

Een onderzoek naar de handhavingsmogelijkheden bij online aangejaagde ordeverstoringen

ONDERZOEKSRAPPORT

A.D. de Vicq de Cumplich
4657594

Een onderzoek naar de handhavingsmogelijkheden bij online aangejaagde ordeverstoringen

A.D. de Vicq de Cumplich
Studentnummer: 46527594
Onderzoeksrapport afstudeeropdracht

Bachelor HBO-Rechten
Thorbecke Academie
NHL Stenden Hogeschool
Begeleider: mevrouw mr. S.M.A. Twickler

Opdrachtgever: Het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid
Begeleider: de heer J. Vig

17 mei 2023

Voorwoord

Voor u ligt het onderzoeksrapport dat ik heb geschreven als afstudeeropdracht. Ik heb onderzoek gedaan naar online aangejaagde verstoringen van de openbare orde in combinatie met de handhavingsmogelijkheden van de burgemeester. Met dit onderzoek hoop ik een bijdrage te kunnen leveren aan de onderzoeken vanuit het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid.

Daarnaast is dit afstudeeronderzoek de afsluiting van mijn HBO-Rechtenstudie. Vier jaar lang heb ik met veel plezier gestudeerd aan de NHL Stenden Hogeschool te Leeuwarden. Voordat ik aan deze studie begon, heb ik mij nooit voorgesteld hoeveel ik zou kunnen leren. Ik ben enorm dankbaar voor alle kansen die mij zijn gegund. Niet alleen tijdens het schrijven van dit onderzoeksrapport, maar voor de gehele vier jaren.

Ik zou graag mijn begeleidend docent, mevrouw S.M.A. Twickler willen bedanken voor alle begeleiding en haar ondersteuning tijdens dit proces. Ook wil ik mevrouw E.A.W. van Hoorn en de heer J. Vig bedanken voor de opdracht en het vertrouwen dat zij in mij hebben.

Allisha de Vicq de Cumplich
Harlingen, 17 mei 2023

Samenvatting

Sinds de coronacrisis komt het steeds vaker voor dat inwoners van een gemeente via sociale media oproepen plaatsen om de fysieke openbare orde te verstoren. De burgemeester is belast met de handhaving van de openbare orde op grond van artikel 172 van de Gemeentewet. Het probleem doet zich voor dat er onduidelijkheid bestaat over de vraag of burgemeesters hun bestuursrechtelijke bevoegdheden om de openbare orde te handhaven kunnen inzetten bij het preventief handhaven van de openbare orde als gevolg van opruiende uitlatingen via het internet, nu de rechtbank Midden-Nederland in een uitspraak heeft bepaald dat de gemeente Utrecht geen last onder dwangsom mocht opleggen aan een inwoner van Zeist die een oproep tot rellen heeft geplaatst op Telegram.¹

Het doel van dit onderzoek is om het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid te adviseren over het preventief handhaven van de openbare orde door burgemeesters in geval van opruiende uitlatingen via het internet, nu er onduidelijkheid bestaat over de handhavingsbevoegdheid van de burgemeester. Daarnaast heeft dit onderzoek tot doel om het juridisch kader van opruiing zoals bedoeld in artikel 131 van het Wetboek van Strafrecht in kaart te brengen. Het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid kan met dit advies verder werken aan onderzoeken over online aangejaagde openbare ordeverstoringen zodat gemeenten geïnformeerd kunnen worden over de aanpak hiervan.

In dit onderzoek is onderzocht op welke wijze burgemeesters de openbare orde kunnen handhaven indien deze dreigt te worden verstoord vanwege uitlatingen via het internet. Hiervoor is literatuuronderzoek gedaan alsook onderzoek van de praktijk. Er is jurisprudentie gelezen over opruiing via sociale media. Daarnaast is onderzocht of het driehoeksoverleg, zijnde een regelmatig overleg tussen het openbaar ministerie, de burgemeester en de politie, uitkomsten kan bieden. Door middel van interviews met gemeentelijke juristen, de politie, een lector van de NHL Stenden en een docent integrale veiligheidskunde, is onderzocht hoe het werkveld aankijkt tegen de handhaving van online aangejaagde openbare ordeverstoringen.

De meningen zijn verdeeld over de vraag of de burgemeester de bevoegdheid heeft om de openbare orde te handhaven wanneer deze dreigt te worden verstoord door uitlatingen via het internet. De meeste respondenten zijn voorstander van het door burgemeesters experimenteren met bestuursrechtelijke bevoegdheden met als doel het creëren van jurisprudentie. De inzet van communicatie wordt als een belangrijk element gezien. Communicatie met zowel de ordeverstoorers als met de inwoners van de gemeente lijkt veel uitkomsten te bieden. De communicatie kan online of offline plaatsvinden.

De conclusie is daarom dat de openbare orde kan worden gehandhaafd indien deze dreigt te worden verstoord vanwege uitlatingen via het internet door het voeren van het driehoeksoverleg, strafrechtelijke vervolging wanneer er sprake is van online-opruiing en de inzet van communicatie. Daarnaast kan er in de toekomst meer jurisprudentie worden gecreëerd over de inzet van bestuursrechtelijke bevoegdheden. Afgewacht kan worden op een rechterlijke uitspraak over artikel 2:1b van de APV in Almelo.

¹ Rb. Midden-Nederland 3 februari 2023, ECLI:NL:RBMNE:2023:375.

Inhoudsopgave

VOORWOORD	2
SAMENVATTING	3
HOOFDSTUK 1 - INLEIDING	7
HOOFDSTUK 2 - ONDERZOEKSOPZET	9
2.1 Probleemanalyse	9
2.1.1. Online aangejaagde verstoringen van de openbare orde	9
2.1.2. De juridische knelpunten aan de bevoegdheden van de burgemeester	9
2.1.3. Strafrechtelijke mogelijkheden	13
2.1.4. Probleemstelling	14
2.2 Doel- en vraagstelling	15
2.3 Methodologie, verantwoording en uitvoering	15
2.4 Relevante ontwikkelingen	21
HOOFDSTUK 3 - DE REIKWIJDTE VAN ARTIKEL 131 VAN HET WETBOEK VAN STRAFRECHT	22
3.1 De definitie van ‘opruiing’	22
3.2 De delictsbestanddelen van artikel 131 van het Wetboek van Strafrecht	22
3.2.2. Tot enig strafbaar feit of openbaar gezag	22
3.2.2. Het opzetvereiste	24
3.2.3. Openbaarheid	25
3.2.4. Mondeling, bij geschrift of afbeelding.	26
3.3 De vrijheid van meningsuiting	27
3.3.1. Artikel 7 Grondwet	27
3.3.2. Artikel 10 EVRM	27
3.4 Analyseresultaten	29
3.5 Tussenconclusie	29
HOOFDSTUK 4 – HET DRIEHOEKSOVERLEG ALS OPLOSSING OM DE OPENBARE ORDE TE HANDHAVEN	31
4.1 De openbare ordehandhaving en de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde	31
4.1.1. De rol van de burgemeester bij de handhaving van de openbare orde	31
4.1.2. De rol van de officier van justitie bij de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde	32
4.1.3. De verwevenheid tussen de rechtsgebieden	32

4.2. De functie van het driehoeksoverleg	33
4.2.1. Toepasbaarheid van het strafrecht binnen het driehoeksoverleg door burgmeesters	34
4.3 De visie van de praktijk op het driehoeksoverleg	34
4.4 Analyseresultaten	36
4.5 Tussenconclusie	36
 HOOFDSTUK 5 – DE VISIE VAN DE PRAKTIJK OP OPENBARE ORDEHANDHAVING	 37
5.1 Openbare orde	37
5.1.1. Definitiebepaling	37
5.2 Bestuursrechtelijke mogelijkheden	38
5.2.1. Bevoegdheid	38
5.2.2. Experimenteren	38
5.2.3. Artikel 2:1b van de APV in Almelo	39
5.3 Communicatie	40
5.3.1. Communicatie met de ordeverstoorers	40
5.3.2. Communicatie met de inwoners van de gemeente	41
5.4 Analyseresultaten	42
5.5 Tussenconclusie	43
 HOOFDSTUK 6 – CONCLUSIE	 44
 BRONNENLIJST	 45
 BIJLAGEN	 49
Bijlage 1: De vooraf opgestelde onderzoeksmethoden	49
Bijlage 2: Interviewprotocol	55
Bijlage 3: Verslag juridische werkgroep ‘online aangejaagde ordeverstoringen’	57
Bijlage 4: Interview met de heer W. Bantema	74
Bijlage 5: Interview met de heer G. Dompig	78
Bijlage 6: Interview met de heer R. Dingemans	82
Bijlage 7: Interview met de heer R.F.C. De Rijcke	89
Bijlage 8: Interview met de heer D.J. Rijken	92
Bijlage 9: Interview met mevrouw M. van der Sluijs	95

Bijlage 10: Interview met de heer J. Valk.	102
Bijlage 11: Beroepsproduct	108
Advies	108
Infographic	0

Hoofdstuk 1 - Inleiding

Het komt geregeld voor dat men via sociale media een mening deelt over actuele maatschappelijke onderwerpen. Te denken valt aan de zwartepietendiscussie, vluchtelingenproblematiek, complottheorieën, het klimaat, voetbalwedstrijden, LHBTQ, de stikstofcrisis en bijvoorbeeld de coronacrisis. Het kan blijven bij een mening, maar het komt ook voor dat mensen oproepen doen via sociale media om te gaan rellen of om te demonstreren. Deze oproepen om te rellen of te demonstreren kunnen leiden tot verstoringen van de openbare orde in gemeenten. Het komt steeds vaker voor dat verstoringen van de openbare orde online worden aangejaagd of online worden versterkt.²

Sommige van deze oproepen kunnen worden gekwalificeerd als het strafbare feit opruiing, opgenomen in artikel 131 van het Wetboek van Strafrecht. Een voorbeeld hiervan is de zaak van de heer Engel.³ De heer Engel heeft ten tijde van de coronacrisis meerdere malen zijn kritiek geuit over het beleid van de overheid. Het openbaar ministerie heeft de heer Engel vijf keer opruiing ten laste gelegd. De rechtbank heeft één van deze feiten wettig en overtuigend bewezen kunnen verklaren. Voor de overige vier verdenkingen van opruiing is hij vrijgesproken. De heer Engel is veroordeeld omdat hij in een livestream op Facebook heeft opgeroepen om deel te nemen aan een verboden demonstratie op het Malieveld in Den Haag. Deze oproep voldeed in tegenstelling tot de andere verdenkingen aan alle uit de rechtspraak voortvloeiende vereisten voor opruiing. Op deze zaak zal later in dit onderzoek verder worden ingegaan.

De burgemeester is belast met de handhaving van de openbare orde op grond van artikel 172 van de Gemeentewet. Er doen zich juridische problemen voor bij de handhaving van de openbare orde wanneer deze dreigt te worden verstoord vanwege uitlatingen via het internet. Er kan niet met zekerheid worden gezegd dat het internet valt binnen de handhavingsbevoegdheid van de burgemeester.⁴ Zo heeft de burgemeester van Utrecht gezegd: *“Wat in de digitale wereld gebeurt heeft directe gevolgen in de fysieke wereld. Dat hebben we meerdere malen in onze stad gezien toen, na een digitale oproep om te komen rellen, er vervolgens ook daadwerkelijk rellen plaatsvonden. Ik vind het van groot belang dat er – net als in de fysieke wereld – ook in deze gevallen opgetreden kan worden om rellen en wanordelijkheden te voorkomen.”*⁵

In dit onderzoek zal worden onderzocht of er andere handhavingsmogelijkheden bestaan die burgemeesters kunnen inzetten bij online aangejaagde ordeverstoringen, nu het niet zeker is of het huidige bestuursrechtelijke instrumentarium om de openbare orde preventief te handhaven voldoende mogelijkheden biedt.

Opdrachtgever

Vanuit het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (hierna: CCV) heeft de heer J. Vig de opdracht gegeven om onderzoek te doen naar online aangejaagde verstoringen van de openbare orde. De heer Vig is senior-adviseur/projectleider voor het CCV. Dit is een stichting die helpt veiligheidsproblemen in kaart te brengen en op te lossen.⁶

² Online aangejaagde openbare ordeverstoringen, ccv.nl.

³ Rb Rotterdam 20 januari 2023, ECLI:NL:RBROT:2023:259.

⁴ Buitenhuis 2022.

⁵ ‘Sharon Dijkma en veertig andere burgemeesters vragen om landelijke wetgeving om rellen te voorkomen’, *DUIC* 7 februari 2023.

⁶ ‘Over het CCV’, ccv.nl

Leeswijzer

In het tweede hoofdstuk van dit onderzoeksrapport treft u de onderzoeksopzet aan. De onderzoeksopzet bestaat uit een probleemanalyse, de doel- en vraagstelling en de verantwoording op de uitvoering van dit onderzoek. In het derde, vierde en vijfde hoofdstuk worden de deelvragen van dit onderzoek beantwoord. Tot slot zal in het zesde hoofdstuk antwoord worden gegeven op de centrale vraag.

Hoofdstuk 2 - Onderzoeksopzet

2.1 Probleemanalyse

2.1.1. Online aangejaagde verstoringen van de openbare orde

Het komt steeds vaker voor dat het internet een versterkende rol heeft binnen ordeverstoringen. De burgemeester is belast met de handhaving van de openbare orde in de gemeenten.⁷ Het probleem doet zich echter voor dat de bevoegdheden die aan burgemeesters in de Gemeentewet zijn toegekend om de openbare orde te handhaven, niet zonder meer analoog kunnen worden toegepast in de onlinewereld.^{8,9}

Het is niet met zekerheid te zeggen dat burgemeesters bevoegd zijn om te handhaven in de onlinewereld. Ondanks dat voelen zij zich wel verantwoordelijk hiervoor.¹⁰ In de media is veel te lezen over het experimenteren met juridische bevoegdheden door burgemeesters om de openbare orde te handhaven in geval van online aangejaagde verstoringen van de openbare orde. Een van die experimenten is het door de burgemeester van Utrecht opleggen van een last onder dwangsom aan een 17-jarige inwoner van Zeist.^{11,12} Op deze zaak zal later in de probleemanalyse worden teruggekomen.

Sinds de coronacrisis is er een toename gekomen van verstoringen van de openbare orde die online worden aangejaagd.¹³ Deze toename uitte zich bijvoorbeeld in avondklokrellen en illegale feesten waartoe online werd opgeroepen. Een van de vele voorbeelden hiervan betreft de zaak waarin een 26-jarige man uit Almere een WhatsApp-groep heeft aangemaakt waarin hij meerdere berichten heeft verstuurd waarin hij heeft opgeroepen om te rellen over de ingevoerde avondklok. Er zaten veertien actieve deelnemers in de groep en de verdachte zou hebben opgeroepen om nog meer mensen toe te voegen. De verdachte is door de rechter veroordeeld voor opruiing en heeft hiervoor een gevangenisstraf gekregen van vijfenveertig dagen waarvan dertig dagen voorwaardelijk, en een taakstraf van veertig uren.¹⁴

Ook al vóór de coronacrisis vonden er verstoringen van de openbare orde plaats die online werden aangejaagd. Een klassiek voorbeeld hiervan is Project X in Haren. Via Facebook heeft Merthe een aantal jaar geleden een uitnodiging voor haar zestiende verjaardagsfeestje verspreid. Het geplaatste bericht was openbaar, waardoor het bericht voor eenieder op Facebook toegankelijk was. In een razendsnel tempo werd het bericht onder dertigduizend mensen verspreid. Dit heeft geleid tot enorme chaos in Haren. Winkels werden geplunderd en auto's werden in de brand gestoken. Dit is uiteindelijk internationaal nieuws geworden.¹⁵

2.1.2. De juridische knelpunten aan de bevoegdheden van de burgemeester

Al eerder is benoemd dat de bestuursrechtelijke bevoegdheden zijn geschreven met het oog op de fysieke wereld. De bevoegdheden kunnen door burgemeesters niet zonder meer analoog worden toegepast op het moment dat er op het internet wordt aangejaagd de openbare orde te verstoren.¹⁶

⁷ Art. 172 lid 1 Gemw.

