

PERSPECTIEF UIT DE PRAKTIJK

Het digitaal gebiedsverbod als gemeentelijk instrument tegen online aangejaagde ordeverstoringen*

Gert Vuik & Willem Bantema

1 Inleiding

In 2020 en 2021 waren er veel voorbeelden van manifestaties en ongeregelde heden waarin sociale media een belangrijk rol speelden. Een aantal keren werden in de fysieke wereld ruzies uitgevochten die waren ontstaan in de onlinewereld, bijvoorbeeld vanuit de drillrapscene. De toename van slachtoffers van gedigitaliseerde criminaliteit werd ook duidelijk.

In deze periode kwam een aantal burgemeesters in de media met een duidelijke boodschap dat zij meer mogelijkheden/bevoegdheden wilden om hierop te kunnen reageren. Uit eerder onderzoek is gebleken dat burgemeesters online geen bevoegdheden kunnen inzetten (Bantema e.a., 2018), maar wel op andere manieren de orde goed kunnen handhaven (Bantema e.a., 2020). In veel gevallen door in gesprek te gaan met de mensen die achter de berichten zitten. Voor een aantal burgemeesters lijkt dat niet langer genoeg. Burgemeester Bats van de gemeente Steenwijkerland gaf aan meer bevoegdheden te willen om online in te kunnen grijpen (Kleij & Heppenhuys, 2020). Burgemeester Halsema van de gemeente Amsterdam pleitte voor een onderzoek naar de mogelijkheden voor een digitaal gebiedsverbod (Koops, 2021) en recent is een gemeente een civielrechtelijke zaak gestart tegen complotdenkers die volgens haar aanzetten tot ordeverstoringen (Garnier, 2021).

Studenten van NHL Stenden Hogeschool deden daarom in samenwerking met de onderzoeksgroep Cybersafety in het najaar van 2020 een verkennend onderzoek naar de praktische mogelijkheden en (politieke) opvattingen ten aanzien van een bestuursrechtelijke oplossing: een digitaal gebiedsverbod. Het onderzoek is gebaseerd op acht interviewsessies met in totaal dertien functionarissen binnen het openbaar bestuur die betrokken zijn bij openbare-ordehandhaving. Acht functionarissen werken bij drie gemeenten en twee bij het Ministerie van Justitie en Veiligheid. Daarnaast is een jurist ICT-recht geraadpleegd en werden twee leden van de Tweede Kamer geïnterviewd.

In deze bijdrage wordt aandacht besteed aan de vraag of een digitale versie van het fysieke gebiedsverbod als een formele bevoegdheid van burgemeesters kan bijdra-

* De auteurs danken Sven Wubbolts en Rutger Vellinga voor hun bijdrage aan het onderzoek.

Het digitaal gebiedsverbod als gemeentelijk instrument tegen online aangejaagde ordeverstoringen

gen aan het voorkomen van verstoringen van de openbare orde die hun bron hebben in de onlinewereld. Het artikel is opgebouwd uit zeven paragrafen. In paragraaf 2 wordt het (fysieke) gebiedsverbod besproken in relatie tot praktijkervaringen van respondenten. Paragraaf 3 behandelt de invulling van het begrip ‘digitaal gebiedsverbod’ en hoe respondenten zo’n verbod zien. Paragraaf 4 gaat over de juridische haalbaarheid en praktische uitvoerbaarheid. Het artikel sluit af met een conclusie (paragraaf 5), discussie (paragraaf 6) en aanbevelingen (paragraaf 7).

2 Het gebiedsverbod op basis van artikel 172a van de Gemeentewet

2.1 Korte beschrijving huidig gebiedsverbod

De burgemeester is belast met de handhaving van de openbare orde en is bevoegd bij (ernstige vrees voor) verstoring hiervan de bevelen te geven die hij of zij noodzakelijk acht voor de handhaving van de openbare orde (art. 172 Gemeentewet). Artikel 172a van de Gemeentewet betreft de bevoegdheid van de burgemeester om aan een specifiek persoon die verantwoordelijk of betrokken bleek bij ernstige verstoringen van de openbare orde in de fysieke wereld, een bevel/gedragsaanwijzing (korthedshalve ‘gebiedsverbod’) op te leggen (bijvoorbeeld de beruchte veldslag tussen voetbalhooligans in Beverwijk in 1997, zie Cantoli e.a., 2011), en deze te beperken in zijn aanwezigheid in de openbare ruimte door het opleggen van een gebiedsverbod, groepsverbod of meldplicht.

Om herhaling te voorkomen zijn er drie mogelijkheden: (1) de persoon kan een verbod krijgen om aanwezig te zijn in benoemd gebied; (2) de persoon kan een verbod krijgen om met bepaalde andere personen een groep te vormen; en (3) de persoon kan een meldplicht krijgen om zich fysiek te melden op een bepaalde dag en tijd, zodat hij onmogelijk tegelijkertijd op een ongewenste locatie kan zijn. Het gebiedsverbod kent een maximalisering van driemaal drie maanden (Rijksoverheid, 2021). Rapportages van de politie zijn belangrijk voor de bestuursrechtelijke onderbouwing. De betrokkene kan tegen het opleggen in bezwaar en beroep gaan overeenkomstig het bepaalde in de Algemene wet bestuursrecht, omdat het gaat om een bestuursrechtelijke beschikking. Het overtreden van het gebiedsverbod is strafbaar gesteld conform artikel 184 van het Wetboek van Strafrecht.

De bevoegdheden van de burgemeester zijn gekoppeld aan de geografische grenzen van diens gemeente. Respondenten, met name vanuit de gemeente, deelden een tweetal ervaringen:

- Het huidige gebiedsverbod is niet toepasbaar op de onlinewereld vanwege het ontbreken van een duidelijke koppeling tussen de onlinewereld en de geografische grenzen. Daarbij dringt de vraag zich op: welke burgemeester is bevoegd op het moment dat de locatie van de ordeverstoring niet overeenkomt met de locatie waarvandaan de oproep is geuit?
- Vervolging door het Openbaar Ministerie vindt niet altijd plaats na overtreding van het gebiedsverbod.

