speelt. Samen met bewoners en organisaties kan worden besproken wat nodig is om in dreigende situaties te interveniëren.
- De (digitale) **boa** kan ook online inzicht geven, is makkelijk te benaderen en kan goed dingen signaleren en verbinden.
- Bij online **jongerenwerk** gebruiken jongerenwerkers online platforms zoals Instagram, WhatsApp en Snapchat om dezelfde werkzaamheden uit te voeren en dezelfde doelen na te streven als met het reguliere jongerenwerk; contact leggen met jongeren, waaronder jonge ordeverstoorders. In het geval van de ‘avondklokrellen’ in 2021 reageerden voornamelijk jongeren op de online oproepen. De jongerenwerkers werken daarbij onder hun echte naam.
- **Inwoners** kunnen ook helpen; zij vangen signalen op over wat er online speelt in de buurt of in hun wijk en mogelijk daarbuiten. Zij kunnen als ogen en oren fungeren voor de gemeente.



Welke richting te nemen

Het gebruik van de driedeling (Signaleren, Classificeren en Maatregelen) helpt gemeenten bij het ingrijpen gericht op het voorkomen en beheersen van openbare ordeverstoringen.

1. Signaleren

Het volgen van wat er online speelt, helpt om meer zicht én inzicht te krijgen op acute en snelle berichtgeving om bestuurlijk te kunnen reageren.

De virtuele wereld wordt, anders dan traditionele media, gekenmerkt door weinig of geen inhoudelijke controle en door vaak sterke en snelle mobiliserende effecten. Wie signaleert, hoe signaleren we en onder welk regime valt wat we signaleren? Een uitdaging bij het signaleren is de anonimiteit van de oproepen op sociale media. Hierdoor is zowel het inschatten van de ernst van de berichten als het vinden van de oproepers moeilijker.

De eerste stap is de (online) informatiepositie op orde te brengen. Zo kunnen gemeenten afspraken maken over het signaleren van online content door duidelijke doelstellingen voor monitoring te formuleren. Dit kan het beste door een protocol of handreiking te schrijven waarbij de functionaris gegevensbescherming wordt betrokken. Voor de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) is het relevant of en hoe informatie wordt verwerkt. Gemeenten mogen niet stelselmatig gegevens van individuele inwoners verwerken. Neem privacy en ethiek vanaf het begin mee en betrek inwoners en de gemeenteraad bij het vaststellen van ethische dilemma's, doelen en werkwijze. Neem dit op in het gemeentelijke privacy- en veiligheidsbeleid.

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) werken aan een handleiding waarin wordt aangegeven hoe gemeenten binnen de AVG-kaders om kunnen gaan met online monitoring.

Wil je meer weten over in hoeverre gemeenten al online volgen en wat de mogelijkheden en juridische beperkingen zijn bij de uitvoering van die werkzaamheden? Lees de onderzoeken naar het monitoren, bekijk de webinars en overige publicaties over het identificeren/signaleren van online uitingen op <https://hetccv.nl/onderwerpen/online-aangejaagde-ordeverstoringen/signaleren/>

2. Classificeren

Het (juridisch) juist classificeren van de bedreigingen en oproepen die op het internet gedaan worden, geeft een burgemeester duidelijkheid voor de aanpak ervan.

Burgemeesters die met online aangejaagde ordeverstoringen worden geconfronteerd stellen dat offline normen ook gelden voor de online wereld. Dit betekent dat gemeenten doordenken hoe ze - binnen de bestaande civiele, bestuursrechtelijke en strafrechtelijke kaders - nieuwe interventies kunnen ontwikkelen en toepassen. Het is daarbij belangrijk dat gemeenten de juiste (juridische) betekenis aan de online content geven, want dat bepaalt in hoge mate de mogelijkheden van een gemeente om in te (laten) grijpen. Een online bedreiging is iets anders dan een online oproep tot een demonstratie of online acties tegen vluchtelingen. Vanuit juridische optiek zijn er drie verschillende vormen content te onderscheiden: illegale, onrechtmatige of ongewenste content.

Illegale content. Voorbeelden van illegale content zijn fenomenen zoals het aansporen om strafbare feiten te plegen (opruiing), kinderpornografie- en terroristische content. Dit online plaatsen is strafbaar.

Onrechtmatige content. Dit betreft content waarbij sprake is van schade in een relatie tussen inwoners onderling, meestal door een horizontale privacy schending. Het gaat hier bijvoorbeeld om het – zonder toestemming – delen van persoonsgegevens en/of afbeeldingen (doxing). Dit type content plaatsen kan mensen persoonlijk raken, waarbij de rechten van personen ernstig kunnen worden aangetast en de gevolgen schadelijk kunnen zijn. Onrechtmatige content kan op bestuursrechtelijke en civielrechtelijke wijze worden aangepakt. Een voorbeeld van onrechtmatige content is wraakporno. Maar ook wat er in de gemeente Bodegraven is gebeurd; het plaatsen en verspreiden van online complotverhalen over een satanisch-pedofiel netwerk en rituele kindermoorden.

