

Position paper – Onderzoeksgroep Cybersaftey – NHL Stenden Hogeschool/Thorbecke Academie

Ik wil met deze position paper argumenten voor-en tegen ter overweging meegeven. Dat gaat verder dan alleen de juridische kijk op het vraagstuk.

1. Noodzakelijkheid en wenselijkheid

Hoe groot is het probleem? Uit onderzoeken die in twee regio's zijn uitgevoerd blijkt dat gemeenteambtenaren aangeven dat online aangejaagde ordeverstoringen vaker voorkomen dan voor Covid-19.¹ Naast online aangekondigde demonstraties komen ook drillrap-problematiek en pedojagen naar voren. De verspreiding van desinformatie is een ander vaker gehoord voorbeeld. In Coronatijd zagen gemeenten ook een toename in het verspreiden van desinformatie.

Het is niet te verwachten dat de ordeverstoringen die online aangejaagd de komende jaren zullen verminderen. Naast Project X in Haren (2012) zijn er nog oudere voorbeelden van het gebruik van technologie voor het organiseren van rellen. In 1997 organiseerden hooligans bijvoorbeeld per SMS een vechtpartij bij Beverwijk, waarbij één dode viel. Vandaag de dag speelt digitale communicatie een rol bij veel ordeverstoringen en demonstraties.² Wie dus anno 2023 nog 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 te verwachten dat dit zich de komende jaren nog verder gaat ontwikkelen. Zo bezien lijkt handhaving zeker noodzakelijk. Het is goed om te beseffen dat de fenomenen in Coronatijd een heel ander karakter hebben dan voorbeelden zoals Project X in Haren. Eén van die verschillen is de toename van interactie tussen online en offline, zo wordt er ook tijdens rellen gefilmd (live) en opnieuw gedeeld waardoor er weer nieuwe spanningen ontstaan.³ De mogelijke komst van de Metaverse en de toenemende mogelijkheden van kunstmatige intelligentie kunnen ook weer nieuwe dimensies en spanningen opleveren.⁴

Er zijn al middelen om als gemeente op te kunnen treden tegen online aangejaagde ordeverstoringen. Dit betreft onder meer het in gesprek gaan met burgers of organisaties en via het maken van afspraken en stopgesprekken de situatie te beëindigen. Daarnaast biedt het strafrecht mogelijkheden via de aanpak van opruiing (achteraf) en kan ook achteraf schade worden verhaald op overtreders.⁵ Daarnaast zijn er ook privaatrechtelijke mogelijkheden die in bepaalde omstandigheden benut kunnen worden.⁶ Meer onderzoek naar deze route is nodig. Ten aanzien van wenselijkheid en noodzaak wil ik nog twee overwegingen meegeven. Ten eerste is de burgemeester verantwoordelijk voor de handhaving van de openbare orde en veiligheid. We zien tegelijkertijd dat er steeds meer online onveiligheid plaatsvindt⁷ en dat bij vrijwel elk openbare-ordevraagstuk sociale media en het internet een rol spelen. Wanneer de keuze wordt gemaakt om de burgemeester geen bevoegdheden toe te kennen in het online domein zal diens lokale positie in het veiligheidsbeleid op (korte) termijn door ontwikkelingen tenietgedaan worden. Ten aanzien van de wenselijkheid is het ook nodig om maatschappelijk debat hierover te voeren en

¹ Zie: S. de Vries & W. Bantema, Aanpak in kaart. Inzicht in een regionale aanpak van online aangejaagde ordeverstoringen. Leeuwarden: Onderzoeksgroep Cybersaftey 2022; W. Bantema e.a., Juridische grenzen en kansen bij openbare-ordehandhaving. Een onderzoek naar mogelijkheden van de APV voor de aanpak van online aangejaagde ordeverstoringen. Onderzoeksgroep Cybersaftey 2022.

² Zie onder andere: W. Stol & W. Bantema, Lokaal bestuur in een digitaliserende samenleving. Essay over een stap in de ontwikkeling: een handelingskader. Onderzoeksgroep Cybersaftey 2021.

³ H. Moors e.a., Avondklokrellen, lokale dynamiek in een mondiale crisis. Emma 2022.

⁴ Onder andere: B.W. Schermer & J. van Ham, Regulering van immersieve technologieën. WODC 2021.

⁵ ECLI:NL:RBOVE:2018:3656.

⁶ ECLI:NL:RBDHA:2022:10082.