Burgemeesters kunnen in een fysieke situatie gebruik maken van het ‘tevens/namens’-principe als de betrokkene in een andere gemeente woont. De burgemeester

van de woonplaats van de betrokkene zal dan *een verzoek* krijgen van zijn ambtgenoot. Een respondent had slechte ervaringen met deze constructie, zeker als die persoon voor meerdere gemeenten een gebiedsverbod krijgt. In iedere gemeente kan een bezwaarprocedure worden gestart en bezwarencommissies, die het betreffende bestuursorgaan van advies voorzien, in dit geval de burgemeester, kunnen afwijkend adviseren. Het opleggen van het huidige gebiedsverbod kent volgens een aantal respondenten een te lange procedure, waardoor al enkele schrijnende situaties zijn ontstaan waarbij een stalker of bedreiger een levensdelict kon plegen richting het slachtoffer.

2.2 Handhavingservaringen

Respondenten werd ook gevraagd naar hun visie op de toepasbaarheid van het huidige gebiedsverbod bij openbare-ordeproblemen die ontstaan door berichten of oproepen vanuit de onlinewereld. De respondenten gaven aan dat er ook in de onlinewereld sprake is van een bepaalde vorm van openbare orde: wat fysiek niet mag, zou ook in de onlinewereld strafbaar gesteld moeten worden. In dat opzicht werd een digitale component binnen het bestuursrecht logisch geacht, want het instrumentarium van de burgemeesters is nu ingericht op de fysieke wereld.

In het dagelijks werk van gemeenten zijn de gevolgen van de onlinewereld merkbaar. *Ten eerste* worden gemeenten vaker dan voorheen geconfronteerd met online aangejaagde ordeverstoringen. Hierbij vraagt men zich af welke bestuurlijke instrumenten ingezet kunnen worden. *Ten tweede* merken respondenten op dat het bereik van online oproepen veel groter is, waarmee ook de effecten op de openbare orde groter zijn. *Ten derde* zijn exacte omvang en locatie later bekend, waardoor de preparatieperiode veel korter is. *Ten vierde* is, in tegenstelling tot bij een kennisgeving van een fysieke demonstratie, geen kennisgeving of contactpersoon bekend. De werkwijze van een burgemeester of de gemeente is volledig gericht op het identificeren van de persoon achter online initiatieven, het contact leggen en het aanspreken op mogelijke effecten. Het voorkomen van herhaling of het doelgericht afwenden van een acute grote dreiging is moeilijk te realiseren in een dergelijk geval.

Het huidige bestuursrechtelijke instrumentarium vindt men voor bovenstaande situaties niet toepasbaar. De respondenten waren van mening dat voor de leemte tussen het huidige instrumentarium en de onlinewereld een oplossing gezocht moet worden. Dat zou zeker het verschil kunnen maken in situaties waarin online nog geen concrete strafbare feiten zijn gepleegd (en dus de officier van justitie formeel niet bevoegd is), maar waar er wel een serieuze dreiging bestaat dat de openbare orde verstoord kan worden. Onder respondenten is vooral de vraag wat je als overheid tegenover deze ontwikkelingen en problemen zet op het gebied van signalering en handhaving.

Het moeilijker vaststellen van de identiteit kan een aantal oorzaken hebben: de aanstichters van de oproepen zijn niet fysiek aanwezig bij de ordeverstoringen, ze kunnen zich in een andere gemeente bevinden, en ze kunnen gebruik maken van een valse identiteit. Op sociale media kan men iedere identiteit aannemen, zelfs

misbruik maken van een bestaande identiteit. Het opleggen van een fysiek gebiedsverbod is in deze situatie niet effectief of niet mogelijk.

Ten slotte ervaart men beperkingen bij online monitoring naar dreigende ordeverstoringen. In de fysieke wereld kan een gemeente reageren op zaken of personen die de aandacht trekken, ook in het geval van hulpverlening. Bij het volgen van berichtgeving in de onlinewereld is men beducht op het schenden van grondrechten of het beschuldigd worden van stelselmatig volgen. Uit recent onderzoek blijkt dat gemeenten al snel inbreuk op de privacy van inwoners maken wanneer ze online (stelselmatig) monitoren op individuen of groepen (Bantema e.a., 2021).

2.3 Voorbeelden uit de praktijk

De respondenten benoemden een aantal specifieke situaties:

- oplopende fysieke confrontaties vanuit online communicatiegroepen, zoals in de drillrapscene;
- burgers die zich in groten getale online vooraf kunnen organiseren en dan op één specifiek moment en één specifieke locatie kunnen samenkomen;
- drugshandel onder jongeren;
- toename van online uitingen die oproepen tot massale samenkomsten en opgevolgd worden, wat invloed heeft op de openbare orde. Deze oproepen hoeven niet altijd de intentie te hebben om strafbare feiten te (laten) plegen, denk aan het ‘koffiedrinken’ of geolocatiespellen zoals Pokemon Go.

In deze paragraaf is de invloed van de onlinewereld op de openbare orde benoemd. Respondenten (en hun organisaties) worstelen met de vraag hoe toezicht en handhaving kan plaatsvinden. Welke aanpassing is dan gewenst of mogelijk?

3 Naar een digitaal gebiedsverbod

In de vorige paragraaf bleek dat respondenten uit de gemeentelijke OOV-praktijk bij online aangejaagde ordeverstoringen om verschillende redenen weinig hebben aan het huidige gebiedsverbod. De vraag rijst dan of een digitale (online) versie van het gebiedsverbod kan bijdragen aan de aanpak van online problematiek, en zo ja, op welke manier.