Ongewenste content. Voorbeelden van ongewenste content is het plaatsen van nepnieuws. Deze content is niet strafbaar en niet onrechtmatig, maar kan wel vervelende gevolgen hebben in een gemeente. Inwoners kunnen hier onrustig van worden, wat effect kan hebben op de openbare orde. In sommige gevallen plaatsen internetbedrijven tags die wijzen op de onjuistheid of ongewenstheid van het bericht. Zo wordt er bij corona informatie door derden verwezen naar de informatie van het Rijk.

3. Typen maatregelen

Om online op te treden bij dreigende openbare ordeverstoringen die online zijn aangejaagd, zijn gemeenten nog zoekende: welke traditionele en nieuwe maatregelen – onder andere met behulp van de [City Deal Lokale Weerbaarheid Cybercrime](#) – kunnen gemeenten inzetten en ontwikkelen voor de online openbare orde en veiligheid? En wat is de wettelijke basis voor het online ingrijpen?

De huidige wetgeving is geschreven met de fysieke wereld en de feitelijke gemeentegrenzen in gedachten, waardoor er tot nu toe vooral veel op communicatief vlak interventies worden toegepast, zoals gebiedsverboden, noodverordeningen of een huisbezoek. Wat we online kunnen doen en wie dat moet doen is nog grotendeels onontgonnen terrein. En hoe ga je om met iemand die buiten jouw gemeente oproept tot ongeregelheden in jouw gemeente?

Diverse gemeenten voeren al eerste verkenningen uit. De gemeenten Utrecht, Haarlem, Arnhem en Groningen hebben een eerste stap gezet met wat in de pers een online gebiedsverbod wordt genoemd. Echter betreft het in Arnhem en Groningen feitelijk een dwangsom en in Groningen een noodbevel. Allen vooral gericht op preventie. Van belang is dat de maatregel die ingezet wordt, afhangt van het type content dat geplaatst wordt, zoals in het hiernaast afgebeelde schema kort staat weergegeven.

Vorm	Rechtsbasis om op te treden	Maatregelen
Illegale content	Wetboek van Strafrecht. Algemene Wet Bestuursrecht (AWB)	Verwijdering, vervolging
Onrechtmatige content	Burgerlijk Wetboek: Algemene verordening Gegevensbescherming	Verwijdering, schadevergoeding/ boete
Ongewenste content	Geen	O.a. feiten natrekken, counterspeech

Lees er meer over op <https://hetccv.nl/onderwerpen/online-aangejaagde-ordeverstoringen/maatregelen/>. Op deze pagina staan onderzoeken, raadvragen, nieuwsberichten en overige publicaties over maatregelen die zijn genomen door gemeenten.

Bij het nemen van maatregelen moet het gemeentebestuur ook altijd een zorgvuldige afweging maken tussen het belang van het voorkomen van openbare ordeverstoringen én het eventueel beperken van de vrijheid van meningsuiting.

HANDELINGSPERSPECTIEF

Onder gezag van de driehoek kan de gemeente - met de inzet van de samenwerkingspartijen - de volgende mogelijke, concrete maatregelen nemen om een verstoring van de openbare orde te voorkomen:

- Gesprek (vaak offline en op locatie) – via politie, burgemeester of andere partijen, waarbij ook de aard van het gesprek (gericht op het maken van afspraken versus verbieden) van belang is.
- Verwijzen naar de regelgeving in de APV; in het geval van oproep tot demonstraties, evenementen/feesten.
- Verwijzen naar verantwoordelijkheid bij eventuele schade (jurisprudentie bij Project X2 in Enschede/ Blokkeerfriezen).
- Verwijzen naar eventuele sancties; zoals een dwangsom bij het niet verwijderen van berichten of het opnieuw plaatsen van berichten, zogenaamde online gebiedsverbod, zie Utrecht 2021.
- Toepassen van een offline dwangsom; bijvoorbeeld noteren ID bij eerste fysieke overtreding en eventueel beboeten bij herhaling.
- Burgemeesters (of de gemeenten) kunnen zelf online communiceren om online aangejaagde ordeverstoring tegen te gaan.

De interventies zijn niet limitatief. Welke maatregel er kan worden ingezet is afhankelijk van de specifieke situatie. Bekijk ook de [Interventiekaart van Noord-Holland Samen Veilig](#).