⁸ Bantema e.a. 2018, p. 74.

⁹ Bantema e.a. 2018, p. 123.

¹⁰ Bantema e.a. 2020, p.102.

¹¹ 'Amsterdam onderzoekt mogelijkheden voor online gebiedsverbod na online-misdragingen', AD 13 oktober 2022.

¹² Rb. Midden-Nederland 3 februari 2023, ECLI:NL:RBMNE:2023:375.

¹³ Bantema & De Vries 2022, p. 2.

¹⁴ 'Veroordeling voor online-opruiing avondklokrellen', rechtspraak.nl, 10 februari 2021.

¹⁵ Gerrits 2022.

¹⁶ Bantema e.a. 2018, p. 74.

In deze paragraaf zal duidelijk worden gemaakt waarom de inzet van bestuursrechtelijke bevoegdheden die aan burgemeesters zijn toebedeeld om de openbare orde te handhaven overeenkomstig artikel 172 van de Gemeentewet, problemen kunnen opleveren in geval er online wordt opgeruid. Om het bovenstaande te onderbouwen, zal eerst worden toegelicht wat de definitie is van de ‘openbare orde’ en wanneer deze wordt verstoord. Ook zal worden ingegaan op de vraag of er een openbare orde bestaat op het internet.

Definitie openbare orde

In de wet komt het begrip ‘openbare orde’ onder andere voor in artikel 172 van de Gemeentewet. In dit artikel staat dat de burgemeester belast is met de *handhaving* van de *openbare orde*. Maar wat is die ‘openbare orde’ dan eigenlijk?

Het begrip ‘openbare orde’ kent geen eenduidige definitie. Het begrip is daardoor flexibel en vatbaar voor de nodige ontwikkelingen.¹⁷ In de memorie van antwoord wordt over het begrip ‘openbare orde’ het volgende geschreven: *“Zoals wij hebben aangegeven is de handhaving van de openbare orde afhankelijk van het begrip «openbare orde» zoals dit in de onderhavige context wordt gebruikt. De openbare orde wordt, naar wij reeds uiteenzetten, beheerst door een complex van rechtsregels dat ziet op het gewenste niveau van orde en rust in het openbare leven.”*¹⁸ Hieruit valt af te leiden dat de openbare orde betrekking heeft op 1) het gewenste niveau van orde en rust 2) in het openbare leven.

In een onderzoek van de Universiteit Utrecht en de Radboud Universiteit wordt aan het begrip openbare orde de volgende invulling gegeven: *“Openbare orde” is het niveau van rust in de zin van ‘normale gang van zaken’ in het voor publiek toegankelijke domein, ofwel het openbare gemeenschapsleven. Met ‘orde’ wordt een situatie van rust en regelconform gedrag aangeduid. Met de term ‘openbare’ wordt van oudsher bedoeld op voor publiek toegankelijke ruimte en gebouwen.”*¹⁹ Burgemeesters en experts laten de elementen ‘de gebruikelijke, normale of dagelijkse gang van zaken’ en ‘publieke ruimte’ ook terugkomen in hun definitie bij de vraag wat zij verstaan onder de openbare orde.²⁰

Op het moment dat de openbare orde in de gemeente wordt verstoord zal de burgemeester daartegen moeten handhaven. Handhaving van de openbare orde betreft het feitelijk herstellen en bewaren van de openbare orde.²¹ Volgens de parlementaire geschiedenis op artikel 172 van de Gemeentewet wordt de volgende betekenis ontleend aan het begrip handhaving in de context van artikel 172 van de Gemeentewet: *“Handhaving van de openbare orde door de burgemeester omvat de zorg voor en de plicht tot het feitelijk bewaren en herstellen van de lokale openbare orde en de zorg voor de naleving van regels bij niet-naleving waarvan de orde en rust in het lokale openbare leven worden verstoord.”*²²

Online openbare orde

Uit onderzoek is gebleken dat experts en burgemeesters het erover eens zijn dat er op het internet dingen gebeuren die de orde in de fysieke wereld kunnen verstoren.²³ De openbare orde heeft betrekking op het publieke domein. Het publieke domein kan men onderverdelen in openbare plaatsen, voor publiek toegankelijke plaatsen en besloten plaatsen. De Wet openbare manifestaties maakt onderscheid tussen openbare plaatsen en voor publiek toegankelijke

¹⁷ Vols 2010, p. 8.

¹⁸ *Kamerstukken II*, 1988/89, nr. 10, p. 89.

¹⁹ De Jong e.a. 2016, p. 11.

²⁰ Bantema e.a. 2018, p. 20.

²¹ Bantema e.a. 2018, p. 58.

²² De Jong e.a. 2016, p. 12.

²³ Bantema e.a. 2018, p. 42.

plaatsen.²⁴ Daarom is het van belang om de definities benoemd te hebben. Openbare plaatsen zijn plaatsen waar men komt en gaat en die open staan voor publiek.²⁵ Bij de voor publiek toegankelijke plaatsen is er sprake van enige vorm van belemmering. Te denken valt aan voetbalstadions en theaters.²⁶ Deze plaatsen zijn niet voor iedereen te betreden. Het verblijf is aan een bepaald doel verbonden. Besloten plaatsen zijn bijvoorbeeld woningen.²⁷

Als wordt geredeneerd naar analogie kan worden gezegd dat daar waar de taak van de burgemeester zich richt op openbare plaatsen en voor publiek toegankelijke plaatsen, ook de onlinewereld kan worden onderverdeeld in openbare en niet/minder openbare gedeelten.²⁸ Hoewel de meningen uiteenlopen wordt in het onderzoek ‘Burgemeesters in Cyberspace’ beredeneerd dat er wel een openbare orde bestaat in de onlinewereld.²⁹ De heer Vols heeft in 2010 een afstudeeronderzoek voor zijn studie Recht & ICT aan de Rijksuniversiteit Groningen geschreven over de virtuele handhaving in de openbare orde. Hij is hiermee genomineerd voor de Internetscriptieprijs van 2010.³⁰ De heer Vols concludeerde dat er kan worden gesproken over virtuele openbare plaatsen, virtuele niet-openbare plaatsen en virtuele woningen.³¹ In dit onderzoek zal onderzoek worden gedaan naar de visie van de praktijk op het bestaan van een online openbare orde.

Verstoring openbare orde

Er is al een aantal keer benoemd dat door online gedragingen de openbare orde kan worden verstoord. Hieronder zal worden toegelicht wanneer men kan spreken van een ‘verstoring’ van de openbare orde. Er zijn auteurs die van mening zijn dat een verstoring van de openbare orde te maken heeft met het effect dat de handeling heeft op de orde en rust in publieke ruimten.³² Er zijn ook auteurs die van mening zijn dat de openbare orde wordt verstoord op het moment dat er publiekrechtelijke regels worden overtreden. Het gaat dan om de aard van de gedraging, niet om het effect ervan. Volgens de Hoge Raad is er sprake van een verstoring van de openbare orde indien de verstoring enige betekenis heeft voor de normale gang van zaken in of aan de desbetreffende openbare ruimte.³³

Last onder dwangsom

Het bestuursrecht biedt de mogelijkheid om op te treden voordat er een ordeverstoring heeft plaatsgevonden.³⁴ Preventief optreden is essentieel om te voorkomen dat het gewenste niveau van rust wordt aangetast in de samenleving. De last onder bestuursdwang³⁵ en de last onder dwangsom³⁶ zijn herstelsancties. Deze twee handhavingsmogelijkheden staan in de Algemene wet bestuursrecht. Preventief optreden door middel van het opleggen van een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom is erg moeilijk in geval van online aangejaagde verstoringen van de openbare orde. Dit komt door de eisen die worden gesteld aan het preventief inzetten van deze maatregelen.³⁷

²⁴ Vols 2010, p. 9.

²⁵ Vols 2010, p.11.

²⁶ Vols 2010, p. 44.

²⁷ Bantema e.a. 2018, p. 16.

²⁸ Bantema e.a. 2018, p. 29.

²⁹ Bantema e.a. 2018, p. 51.

³⁰ ‘Rechtenstudent Vols genomineerd voor Internet Scriptieprijs’, rug.nl, 16 december 2010.

³¹ Vols 2010 p. 69 – 70.

³² Bantema e.a. 2018, p. 22.

³³ HR 30 januari 2007, ECLI:NL:HR:2007:AZ2104, met een literatuuroverzicht in de conclusie van A-G Knigge.

³⁴ Bantema e.a. 2022, p. 36.

³⁵ Art. 5:21 Awb.

³⁶ Art. 5:31d Awb.

³⁷ Bantema e.a. 2018, p. 60.

Een last onder bestuursdwang houdt in dat een bestuursorgaan de overtreder de verplichting oplegt (de last) om een overtreding geheel of gedeeltelijk te herstellen. Op het moment dat de overtreder de last niet of niet tijdig uitvoert, heeft het bestuursorgaan de bevoegdheid om de last door feitelijk handelen ten uitvoer te leggen. Het bestuursorgaan kan in plaats van een last onder bestuursdwang ook een last onder dwangsom opleggen aan de overtreder.³⁸ De last onder dwangsom houdt in dat het bestuursorgaan de overtreder de verplichting kan opleggen tot het geheel of gedeeltelijk herstellen van een overtreding. Indien de last niet of niet tijdig wordt uitgevoerd kan het bestuursorgaan de verplichting opleggen tot het betalen van een geldsom.

De rechtbank Midden-Nederland heeft op 3 februari 2023 een uitspraak gedaan in een zaak waarin de burgemeester van Utrecht een last onder dwangsom heeft opgelegd aan een inwoner van Zeist die op het internet opriep tot rellen in de stad Utrecht.³⁹ Een dergelijke last onder dwangsom is in de media bekend geworden onder een ‘online gebiedsverbod’.⁴⁰ Dit is de eerste keer dat een bestuursrechter heeft geoordeeld over het zogenaamde ‘online gebiedsverbod’. Deze last is opgelegd op 26 november 2021 omdat betrokkene via Telegram een pamflet heeft verspreid met de tekst *‘Utrecht in opstand, nee 2G & nee vuurwerkverbod! 26-11-21, 19.30, Kanaalstraat, Be there!!! Neem je matties & vuurwerk mee.’*

De last onder dwangsom is opgelegd door de burgemeester omdat betrokkene artikel 2:2, eerste lid, onder g, van de algemene plaatselijke verordening (hierna: APV) van Utrecht zou hebben overtreden. In dit artikel is een verbod opgenomen om op een openbare plaats op enigerlei wijze door uitdagend gedrag aanleiding te geven tot wanordelijkheden. De burgemeester heeft zich op het standpunt gesteld dat Telegram kan worden aangemerkt als een openbare plaats, omdat een groepschat op Telegram voor iedereen toegankelijk is. De rechtbank heeft geoordeeld dat niet kan worden opgemaakt uit de APV of de toelichting daarop dat een digitaal platform zoals een groepschat op Telegram aan te merken is als een ‘openbare plaats’. Een groepschat op Telegram is weliswaar openbaar, maar het is geen plaats in de zin van de APV die binnen de bevoegdheden van de burgemeester valt.

Volgens de rechter is die specifieke bepaling in de APV bedoeld voor de situatie dat er op een openbare plaats uitdagend gedrag wordt vertoond dat aanleiding geeft tot wanordelijkheden. Het is vereist dat het gedrag dat aanleiding geeft tot wanordelijkheden op een openbare plaats plaatsvindt. De plaats waar het gedrag wordt geuit is doorslaggevend, niet de plaats waar het gedrag zich op richt. Indien de rechtbank de burgemeester wél zou volgen in haar uitleg van artikel 2:2, eerste lid, onder g, van de APV, zou dit leiden tot een ontoelaatbare beperking van de vrijheid van meningsuiting. Het is een gemeente niet toegestaan om grondrechten te beperken wanneer een dergelijke beperking niet kan worden teruggevoerd op een wet in formele zin.⁴¹

Het aanpassen van de APV

Ook de burgemeester van Almelo is aan het experimenteren met mogelijkheden om de openbare orde te kunnen handhaven in geval er op het internet opruiende uitspraken worden gedaan die de openbare orde kunnen verstoren. De gemeente Almelo heeft een bepaling in haar APV opgenomen die het mogelijk maakt om op te treden tegen uitlatingen via het internet.⁴² Burgemeester Arjen Gerritsen stelt dat *‘onze samenleving digitaliseert, tegelijk*

³⁸ Art. 5:32 lid 1 Awb.

³⁹ Rb. Midden-Nederland 3 februari 2023, ECLI:NL:RBMNE:2023:375.

⁴⁰ Vuik & Bantema 2021.

⁴¹ Rb. Midden-Nederland 3 februari 2023, ECLI:NL:RBMNE:2023:375 r.o. 10.

⁴² Art. 2:1b APV Almelo.

blijft wetgeving bij deze ontwikkeling achter’.⁴³ Met dit nieuwe artikel in de APV kan de burgemeester een last onder dwangsom opleggen aan de persoon die een opruiende oproep plaatst op het internet. Indien daar geen gehoor aan wordt gegeven, kan de beheerder van de website de oproep verwijderen.

Uit recent onderzoek van de heer Bantema, mevrouw Twickler en de heer De Vries kwam naar voren dat het aanpassen van de APV voor de aanpak van online aangejaagde ordeverstoringen, erg complex is.⁴⁴ De reden hiervoor is dat het door burgemeesters preventief optreden door middel van het aanpassen van bepalingen in de APV niet mogelijk is wanneer de online uitingen onder de vrijheid van meningsuiting vallen. Zoals al eerder benoemd kunnen grondrechten niet worden beperkt door de gemeente. Grondrechten kunnen alleen worden ingeperkt indien een wet in formele zin dit expliciet toelaat. Daarnaast zijn de bevoegdheden in de Gemeentewet, maar ook artikelen in de APV, vaak gericht op de fysieke wereld en niet de onlinewereld. Zoals al eerder benoemd bestaat er discussie over de vraag of er een openbare orde bestaat in de onlinewereld.⁴⁵

Op grond van het bovenstaande kan worden gezegd dat de bestuursrechtelijke bevoegdheden om de openbare orde preventief te handhaven overeenkomstig wellicht onvoldoende mogelijkheden bieden voor burgemeesters. Dit allen is ook verklaarbaar als wordt nagegaan dat de bevoegdheden om de openbare orde te handhaven zijn opgesteld met het oog op de fysieke wereld. In meerdere onderzoeken wordt aangedragen dat er een nieuwe wet in formele zin nodig zal zijn om een einde te maken aan het probleem.⁴⁶

2.1.3. Strafrechtelijke mogelijkheden

Aangezien er onduidelijkheid bestaat over de vraag of de burgemeester zijn bestuursrechtelijke bevoegdheden kan inzetten op het moment dat er online wordt opgeroepen om de openbare orde te verstoren, kan worden afgevraagd in hoeverre het strafrecht een uitkomst kan bieden om de openbare orde te handhaven. Hierboven is toegelicht waarom preventief handhaven essentieel is om ordeverstoringen te voorkomen.