3.1 Hoe ziet een digitaal gebiedsverbod eruit?

De uitkomsten centreerden zich vooral rond de beschrijvingen:

- een rechtstreekse vertaling van het huidige gebiedsverbod door toevoeging van een digitale component;
- een bevel dat iemand een bericht moet verwijderen of op bepaalde internet-omgevingen (tijdelijk) geen toegang meer krijgt, eventueel als voorwaardelijke straf bij een veroordeling;
- de suggestie om aansluiting te zoeken bij het civiele recht rond internet- en contactverboden;
- vormgeving van een verbod om zich te begeven in een bepaalde digitale omgeving waar eerder ongewenst gedrag is vertoond.

Bij de vertaling naar een digitaal gebiedsverbod noemden respondenten drie belangrijke elementen van het huidige gebiedsverbod. Ten eerste dat zo'n online gedraging de analogie moet hebben met een fysieke situatie: in een vergelijkbaar geval binnen de fysieke wereld zou het ook leiden tot een gebiedsverbod. Ten tweede dat vereist is dat een persoon in het verleden eerder uitingen heeft gedaan die tot ongewenste situaties hebben geleid. Dit komt tegemoet aan de eis van 'herhaalbaarheid' in het huidige gebiedsverbod. De politie zou in dit soort gevallen duidelijk een signalerende en adviserende rol moeten hebben. Deze rol wordt beschreven in het visiedocument *Politie in ontwikkeling* uit 2005 (Raad van Hoofdcommissarissen, 2005: 14).

'De taak tot signaleren en adviseren vloeit voort uit de drie in de Politiewet 1993 genoemde taken van de politie: handhaving, opsporing en noodhulp. Signaleren en adviseren impliceert dat de politie aangeeft waar bestuur, OM en partners in haar optiek een bijdrage zouden kunnen en moeten leveren aan het reduceren van onveiligheid. De politie wil dan ook in haar relatie tot deze partijen geen passieve speler zijn, maar rekent het tot haar verantwoordelijkheid problemen op het gebied van onveiligheid te signaleren en daarover te adviseren, ook in internationaal verband.'

Ten derde speelt de vraag hoe om te gaan met de situatie waarin de oproep niet door een persoon wordt geplaatst maar door een organisatie, want in dat geval zou toepassing van het bestuursrecht heel ingewikkeld kunnen worden.

Dan lopen we juridisch gezien vast, want dan vallen al onze traditionele waarden in het bestuursrecht weg. Want het begint met een persoon die iets doet of iets niet mag doen. En als je niet eens een persoon hebt, wordt het heel ingewikkeld en los van de jurisdictie (R12).

3.2 Wat zijn praktijkopvattingen over de wenselijkheid?

Naast de wijze van uitvoering van een digitaal gebiedsverbod (vormgeving, definitie) is de vraag hoe respondenten tegen verschillende aspecten van zo'n digitaal gebiedsverbod aankijken, en of er draagvlak is om het concept verder te ontwikkelen.

- *De burgemeester en gemeenteraden*

Het algemene beeld onder de respondenten was dat men zich goed kon voorstellen dat een burgemeester zich verantwoordelijk *voelt* voor een veilige online omgeving in zijn gemeente. Echter, dit hoeft in hun ogen niet te betekenen dat een burgemeester echt verantwoordelijk *is*, omdat de onlinewereld fluïde en grenzeloos is. De burgemeesters verschillen hierover onderling ook van mening (zie ook Bantema e.a., 2018). Uit recent onderzoek blijkt dat de meerderheid (71%) van de burgemeesters zich wél verantwoordelijk voelt voor het voorkomen van online aangejaagde ordeverstoringen (Bantema e.a., 2020).

Met deze vraag hangt ook samen of de burgemeester op dit moment afdoende instrumentarium en bevoegdheden heeft om verstoringen van de openbare orde, die vanuit de onlinewereld worden geïnitieerd, aan te pakken. In de huidige tijd is op het internet en op sociale media eigenlijk net zoveel maatschappelijk verkeer als in de fysieke wereld. Een burgemeester heeft bij online aangejaagde ordeverstoringen vooral een reactieve handhavende rol. Daarnaast gebruiken burgemeesters andere instrumenten. Ze kunnen zelf sociale media inzetten om opkomsten te verminderen, organisatoren aan te spreken, et cetera (Bantema e.a., 2020). Zodra sprake zou zijn van een strafbaar feit, werd door respondenten verwezen naar het bevoegd gezag van de officier van justitie en de gang naar de rechter.

De respondenten konden zich wel voorstellen dat in de praktijk behoefte is aan nieuwe bevoegdheden. Toch waren ze terughoudend in het uitbreiden van burgemeestersbevoegdheden naar de onlinewereld. Mede omdat een verkenning gaande is naar de vraag of de burgemeester de juiste autoriteit is en, als dit zo zou zijn, vragen en opmerkingen naar boven komen als:

- Hoe kunnen burgemeesters hun huidige (bestuursrechtelijk) instrumentarium inzetten bij de aanpak van online activiteiten die mogelijk uitwerking hebben op de openbare orde?
- Hoever mag je als burgemeester/gemeente gaan in de aanpak van online activiteiten?
- Heeft de burgemeester er zelf behoefte aan?
- Is het wenselijk dat een burgermeester nieuwe bevoegdheden krijgt om in te grijpen binnen de onlinewereld? Dat zou de eerste vraag moeten zijn (R12).
- Als een burgemeester wel fysiek zou mogen ingrijpen, maar bij iets vergelijkbaars met iets wat misschien nog een veel groter bereik heeft digitaal niet, dan zou je kunnen stellen dat we samen vinden dat daar iets scheef zit, dus dat daarnaar gekeken moet worden, of burgemeesters, dus analoog aan wat ze fysiek mogen, ook een digitale component erbij krijgen (R1).
- Als online problemen uiteindelijk leiden tot een fysiek effect, heeft een burgemeester daar voldoende bevoegdheden voor.
- De term ‘gebied’ wekt de illusie dat het om een geografisch af te bakenen gebied gaat, terwijl de onlinewereld juist grenzeloos is. De jurisdictie is hier van belang.