⁷ Zie onder andere: M. Huijstee e.a., Online ontspoord. Een verkenning van schadelijk en immoreel gedrag op het internet in Nederland. Rathenau Instituut 2021.

daarnaast behoeften en ervaringen van alle burgemeesters in kaart te brengen. Uit eerder onderzoek blijkt namelijk dat er onderling veel verschil in opvattingen bestaat.⁸

2. Bestuursrechtelijke juridische grondslag voor optreden door burgemeesters

NHL Stenden hogeschool heeft meerdere onderzoeken gedaan op dit terrein. Complicerende factoren bij de online inzet van bevoegdheden zijn de diffuse en indirecte relatie tussen online gedragingen en offline effecten (causaliteit), wetgeving die stamt uit een pre-internet tijdperk en het feit dat alle gedragingen op het internet uitingen zijn en dat de meeste daarvan worden beschermd door de vrijheid van meningsuiting.⁹ In Utrecht heeft de gemeente naar analogie een bestaand APV artikel toegepast waarbij men vooral is teruggefloten omdat het artikel niet bedoeld zou zijn voor virtuele openbare ruimten. Een herformulering van dat artikel kan dat oplossen (zie bijvoorbeeld gemeente Almelo) maar gaat wel voorbij aan het feit dat grondrechten niet beperkt kunnen worden via een APV. Het is dus niet afdoende om de tekst aan te passen. Nieuwe experimenten met de APV zullen naar verwachting juridisch weinig opleveren.¹⁰ Als de politieke conclusie is dat burgemeesters bevoegdheden moeten krijgen zal daarvoor nieuwe wetgeving in het leven geroepen moeten worden, bijvoorbeeld door de Gemeentewet aan te passen.

3. Handhaving en uitvoering

Naast een juridische grondslag dient er ook rekening te worden gehouden met handhaving en uitvoering. Uit de regionale verkenningen van NHLS komt naar voren dat gemeenten problemen zien rond de capaciteit bij de uitvoering, maar ook in de kennis en kunde van het personeel om te kunnen signaleren en interveniëren. Ook wordt verwezen naar het grensoverschrijdende karakter van de online oproepen tot ordeverstoringen. Daarnaast kunnen ook de anonimiteit van online oproepen en het controleren van een dergelijke maatregel tot problemen leiden.¹¹ Uit eerder onderzoek blijkt dat gemeenten geen bevoegdheid hebben om personen online te monitoren.¹² Naast organisatorische en kennisvraagstukken spelen ook hier vraagstukken rondom grondrechten en privacy bij de controle van 'online gebiedsverboden'. Tot slot is ook de vraag in hoeverre gemeenten zijn toegerust op de massaliteit van het internet en bijvoorbeeld de toename van geautomatiseerde trollenlegers en of gemeenten in staat zijn om de berichten offline te krijgen.¹³

Ter overweging

Gezien de maatschappelijke ontwikkelingen rondom veiligheid en digitalisering is het bijna ondenkbaar dat burgemeester op termijn geen zeggenschap krijgen over online vraagstukken die raken aan hun gemeentelijke openbare orde. Tegelijkertijd zijn maatschappij en gehele burgemeestersgilde nog onvoldoende geraadpleegd ten aanzien van wenselijkheid en behoeften en is het ontwikkelen van uitgebalanceerde wetgeving die burgemeesters helpt om de orde te handhaven en tegelijkertijd de burgers beschermd tegen willekeur van de overheid – nog een hele opgave. Hoe dan ook zou het politieke en maatschappelijke debat zich niet moeten richten op creatief gebruik van het recht in het hier en nu maar zich eerder op een effectieve en uitvoerbare route op de lange termijn. Mochten burgemeesters daarin een rol krijgen dan is een bredere aanpak en nieuwe wetgeving essentieel.

⁸ W. Bantema e.a., Niet bevoegd, wel verantwoordelijk? Handhavingsmogelijkheden bij online aangejaagde ordeverstoringen, Den Haag: Boom Bestuurskunde, 2020.

⁹ Zie ook al ons onderzoek in 2018: W. Bantema e.a., Burgemeesters in cyberspace. Handhaving van de openbare orde door bestuurlijke maatregelen in een digitale wereld. Den Haag: SDU Uitgevers 2018.

¹⁰ W. Bantema e.a., Juridische grenzen en kansen bij openbare-ordehandhaving. Een onderzoek naar mogelijkheden van de APV voor de aanpak van online aangejaagde ordeverstoringen. Onderzoeksgroep Cybersafety 2022.

¹¹ M. Buitenhuis & W. Bantema, De burgemeester: burgervader, handhaver van de openbare orde en sheriff van het internet? (deel 2). Kunnen burgemeesters met een internetverbod optreden tegen een verstoring van de openbare orde met aanleiding in het onlinedomein. Gemeentestem 2023-8.

¹² W. Bantema e.a., Black box van online monitoring: een wankel fundament onder een stevige praktijk. Den Haag: Sdu uitgevers 2021.

¹³ <https://www.volkskrant.nl/columns-opinie/wat-moet-je-als-burgemeester-als-toffepeer01-online-oproept-om-bij-de-dorpspomp-een-avondje-te-rellen~b03a63e9/>