Het openbaar ministerie is verantwoordelijk voor de opsporing en vervolging van strafbare feiten.⁴⁷ Het strafrecht, en daarmee het handelen van het openbaar ministerie, gebeurt altijd achteraf. Hierdoor is het moeilijk om verstoringen van de openbare orde te voorkomen. Immers, het bestraffen van daders van strafbare feiten gebeurt na de bewezenverklaring door de rechter.

De burgemeester, de politie en het openbaar ministerie vormen samen de lokale driehoek.⁴⁸ Middels het driehoeksoverleg zou de burgemeester invloed kunnen uitoefenen op het handelen van het openbaar ministerie en de politie, bij het voorkomen van ordeverstoringen door oproepen op sociale media. Het driehoeksoverleg zou daarom uitkomsten kunnen bieden voor burgemeesters omdat zij in dit overleg in korte lijnen staan met het strafrecht.⁴⁹ Het bovenstaande zal in deze paragraaf verder worden toegelicht. Allereerst volgt een definitie van het strafbare feit opruiing.

⁴³ ‘Almelo eerste met verbod online opruiing’, vng.nl, 1 december 2022.

⁴⁴ Bantema e.a. 2022, p. 68.

⁴⁵ Bantema e.a. 2022 p. 68.

⁴⁶ Bantema e.a. 2022 P. 69 – 70

⁴⁷ ‘Het werk van het OM’, om.nl.

⁴⁸ ‘Burgemeesters’, regioburgemeesters.nl.

⁴⁹ ‘Openbaar ministerie’, ccv.nl.

Definitie opruiing

Een enkele uitnodiging voor een feest via Facebook kan wel ordeverstoringen teweegbrengen, maar hoeft niet per definitie opruiend te zijn. Het strafbare feit opruiing is opgenomen in het Wetboek van Strafrecht onder de titel ‘Misdriven tegen de openbare orde’. Opruiing kan worden omschreven als *‘het opwekken van de gedachte aan enig feit, het trachten de mening te vestigen dat dit feit wenselijk of noodzakelijk is en het verlangen op te wekken om het in het leven te doen treden.’*⁵⁰

In de delictsomschrijving van artikel 131 van het Wetboek van Strafrecht is opgenomen dat de persoon die in het openbaar, mondeling of bij geschrift of afbeelding, tot enig strafbaar feit of gewelddadig optreden tegen het openbaar gezag opruiet, wordt gestraft met een gevangenisstraf van ten hoogste vijf jaren of een geldboete van de vierde categorie. De rechtspraak heeft invulling gegeven aan de bestanddelen van artikel 131 van het Wetboek van Strafrecht. Later in dit onderzoek zal aan bod komen hoe de rechtspraak aankijkt tegen opruiing via sociale media.

Driehoeksoverleg

In artikel 13, eerste lid, Politiewet 2012 staat dat de burgemeester, het hoofd van de politie en het openbaar ministerie overleggen over de taakuitvoering van de politie en over het beleid ten aanzien van de taakuitvoering. De reden waarom dit overleg plaatsvindt is dat de taken van de burgemeester en het openbaar ministerie samen kunnen lopen. In het driehoeksoverleg worden door de burgemeester en de officier van justitie afspraken gemaakt over respectievelijk de handhaving van de openbare orde en de hulpverlening en over de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde en de taken ten dienste van justitie.⁵¹

Het driehoeksoverleg zou uitkomsten kunnen bieden voor burgemeesters bij het voorkomen van online aangejaagde ordeverstoringen. Immers, binnen het driehoeksoverleg worden afspraken gemaakt over de lokale prioriteiten en criminaliteitsbestrijding.⁵² Opmerking verdient hierbij dat het driehoeksoverleg een overleg is en daarmee geen eigen bevoegdheden kent. In dit onderzoek zal nader onderzoek worden gedaan naar de mogelijkheden om met behulp van de lokale driehoek de openbare orde te handhaven wanneer deze dreigt te worden verstoord door uitlatingen via het internet.

2.1.4. Probleemstelling

Het probleem is dat door de uitspraak van de rechtbank Midden-Nederland het lastig is voor burgemeesters om de openbare orde bestuursrechtelijk te handhaven wanneer deze dreigt te worden verstoord door uitlatingen via het internet. Het is nog niet duidelijk in hoeverre het driehoeksoverleg zoals bedoeld in artikel 13 van de Politiewet 2012 een oplossing kan bieden voor burgemeesters bij het voorkomen van online aangejaagde openbare ordeverstoringen.

⁵⁰ Kamerstukken II, 2015/16, 34 466, nr. 3.

⁵¹ Art. 13 lid 2 Politiewet 2012

⁵² Art. 13 lid 4 Politiewet 2012

2.2 Doel- en vraagstelling

Het doel van het onderzoek is om op 17 mei 2023 het CCV te adviseren over het handhaven door burgemeesters van de openbare orde indien deze dreigt te worden verstoord vanwege uitlatingen via het internet nu het onwaarschijnlijk is dat het huidige bestuursrechtelijke instrumentarium voldoende mogelijkheden biedt, zodat het CCV met dit advies verder kan werken aan onderzoeken over online aangejaagde openbare ordeverstoringen zodat gemeenten geïnformeerd kunnen worden over de aanpak van opruiende uitlatingen via het internet.

De centrale vraag in dit onderzoek luidt als volgt:

Op welke wijze kunnen burgemeesters de openbare orde handhaven indien deze dreigt te worden verstoord vanwege uitlatingen via het internet?

Om de centrale vraag te kunnen beantwoorden zullen de volgende deelvragen onderzocht worden:

1. Wat bepalen de juridische bronnen over de reikwijdte van online-opruiming overeenkomstig artikel 131 van het Wetboek van Strafrecht?
2. In hoeverre kan het driehoeksoverleg een oplossing bieden voor burgemeesters om de openbare orde te handhaven indien deze dreigt te worden verstoord vanwege uitlatingen via het internet?
3. Op welke manier kijkt de praktijk aan tegen het handhaven van de openbare orde door burgemeesters indien deze dreigt te worden verstoord vanwege uitlatingen via het internet?

2.3 Methodologie, verantwoording en uitvoering

In dit hoofdstuk zal worden toegelicht welke strategieën, bronnen en methoden zijn gebruikt ter uitvoering van dit onderzoek. Er zal worden aangegeven op welke wijze wel of niet is afgeweken van de in het plan van aanpak opgestelde onderzoeksmethoden⁵³ en wat de effecten hiervan zijn geweest op de onderzoeksresultaten. Daarna wordt ingegaan op de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek.

Onderzoek van het recht

Deelvraag 1: Wat bepalen de juridische bronnen over de reikwijdte van online-opruiming overeenkomstig artikel 131 van het Wetboek van Strafrecht?

De strategie die is toegepast om deze deelvraag te kunnen beantwoorden is het doen van een onderzoek van het recht. De bronnen die hiervoor zijn geraadpleegd zijn rechtsbronnen en documenten. De methode die is toegepast op deze bronnen is een inhoudsanalyse.

Verdragen

Overeenkomstig de vooraf opgestelde onderzoeksmethoden is onderzocht waar de grens ligt tussen artikel 10 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: EVRM) en artikel 131 van het Wetboek van Strafrecht. De vraag is beantwoord wat de juridische kaders zijn van artikel 10 EVRM. Er is uitgelegd wat

⁵³ Bijlage 1: De vooraf opgestelde onderzoeksmethoden.

het recht op vrijheid van meningsuiting inhoudt in het kader van opruiende uitspraken die op het internet worden gedaan. Er is gezocht naar uitspraken waarbij er misbruik is gemaakt van de vrijheid van meningsuiting. In dit onderzoek zou eerst alleen aandacht worden besteed aan artikel 10 EVRM en niet aan artikel 7 van de Grondwet. Artikel 10 EVRM is namelijk hogere wetgeving dan de Nederlandse Grondwet. Later is de keuze gemaakt om artikel 7 van de Grondwet wel in het onderzoek te betrekken omwille van de volledigheid van het onderzoek.

Wetten in formele zin

Overeenkomstig de vooraf opgestelde onderzoeksmethoden is onderzocht wat de reikwijdte van artikel 131 van het Wetboek van Strafrecht is. Er is uitgelegd wanneer er precies sprake is van opruiing via sociale media. De bestanddelen van de delictsomschrijving zijn geïnterpreteerd met behulp van het geschreven commentaar door J.W. Fokkens, in: *Noyon/Langemeijer/Remmelink Strafrecht*, en door het geschreven commentaar van Ten Voorde in: *T&C Strafrecht*.

Jurisprudentie

Van de vooraf opgestelde onderzoeksmethoden is op enkele punten afgeweken. In de onderzoeksmethoden is beschreven dat onderzoek zou worden gedaan naar Nederlandse jurisprudentie waarin een verdachte terecht heeft gestaan voor opruiing met een online-element. Het doel van het jurisprudentieonderzoek was om vast te stellen op welke wijze de rechtspraak invulling geeft aan artikel 131 van het Wetboek van Strafrecht. Er is jurisprudentie geselecteerd via rechtspraak.nl. De zoektermen die zijn gebruikt zijn ‘opruiing’ en ‘sociale media’. Het rechtsgebied dat is aangevinkt is het strafrecht. Er zijn alleen uitspraken geselecteerd uit 2022 en 2023. Deze uitspraken zijn het meest recent en anders zouden er voor dit afstudeeronderzoek te veel uitspraken naar voren komen, die niet allemaal binnen de beschikbare tijd konden worden geanalyseerd. De bovengenoemde selectie leverde 23 resultaten op. Deze uitspraken zijn allemaal gelezen tijdens het jurisprudentieonderzoek. Niet alle 23 uitspraken zijn daadwerkelijk gebruikt tijdens het jurisprudentieonderzoek. Van de selectie waren niet alle uitspraken even relevant. In een aantal uitspraken was geen uitgebreide motivering van de rechter en een juridisch kader weergegeven. Eén van de 23 uitspraken betrof een raadkamerzitting waarin werd geoordeeld over de voorlopige hechtenis van de verdachte. Deze uitspraak is niet gebruikt. In twee van de 23 uitspraken was artikel 131 van het Wetboek van Strafrecht niet ten laste gelegd. Ook deze twee uitspraken zijn niet gebruikt. Dat er iets minder uitspraken zijn gebruikt dan vooraf was aangegeven, heeft geen negatieve effecten op de uitkomsten van het onderzoek gehad. De vaste lijn in de rechtspraak is alsnog vast kunnen stellen met de overige twintig uitspraken.

Daarnaast zijn er meer uitspraken gelezen dan de vooraf geselecteerde uitspraken. In de tekst en commentaar die is geraadpleegd, werd ook veel verwezen naar jurisprudentie. Ook deze jurisprudentie is geraadpleegd. Het effect hiervan is geweest dat de reikwijdte van artikel 131 van het Wetboek van Strafrecht nog beter is weergegeven.

Documenten

Overeenkomstig de vooraf opgestelde onderzoeksmethoden is de memorie van toelichting op artikel 131 van het Wetboek van Strafrecht geraadpleegd. Hierdoor kon er worden onderzocht wat de gedachte van de wetgever was bij het invoeren van dit artikel. Duidelijk is geworden welke definitie aan ‘opruiing’ kan worden ontleend.

Deelvraag 2: In hoeverre kan het driehoeksoverleg een oplossing bieden voor burgemeesters om de openbare orde preventief te handhaven indien deze dreigt te worden verstoord vanwege uitlatingen via het internet?

De strategieën die zijn toegepast om de deelvraag te kunnen beantwoorden is het doen van een onderzoek van het recht en van de praktijk. In de vooraf opgestelde onderzoeksmethoden is beschreven dat de tweede deelvraag zou worden beantwoord door enkel onderzoek te doen van het recht. Van dit plan is afgeweken door tevens een onderzoek van de praktijk te doen. De reden hiervoor is geweest om de beantwoording van de deelvraag meer valide te maken.

Allereerst zal worden ingegaan op het onderzoek van het recht. De bronnen die hiervoor zijn geraadpleegd zijn rechtsbronnen, documenten en personen. De methoden die zijn toegepast op deze bronnen zijn inhoudsanalyses en interviews.

Wet in formele zin

Overeenkomstig de vooraf opgestelde onderzoeksmethoden is onderzocht wat er staat geschreven in artikel 13 van de Politiewet 2012. In dit artikel is het driehoeksoverleg opgenomen. De memorie van toelichting op artikel 13 van de Politiewet 2012 is niet meer geraadpleegd. Met behulp van andere bronnen is de deelvraag op volledige wijze beantwoord, waardoor het raadplegen van de memorie van toelichting niet meer noodzakelijk was.

Literatuur

Overeenkomstig de vooraf opgestelde onderzoeksmethoden is literatuuronderzoek gedaan naar de mogelijkheden binnen het strafrecht om op te treden tegen online-opruiming. Er zou in de bibliotheek van de NHL Stenden Hogeschool naar verschillende boeken worden gezocht over het strafprocesrecht. Van dit laatste punt is afgeweken van de vooraf opgestelde onderzoeksmethoden, omdat al snel duidelijk werd dat het strafrecht geen mogelijkheden biedt voor burgemeesters. Het effect hiervan is geweest dat er in het onderzoek weinig aandacht is besteed aan de strafrechtelijke mogelijkheden.

Er is literatuuronderzoek gedaan naar het driehoeksoverleg met als doel het achterhalen van de meningen en bevindingen van auteurs over het driehoeksoverleg. Vooraf is beschreven dat het boek E.J. van der Torre & T.B.W.M. van der Torre-Eilert, *Driehoeken: overleg en verhoudingen, van lokaal tot nationaal*, zou worden geraadpleegd. Uiteindelijk is er nog meer literatuur gebruikt dan vooraf is beschreven. Het effect hiervan is geweest dat er een divers beeld is ontstaan van het driehoeksoverleg.

Onderzoek van de praktijk

Deelvraag 2: In hoeverre kan het driehoeksoverleg een oplossing bieden voor burgemeesters om de openbare orde preventief te handhaven indien deze dreigt te worden verstoord vanwege uitlatingen via het internet?

Deelvraag 3: Op welke manier kijkt de praktijk aan tegen het handhaven van de openbare orde door burgemeesters indien deze dreigt te worden verstoord vanwege uitlatingen via het internet?

De strategie die is toegepast om deelvragen twee en drie te kunnen beantwoorden is het doen van een onderzoek van de praktijk. De bronnen die hiervoor zijn geraadpleegd zijn personen. De methoden die zijn toegepast op deze bronnen zijn interviews. Voor alle interviews is het

interviewprotocol gebruikt.⁵⁴ Er zijn in totaal zeven interviews afgenomen. De afgenomen interviews hebben allemaal een positief effect gehad op de uitkomsten van dit onderzoek. Er zijn diverse antwoorden naar voren gekomen. De meeste van deze personen hebben binnen hun werk te maken met online aangejaagde ordeverstoringen en met het driehoeksoverleg. Het positieve effect ligt hem in het feit dat de respondenten uitgebreide antwoorden hebben gegeven op de interviewvragen en diverse ervaringen hebben met dit onderwerp. Hieronder volgt een korte beschrijving voor de keuzes voor het benaderen van de respondenten.

Gemeentelijke juristen

Er zijn geen burgemeesters, maar gemeentelijke juristen die de burgemeester ondersteunen geïnterviewd. Naar verwachting zou de burgemeester meer een visie geven en filosoferen over wat hij zou willen (namelijk, meer preventieve instrumenten). Een gemeentelijke ambtenaar is meer gericht op de juridische mogelijkheden bij het preventief handhaven van de openbare orde. Overeenkomstig de vooraf opgestelde onderzoeksmethoden zijn interviews gehouden met gemeentelijke juristen die de juridische werkgroep ‘online aangejaagde ordeverstoringen’ op 28 maart 2023 in Utrecht hebben bijgewoond.⁵⁵ Er is ervoor gekozen om personen te interviewen die tijdens de juridische werkgroep actief hebben meegedaan. Alle drie de personen hebben een andere mening en een andere visie op het probleem, waardoor er een divers antwoordscala vanuit de interviews is kunnen verkrijgen.