De vraag werd gesteld of er ook binnen de onlinewereld sprake zou kunnen zijn van een ‘gebied’. En zo ja, welke burgemeester is dan bevoegd als de plaatser van een bericht buiten de gemeente verblijft? Een van de respondenten verwees naar het civiele recht:

In het civiele recht wordt er verwezen naar het land waar het effect van de handeling optreedt. Het Hof van Justitie van de EU heeft daarbij het criterium gehanteerd dat in het land waar het effect optreedt, de rechter in dat land dan bevoegd is om kennis te nemen van de zaak (R4).

Door een respondent werd de suggestie gedaan om te spreken van een uitingsverbod. En omdat het veel breder is, kan er ook over worden nagedacht of de burgemeester dan wel de aangewezen instantie is, of dat juist een landelijke functionaris hierover moet gaan (R11).

Aan gemeentelijke respondenten is gevraagd hoe hun gemeenteraden staan tegenover een 'digitaal gebiedsverbod'. De algemene indruk was dat een gemeenteraad bij een nieuw instrumentarium kijkt naar de verhouding tussen veiligheid en privacy. De partijen in de gemeenteraden zullen over het algemeen de partijpolitieke standpunten van de landelijke partij volgen.

- *Aandachtspunten rond grondrechten*

Naast de praktische invulling over de wenselijkheid, benoemden de respondenten al snel de positie van de grondrechten, zoals de vrijheid van meningsuiting, censuur en privacy. Het *preventief* opleggen van een digitaal verbod zou niet zo snel aan een burgemeester worden geadviseerd, omdat je iemand behoorlijk beperkt in zijn vrijheid van meningsuiting. De grens ligt bij het overschrijden van de strafrechtelijke grens van belediging of bedreiging, want er wordt zoveel geuit wat niet is toegestaan, dit is dan ook geen censuur (R1).

De meeste respondenten constateren dat in de onlinewereld strikter met grondrechten lijkt te worden omgegaan dan in de fysieke wereld. Hierbij werd gewezen op het verschil in vaststellen van signalen van (dreigende) openbare-ordeverstoringen. 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 al snel sprake is van 'stelselmatigheid' bij online monitoring. Het volgen van personen op sociale media kan worden gezien als een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer.

Afhankelijk van de omstandigheden kom je volgens de respondenten al snel bij de proportionaliteitsvraag terecht. De pragmatische insteek is duidelijk: er wordt gezocht naar een antwoord op een praktisch probleem, maar je moet oppassen voor de gewoonte dat indien er iets misgaat, een nieuwe regel wordt bedacht als oplossing: de risicoregel (R13).

Het opleggen van een verbod voor gebruik van sociale media geeft een grotere beperking in de persoonlijke vrijheid dan een fysiek gebiedsverbod. Een andere respondent maakte de vergelijking met de fysieke wereld. Een persoon moet beseffen dat hoe meer hij op sociale media actief is, hoe groter de kans is dat zijn berichten door anderen (en dus ook de overheid) gevolgd kunnen worden. Net zoals de mate van zijn aanwezigheid in de fysieke wereld. Het volgen van sociale media van een persoon moet niet worden gezien als controleren achter de voordeur.

- *Een digitaal gebiedsverbod als handhavinginstrument?*

Volgens respondenten uit de Tweede Kamer loopt de wetgever achter op het gebied van digitalisering. Er zijn in hun ogen niet zoveel Kamerleden die daadwerkelijk verstand hebben van digitalisering. De politieke verschillen binnen de Tweede Ka-

mer zijn volgens de respondenten niet zo groot, in de zin dat men binnen alle partijen beseft dat digitale ontwikkelingen invloed hebben op de maatschappij en dat de wetgever daarmee om moet gaan. Volgens respondenten is er tussen partijen wel een groot verschil in de politieke standpunten op onderwerpen rond de rechten van burgers in relatie tot overheidsbemoeyenis.

Aan de respondenten is gevraagd of een digitaal gebiedsverbod een handhavingsinstrument zou kunnen zijn, en zo ja, in welke situaties. Volgens een van de respondenten is het huidige instrumentarium van de burgemeester een goede basis, maar is wel een vertaalslag naar toepassing in de onlinewereld nodig. Op meerdere plekken in het land speelt de vraag welke bewegingen vanuit de onlinewereld effect hebben op de (fysieke) openbare orde. De functionarissen van de gemeenten staan positief tegenover vernieuwing in de wetgeving die toezicht en handhaving beter mogelijk maken op punten waar zij nu een beperking ervaren. Respondenten vinden het veel interessanter en nuttiger om gezamenlijk op te treden met het Ministerie van Justitie en Veiligheid en andere gemeenten in plaats van dat elke gemeente apart gaat experimenteren. Men is benieuwd hoe juristen van andere gemeenten erover denken.

Een respondent omschreef het als:

‘Er vindt wel een verkenning plaats naar nieuwe instrumenten maar het zou prematuur zijn om nu een algemeen standpunt in te nemen, het is vaak een persoonlijk oordeel. De behoefte bij de gemeenten wordt wel gevoeld maar er moet ook worden bepaald of het wenselijk is en of de burgemeester dan wel de juiste autoriteit is. Het is nog te vroeg om te kijken of nieuwe wetgeving nodig is. In de komende jaren volgt ook een wijziging van artikel 3 Politiewet. Je zou het ook in jurisprudentie kunnen uitkristalliseren maar men is ook in gesprek met gemeenten over de behoefte die zij hebben rond het vraagstuk van cyberveiligheid. Dit kan ook raakvlakken hebben met de positie van de gemeenten en de onlinewereld op het gebied van openbare orde.’

