

# BURGEMEESTER

103

NEDERLANDS GENOOTSCHAP VAN BURGEMEESTERS | JAARGANG 27, DECEMBER 2022

Josan Meijers

**Het doet iets met  
je wanneer er bij je  
wordt ingebroken**

**Digitale detox**

Rutger Leukfeldt

**We moeten  
cybercrime  
demystificeren**

**Burgemeester in  
de digitale wereld**



Nederlands  
Genootschap  
van Burgemeesters

DE BURGEMEESTER: SHERIFF VAN HET INTERNET?

# DE MOGELIJKHEDEN VAN BESTUURS- **ONLINE** ORDEVERSTORINGEN MET ALS BASIS IN DE SAMENLEVING?

Dat technologie gebruikt wordt om **ordeverstoringen** te veroorzaken is niets nieuws. Waar dit zich tot voor kort nog beperkte tot het sturen van sms'jes tussen hooligans, beslaat de moderne sociale media een steeds groter bereik met een toenemend aantal interactiemogelijkheden. Denk aan het klassieke "Project X" in Haren waarbij Facebook en Twitter een belangrijke rol speelden. En meer recent de avondklokrellen tijdens de coronapandemie in november 2021. Ook de boerenprotesten van afgelopen zomer die via sociale media werden aangekondigd hebben op verschillende plekken tot aantoonbare ordeverstoringen geleid.

**Tekst** | Dr. Willem Bantema, Mariëtta Buitenhuis



Waar burgemeesters enkele jaren geleden nog terughoudend waren, eigenen zij op dit gebied steeds vaker een actieve rol aan zichzelf toe. Burgemeesters voelen zich verantwoordelijk, maar welke handelsruimte hebben zij? Is dat pas wanneer iets daadwerkelijk uit de hand loopt of al eerder? De beantwoording van deze vragen kan bij veel gemeenten op steeds meer belangstelling rekenen. Dat is niet vreemd, nu gemeenten steeds vaker geconfronteerd worden met openbare ordeverstoringen die worden georganiseerd en aangejaagd via sociale media.

### Onderzoek Thorbecke Academie

De Thorbecke Academie (onderdeel van NHL Stenden Hogeschool) deed onderzoek naar deze vragen in samenwerking met AKD Advocaten en de Vrije Universiteit. Het onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het Districtelijk Veiligheidsoverleg IJsselland en richt zich specifiek op de vraag in hoeverre de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) mogelijkheden biedt voor het opnemen van regels die het mogelijk maken om op te treden tegen online aangejaagde ordeverstoringen. Binnen het onderzoek is gesproken met zowel de praktijk als met de wetenschap.

#### Dr. Willem Bantema

Lector Bestuur en Digitalisering & docent IVK / Thorbecke Academie

# RECHTELIJK OPTREDEN TEGEN EEN GEMEENTELIJKE VERORDENING

Buitenhuis, die namens AKD Advocaten een bijdrage leverde aan het onderzoek en bij een eerdere editie van het Burgemeestersblad schreef over de mogelijkheden van het opleggen van een online gebiedsverbod, opperde toen ook al dat het nuttig zou zijn om te onderzoeken of gemeenteraden het niveau van de openbare orde kunnen beïnvloeden door een grondslag in hun APV te regelen. “Als dat het geval is – en zo lang landelijke wetgeving uitblijft – dan is het reguleren van een internetverbod via de APV voor een gemeente qua rechtszekerheid de meest koninklijke route om te bewandelen. Op die manier is voor iedereen duidelijk waar hij of zij aan toe is. Dat is anders wanneer een internetverbod op een bevelsbevoegdheid uit de Gemeentewet wordt gebaseerd. Daarbij is vooraf niet duidelijk wat de inhoud van de maatregel kan zijn.”

'In meeste gevallen gaat het dan om het in gesprek gaan met de **online ordeverstoorders**'

## Resultaten: niet-juridische interventies

Uit het onderzoek volgt allereerst dat gemeenten op dit moment vooral niet-juridische interventies inzetten om online aangejaagde ordeverstoringen aan te pakken. Bantema heeft samen met collega's hier in eerdere onderzoeken ook al aandacht aan besteed. Bantema: “In meeste gevallen gaat het dan om het in gesprek gaan met de online ordeverstoorders of bijvoorbeeld het inzetten van online communicatie. Wanneer je niet weet wie er achter een

oproep zit, is laatstgenoemde vaak het enige dat je als gemeente kan doen.” Overigens constateert Bantema ook dat het strafrecht en privaatrecht ook mogelijkheden biedt om schade te verhalen op burgers die online oproepen tot ordeverstoringen en dat dit ook onderdeel van de communicatie kan zijn.