De heer Rijken – ervaring als senior juridisch adviseur veiligheid en openbare orde gemeente Almelo

De heer Rijken is werkzaam als senior juridisch adviseur veiligheid en openbare orde in de gemeente Almelo. De heer Rijken adviseert de burgemeester over openbare-ordevraagstukken. Hij adviseert de burgemeester onder andere bij het schrijven van noodbevelen of noodverordeningen. Daarnaast voert hij juridische procedures in bijzondere wetten, zoals de wet Bibob, de Alcoholwet en de Opiumwet. De heer Rijken is ook verantwoordelijk voor de actualisatie van de APV dat ziet op openbare orde en veiligheid.

De heer Valk - ervaring als senior-adviseur veiligheid gemeente Urk

De heer Valk is werkzaam als senior-adviseur veiligheid bij de gemeente Urk sinds 2022. Voordat hij bij de gemeente kwam werkte hij operationeel-, beleids- en projectmatig bij de politie. De heer Valk zijn taken bestaan uit het adviseren van de burgemeester over alle zaken die de openbare orde en veiligheid betreffen, maar ook het calculeren van veiligheidsbeleid. Daarnaast neemt de heer Valk deel aan regionale- en driehoeksoverleggen.

Mevrouw Van der Sluijs - ervaring als beleidsadviseur voor de directie veiligheid, thema gebiedsverboden gemeente Den Haag

Mevrouw Van der Sluijs is werkzaam bij de gemeente Den Haag als beleidsadviseur voor de directie veiligheid. Zij werkt binnen het juridisch cluster. Binnen het juridisch cluster worden de bestuurlijke maatregelen opgelegd namens de burgemeester. Sinds vier jaar is mevrouw Van der Sluijs werkzaam voor de gebiedsverboden. Mevrouw Van der Sluijs voegt daaraan toe dat het gaat om de reguliere gebiedsverboden in de fysieke wereld.

De politie

Overeenkomstig de vooraf opgestelde onderzoeksmethoden zijn interviews afgenomen met twee medewerkers van de politie. Zij hebben antwoord kunnen geven op de interviewvragen

⁵⁴ Bijlage 2: Interviewprotocol.

⁵⁵ Bijlage 3: Verslag juridische werkgroep ‘online aangejaagde ordeverstoringen’.

vanuit het perspectief van de politie. Het effect hiervan is geweest dat in kaart is kunnen brengen op welke wijze de politie dit probleem bekijkt.

De heer Dingemans – ervaring als operationeel specialist, projectleider van het programma ‘digitale transformatie’

De heer Dingemans is werkzaam als operationeel specialist bij de politie, en specifiek bij de eenheid in Rotterdam. De heer Dingemans is één van de projectleiders van het programma ‘digitale transformatie’. De heer Dingemans houdt zich voornamelijk bezig met het toepassen van Open Source Intelligence (OSINT) op het gebied van openbare orde, veiligheid en jeugd. De heer Dingemans is bezig met het formaliseren van de zogenoemde Digi-kamers. Een Digi-kamer is een ruimte binnen een politiebureau waarin veilige middelen staan, zodat medewerkers van de politie veilig online kunnen werken zonder dat ze de identiteit van hunzelf blootgeven.

De heer De Rijcke – ervaring als operationeel specialist en beleidsadviseur bij de veiligheidsalliantie regio Rotterdam

De heer De Rijcke is werkzaam als beleidsadviseur bij de veiligheidsalliantie regio Rotterdam (VAR). De VAR is een samenwerkingsverband tussen 23 gemeenten, politie en het openbaar ministerie en houdt zich onder andere bezig met de onderwerpen: gedigitaliseerde criminaliteit, jeugd, mensenhandel en maatschappelijk ongenoegen. Hij is namens de politie gedetacheerd bij de VAR. Binnen de politie werkt hij als operationeel specialist A. De heer De Rijcke werkt aan het thema cybercrime/gedigitaliseerde criminaliteit. Op deze manier heeft de heer De Rijcke binnen zijn functie binnen de VAR te maken met online aangejaagde openbare ordeverstoringen.

Overige professionals

De heer Bantema – ervaring als lector ‘bestuur in een digitaliserende samenleving’

Overeenkomstig de vooraf opgestelde onderzoeksmethoden is een interview gehouden met de heer Bantema. De heer Bantema is lector bestuur in een digitaliserende samenleving. De heer Bantema heeft een achtergrond als socioloog en is gepromoveerd aan de juridische faculteit tot rechtssocioloog. De heer Bantema is sinds 2017 werkzaam op de NHL Stenden Hogeschool. De heer Bantema heeft meerdere onderzoeken geschreven over de bevoegdheden van de burgemeester in de online omgeving. Aangezien de heer Bantema vele onderzoeken heeft geschreven over dit onderwerp, heeft hij uitgebreid antwoord kunnen geven op de interviewvragen.

De heer Dompig – ervaring als politiechef + docent integrale veiligheidkunde

Ook is een interview gehouden met de heer Dompig. Tijdens een gesprek op de NHL Stenden Hogeschool is gebleken dat de heer Dompig veel kon vertellen over online aangejaagde ordeverstoringen en de rol van de burgemeester hierin. De heer Dompig is thans werkzaam als docent op de NHL Stenden Hogeschool te Leeuwarden. De heer Dompig geeft diverse lessen aan de Thorbecke Academie. Voordat hij zijn carrière als docent begon, is de heer Dompig werkzaam geweest als politiechef in de regio Utrecht. Als politiechef heeft de heer Dompig regelmatig met burgemeesters en de vertegenwoordigers van het openbaar ministerie om tafel gezeten in het driehoeksoverleg. De heer Dompig is ook werkzaam geweest op Aruba als politiechef. Op Aruba begonnen de online aangejaagde ordeverstoringen eerder te spelen dan in Nederland. Het effect van dit interview is geweest dat er een breder beeld van de praktijk is kunnen schetsen.

Afwijkingen

De DIGI-officier van justitie van het arrondissementsparket Noord-Holland is benaderd. Een DIGI-officier van justitie is gespecialiseerd op het gebied van criminaliteit op het internet. Deze officier van justitie heeft geen gehoor gegeven aan de verstuurde e-mail. Dit heeft geen negatieve effecten gehad op de uitkomsten van het verdere onderzoek, aangezien er met vele andere professionals is gesproken die uitgebreide antwoorden hebben kunnen geven vanuit verschillende perspectieven.

Een van de personen die is benaderd, zoals in de onderzoeksmethoden is beschreven, is mevrouw Borst. Mevrouw Borst is werkzaam als operationeel specialist bij de politie en helpt agenten met zaken die zich op het internet afspelen. Mevrouw Borst haar agenda heeft het niet toegelaten om te worden geïnterviewd. Dit heeft geen negatieve effecten gehad op de uitkomsten van het verdere onderzoek, aangezien er met vele andere professionals is gesproken die uitgebreide antwoorden hebben kunnen geven op de interviewvragen.

Het voornemen bestond om de heer mr. P.R. Logemann te interviewen. Hij is gespecialiseerd strafrechtadvocaat in Leeuwarden. Hij heeft daarnaast ervaring bij de gemeente en als bestuursrechter. De keuze is gemaakt om af te zien van een interview met de heer Logemann. Uit latere gesprekken bleek dat de heer Logemann weinig ervaring heeft met online aangejaagde ordeverstoringen.

Vraagstelling

Tijdens de uitvoering van het empirische onderzoek is de keuze gemaakt om de vraagstelling anders te formuleren. Vooraf bestond het plan om de focus te leggen enkel op uitlatingen via het internet die zijn te kwalificeren als opruiing zoals bedoeld in artikel 131 van het Wetboek van Strafrecht. Tijdens de uitvoering van het onderzoek is gebleken dat online aangejaagde ordeverstoringen veel breder zijn dan enkel een strafbare opruiing. De keuze is gemaakt om het onderzoek iets breder te trekken en om *‘opruiing overeenkomstig artikel 131 van het Wetboek van Strafrecht’* te vervangen in *‘uitlatingen via het internet’*. Dit heeft tot gevolg dat het onderzoek ook kan worden gebruikt voor online aangejaagde ordeverstoringen die niet strafbaar zijn.

Daarnaast is de keuze gemaakt om het advies breder te trekken. Vooraf bestond het plan om het advies enkel te voorzien over het voeren van het driehoeksoverleg. Uit de empirische onderzoeken kwam naar voren dat de gemeentelijke juristen ook veel waarde hechten aan het experimenteren met de bestuursrechtelijke bevoegdheden. Daarnaast bleek dat zij veel meer verschillende ideeën hadden voor burgemeesters om de openbare orde te handhaven. Een voorbeeld hiervan is de waarde van het inzetten van communicatie. Daarom is ervoor gekozen om de deelvragen breder te formuleren in plaats van de focus te leggen op het driehoeksoverleg. Het effect hiervan is geweest dat ook informatie kon worden gevraagd aan de respondenten over *andere* manieren om de openbare orde te handhaven. Dit heeft tot gevolg dat er een breder en meer bruikbaar advies is kunnen schrijven voor de opdrachtgever.

Betrouwbaarheid en validiteit

De toegepaste methodologie is effectief geweest, omdat met deze strategieën, bronnen en methoden de deelvragen op een vakkundige wijze zijn beantwoord. De gegevens afkomstig van alle rechtsbronnen zijn betrouwbaar omdat rechtsbronnen primaire, oorspronkelijke bronnen zijn waarin het geldende recht is te lezen. Er is literatuur geraadpleegd omdat hierin

een uitleg en interpretatie wordt gegeven van de rechtsregels uit de primaire bronnen. De literatuur die is geraadpleegd is betrouwbaar, omdat deze is geschreven door experts.

Er zijn ook personen geraadpleegd. De gegevens afkomstig van deze personen zijn betrouwbaar, omdat de hierboven beschreven personen allemaal specialistische kennis bezitten van het straf- en bestuursrecht. Doormiddel van interviews hebben de respondenten hun eigen ervaringen gedeeld. Het draaide om de meningen en persoonlijke ervaringen van deze personen. De onderzoeksresultaten zijn valide, omdat er uitsluitend gebruik is gemaakt van de informatie afkomstig van deze personen. Er zijn meerdere professionals vanuit verschillende richtingen geïnterviewd. Hierdoor is er een breed scala van antwoorden gekomen, waardoor de deelvraag op volledige wijze is beantwoord. Aan alle respondenten zijn dezelfde vragen gesteld. Dit heeft het mogelijk gemaakt om de antwoorden met elkaar te vergelijken.

De onderzoeksresultaten zijn valide, omdat er uitsluitend gebruik is gemaakt van diverse betrouwbare bronnen. De verzamelde informatie zowel vanuit de rechtsbronnen, literatuur en interviews zijn op een objectieve wijze weergegeven zodat de resultaten overeenkomen met de werkelijkheid. Deze onderzoeksmethode is efficiënt geweest omdat deze bronnen en methoden niet onnodig veel tijd, geld of energie hebben gevegd.

2.4 Relevante ontwikkelingen

Op 11 april 2023 heeft er een rondetafelgesprek plaatsgevonden in de Tweede Kamer.⁵⁶ Tijdens deze vergadering hebben verschillende deelnemers gediscussieerd met een aantal leden van de Tweede Kamer. In deze vergadering werd gesproken over het online gebiedsverbod die is opgelegd door de burgemeester van Utrecht. Bij het nemen van besluiten is het voor Kamerleden van belang om over de juiste informatie te beschikken. Daarom worden er rondetafelgesprekken gevoerd met experts.⁵⁷

Het rondetafelgesprek in de Tweede Kamer heeft geen invloed gehad op de uitvoering van dit onderzoek. Het feit dat hierover is vergaderd in de Tweede Kamer is wel een positieve ontwikkeling. De burgemeester van Utrecht heeft tijdens deze vergadering verzocht aan de leden van de Tweede Kamer om de minister op te roepen om ervoor te zorgen dat burgemeesters in staat worden gesteld om de openbare orde te handhaven wanneer deze dreigt te worden verstoord door gebeurtenissen op het internet.⁵⁸

De burgemeester van Utrecht is in hoger beroep gegaan tegen de uitspraak van de rechtbank Midden-Nederland d.d. 3 februari 2023.⁵⁹ Omdat de procedure in tweede aanleg nog gevoerd moet worden, heeft dit geen effecten gehad op de uitvoering van dit onderzoek.

⁵⁶ 'Commissievergaderingen – Rondetafelgesprek: online gebiedsverbod', tweedekamer.nl.

⁵⁷ 'Handreiking voor genodigden rondetafelgesprek', tweedekamer.nl.

⁵⁸ 'Online gebiedsverbod - Rondetafelgesprek voorgezeten door Ulysse Ellian (1)', youtube.nl.

⁵⁹ Thies 2023.

Hoofdstuk 3 - De reikwijdte van artikel 131 van het Wetboek van Strafrecht

In dit hoofdstuk wordt de eerste deelvraag van dit onderzoek beantwoord: *wat bepalen de juridische bronnen over de reikwijdte van online-opruiming overeenkomstig artikel 131 van het Wetboek van Strafrecht?* Allereerst wordt aandacht besteed aan de wetsgeschiedenis van artikel 131 van het Wetboek van Strafrecht. Daarna zullen de delictsbestanddelen van artikel 131 van het Wetboek van Strafrecht aan de orde komen. Dit zal worden onderbouwd met voorbeelden vanuit de rechtspraak. De focus ligt op opruiming via het internet. Tot slot zal het recht op de vrijheid van meningsuiting zoals opgenomen in artikel 7 van de Grondwet en artikel 10 EVRM worden toegelicht.

3.1 De definitie van ‘opruiming’

Uit de wet en haar geschiedenis kan niet worden afgeleid of aan het begrip ‘opruiming’ een bijzondere, technische definitie moet worden ontleend. Het woord ‘opruiming’ kan daarom in haar gewone taalkundige betekenis worden opgevat: *‘iemand tot iets (ongeeoorloofds) trachten te brengen.’*⁶⁰ In de memorie van toelichting op artikel 131, tweede lid, van het Wetboek van Strafrecht wordt geschreven dat opruiming moet worden gezien als *‘het opwekken van de gedachte aan enig feit, het trachten de mening te vestigen dat dit feit wenselijk of noodzakelijk is en het verlangen op te wekken om het in het leven te doen treden.’*⁶¹

Advocaat-Generaal (hierna: AG) Keulen heeft in zijn conclusie verwezen naar het commentaar van Fokkens en de bovengenoemde definitie geciteerd.⁶² De AG heeft daar nog aan toegevoegd dat bij opruiming *“een zodanige voorstelling van de wenselijkheid of noodzakelijkheid als geschikt is om de overtuiging daarvan bij anderen op te wekken”*. Deze definitie wordt ook teruggevonden in de rechtspraak.⁶³

3.2 De delictsbestanddelen van artikel 131 van het Wetboek van Strafrecht

Uit de rechtspraak volgt dat aan een viertal vereisten dien te worden voldaan om tot een veroordeling inzake opruiming te kunnen komen. Er moet worden opgeruid tot een feit dat naar Nederlands recht strafbaar is, er moet sprake zijn van opzettelijk handelen, de uitlating moet in het openbaar zijn gedaan en tevens mondeling, bij geschrift of afbeelding. Deze vereisten zullen hieronder worden toegelicht.