- *Toepassing van een digitaal gebiedsverbod*

Vanuit de interviews werd geen eenduidige manier genoemd om het gebiedsverbod toe te passen in de praktijk. Dit varieerde van wachten tot een geschikte situatie zich voordoet om een digitaal aspect te koppelen aan een gebiedsverbod tot het vooraf te laten bestuderen door specifieke hoogleraren of wachten op jurisprudentie.

In zoverre is dan die discussie over openbare orde wel interessant omdat de standaard daarvoor lager is. Je kunt de openbare orde verstoren zonder een strafbaar feit te begaan en dat – dat maakt het dus in zoverre interessanter dat je dit soort dingen zou kunnen aanpakken als het enige band heeft met jouw gemeente, terwijl een officier van justitie zou zeggen: ik zie niks strafbaars, ik wil niet gaan vervolgen (R4).

Gert Vuik & Willem Bantema

De eventuele invoering van een bepaald soort digitaal gebiedsverbod zou volgens de respondenten wel een wettelijke grondslag moeten hebben. Een aantal respondenten adviseert dit binnen de huidige wetgeving te doen door het toevoegen van een digitale component aan het bestaande gebiedsverbod (Gemeentewet) of een digitale paragraaf binnen de (vernieuwde) APV. De gemeenteraad krijgt zo ook een bepalende stem en indirect wordt ook de Vereniging van Nederlandse Gemeenten erbij betrokken. Implementatie in de Gemeentewet zou de voorkeur verdienen vanwege de behandeling in de Staten-Generaal, die voor een dergelijke wetsaanpassing nodig is.

Ik zou me kunnen voorstellen dat er een studie wordt gemaakt met aanbevelingen van: wat wordt de toekomst? Wat wordt de nieuwe APV 2.0 met online bevoegdheden? Dan moet je dat alleen kunnen als de wet- en regelgeving dat ook toelaat. En die laat het nu niet toe. Dus zou je een digitale paragraaf moeten toevoegen (R6).

De vormgeving moet in de ogen van respondenten qua voorwaarden aansluiten bij het huidige gebiedsverbod. Als het gaat om het opleggen van een digitaal gebiedsverbod aan een persoon moet de (vrees voor) verstoring van de openbare orde geheel of gedeeltelijk gebaseerd zijn op de uitingen die binnen de onlinewereld zijn gedaan. Het opleggen van een digitaal gebiedsverbod aan een persoon mag dus geen losstaande bevoegdheid zijn. Juridisch zou moeten worden onderzocht of zo'n beperking, analoog aan het gebiedsverbod, mogelijk is.

Een digitaal gebiedsverbod zou volgens respondenten, binnen bepaalde kaders, een meerwaarde kunnen bieden voor (het voorkomen van) openbare-ordeproblemen. Draagvlak voor nieuwe wetgeving (bij burgemeesters, gemeenteraden, Staten-Generaal) wordt als een belangrijke factor gezien.

4 De toepassing van een digitaal gebiedsverbod bij vraagstukken uit de praktijk

In de vorige paragraaf was aandacht voor de opvattingen van respondenten (algemeen) over een digitaal gebiedsverbod. Daar kwamen onder andere enkele juridische reflecties en opvattingen over de haalbaarheid en praktische uitvoering naar voren. In deze paragraaf zal verder worden ingegaan op de juridische haalbaarheid en mogelijke beperkingen in de uitvoering.

4.1 Juridische haalbaarheid

In eerdere onderzoeken, en ook vanuit deze respondenten, werd benoemd dat bij een digitaal gebiedsverbod een mogelijke inbreuk op grondrechten van burgers moet worden getoetst. Het betreft dan met name de vrijheid van meningsuiting, de privacy en het voorkomen van censuur.

In het onderzoek is gekeken of een digitaal gebiedsverbod juridisch mogelijk kan zijn binnen de bestaande wetgeving van de artikelen 172 en 172a van de Gemeentewet. Een digitaal gebiedsverbod brengt een beperking van het grondrecht ‘vrijheid van meningsuiting’ met zich mee. Ingevolge artikel 7, eerste lid, van de Grondwet is er sprake van gewaarborgde drukpersvrijheid, wat een absoluut verbod op een voorafgaand verlot betreft, ook als dat verlot niet ziet op de inhoud. Een decentrale overheid is niet bevoegd om preventief de vrijheid van meningsuiting te beperken. Echter, het grondrecht van de vrijheid van meningsuiting is niet absoluut. In het rapport ‘Orde in de Openbare Orde’ (De Jong e.a., 2016) wordt geschreven over de verhouding tussen grondrechten en de diverse bevoegdheden uit de Gemeentewet:

‘Openbare-ordehandhaving door de burgemeester leidt met grote regelmaat tot beperking van de uitoefening van grondrechten. Met name de betogingsvrijheid (artikel 9 GW/artikel 11 EVRM), het recht op privacy (artikel 10 GW/artikel 8 EVRM) en de bewegingsvrijheid (artikel 2 Vierde Protocol EVRM) zijn vaak in het geding. Grondwettelijk beschermde grondrechten kunnen in beginsel alleen beperkt worden als de Grondwet daarvoor expliciet een grondslag bevat. De Grondwet wijst veelal de formele wetgever aan als het ambt dat bevoegd is tot beperking. Delegatie van die beperkingsbevoegdheid is geoorloofd, als de Grondwet dit uitdrukkelijk toestaat.’