Wegwacht

- Neem contact op met het CCV voor inspiratie, informatie en advies. Op de CCV-website staat veel informatie over online aangejaagde ordeverstoringen en veiligheid en gerelateerde onderwerpen zoals overlast, jeugd en regionale samenwerkingsverbanden.
<https://hetccv.nl/onderwerpen/online-aangejaagde-ordeverstoringen/>
- Je kunt bij het Ondersteuningsnetwerk maatschappelijke onrust (Omo) terecht voor duiding of advies in gevallen van (dreigende) situaties van maatschappelijke onrust.
<https://www.weerbaarbestuur.nl/producten-en-diensten/ondersteuningsnetwerk-maatschappelijke-onrust>
- Noord-Holland Samen Veilig (NHSV) heeft samen met de onderzoeksgroep Cybersafety van NHL Stenden Hogeschool concrete ervaringen met het signaleren en interveniëren op online aangejaagde ordeverstoringen uit de regio (Noord-Holland) verzameld en gepubliceerd in een handreiking en bijbehorende interventiekaart.
<https://www.nhlstenden.com/onderzoek/cybersafety/projecten/online-aangejaagde-verstoring-van-de-openbare-orde> en <https://vng.nl/nieuws/hoe-te-handelen-bij-online-aangejaagde-ordeverstoringen>
- Neem contact op met jouw regionale samenwerkingsverband, zoals de Veiligheidsalliantie Rotterdam (VAR), Veiligheidsnetwerk Oost-Nederland, Noord Holland Veilig Samen (NHSV) en Regionale Veiligheidsstrategie (RVS). Ook zij ondersteunen de gemeenten in de eigen regio op cybercrime.
<https://hetccv.nl/onderwerpen/regionale-samenwerking/>
- Digitaal jongerenwerk: wat is het en hoe geef je dit in samenwerking tussen gemeente, jongerenwerk en andere partners handen en voeten?
https://wegwijzerjeugdenveiligheid.nl/fileadmin/user_upload/Afbeeldingen/Publicaties/Whitepaper_digitaal_jongerenwerk_12_2020.pdf en <https://hetccv.nl/onderwerpen/cybercrime/webinars/welke-preventieve-rol-speelt-het-jongerenwerk-in-rotterdam-in-het-online-monitoren-op-digitale-content/>
- Het werkgebied van de digitaal wijkagent is het internet. Online kijkt hij wat mensen bezighoudt op social media, op de sites van lokale en regionale media en op fora. Weet wie deze wijkagenten in jouw gemeente zijn.
<https://www.politie.nl/informatie/de-digitaal-wijkagent.html>

ACHTERGRONDSTUDIES

- Onderzoek 'Black box van gemeentelijke online monitoring; Een wankel fundament onder een stevige praktijk' van de NHL Stenden Hogeschool en de Rijksuniversiteit Groningen. Hierin is in kaart gebracht of gemeenten online monitoren.
<https://www.nhlstenden.com/nieuws-en-artikelen/in-het-nieuws-nhl-stenden-onderzoekt-blackbox-van-online-monitoring-bij> en https://hetccv.nl/fileadmin/Bestanden/Onderwerpen/Cybercrime/Factsheet_Online_monitoring__CCV03.06.2021_.pdf
- In het onderzoek 'Niet bevoegd, wel verantwoordelijk' van de NHL Stenden hogeschool is onderzocht welke interventies gemeenten tot hun beschikking hebben voor het handhaven van online aangejaagde ordeverstoringen.
<https://hetccv.nl/onderwerpen/cybercrime/documenten/onderzoek-niet-bevoegd-wel-verantwoordelijk/>
- Het rapport van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) biedt inzicht in de juridische en praktische haalbaarheid van een voorziening voor de verwijdering van onrechtmatige online content die mensen persoonlijk raakt.
<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/11/30/tk-bijlage-aanbieding-wodc-onderzoek-voorziening-voor-verzoeken-tot-snelle-verwijdering-van-onrechtmatige-online-content>
- Een verkenning naar niet-juridische instrumenten voor gemeenten bij online oproepen tot rellen. Hoe kunnen gemeenten zicht krijgen op online aangejaagde openbare ordeverstoringen? Hoe moeten zij hierop reageren? En welke instrumenten kunnen zij inzetten om verstoringen van de openbare orde te voorkomen of inperken? De focus ligt daarbij op de inzet op de inzet of het gebruik van sociale media en andere communicatiemiddelen.
https://hetccv.nl/fileadmin/Bestanden/Onderwerpen/Online_aangejaagde_openbare_orde_verstoringen/Verkenning_trainees_15.11.2021__JH_.pdf
- Online ontspoord. Op verzoek van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) deed het Rathenau Instituut onderzoek naar schadelijk en immoreel gedrag online.
<https://www.rathenau.nl/nl/digitaal-samenleven/online-ontspoord>