3.2.2. Tot enig strafbaar feit of openbaar gezag

Opruimen moet worden gezien als het aanzetten tot iets ongeoorloofds. Dit ongeoorloofde gedrag moet een naar Nederlands recht strafbaar feit zijn. Dit kan zowel gaan om overtredingen als misdrijven.⁶⁴ Volgens de Hoge Raad dienen *‘de inhoud en de strekking van de gedane uitingen in hun onderlinge samenhang worden bezien, alsmede de context waarin*

⁶⁰ J.W. Fokkens, in: *Noyon/Langemeijer/Rommelink Strafrecht*, art. 131 Sr, aant. 1.

⁶¹ *Kamerstukken II*, 2015/16, 34466, nr.3.

⁶² HR 16 februari 2021 ECLI:NL:PHR:2021:141 r.o. 12.

⁶³ Zie onder andere: Rb. Den Haag 30 november 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:12734 r.o. 3.6., Rb. Den Haag 30 december 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:14261 r.o. 3.4.2., Rb. Rotterdam 2 juni 2022, ECLI:NL:RBROT:2022:4297, r.o. 5.1.2., Hof Arnhem-Leeuwarden 31 oktober 2019, ECLI:NL:GHARL:2019:9290 & Rb. Rotterdam 2 december 2021, ECLI:NL:RBROT:2021:11858.

⁶⁴ Rb. Rotterdam 20 januari 2023, ECLI:NL:RBROT:2023:259.

deze uitingen aan het publiek zijn geopenbaard.''⁶⁵ De uitingen moeten voldoende concreet zijn dat kan worden geconcludeerd dat wordt aangespoord tot het plegen van een strafbaar feit.^{66 67}

Wil sprake zijn van opruiing, dienen de bewoordingen, geschriften of afbeeldingen *rechtstreeks* aan te sporen tot enig strafbaar feit. Een voorbeeld van het rechtstreeks aansporen tot enig strafbaar feit is de uitspraak *''gaat de politie te lijf en bevrijd zó uw makkers''*.⁶⁸ Afhankelijk van de omstandigheden kan ook een indirecte aansporing tot enig strafbaar feit worden aangemerkt als opruiing.⁶⁹ Dit kan zijn in een algemeen betoog of in de vragende vorm.⁷⁰

Opruiing is een abstract gevaarzettingsdelict. Het is niet nodig dat het feit waartoe wordt aangezet ook daadwerkelijk wordt gepleegd. Het gevaar dat iets zou kunnen plaatsvinden is al voldoende. Of er opgeruid is hangt af van de vraag of iemand tot dat feit gebracht zou kunnen worden.⁷¹ Uit de omstandigheden dient te worden afgeleid of voldoende duidelijk is dat indien datgene waartoe wordt opgeroepen zou worden uitgevoerd, dit een strafbaar feit zou opleveren.⁷²

De persoon die de oproep doet hoeft niet te weten dat in de oproep een strafbaar feit besloten ligt. Dat geldt ook voor de personen die de oproep te horen krijgen. Het concrete delict waartoe wordt opgeruid hoeft niet te worden benoemd. In het maatschappelijk verkeer moet duidelijk zijn dat met de oproep een strafbare gedraging wordt bedoeld.⁷³ De rechtbank Rotterdam heeft beslist dat de uitlating *''Maar jullie, goede Mujahideen, het beste antwoord aan die slechte mensen is hen te negeren en om te blijven met de Jihad en verder te gaan om elke vijand van Allah te doden en te bevechten. Negeer hun standpunt, de caravan gaat door en de honden blaffen''*, zou kunnen leiden tot het plegen van een van de delicten genoemd in titels I t/m IV, Tweede Boek van het Wetboek van Strafrecht en het delict genoemd in artikel 180 van het Wetboek van Strafrecht. Deze uitspraak maakt duidelijk dat de rechtbank toetst of wordt opgeruid tot enig strafbaar feit.⁷⁴

Er zijn ook voorbeelden waarin het vrij duidelijk is dat wordt aangezet tot het plegen van een specifiek strafbaar feit. De rechtbank Rotterdam heeft geoordeeld dat er sprake is van opruiing tot verkrachting in een zaak waarin de verdachte op zijn website een bericht heeft geplaatst waarin hij de bezoekers van zijn website heeft verzocht om video's aan te leveren van onder andere verkrachtingen en aanrandingen. Hij heeft daarbij aangegeven dat de video's niet nep of geacteerd mochten zijn. Hiermee heeft de verdachte anderen opzettelijk aangezet tot het filmen van verkrachtingen.⁷⁵

In tegenstelling tot bovengenoemde uitspraak, doen er zich ook zaken voor waarbij niet direct duidelijk is dat er is aangespoord tot het plegen van een strafbaar feit. Dit blijkt uit de uitspraak van de rechtbank Rotterdam d.d. 20 januari 2023. De verdachte is vrijgesproken van

⁶⁵ HR 24 maart 2020, ECLI:NL:HR:2020:447 r.o. 3.5.2.

⁶⁶ Hof Arnhem-Leeuwarden 28 augustus 2022, ECLI:NL:GHAMS:2022:2482.

⁶⁷ Ten Voorde, in: *T&C Strafrecht*, art. 131 Sr, aant. 9.

⁶⁸ J.W. Fokkens, in: *Noyon/Langemeijer/Remmelink Strafrecht*, art. 131 Sr, aant. 1.

⁶⁹ HR 24 maart 2020, ECLI:NL:HR:2020:447, r.o. 3.5.2.

⁷⁰ J.W. Fokkens, in: *Noyon/Langemeijer/Remmelink Strafrecht*, art. 131 Sr, aant. 1.

⁷¹ J.W. Fokkens, in: *Noyon/Langemeijer/Remmelink Strafrecht*, art. 131 Sr, aant. 7.

⁷² Rb. Rotterdam 30 oktober 2007, ECLI:NL:RBROTBB7174.

⁷³ Rb. Rotterdam 20 januari 2023, ECLI:NL:RBROT:2023:259.

⁷⁴ Rb. Rotterdam 30 oktober 2007, ECLI:NL:RBROTBB7174.

⁷⁵ Rb. Rotterdam 2 juni 2006, ECLI:NL:RBROT:2022:4297.

opruiming omdat hij met de uitspraak ‘*Nee tegen de prikbusen. Zorg ook dat je alle medewerkers fotografeert. Voor later zullen we maar zegge*’, niet heeft aangezet tot enig strafbaar feit. De woordelijke inhoud van de oproep verwijst niet naar een strafbare gedraging en kan daarom niet als opruiend worden aangemerkt. In het maatschappelijk verkeer wordt niet duidelijk dat met deze uitlating wordt opgeroepen tot het plegen van een strafbaar feit. Het Hof heeft daaraan toegevoegd: ‘*Vervelende intenties en niet direct strafbaar handelen van enkelen achteraf kan echter niet tot de conclusie leiden dat in de uitlating een oproep tot strafbaar gedrag besloten lag.*’⁷⁶

Openbaar gezag

Niet alleen valt onder opruiing het opruien tot enig strafbaar feit. Ook het ‘gewelddadig optreden tegen openbaar gezag’ is opgenomen in de delictsomschrijving van artikel 131 van het Wetboek van Strafrecht. Onder het openbaar gezag wordt het Nederlands openbaar gezag verstaan in de zin van artikel 1:1, eerste lid, onder a en b van de Algemene wet bestuursrecht. In de meeste gevallen zal het gewelddadige optreden tegen het openbaar gezag ook strafbaar zijn. Immers, geweld tegen een ambtenaar of een regeringspersoon is reeds strafbaar gesteld. Een voorbeeld is het delict wederspanning, dat is opgenomen in artikel 180 van het Wetboek van Strafrecht. Hetzelfde geldt voor het zich met geweld meester maken van rijkseigendommen.⁷⁷

3.2.2. Het opzetvereiste

De dader die opzettelijk handelt, is willens en wetens bezig met het behalen van zijn doel. Hij weet wat hij wil doen, en daar is zijn handelen naar gericht. Hij heeft het oogmerk om dat bepaalde misdrijf te plegen. Opruiing is een opzettelijk delict: de dader moet opzet hebben gehad op alle bestanddelen van artikel 131 van het Wetboek van Strafrecht.⁷⁸

Opzet kent verschillende gradaties.⁷⁹ Om tot een veroordeling voor opruiing te kunnen komen zijn alle gradaties van opzet mogelijk. Er zou dus ook sprake kunnen zijn van voorwaardelijk opzet. Indien de dader het voorwaardelijk opzet op opruiing heeft gehad, heeft hij willens en wetens de aanmerkelijke kans aanvaard dat de oproep anderen zou kunnen bewegen tot het plegen van een strafbaar feit.⁸⁰

In geval van opruiing moet er sprake zijn van een algemeen opzet op het strafbare feit. Niet elk bestanddeel van het feit waartoe wordt opgeroepen, hoeft door het opzet bestreken te worden. Immers, het is geen vereiste dat de oproeper wetenschap heeft van de strafbare lading van zijn oproep.⁸¹ Het opzet op opruiing zal pas ontbreken indien de oproeper (verontschuldigbaar) geen idee heeft dat hij tot een strafbaar feit oproept.⁸²

De rechtbank Den Haag heeft geoordeeld dat de op sociale media gepubliceerde uitspraak ‘*een burgerarrest mogelijk is en dat gewoon tiewraps moeten worden gekocht bij de bouwmarkt, dat men zich in groepjes moet verenigen, hem (aangever) van de straat moet trekken en ondervragen met een klein beetje druk.*’, gelet op de bewoordingen en de context, het opzet van de verdachte op de opruiing is gericht. De uitlating is voldoende ernstig dat er een redelijke vrees kan ontstaan bij de aangever, dat hij slachtoffer zou kunnen worden van zware mishandeling.⁸³

⁷⁶ Rb. Rotterdam 20 januari 2023, ECLI:NL:RBROT:2023:259.

⁷⁷ J.W. Fokkens, in: *Noyon/Langemeijer/Rommeling Strafrecht*, art. 131 Sr, aant. 3.

⁷⁸ Kronenberg & De Wilde 2018, P. 60.

⁷⁹ Kronenberg & De Wilde 2018, P. 60 – 64.

⁸⁰ Kronenberg & De Wilde 2018, P. 60 – 64.

⁸¹ Rb. Rotterdam 2 december 2021, ECLI:NL:RBROT:2021:11858.

⁸² Rb. Rotterdam 20 januari 2023, ECLI:NL:RBROT:2023:259.

⁸³ Rb. Den Haag 30 juni 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:6263.

De rechtbank heeft in een andere zaak geoordeeld dat een verdachte voorwaardelijk opzet heeft gehad op opruiing, omdat de verdachte tijdens een partijvergadering, waar hij de voorzitter van was, discriminerende uitlatingen heeft gedaan. Tijdens deze vergadering waren er journalisten aanwezig. De verdachte herkende enkele personen van de pers, maar heeft niet stilgestaan bij het feit dat zij de uitlatingen konden publiceren. Er was hier sprake van voorwaardelijk opzet, omdat de dader zich willens en wetens heeft blootgesteld aan de aanmerkelijke kans dat de uitspraken ter kennis zouden komen van het publiek (hetgeen ook is gebeurd).⁸⁴

De rechtbank Rotterdam heeft geoordeeld dat een verdachte door het op Telegram publiceren van de uitlatingen ‘*Wraak nemen op die Romeo's maximaal VOLGEN, BLOKKEREN en BENADELEN & UITSCHAKELEN waar dat mogelijk is*’, en ‘*JACHT-SEIZOEN GEOPEND! Politie blijft halsstarrig en stelselmatig ontkennen*’, voorwaardelijk opzet heeft gehad op opruiing. Deze uitlatingen gingen over het overheidsbeleid ten tijde van de coronacrisis. De verdachte heeft verklaard dat hij niet de bedoeling heeft gehad om mensen op te roepen tot geweld tegen, onder andere, minister-president de heer Rutte. Hij wilde zijn volgers laten inzien dat de overheid in strijd heeft gehandeld met fundamentele mensenrechten door het invoeren van de coronamaatregelen. De rechtbank heeft hier beslist dat de hoogste gradatie van opzet (‘vol’ opzet) niet bewezen kan worden verklaard, wat maakt dat de vraag resteert of er sprake is van voorwaardelijk opzet. De verdachte wist dat in Nederland meerdere maatschappelijke wanordelijkheden als gevolg van de ingevoerde coronamaatregelen zich hebben voorgedaan. De rechtbank is van oordeel dat de verdachte bewust de aanmerkelijke kans heeft aanvaard door het plaatsen van bovengenoemde uitspraken op Telegram, dat anderen zouden worden aangezet tot gewelddadig optreden tegen het openbaar gezag.⁸⁵

3.2.3. Openbaarheid

Het is vereist dat de opruiing in het openbaar is gedaan. Dit betekent niet dat er geen sprake kan zijn van opruiing wanneer er een uitlating wordt gedaan op een niet-openbare plaats. Het uitgangspunt bij de openbaarheid in de zin van dit artikel is dat de opruiing op een zodanige wijze en onder zodanige omstandigheden geschiedt, “dat zij tot het publiek is gericht” en door het publiek “kan worden geconsumeerd”.⁸⁶ Het publiek wordt gevormd door alle personen die zich op een openbare plaats of algemeen toegankelijk gestelde plaatsen bevinden of kunnen waarnemen wat voorvalt op een openbare plaats of algemeen toegankelijk gestelde plaatsen.⁸⁷

Het internet kan worden aangemerkt als een openbare plaats, mits het publiek toegang heeft tot de internetpagina waar de teksten zijn weergegeven.⁸⁸ Uit de rechtspraak volgt dat, gelet op het vereiste van de openbaarheid, een aantal factoren van belang zijn. Indien de onderstaande vragen met ‘ja’ kunnen worden beantwoord, zou kunnen worden gesteld dat aan het vereiste van de openbaarheid is voldaan.

- Zijn de opruiende berichten op sociale media gericht tot het publiek?

Op het moment dat een bericht ter kennis is gekomen van enkele personen, hoeft dit niet per definitie te betekenen dat het geschrift is gericht tot het publiek en daarmee in het openbaar is

⁸⁴ HR 22 mei 1939, NJ 1939/861.

⁸⁵ Rb. Rotterdam 15 juni 2022, ECLI:NL:RBROT:2022:4763.

⁸⁶ HR 22 mei 1939, NJ 1939/861.

⁸⁷ J.W. Fokkens, in: *Noyon/Langemeijer/Remmelink Strafrecht*, art. 131 Sr, aant. 5.

⁸⁸ Amsterdam 30 april 2019, ECLI:NL:RBAMS:2019:3055 met verwijzing naar HR 5 juli 2011, NJ 2011/325.

gedaan.⁸⁹ Indien er bijvoorbeeld via WhatsApp of Telegram een opruiend bericht wordt verstuurd naar een kleine groep gelijkgestemde deelnemers, en indien dit bericht uitsluitend gericht is geweest tot deze groep gelijkgestemden, is niet aan het vereiste van de openbaarheid voldaan. Deze berichten zijn namelijk niet beschikbaar geweest voor een groter publiek.^{90 91 92}

Als een groep tienduizend leden telt, zou kunnen worden gezegd dat de berichten gericht zijn tot het publiek en daarmee in het openbaar zijn geplaatst.⁹³ Maar ook wanneer een groep tientallen volgers kent kan al sprake zijn van een voor publiek toegankelijke plaats.^{94 95} Het speelt een rol of de groep een besloten groep is, waarbij de beheerder van de groep toestemming moet geven tot deelname, of dat de groep openbaar is en voor eenieder in beginsel toegankelijk.⁹⁶

- Zijn er linkjes van de opruiende berichten op sociale media/ het account gedeeld?