Bij een digitaal gebiedsverbod is het essentieel te bepalen of sociale media of het internet aangemerkt kunnen worden als ‘bepaald object binnen de gemeente’ of ‘deel van de gemeente’. Als dit niet het geval is, kan een digitaal gebiedsverbod niet voldoen aan de voorwaarden die genoemd worden in artikel 172a van de Gemeentewet.

Als dit wel het geval is, zou de burgemeester iemand een online verblijfsontzegging kunnen opleggen voor bijvoorbeeld sociale media. Immers, op deze manier legt een burgemeester geen preventief verbod op het uiten van iemand zijn mening op, maar legt de gemeente een verblijfsontzegging op voor een (online) deel van de gemeente.

4.2 Beperkingen bij de handhaving

Een vorm van een digitaal of online gebiedsverbod zou, met allerlei voorbehouden, volgens respondenten een mogelijkheid kunnen zijn. Daarna komen er ook vragen over hoe een digitaal gebiedsverbod gehandhaafd kan worden. De mogelijkheden tot handhaving worden bepaald door de bevoegdheid, wetgeving en specifieke technologie van het online middel.

- *Beperking in verband met bevoegdheid*

De bevoegdheden van de burgemeester zijn afgebakend tot de fysieke gemeente. Binnen het huidige instrumentarium heeft de burgemeester geen bevoegdheden in de onlinewereld, omdat het niet te koppelen valt aan een geografische afbakening. Als de online gedragingen leiden tot fysieke openbare-ordegevolgen, dan kan er met de APV worden ingegrepen. Echter, als via de onlinewereld boodschappen worden verspreid waardoor een ernstige vrees tot verstoring van de openbare orde

Gert Vuurik & Willem Bantema

ontstaat, kan niemand er iets tegen doen. Het begrip ernstige vrees impliceert dat het niet zonder reden kan worden opgelegd; een bepaalde kans op verstoring van de openbare orde is van belang. Een openbare orde die dreigt te worden verstoord, vraagt om handhaving.

In *Strafvordering voor de hulpofficier* (Hoekendijk, 2018: 252) wordt gesteld:

‘Uit de wetsgeschiedenis van de Gemeentewet blijkt dat het begrip “handhaving van de openbare orde” twee elementen bevat: de daadwerkelijke voorkoming van zich concreet voordoende of dreigende verstoringen van de openbare orde enerzijds en de algemene, bestuurlijke voorkoming van strafbare feiten anderzijds.’

In deze zin kan een digitaal gebiedsverbod een preventief instrument zijn. Het huidige gebiedsverbod is niet ingericht op preventief optreden, het wordt namelijk opgelegd aan personen die een duidelijke rol hebben gespeeld bij al gepleegde openbare-ordeverstoringen.

De respondenten onderkennen dat ook binnen de onlinewereld een bepaalde wettelijke orde heerst: wat fysiek niet mag, mag ook online niet. Respondenten noemen daarbij enkele aandachtspunten die gerelateerd zijn aan de karakteristieken van de onlinewereld. Ten eerste het vaststellen van het causaal verband tussen online oproep/uiting en daaropvolgende openbare-ordeproblemen. Ten tweede het daderschap: het identificeren van de persoon achter de boodschap en de controle van de opgelegde maatregelen.

De burgemeester wordt nog niet door alle respondenten als verantwoordelijke gezien voor het handhaven van de online openbare orde. Een aantal respondenten koppelde het feit dat de onlinewereld grenzeloos is aan de vraag of niet een ‘hogere’ instantie de handhavende bevoegdheid zou moeten krijgen, juist om de vragen over jurisdictie en ‘gebied’ te voorkomen. Aan de andere kant werd benoemd dat zodra duidelijk is waar de effecten op de openbare orde dreigen, de burgemeester van de gemeente van deze locatie als eerste bevoegd is.

- *Aspecten rond wetgeving*

In de laatste jaren leven onder respondenten vragen als: In hoeverre mag een gemeente of een overheid zich mengen in (besloten) socialemediaplatforms? Kan men deel uitmaken van Snapchatgroepen of van een besloten Facebookgroep, en kan dit anoniem of onder een andere naam? In hoeverre beperkt de privacy dit? En als je al informatie hebt, kun je die dan als onderbouwing gebruiken voor de inzet van je bestuursrechtelijk instrumentarium zodat het standhoudt bij de rechter?

Respondenten gaven aan dat het koppelen van online uitingen aan verstoring van de openbare orde gedetailleerd moet worden omschreven, zodat bij een beroep bij de bestuursrechter precies is vastgelegd waarom een digitaal gebiedsverbod door de burgemeester is opgelegd. De toepassing van een digitaal gebiedsverbod past volgens een aantal respondenten niet binnen het instrumentarium van de noodbevelen. Noodbevelen zijn namelijk gericht op acute situaties. Een digitaal gebieds-

verbod is meer geschikt, indien uit rapportages de betrokkenheid van bepaalde personen bij bepaalde openbare-ordeproblemen blijkt die vanuit de onlinewereld zijn ontstaan. Dus geen acute situatie.

Een aantal respondenten gaf ook aan dat men verschillen ziet tussen fysieke en online mogelijkheden tot het monitoren van signalen die duiden op ordeverstoringen. Waar in het fysieke domein informatie snel toegankelijk is, is in de online omgeving al snel sprake van het stelselmatig volgen en het schenden van de privacy van inwoners. De geïnterviewde jurist ICT-recht gaf aan dat het simpele feit dat voor een gepleegd strafbaar feit het begrip ‘online’ staat, het niet moeilijker zou moeten maken om een gebiedsverbod op te leggen, en er ook zeker mogelijkheden zijn om dat te doen. Dit vraagt van burgemeesters een zorgvuldige afweging tussen het doel van het bevel en tegelijkertijd het respecteren van de grondrechten van individuele inwoners. Bij concrete informatie lijkt er grondwettelijk niet zoveel aan de hand. Het wordt ingewikkelder als vooraf wordt gesteld dat niets geuit mag worden wat mogelijk als bedreigend kan worden ervaren, want dan kom je op een vaag verbod, dat kan strijden met artikel 7 van de Grondwet (vrijheid van meningsuiting).