**Mariëtta Buitenhuis**

Advocaat openbare orderecht bij AKD

## 'Gemeenten kunnen er in de tussentijd ook voor kiezen om de ruimte die de minister geeft te benutten om te **experimenteren** binnen de huidige bevoegdheden'

### Experimenten met aanpak online ordeverstoringen

Het nieuwe onderzoek van NHL Stenden Hogeschool is op 27 oktober gepubliceerd. Uit dat onderzoek is gebleken dat verschillende gemeenten al experimenteren met de juridische aanpak van online aangejaagde ordeverstoringen. Zo heeft een van de gemeenten een bestaand APV-artikel over 'uitdagend gedrag' toegepast op online gedrag, waarbij een last onder dwangsom werd opgelegd om herhaling van die specifieke ordeverstoring te voorkomen. Een ander praktijkvoorbeeld betreft een combinatie van strafrecht en bestuursrecht. De gedachte erachter is dat wanneer opruiing plaatsvindt (een strafrechtelijk delict), automatisch een verstoring van de openbare orde optreedt die bestuursrechtelijk kan worden gehandhaafd. Een derde casus betreft een Belgisch APV-artikel waarbij de werking van de APV niet alleen gericht is op de fysieke publieke ruimte, maar ook gericht is op de virtuele publieke ruimte, die expliciet geformuleerd en benoemd is. Dit komt tegemoet aan de discussie over wetgeving en regelgeving die nu gericht is op het fysieke domein. De Belgische casus is ter inspiratie meegenomen bij de juridische voorstellen en constructies die het onderzoek heeft opgeleverd.

### Mogelijke interventies

Uit het onderzoek zijn een aantal interventies naar voren gekomen die theoretisch zijn onderzocht. Zo is gekeken naar de mogelijkheid tot het opleggen van een online gebiedsverbod op basis van de Gemeentewet. Een mogelijkheid voor de APV zou kunnen liggen in het uitbreiden van de verblijfsontzegging naar de virtuele publieke ruimte binnen de APV. Daarnaast is gekeken naar het uitbreiden van de APV met pre-criminele fase (Veluwe methode), waarbij via de APV een voor- en nafase van een misdrijf strafbaar kan worden gesteld.

Verder is onderzoek gedaan naar het uitbreiden van de reikwijdte van de APV naar het virtuele domein, zoals dat in de Belgische APV is gedaan.

### Beperkingen

Uit het onderzoek volgen ook een aantal beperkingen. Zo is in gesprekken met praktijk en wetenschap naar voren gekomen dat juridische interventies al snel worden gezien als een beperking van een grondrecht (bijvoorbeeld de vrijheid van meningsuiting of demonstratievrijheid). Grondrechten mogen alleen bij een wet in formele zin worden beperkt en niet door een wet van een lagere overheid, zoals de gemeentelijke verordening. Daarnaast is er discussie over welke gemeente bevoegd is: is dat de gemeente waar een persoon woont of de gemeente waar de ordeverstoring plaatsvindt? In het onderzoek wordt dit jurisdictie vraagstuk niet gezien als een groot juridisch probleem zolang duidelijk is waar het effect op de openbare orde zich voordoet. Dat is een belangrijk verschil met eerder onderzoek.

Ook de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van juridische instrumenten die zich richten op online aangejaagde ordeverstoringen vergen aandacht. Zo is de vraag hoeverre kan worden aangetoond dat er bij een specifieke online gedraging ook sprake is van een (dreigende) verstoring van de openbare orde en wat de overtreder moet doen om een juridische interventie te voorkomen.

### Conclusies

Uit het onderzoek is gebleken dat er verdeeldheid is onder experts. Zij zijn over het algemeen terughoudend over de APV als route. Grondrechten worden daarin genoemd als het belangrijkste obstakel. De Gemeentewet als basis voor het opstellen van een APV-bepaling is zo algemeen, dat het een hele dunne basis biedt voor grondrechtelijke beperkingen. Hoewel er ruimte bestaat voor bestuursrechtelijke experimenten, lijkt de bal naar mening van de onderzoekers vooral bij Den Haag te liggen. Enigszins tegenstrijdig in dat kader lijkt dat de minister van Justitie en Veiligheid onlangs liet weten dat het aan gemeenteraden is om verder te verkennen of de APV mogelijkheden biedt om de problematiek van online aangejaagde ordeverstoringen het hoofd te bieden. Dit gaat in tegen de uitkomsten van het onderzoek waarin ontwikkeling van een wet in formele zin het meest voor de hand ligt.

Gemeenten kunnen er in de tussentijd ook voor kiezen om de ruimte die de minister geeft te benutten om te experimenteren binnen de huidige bevoegdheden. Die jurisprudentie is tot dusver niet beschikbaar, maar biedt perspectief om te ontdekken wat de handelingswijze echt is en het onderzoek biedt een handreiking om dergelijke experimenten zo goed mogelijk te kunnen onderbouwen. ■