Op het moment dat de verdachte linkjes van zijn account met de opruiende berichten heeft gedeeld met andere personen, kan worden gesteld dat het de bedoeling is om een groter publiek te bereiken.^{97 98}

- Hebben de verbalisanten eenvoudig toegang kunnen krijgen tot de opruiende berichten op sociale media?

Nog een criterium is de vraag of de politie eenvoudig toegang heeft kunnen krijgen tot de groep of de opruiende berichten, door zich eenvoudig te kunnen abonneren op bijvoorbeeld het Telegramkanaal. Als dit het geval is, kan worden gesteld dat de berichten op sociale media in beginsel voor iedereen toegankelijk zijn.^{99 100} Dit is niet het geval wanneer de verstuurd berichten pas aan het licht zijn gekomen nadat de telefoon van verdachte is onderzocht door de politie.¹⁰¹

3.2.4. Mondeling, bij geschrift of afbeelding.

De uitlating moet bovendien mondeling of bij geschrift of afbeelding zijn gedaan. Daaronder zijn begrepen tekstberichten op internet en sociale media. Op het moment dat er een opruiende uitspraak wordt geuit, is het vereist dat deze opruiende uitspraak voor het publiek verstaanbaar is. Het is geen vereiste dat het publiek de uitspraak ook daadwerkelijk heeft begrepen. Het maakt daarbij ook niet uit in welke taal de uiting is gedaan. Waar het om draait is dat het verstaanbaar moet zijn geweest.¹⁰²

Alles wat gelezen kan worden valt onder een ‘geschrift’ in de zin van dit artikel. Te denken valt aan geschreven stukken (zowel fysiek als digitaal), maar ook braille, geluidsdragers en op muren gespoten graffiti.¹⁰³ Het schrijven van een opruiend geschrift is niet strafbaar. Er is sprake van opruiing op het moment dat het geschrift daadwerkelijk voor het publiek onder

⁸⁹ J.W. Fokkens, in: *Noyon/Langemeijer/Rommelink Strafrecht*, art. 131 Sr, aant. 5.

⁹⁰ Gerechtshof Den Haag 23 januari 2008, NJ 2008/184.

⁹¹ Rb. Amsterdam 14 april 2022, ECLI:NL:RBAMS:2022:1959.

⁹² Rb. Den Haag 8 december 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:13171.

⁹³ Rb. Rotterdam 15 juni 2022, ECLI:NL:RBROT:2022:4763.

⁹⁴ Rb. Amsterdam 8 november 2022, ECLI:NL:RBAMS:2022:6472.

⁹⁵ Rb. Amsterdam 30 april 2019, ECLI:NL:RBAMS:2019:3055.

⁹⁶ Rb. Amsterdam 8 november 2022, ECLI:NL:RBAMS:2022:6472.

⁹⁷ Rb. Amsterdam 30 april 2019, ECLI:NL:RBAMS:2019:3055.

⁹⁸ Rb. Amsterdam 8 november 2022, ECLI:NL:RBAMS:2022:6472.

⁹⁹ Rb. Amsterdam 8 november 2022, ECLI:NL:RBAMS:2022:6472.

¹⁰⁰ Rb. Amsterdam 30 april 2019, ECLI:NL:RBAMS:2019:3055.

¹⁰¹ Rb. Amsterdam 14 april 2022, ECLI:NL:RBAMS:2022:1959.

¹⁰² J.W. Fokkens, in: *Noyon/Langemeijer/Rommelink Strafrecht*, art. 131 Sr, aant. 6.

¹⁰³ J.W. Fokkens, in: *Noyon/Langemeijer/Rommelink Strafrecht*, art. 131 Sr, aant. 6.

ogen is gekomen.¹⁰⁴ Niet alleen teksten, maar ook afbeeldingen kunnen opruiend zijn. Dit is het geval wanneer uit een beeldende vorm (schilderij, foto, cartoon, tekening) de opruiende bedoeling kan worden gelezen.

3.3 De vrijheid van meningsuiting

3.3.1. Artikel 7 Grondwet

In artikel 7 van de Grondwet is de vrijheid van meningsuiting opgenomen. In het eerste lid is geschreven dat niemand voorafgaand verlof nodig heeft om door drukpers gedachten of gevoelens te openbaren, behouders ieders verantwoordelijkheid volgens de wet. Dit wordt het zogenaamde censuurverbod genoemd. De overheid mag niet voorafgaand aan het publiceren van teksten toestemming vragen door middel van bijvoorbeeld een vergunningstelsel. Er mag geen voorafgaand toezicht zijn op het publiceren van uitingen, maar de overheid mag wel achteraf uitingen strafbaar stellen. Dit blijkt uit ‘behouders ieders verantwoordelijkheid volgens de wet’. Met ‘de wet’ wordt de wet in formele zin bedoeld. Beperkingen in de uitingsvrijheid delegeren aan lagere overheden is door de Grondwet niet toegelaten.^{105 106 107} Ofschoon in artikel 7 Grondwet gesproken wordt van ‘drukpers’, is in de jurisprudentie duidelijk gemaakt dat iedere uiting door middel van schrifttekens onder de reikwijdte van de vrijheid van drukpers valt.^{108 109}

In de jurisprudentie is de verspreidingsleer ontwikkeld. Deze leer houdt in dat lagere overheden het verspreidingsrecht zelf mogen inperken onder strikte voorwaarden. Indien een computer wordt beschouwd als een medium om een mening te verspreiden, kan deze mogelijkheid uitkomsten bieden voor het reguleren van uitingen via het internet.¹¹⁰ Het gaat dan alleen om de wijze van het verspreiden van uitlatingen, niet over de inhoud daarvan. Daarbij geldt wel dat verspreiding niet onmogelijk of afhankelijk mag worden gemaakt van een vergunning- of verlofstelsel.^{111 112}

3.3.2. Artikel 10 EVRM

In artikel 10 EVRM is de vrijheid van meningsuiting opgenomen. Het artikel luidt als volgt: *‘Eenieder heeft recht op vrijheid van meningsuiting. Dit recht omvat de vrijheid een mening te koesteren en de vrijheid om inlichtingen of denkbeelden te ontvangen of te verstrekken, zonder inmenging van enig openbaar gezag en ongeacht grenzen. Dit artikel belet Staten niet radio-omroep-, bioscoop- of televisieondernemingen te onderwerpen aan een systeem van vergunningen.*

Daar de uitoefening van deze vrijheden plichten en verantwoordelijkheden met zich brengt, kan zij worden onderworpen aan bepaalde formaliteiten, voorwaarden, beperkingen of sancties, die bij de wet zijn voorzien en die in een democratische samenleving noodzakelijk zijn in het belang van de nationale veiligheid, territoriale integriteit of openbare veiligheid, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden, de bescherming van de goede naam of de rechten van anderen, om de

¹⁰⁴ J.W. Fokkens, in: *Noyon/Langemeijer/Remmelink Strafrecht*, art. 131 Sr, aant. 5.

¹⁰⁵ Bantema e.a. 2018, p. 71 – 72.

¹⁰⁶ Bantema e.a. 2020, p. 90.

¹⁰⁷ HR 24 december 2021, ECLI:NL:HR:2021:1946.

¹⁰⁸ Bantema e.a. 2018, p. 71 – 72.

¹⁰⁹ Bantema e.a. 2020, p. 90.

¹¹⁰ Bantema e.a. 2023, p. 34.

¹¹¹ Bantema e.a. 2018, p. 71 – 72.

¹¹² Bantema e.a. 2020, p. 90.

verspreiding van vertrouwelijke mededelingen te voorkomen of om het gezag en de onpartijdigheid van de rechterlijke macht te waarborgen.''

De vrijheid van meningsuiting kent een zeer ruime reikwijdte, waardoor ook uitlatingen die kwetsen, choqueren of verontrusten, in beginsel worden beschermd door artikel 10 EVRM.¹¹³ Dit artikel ziet niet alleen op openbare communicatie, maar ook op niet-openbare communicatie. Daarnaast omvat artikel 10 EVRM niet alleen het recht een mening te uiten, maar ook het recht om denkbeelden te koesteren of informatie te ontvangen. Uitlatingen op het internet zijn hieronder begrepen.¹¹⁴

Een beperking van de vrijheid van meningsuiting is mogelijk indien is voldaan aan een aantal criteria. De beperking van de vrijheid van meningsuiting moet bij wet zijn voorzien, een geoorloofd doel dienen en noodzakelijk zijn in een democratische samenleving. Deze criteria zullen hieronder uiteen worden gezet.

1. De beperking is voorzien bij wet

Het Europees Hof voor de rechten van de mens acht het bij dit criterium van doorslaggevend belang of de inmenging van het openbaar gezag 'accessible en foreseeable' is voor burgers. Hiermee wordt bedoeld dat het voor burgers voorzienbaar moet zijn met welke beperkingen zij te maken kunnen krijgen.¹¹⁵

2. De beperking dient een geoorloofd doel

In het tweede lid worden de legitieme doelen genoemd voor inbreuken op de vrijheid van meningsuiting. Onder andere wordt genoemd '*het belang van openbare veiligheid en het voorkomen van wanordelijkheden of strafbare feiten*'. Op basis hiervan kan gesteld worden dat het belang van de handhaving van de openbare orde een gerechtvaardigde grond oplevert voor inbreuken op de vrijheid van meningsuiting.¹¹⁶

3. De beperking is noodzakelijk in een democratische samenleving

Er moet sprake zijn van een dringende maatschappelijke behoefte. De beperking moet daarnaast in verhouding staan tot het beoogde legitieme doel en de beperkingsgronden moeten afdoende zijn. Voor een beperking van de vrijheid van meningsuiting moeten voldoende goede en relevante motieven bestaan. Voor een gerechtvaardigde inbreuk op artikel 10 EVRM, moet vast komen te staan dat het dringende belang van de maatschappij zwaarder weegt dan belang van de vrijheid van meningsuiting. Er zal een belangenafweging moeten worden gemaakt. De aard van de uiting speelt hierbij een rol. De beperking van artikel 10 EVRM wordt niet noodzakelijk geacht indien deze beperking niet geschikt is om het beoogde doel te dienen. Een voorbeeld hiervan is het opleggen van een publicatieverbod ten aanzien van vertrouwelijke informatie welke informatie eerder al is uitgelekt. Wellicht vergelijkbaar is het verbieden van het plaatsen van een online uiting die al veel vaker door andere personen is gedeeld.¹¹⁷

Een voorbeeld vanuit de rechtspraak is de in dit onderzoek eerder aangehaalde zaak waarin de verdachte via een livestream heeft opgeroepen om deel te nemen aan een verboden demonstratie op het Malieveld in Den Haag. In deze zaak heeft de verdediging bepleit dat de

¹¹³ Bantema e.a. 2018, p. 68.

¹¹⁴ Bantema e.a. 2018, p. 68.

¹¹⁵ Bantema e.a. 2018, p. 69.

¹¹⁶ Bantema e.a. 2018 p. 69.

¹¹⁷ Bantema e.a. 2018, p. 70.

uitlating valt binnen de vrijheid van meningsuiting. Met behulp van deze uitspraak zullen de criteria worden toegelicht.¹¹⁸

De rechtbank heeft in deze zaak vastgesteld dat de inbreuk is voorzien bij een formele wet. Opruiing is namelijk strafbaar gesteld in artikel 131 van het Wetboek van Strafrecht. De rechtbank is van mening dat de inbreuk op artikel 10 EVRM strekt ter verwezenlijking van een legitiem doel, te weten het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten. Volgens de rechtbank is de inbreuk op artikel 10 EVRM noodzakelijk geweest in de democratische samenleving. De maatschappij was, zeker ten tijde van de coronacrisis gebaat bij bescherming van de openbare orde en de volksgezondheid. De bewezenverklarde uitlating is niet meer dan een oproep tot deelname aan een verboden demonstratie. Het oproepen hiervan levert geen inhoudelijke bijdrage aan een maatschappelijk debat.

Ook in een andere zaak is het beroep op artikel 10 EVRM verworpen. De verdachte werd verdacht van opruiing door het op sociale media plaatsen van de uitspraak ‘*’Wraak nemen op die Romeo’s maximaal VOLGEN, BLOKKEREN en BENADELEN & UITSCHAKELEN waar dat mogelijk is”, en “JACHT-SEIZOEN GEOPEND! Politie blijft halsstarrig en stelselmatig ontkennen.”*’¹¹⁹ Ook in deze zaak geldt dat de inbreuk voorzien is bij een formele wet en dat de beperking strekt ter verwezenlijking van een legitiem doel. Opruiing is strafbaar gesteld in artikel 131 van het Wetboek van Strafrecht en het legitieme doel van de beperking is het voorkomen van strafbare feiten. De rechtbank is van oordeel dat de inbreuk noodzakelijk is geweest in de democratische samenleving. De rechtbank heeft hier de aard, de context en het effect van de uitlating meegewogen. Wanneer een uitlating een bijdrage levert aan het maatschappelijk debat, kan de beperking daarvan een schending van artikel 10 EVRM opleveren. De rechtbank is van mening dat de uitlatingen niet zijn bedoeld om een publiek debat op gang te brengen. De bewoordingen en de toonzetting van de uitlatingen zijn niet gericht op het uitnodigen tot een open gedachteswisseling. In dit geval bestond er een dwingende maatschappelijke noodzaak om de verdachte in zijn recht op vrijheid van meningsuiting te beperken, omdat hij heeft opgeroepen tot geweld. Dit is in strijd met de uitgangspunten van een democratie. De beperking is proportioneel aangezien er geen minder ingrijpend middel denkbaar is om het legitieme doel te bereiken.¹²⁰

3.4 Analyseresultaten

Wat opvalt aan de onderzoeksresultaten zoals beschreven in dit hoofdstuk, is dat de rechtspraak op één lijn ligt wat betreft opruiing zoals vermeld in artikel 131 van het Wetboek van Strafrecht. Er zijn in het jurisprudentieonderzoek geen relevante afwijkingen gevonden.

3.5 Tussenconclusie

Het antwoord op de deelvraag ‘*wat bepalen de juridische bronnen over de reikwijdte van online-opruiing overeenkomstig artikel 131 van het Wetboek van Strafrecht?*’ is dat in de jurisprudentie de juridische kaders zijn weergegeven over online-opruiing in de zin van artikel 131 van het Wetboek van Strafrecht. Het internet kan worden aangemerkt als een openbare plaats, mits het publiek toegang heeft tot de internetpagina waar de teksten zijn weergegeven. De uitlatingen moeten in het openbaar zijn gedaan en tevens mondeling, bij afbeelding of geschrift. Voor de openbaarheid geldt dat de online opruiende uitlatingen gericht moeten zijn tot het publiek. Dit kan worden afgeleid uit de omstandigheid of er linkjes van de berichten of het account zijn gedeeld. Op het moment dat de verbalisanten eenvoudig toegang hebben

¹¹⁸ Rb. Rotterdam 20 januari 2023, ECLI:NL:RBROT:2023:259.

¹¹⁹ Rb. Rotterdam 15 juni 2022, ECLI:NL:RBROT:2022:4763.

¹²⁰ Rb. Rotterdam 15 juni 2022, ECLI:NL:RBROT:2022:4763.

kunnen krijgen tot de opruiende berichten, kan naar omstandigheden ook worden gesteld dat de uitlatingen in het openbaar zijn gedaan.