Voor de mogelijkheden voor het opleggen van een digitaal gebiedsverbod werd ook verwezen naar de normering voor het opleggen van (digitale) contactverboden uit het civiele recht. Ook dan wordt een persoon beperkt in zijn grondrechten. Deze contactverboden worden uiteraard ook opgelegd als (voorwaardelijke) maatregel in strafzaken rond stalking en dergelijke.

De snelheid waarmee een grote bijeenkomst (demonstratie) tot uitvoering kan worden gebracht, kan het bevoegd gezag voor verrassingen plaatsen. Op welke wijze kan de burgemeester dan toch op tijd in kennis worden gesteld? In Nederland is geen vergunning nodig, maar gemeenten kunnen wel om een kennisgeving vragen om goed inzicht te krijgen in de aard en de contactpersoon van de bijeenkomst. Respondenten gaven aan dat het juist bij een online geïnitieerde bijeenkomst (demonstratie) moeilijk is op tijd inzicht te krijgen. Op basis van specifieke argumenten kan een burgemeester de demonstratie op grond van de Wet openbare manifestaties verbieden. De kans in de APV strafbaar te kunnen stellen om zonder kennisgeving (ook via online platforms) op te roepen tot deelname aan manifestaties wordt klein geacht, omdat demonstreren een grondrecht is.

- *Beperking door de techniek van digitale toepassingen*

Het gebruik van digitale communicatiemiddelen heeft als groot voordeel dat op ieder moment, via allerlei manieren en vanaf elke locatie de hele wereld bereikt kan worden. Deze voordelen voor de gebruiker kunnen direct ook de nadelen zijn als het gaat om handhaving. De vragen die dan spelen, zijn: Wie is de echte natuurlijke persoon achter de boodschap? Vanaf welke locatie is de boodschap verzonden? Is het wel een authentiek bericht? Wie zijn de personen die deze boodschap ontvangen? Hoe zijn ze georganiseerd? Wat kan het effect van deze boodschap zijn? Het vaststellen van het overtrederschap is dan lastig. Deze factoren worden door res-

pondenten als duidelijke struikelblokken voor de handhaafbaarheid genoemd, inclusief (het verkrijgen van) bevoegdheden voor online monitoring.

5 Conclusie

Dit onderzoek had tot doel een eerste inzicht te krijgen in hoe men in de praktijk van het politieke spectrum tegen de invoering van een ‘digitaal gebiedsverbod’ aan kijkt. Hieruit is een eerste beeld over de opvattingen en invulling van het verbod verkregen. Een digitaal gebiedsverbod zou een aanvulling op het huidige bestuurlijke instrumentarium kunnen zijn met als doel de offline effecten van online oproepen beter te kunnen beheersen en preventief op te kunnen treden.

Onder de respondenten waren de opvattingen over de wenselijkheid van een digitaal gebiedsverbod sterk verschillend. Beleidsadviseurs van gemeenten ervaren problemen in hun werk als gevolg van het grote bereik en het effect van online oproepen en onderschrijven ook de handelingsverlegenheid, waarbij ze pas achteraf kunnen ingrijpen als er sprake is van een (fysieke) ordeverstoring. Ook onderschrijven ze de stelling dat er sprake kan zijn van ordeverstoringen zonder dat er online strafbare feiten worden gepleegd. Een enkeling liet weten bereid te zijn om de mogelijkheden van een digitaal gebiedsverbod te verkennen wanneer een concrete casus zich zou voordoen, om zodoende ook bij te dragen aan het creëren van jurisprudentie over dit onderwerp.

Juridisch adviseurs van de gemeenten gaven aan de mogelijkheid van een digitaal gebiedsverbod, in welke vorm dan ook, interessant te vinden en zagen tevens kansen om het toe te passen binnen het huidige instrumentarium van de burgemeester, zoals gesteld in de artikelen 172a, 172. derde lid (lichte bevelsbevoegdheid) en 175 (noodbevel) van de Gemeentewet. De leden van de Tweede Kamer en de jurist ICT-recht zagen vooral een analogie met het bestaande gebiedsverbod, een koppeling met de uitwerking binnen het civiele recht (contact- en internetverboden) en de toepasbaarheid op situaties waarin de burgemeester duidelijk het bevoegd gezag is.

Alles overziende kan worden gesteld dat de respondenten bevestigen dat de online-wereld invloed heeft op de openbare orde en dat zij onderzoek naar aanvullend instrumentarium ondersteunen. Dit instrumentarium dient daarbij te voldoen aan eisen van proportionaliteit en subsidiariteit, waarbij de voorkeur uitgaat naar repressieve handhaving, mede om een botsing met grondrechten te voorkomen.

6 Discussie

Gedurende het onderzoek bleek dat een definitie en bestanddelen van een digitaal gebiedsverbod nog niet bestaan. Wanneer in analogie wordt gekeken naar het gebiedsverbod zoals we dat nu kennen (artikel 172a Gemeentewet), is er een aantal voorwaarden waar men rekening mee moet houden. Er moet sprake zijn van een online component bij een oproep (1), een ernstige vrees (meer dan een sterk ver-

moeden) voor verstoring van de openbare orde (2), een relatie met de openbare-ordehandhaving in verband met het bevoegd gezag van een burgemeester (3), en er dient gekeken te worden naar de rol van de betrokkene bij een eerdere ordeverstoring vanwege de voorwaarde van herhaaldelijkheid die ook voor het gebiedsverbod geldt (4).