Hoofdstuk 4 – het driehoeksoverleg als oplossing om de openbare orde te handhaven

In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de tweede deelvraag van dit onderzoek: *in hoeverre kan het driehoeksoverleg een oplossing bieden voor burgemeesters om de openbare orde te handhaven indien deze dreigt te worden verstoord vanwege uitlatingen via het internet?* Eerst zal worden uitgelegd wat het verschil is tussen openbare ordehandhaving en de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde en de verwevenheid daarvan. De verwevenheid tussen deze twee vormen van handhaving heeft er namelijk voor gezorgd dat het driehoeksoverleg is ingevoerd. Daarna zal worden ingegaan op de functie van het driehoeksoverleg en de visie van de praktijk op het driehoeksoverleg om te handhaven door burgemeesters bij online aangejaagde openbare ordeverstoringen.

4.1 De openbare ordehandhaving en de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde

In artikel 3 van de Politiewet 2012 staat dat de politie tot taak heeft *‘in ondergeschiktheid aan het bevoegd gezag en in overeenstemming met de geldende rechtsregels te zorgen voor de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde en het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven.’* De politie staat onder gezag van de burgemeester op het moment dat zij optreedt in het kader van de openbare orde of het uitvoeren van de hulpverleningstaak.¹²¹ De politie staat onder gezag van de officier van justitie op het moment dat zij optreedt ter strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde.¹²² Hieronder zal het onderscheid tussen het handhaven van de openbare orde en de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde worden toegelicht.

4.1.1. De rol van de burgemeester bij de handhaving van de openbare orde

Op grond van artikel 11, tweede lid, van de Politiewet 2012 kan de burgemeester aanwijzingen geven aan de politie ter handhaving van de openbare orde. Een voorbeeld van een aanwijzing die de burgemeester aan de politie kan geven is het aanwijzen van wijken waar gesurveilleerd moet worden.¹²³ Deze aanwijzingen kunnen zowel individuele politieagenten treffen als de gehele politie.¹²⁴

De doelen binnen het openbare-orderecht zijn de preventie van criminaliteit, het voorkomen van ordeverstoringen en het beëindigen van illegale situaties. Het gaat erom dat de orde en rust binnen een gemeente worden hersteld. Vergelding mag geen doel zijn binnen openbare-ordehandhaving.¹²⁵ De openbare-ordehandhaving zal zich meestal uiten in het fysiek optreden van de politie ter preventie of naar aanleiding van acuut gevaar.¹²⁶ De regering heeft opgemerkt dat het begrip ‘handhaving van de openbare orde’ twee elementen bevat. Dit zijn: *‘de daadwerkelijke voorkoming en beëindiging van zich concreet voordoende of dreigende verstoringen van de openbare orde enerzijds en de algemene, bestuurlijke voorkoming van strafbare feiten anderzijds.’*¹²⁷ Onder handhaving van de openbare orde ook worden verstaan de zorg voor het ordelijk verloop van het leven in de openbare ruimte en de zorg voor het veiligheidsbeleid, waartoe ook (bestuurlijke) criminaliteitspreventie wordt gerekend.¹²⁸

¹²¹ Art. 11 lid 1 Politiewet 2012.

¹²² Art. 12 lid 1 Politiewet 2012.

¹²³ Michiels & Muller 2013, p. 382.

¹²⁴ ‘Politiewet 2012’, burgemeesters.nl.

¹²⁵ Salet & Sackers 2019.

¹²⁶ ‘Politiewet 2012, gezag bij burgemeester of officier van justitie?’ burgemeesters.nl.

¹²⁷ Kamerstukken II 1989/90, 19403, nr. 16, p. 37-38.

¹²⁸ Sackers, in: *T&C Strafvordering*, art. 12 Politiewet 2012, aant. 2.

4.1.2. De rol van de officier van justitie bij de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde

Bij de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde draait het om de daadwerkelijke voorkoming, de opsporing, de beëindiging, de vervolging en berechting van strafbare feiten.¹²⁹ Het verbaliseren van verdachten in het kader van het opsporingsonderzoek staat centraal.¹³⁰ De officier van justitie kan aanwijzingen geven aan de politie om aan deze taak invulling te geven.¹³¹ De voorwaarden om strafrechtelijk te kunnen optreden zijn specifiek geregeld in het Wetboek van Strafvordering.

Het strafrecht kent twee kerndoelen. Dit zijn vergelding en preventie. Vergelding ziet op het straffen van een persoon die een norm heeft overschreden, zodat de dader kan boeten voor het onrecht dat hij heeft aangedaan. Preventie valt onder te verdelen in generale en speciale preventie. Door het straffen van daders zouden mogelijke toekomstige daders kunnen worden afgeschrikt. Dit wordt generale preventie genoemd. Speciale preventie richt zich tot de dader zelf. Hiermee wordt gehoopt dat de dader zodanig wordt beïnvloed door zijn straf dat hij het in de toekomst niet nogmaals zal doen.¹³²

4.1.3. De verwevenheid tussen de rechtsgebieden

Vooraf in geval van preventief handhaven kan het lastig zijn om onderscheid te maken tussen openbare-ordehandhaving en strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde.¹³³ De onderlinge verwevenheid tussen de openbare-ordehandhaving en de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde is erg groot en dienen van elkaar gescheiden te worden.¹³⁴ De gebeurtenissen in Haren tijdens project X illustreren dit.¹³⁵ De aanleiding voor het strafrechtelijk optreden en het orde handhavend optreden zijn in dit geval hetzelfde, namelijk de vechtpartijen, brandstichtingen en vernielingen. In dit geval leverde de gepleegde strafbare feiten direct een verstoring van de openbare orde op. Dit hoeft niet altijd het geval te zijn. Online-opruiming hoeft niet per direct een verstoring van de openbare orde op te leveren. Het mogelijke gevolg daarvan, te weten het feitelijk uitvoeren van het strafbare feit waartoe wordt opgeruid, kan een verstoring van de openbare orde teweegbrengen. Bij het handhaven van de wanordelijkheden in Haren waren beide gezagsdragers aan het werk. De burgemeester heeft gebruikt gemaakt van de bevoegdheid in artikel 176 Gemeentewet op het moment dat de fysieke openbare orde werd verstoord, niet op het moment dat de uiting op het internet werd geplaatst. De officier van justitie heeft de aanhoudingen van verdachten laten plaatsvinden nadat de strafbare feiten werden gepleegd.¹³⁶

Eerder is toegelicht dat er onderscheid wordt gemaakt tussen openbare plaatsen en niet-openbare plaatsen. Het strafrecht richt zowel tot openbare plaatsen als niet-openbare plaatsen. Dit is anders bij de taakuitoefening van de burgemeester. Deze beperkt zich in beginsel tot voor publiek toegankelijke plaatsen, zijnde niet-openbare plaatsen.¹³⁷ Eerder in dit onderzoek is aangehaald dat er discussie bestaat over de vraag of het internet valt onder voor publiek toegankelijk plaatsen.

¹²⁹ 'Politiewet 2012, gezag bij burgemeester of officier van justitie?' burgemeesters.nl.

¹³⁰ Politiewet 2012, gezag bij burgemeester of officier van justitie?' burgemeesters.nl.

¹³¹ Art. 12 lid 2 Politiewet 2012.

¹³² *Kamerstukken II*, 2017/18, 34 975, nr. 3.

¹³³ Sackers, in: *T&C Strafvordering*, art. 12 Politiewet 2012, aant. 4.

¹³⁴ Michiels & Muller 2013, p. 383.

¹³⁵ Van Eck 2017.

¹³⁶ Michiels & Muller 2013, p. 383.

¹³⁷ Michiels & Muller 2013, p. 386.

4.2. De functie van het driehoeksoverleg

In artikel 13, eerste lid, van de Politiewet 2012 staat dat de burgemeester, het hoofd van de politie en het openbaar ministerie overleggen over de taakuitvoering van de politie en over het beleid ten aanzien van de taakuitvoering van de politie. Dit wordt het driehoeksoverleg genoemd. Het is belangrijk voor de twee gezagsdragers, de burgemeester en de officier van justitie, om goede afspraken te maken over de inzet van de politie.¹³⁸ In het driehoeksoverleg worden door de gezagsdragers afspraken gemaakt over respectievelijk de handhaving van de openbare orde en de hulpverlening en over de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde en de taken ten dienste van justitie.¹³⁹ De driehoek vervult een belangrijke rol in de aanpak van criminaliteit.¹⁴⁰ Door het voeren van overleg is het mogelijk om de complexe verhouding tussen burgemeester en de officier van justitie in de dagelijkse praktijk te laten functioneren.¹⁴¹

Vandaag de dag is het driehoeksoverleg vanzelfsprekend. Dit is echter niet altijd zo geweest. Voorheen bewaarden de burgemeester, de officier van justitie en de politie afstand tot elkaar. Dit was de norm. Op een gegeven moment raakten rechtshandhaving door justitie en ordehandhaving door het bestuur met elkaar verweven op straat. Een reeks van een aantal ordeverstoringen heeft ertoe geleid dat de behoefte ontstond aan een driehoeksoverleg. In de jaren tachtig ontstond ook de behoefte aan het opstellen van beleidsvorming binnen het driehoeksoverleg.¹⁴²

Bij het driehoeksoverleg zijn de doelen omtrent de veiligheid binnen gemeenten leidend voor de burgemeester. Deze doelen worden door de gemeenteraad eens in de vier jaar vastgesteld.¹⁴³ De burgemeester kan verzoeken dat het overleg plaatsvindt op gemeentelijk niveau.¹⁴⁴ Het is van belang dat binnen driehoeksoverleggen aandacht wordt besteed aan de praktische aspecten van de lokale uitvoering van het veiligheidsbeleid.¹⁴⁵

Uit de rechtspraak volgt dat het driehoeksoverleg eerder is ingezet teneinde openbare ordeverstoringen te voorkomen in geval van online-opruiming.¹⁴⁶ Het ging hier om de zaak omtrent de anti-zwartepietendemonstraties. De verdachte in deze zaak heeft in 2017, in het openbaar, bij geschrift en/of bij afbeelding tot enig strafbaar feit (te weten moord dan wel doodslag) opgeruid, door op facebook en twitter de volgende teksten te schrijven en te delen: *"Er zit niks anders op.. we moeten een prijs op het hoofd van Sinterklaas zetten. Dubbele prijs als het tijdens de Nationale intocht is zodat alle kinderen getuigen ervan zijn, zelfs massaal onder zijn hersen en botsplinters bedenkt zitten. Maw zonder twijfel morsdood. Zo kan de NPO geen onzin verhaaltje ophangen met een nieuwe Sinterklaas en zijn we voorgoed van dat feest af (En van die irritante Flodder acteur die Sinterklaas speelt.)"*.

De verdediging heeft in deze zaak aangevoerd dat het openbaar ministerie niet-ontvankelijk dient te worden verklaard, omdat er sprake zou zijn van een overtreding van het verbod op *détournement de pouvoir*. Dit verbod is opgenomen in artikel 3:3 van de Algemene wet

¹³⁸ Muller, Kummeling & Nehmelman, *Instituten van de staat* 2020/14.6.1.

¹³⁹ Art. 13 lid 2 Politiewet 2012.

¹⁴⁰ Muller, Kummeling & Nehmelman, *Instituten van de staat* 2020/14.6.1.

¹⁴¹ Muller, Kummeling & Nehmelman, *Instituten van de staat* 2020/14.6.1.

¹⁴² Muller, Kummeling & Nehmelman, *Instituten van de staat* 2020/14.6.1.

¹⁴³ Politiewet 2012', burgemeesters.nl.

¹⁴⁴ Art. 13 lid 3 Politiewet 2012.

¹⁴⁵ Muller, Kummeling & Nehmelman, *Instituten van de staat* 2020/14.6.1.

¹⁴⁶ Hof Arnhem-Leeuwarden 29 maart 2021, ECLI:NL:GHARL:2021:2953.

bestuursrecht en houdt in dat een bestuursorgaan een bevoegdheid niet mag gebruiken voor een ander doel dan waarvoor zij is verleend. De verdediging is van mening dat het openbaar ministerie de beslissing tot aanhouding niet in het kader van het opsporingsbelang heeft genomen maar in het kader van de openbare orde, voorzorg en preventie.

Het hof is van mening dat er geen sprake is van een overtreding van het verbod op détournement de pouvoir. Het gegeven dat verdachte mogelijk onderwerp van gesprek is geweest tijdens het driehoeksoverleg maakt dat niet anders. Het was immers de officier van justitie die het bevel tot aanhouding van de verdachte heeft gegeven.¹⁴⁷

4.2.1. Toepasbaarheid van het strafrecht binnen het driehoeksoverleg door burgmeesters

Er kan worden afgevraagd of de burgemeester via het strafrecht kan handelen in plaats van het bestuursrecht. De burgemeester heeft op strafrechtelijk terrein geen bevoegdheden. Dat betekent dat hij ook niet middels het driehoeksoverleg gebruik kan maken van strafvorderlijke bevoegdheden. Het vervolgen en het opsporen van strafbare feiten is aan het openbaar ministerie. In een voorlichting van de Raad van State is geschreven dat de indruk moet worden voorkomen dat de burgemeester op het gebied van de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde *''een coördinerende of leidende rol zou moeten vervullen en daarmee in een andere verhouding zou komen te staan tot politie en OM.''*¹⁴⁸ De burgemeester dient per situatie een afweging te maken of het optreden van de politie onder leiding van het openbaar ministerie in bepaalde gevallen beter is dan het door de politieoptreden krachtens het bestuursrecht.¹⁴⁹ Kortom, het antwoord op de vraag is dat het strafrecht door de burgemeester niet kan worden toegepast.

4.3 De visie van de praktijk op het driehoeksoverleg

Er zijn interviews afgenomen met verschillende professionals die in hun werk te maken hebben met online aangejaagde verstoringen van de openbare orde. Aan de respondenten is de vraag gesteld hoe zij aankijken tegen de inzet van het driehoeksoverleg. Alle respondenten kijken hier positief tegenaan. Uit het empirische onderzoek is naar voren gekomen dat het driehoeksoverleg is bedoeld om de beschikbare politiecapaciteit te verdelen aan de hand van het criminaliteitsbeeld en landelijk vastgestelde prioriteiten.¹⁵⁰ Het overleg tussen de drie partijen is noodzakelijk voor de aanpak van strafbare feiten, maar ook het aanpakken van online aangejaagde openbare ordeverstoringen.¹⁵¹ Binnen de lokale driehoek worden verschillende zaken snel afgehandeld.¹⁵² De drie partijen hebben elkaar nodig om de openbare orde te handhaven.¹⁵³

¹⁴⁷ Hof Arnhem-Leeuwarden 29 maart 2021, ECLI:NL:GHARL:2021:2953.

¹⁴⁸ Bijlage bij *Kamerstukken II* 2018/19, 29911, nr. 223.

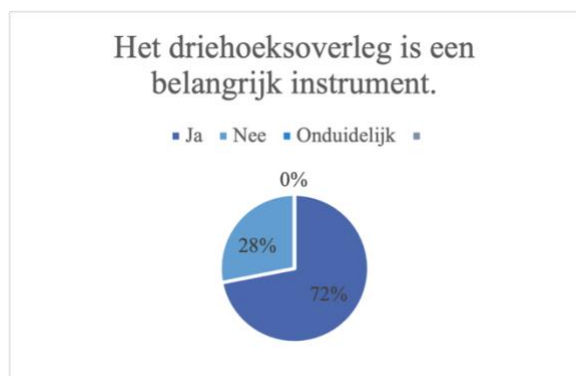
¹⁴⁹ Van der Vorm 2017, p.8.