Op basis van het onderzoek komen de onderzoekers tot een *voorstel* voor een definitie van een digitaal gebiedsverbod:

‘Een digitaal, of online, gebiedsverbod is het opleggen van een beperking aan een persoon (al dan niet in vereniging) of organisatie om gedurende een bepaalde periode online uitlatingen te doen omdat er ernstige vrees bestaat voor een verstoring van de openbare orde, hetgeen kan blijken uit ernstige bezwaren omdat eerdere uitingen hiertoe (mede) hebben geleid, of bij zodanige uitingen dat ook bij een eerste keer deze vrees ontstaat.’

In dit onderzoek is een bestuurlijke lacune in kaart gebracht. Een digitaal gebiedsverbod zou, complementair aan het strafrecht, een bijdrage kunnen leveren: bijvoorbeeld bij die groeperingen die elkaar via socialemediakanalen uitdagen door beledigende en dreigende teksten die kunnen leiden tot escalatie in de openbare ruimte.

Een ander voorbeeld betreft personen die oproepen tot samenkomsten, zonder intentie tot strafbare feiten, maar die voor gemeenten ongewenst zijn op bepaalde locaties: de oproepen om binnensteden met zo veel mogelijk mensen te bevolken om ‘gezellig met elkaar te koffiedrinken’ in het kader van anticoronademonstraties. Ook valt te denken aan het optreden van personen van wie bekend is dat hun online uitingen herhaaldelijk tot ordeverstoringen hebben geleid. Tot slot kan ook worden gedacht aan activiteiten waarvan bekend is dat zij eerder tot openbare-ordeproblemen hebben geleid: Project X2 Enschede, enkele jaren na het Project X-feest in Haren.

Samengevat zijn dus meerdere voorbeelden en condities te bedenken waarbij het strafrecht buitenspel staat en waarbij er wel degelijk sprake kan zijn van (grote) ordeverstoringen die gemeenten graag willen voorkomen. Mogelijk kan het digitaal gebiedsverbod bijdragen aan het voorkomen van dergelijke verstoringen.

7 Aanbevelingen

Op basis van het onderzoek naar de opvattingen en toepassing van een digitaal gebiedsverbod komen wij tot de volgende aanbevelingen:

- Kom tot een eenduidige terminologie van een ‘digitaal gebiedsverbod’ door juridisch experts.
- Verricht een uitgebreid onderzoek rond het draagvlak voor een digitaal gebiedsverbod binnen bestuurlijk Nederland.

Gert Vuik & Willem Bantema

- Onderzoek onder welke voorwaarden de gemeentelijke overheid haar informatiepositie kan verbeteren, gericht op de aspecten informatievergaring en handhaafbaarheid.
- Onderzoek of ook een organisatie beperkt kan worden in online uitlatingen.
- Onderzoek de rol van socialemediaplatforms bij het ontstaan van openbare ordehandhaving.
- Onderzoek waar de inzet van online monitoring aan moet voldoen op het gebied van wetgeving en informatievoorziening tussen ketenpartners bij openbare-ordehandhaving.

Literatuur

- Bantema, W., S. Twickler, S. Munneke, M. Duchateau & W. Stol, *Burgemeesters in cyberspace*, Den Haag: 2018.
- Bantema, W., S. Munneke & S. Westers, *Niet bevoegd, wel verantwoordelijk?*, Den Haag: 2020.
- Bantema, W., S. Westers, M. Hoekstra, M. Herregods & S. Munneke, *Black box van gemeentelijke online monitoring*, Den Haag: 2021.
- Cantoli, S., B. Floris & R. Schrijver, 'De man met de hamer', *De Groene Amsterdammer*, 31 augustus 2011, gevonden op www.groene.nl/artikel/de-man-met-de-hamer.
- Garnier, T., 'Alphen/Bodegraven is complotdenkers nu echt zat', *Algemeen Dagblad*, 28 mei 2021, gevonden op www.ad.nl/alphen/bodegraven-is-complotdenkers-nu-echt-zat-en-stapt-naar-de-rechter~af6928d6/.
- Hoekendijk, M.G.M., *Strafvordering voor de hulpofficier*, serie Zakboeken Politie, Alphen aan den Rijn: 2018 (geheel herzien).
- Jong, M.A.D.W., W. van der Woude, W.S. Zorg, J.L.W. Broeksteeg, R. Nehmelman, I.U. Tapeiner & H.R.B.M. Kummeling, *Orde in de openbare orde*, Rijksuniversiteit Utrecht en Radboud Universiteit Nijmegen, Utrecht: 2016.
- Kleij, E. ten & M. Heppenhuys, 'Burgemeesters regio Zwolle en Deventer willen zelf digitaal ingrijpen', *De Stentor*, 20 maart 2020, gevonden op www.destentor.nl/steenwijkerland/burgemeesters-regio-zwolle-en-deventer-willen-zelf-digitaal-ingrijpen-bij-cybercrime~a9808e70/?referrer=https%3A%2F%2Fhetccv.nl%2F.
- Koops, R., 'Halsema wil ook online relschoppers de pas af kunnen snijden', *Het Parool*, 25 februari 2021, gevonden op www.parool.nl/amsterdam/halsema-wil-ook-online-relschoppers-de-pas-kunnen-afsnijden~b8ede149/.
- Raad van Hoofdcommissarissen, *Politie in ontwikkeling. Visie op de politiefunctie*, NPI, Den Haag: mei 2005, gevonden op www.politieacademie.nl/kennisenonderzoek/kennis/mediatheek/PDF/36670.pdf.
- Rijksoverheid, 'Gemeentewet', *Overheid.nl. Wettenbank*, Den Haag: 1 januari 2021, gevonden op <https://wetten.overheid.nl/BWBR0005416/2021-01-01#TiteldeelIII>.