¹⁵⁰ Bijlage 9: Interview met mevrouw M. van der Sluijs.

¹⁵¹ Bijlage 7: Interview met de heer R.F.C. De Rijcke.

¹⁵² Bijlage 7: Interview met de heer R.F.C. De Rijcke.

¹⁵³ Bijlage 9: Interview met mevrouw M. van der Sluijs.



Figuur 1

De meeste respondenten hebben ervaring met de inzet van het driehoeksoverleg. Uit het empirische onderzoek kwam naar voren dat het driehoeksoverleg in de praktijk vaak wordt ingezet, ook om de problematiek rondom online-opruiming te bespreken.¹⁵⁴ Voorbeelden van dergelijke zaken waarin de driehoek heeft samengewerkt zijn de Beijerlandselaanrellen,¹⁵⁵ de terugkeer van een zedendelinquent in een gemeente, de ordeverstoringen in Bodegraven¹⁵⁶ en de boerenprotesten.¹⁵⁷

Aan de respondenten is gevraagd op welke wijze het driehoeksoverleg daadwerkelijk kan bijdragen aan de handhaving van de openbare orde. Er zijn diverse antwoorden gegeven hierop. Eén van de respondenten heeft aangegeven behoefte te hebben aan een persoon binnen het driehoeksoverleg die juridisch gezien een overkoepelende en overschrijdende blik heeft: een persoon die de grenzen opzoekt tussen de rechtsgebieden. Het zou van meerwaarde kunnen zijn om het straf- en bestuursrecht te combineren.¹⁵⁸ In de zaak Bodengraven lijkt dit te zijn gebeurd. Er is namelijk zowel strafrechtelijk, privaatrechtelijk als bestuursrechtelijk opgetreden. Er is een noodverordening uitgevaardigd om het kerkhof af te screenen.¹⁵⁹ De personen die hebben opgeroepen om bloemen te komen leggen op de graven zijn strafrechtelijk vervolgd.¹⁶⁰ Daarnaast is er een civiele schadevergoeding ingediend.¹⁶¹ Dit allen is binnen het driehoeksoverleg afgesproken.¹⁶²

Ook is opgemerkt dat het belangrijk is dat de politie de verkregen informatie vanuit online monitoring doorspeelt naar de gemeente. De politie heeft veel zicht en mogelijkheden op het internet. Daarnaast hebben zij samenwerkingsverbanden met sociale media platforms.¹⁶³ Het samenwerken met sociale media platforms speelt een belangrijke rol bij het laten verwijderen van berichten op sociale media. De politie beschikt over veel meer bevoegdheden en instrumenten om te monitoren en om de identiteit van een internetgebruiker te achterhalen dan gemeenten. Het informeren van gemeenten door de politie kan bijvoorbeeld via een bestuurlijke rapportage. Naar aanleiding van deze rapportage kan worden beslist welke

¹⁵⁴ Bijlage 4: Interview met de heer W. Bantema.

¹⁵⁵ Bijlage 6: interview met de heer R. Dingemans.

¹⁵⁶ Bijlage 7: Interview met de heer R.F.C. De Rijcke

¹⁵⁷ Bijlage 8: Interview met de heer D.J. Rijken

¹⁵⁸ Bijlage 10: Interview met de heer J. Valk.

¹⁵⁹ Noodverordening Bodegraven-Reeuwijk 2021-01, overheid.nl.

¹⁶⁰ Rb. Den Haag 30 juni 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:6263.

¹⁶¹ 'Comlotdenkers moeten ruim twee ton betalen aan gemeente Bodegraven', NOS 18 mei 2022.

¹⁶² Bijlage 4: Interview met de heer W. Bantema.

¹⁶³ Bijlage 6: interview met de heer R. Dingemans.

maatregelen er dienen te worden getroffen (strafrecht, noodbevel, oproep verwijderen, etc.). De politie zou vaker het initiatief mogen nemen in het delen van informatie.^{164 165}

Het driehoeksoverleg moet echter niet worden overschat. De politie en het openbaar ministerie kampen met grote personeelstekorten. Als gevolg van deze tekorten, is de verwachting dat het driehoeksoverleg meer dient als een overleg om de beschikbare politiecapaciteit te verdelen in plaats van een overleg waarin de focus ligt op de inhoud van zaken die zich afspelen binnen gemeenten. Daarnaast zou het zo kunnen zijn dat de driehoek andere prioriteiten stelt op het moment dat het erg druk is en er vele niet-afgehandelde zaken liggen.¹⁶⁶

Volgens een aantal respondenten valt ook winst te behalen op het moment dat een communicatiestrategie wordt afgesproken tussen de gemeente, de politie en het openbaar ministerie. Het gaat om het afspreken van de manier waarop de drie partijen naar buiten treden en de inwoners van de gemeente informeren. Over de inzet van communicatie zal in het volgende hoofdstuk aandacht worden besteed.

4.4 Analyseresultaten

Aan de onderzoeksresultaten zoals beschreven in dit hoofdstuk valt op dat het driehoeksoverleg in de praktijk regelmatig wordt ingezet en dat de samenwerking binnen de driehoek erg belangrijk wordt bevonden. De respondenten delen vrijwel dezelfde mening ten aanzien van de positieve effecten van het driehoeksoverleg.

4.5 Tussenconclusie

Het antwoord op de deelvraag *‘in hoeverre kan het driehoeksoverleg een oplossing bieden voor burgemeesters om de openbare orde te handhaven indien deze dreigt te worden verstoord vanwege uitlatingen via het internet?’*, is dat uit het empirische onderzoek naar voren is gekomen dat het driehoeksoverleg een belangrijk instrument is om de openbare orde te handhaven indien deze dreigt te worden verstoord vanwege oproepen via het internet. In de praktijk wordt het overleg regelmatig ingezet. Naast het verdelen van de beschikbare politiecapaciteit, kunnen binnen het driehoeksoverleg afspraken worden gemaakt over de inzet van juridische interventies. Waarde wordt gehecht aan het combineren van meerdere interventies vanuit het bestuursrecht, strafrecht en communicatie. Daarnaast wordt het belangrijk gevonden dat de politie de opgedane informatie vanuit de online monitoring deelt met de gemeente. De politie beschikt over veel instrumenten om het internet in de gaten te houden en om de identiteit van een internetgebruiker te achterhalen.

¹⁶⁴ Bijlage 8: Interview met de heer D.J. Rijken.

¹⁶⁵ Bijlage 5: Interview met de heer G. Dompig.

¹⁶⁶ Bijlage 9: Interview met mevrouw M. van der Sluijs.

Hoofdstuk 5 – De visie van de praktijk op openbare ordehandhaving

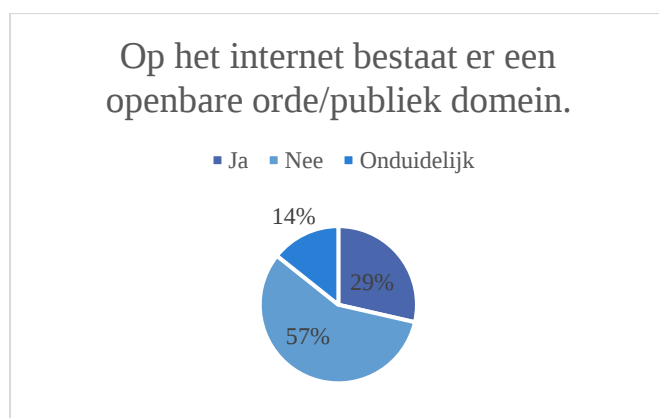
De deelvraag die in dit hoofdstuk wordt beantwoord luidt als volgt: *op welke manier kijkt de praktijk aan tegen het handhaven van de openbare orde door burgemeesters indien deze dreigt te worden verstoord vanwege uitlatingen via het internet?* Aan de respondenten zijn vragen gesteld over hun visie op het begrip (online) openbare orde, de (on)mogelijkheden die de bestuursrechtelijke bevoegdheden met zich meebrengen en de inzet van communicatie door de burgemeester om de openbare orde te handhaven indien deze dreigt te worden verstoord vanwege uitlatingen via het internet.

5.1 Openbare orde

5.1.1. Definitiebepaling

Aan de respondenten is gevraagd wat zij verstaan onder het begrip openbare orde. Bijna alle respondenten hebben opgemerkt dat de openbare orde een erg breed begrip is. De elementen 'de normale gang van zaken binnen het publieke domein' en 'de rust' laten bijna alle respondenten terugkomen in hun antwoord. De respondenten zijn over het algemeen van mening dat de openbare orde wordt verstoord op het moment dat er wordt afgeweken van de norm, met als gevolg dat de rust binnen publieke ruimten er niet meer is. Het is afhankelijk van de omstandigheden en van de context wanneer de openbare orde wordt verstoord.

Aan de respondenten is de vraag gesteld of zij van mening zijn dat er een openbare orde of een publiek domein bestaat op het internet. De meerderheid is van mening dat dit niet zo is.¹⁶⁷ De respondenten die wél van mening zijn dat het internet valt onder de openbare orde/ het publieke domein, geven als argumenten dat het internet publieke trekjes heeft en dat vrijwel iedereen gebruik kan maken van het internet.¹⁶⁸



Figuur 2

¹⁶⁷ Bijlage 10: Interview met de heer J. Valk, bijlage 8: Interview met de heer D.J. Rijken, bijlage 7: Interview met de heer R.F.C. De Rijcke & bijlage 6: interview met de heer R. Dingemans.

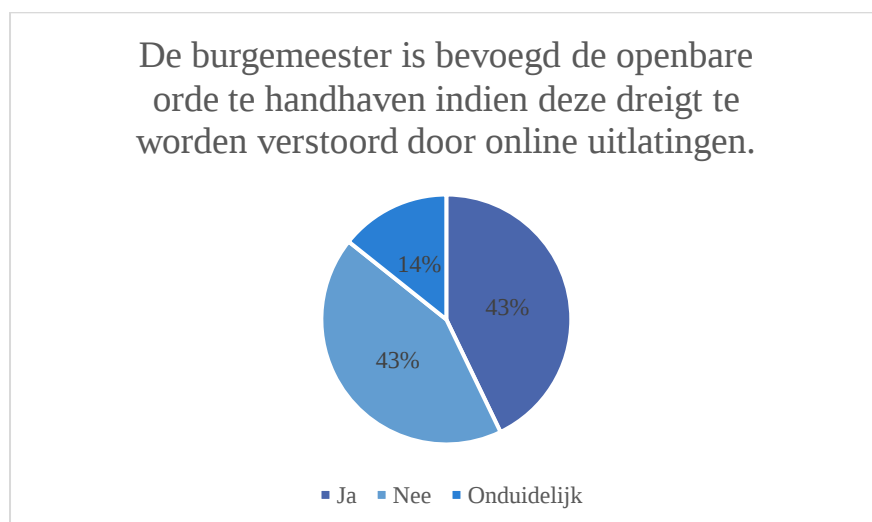
¹⁶⁸ Bijlage 5: Interview met de heer G. Dompig & bijlage 4: Interview met de heer W. Bantema.

5.2 Bestuursrechtelijke mogelijkheden

5.2.1. Bevoegdheid

Er zijn respondenten die denken dat de burgemeester op dit moment geen bevoegdheden heeft om de openbare orde te handhaven indien deze dreigt te worden verstoord vanwege uitlatingen via het internet.¹⁶⁹ Een argument hiervoor is dat de Gemeentewet is geschreven in een tijd waarin openbare ordeverstoringen geheel plaatsvonden in de fysieke wereld.¹⁷⁰ Er zijn ook respondenten die hebben aangegeven dat dit een vraagstuk is waar constante discussie over bestaat.¹⁷¹ Of de burgemeester deze bevoegdheid zou moeten krijgen, is iets wat nog bepaald moet worden.¹⁷²

Een respondent die van mening is dat de burgemeester bevoegd is, heeft als argument aangevoerd dat de burgemeester verantwoordelijk is voor de openbare orde die wordt begrensd door de gemeentegrens. Als mensen op het internet uitlatingen doen die effect hebben op de openbare ruimten binnen het gemeentelijk gebied, zou de burgemeester daar iets mee moeten kunnen.¹⁷³ Een andere respondent heeft aangegeven dat de burgemeester alleen de bevoegdheid heeft om op te treden als het gaat om uitlatingen die naar haar aard opruiend zijn.¹⁷⁴



Figuur 3

5.2.2. Experimenteren

Aan de respondenten is de vraag gesteld hoe zij aankijken tegen het experimenteren door burgemeesters met de bestuursrechtelijke bevoegdheden om de openbare orde te handhaven indien deze dreigt te worden verstoord vanwege uitlatingen via het internet. De meeste respondenten zijn positief over het experimenteren door burgemeesters met bestaande bestuursrechtelijke bevoegdheden.¹⁷⁵ Op het moment dat er geen geschikte wetgeving ligt kunnen gemeenten experimenteren. Dit experimenteren kan door het testen van bestaande

¹⁶⁹ Bijlage 4: Interview met de heer W. Bantema, bijlage 5: Interview met de heer G. Dompig & bijlage 8: Interview met de heer D.J. Rijken.

¹⁷⁰ Bijlage 5: Interview met de heer G. Dompig.

¹⁷¹ Bijlage 9: Interview met mevrouw M. van der Sluijs & bijlage 7: Interview met de heer R.F.C. De Rijcke.

¹⁷² Bijlage 9: Interview met mevrouw M. van der Sluijs.

¹⁷³ Bijlage 6: Interview met de heer R. Dingemans.

¹⁷⁴ Bijlage 10: Interview met de heer J. Valk.

¹⁷⁵ Bijlage 9: Interview met mevrouw M. van der Sluijs, Bijlage 5: Interview met de heer G. Dompig, Bijlage 7: Interview met de heer R.F.C. De Rijcke & bijlage 6: interview met de heer R. Dingemans.

bevoegdheden (dwangsom, aanpassen APV, et cetera.), in de hoop dat iemand daartegen in bezwaar gaat en er jurisprudentie kan worden gecreëerd. Door het plaatsvinden van een rechterlijke toetsing worden de juridische kaders waarbinnen de gemeente kan bewegen weergegeven.¹⁷⁶

Er zijn ook respondenten die het experimenteren door burgemeesters met bestuursrechtelijke bevoegdheden aan de ene kant toejuichen, maar aan de andere kant twijfels erover hebben.¹⁷⁷ Als tegenargument wordt gegeven dat er een duidelijke grondslag dient te bestaan voor het optreden van de overheid, anders wordt in strijd gehandeld met het legaliteitsbeginsel.¹⁷⁸ Dit vraagstuk zou meer op fundamenteel en staatsrechtelijk niveau moeten worden uitgezocht.¹⁷⁹ Een ander punt is dat de overheid haar burgers erop wijst dat zij zich aan de regels moeten houden. Het kan erg tegenstrijdig overkomen als diezelfde overheid aangeeft bepaalde rechtsregels probeert op te rekken.¹⁸⁰



Figuur 4

5.2.3. Artikel 2:1b van de APV in Almelo

De burgemeester van Almelo heeft ervoor gekozen om een nieuw artikel in haar APV op te nemen, waarin staat dat het verboden is *“om via digitale middelen, onder andere via internet, virtuele ruimtes en sociale media, uitingen te doen, te delen en/of in stand te laten, die kunnen leiden tot een fysieke verstoring van de openbare orde binnen het grondgebied van de gemeente Almelo, dan wel voor het ontstaan van een ernstige vrees daarvoor”*.

Aan de respondenten is gevraagd hoe zij aankijken tegen de bovengenoemde aanpassing van de APV in Almelo. Eén van de respondenten is werkzaam bij de gemeente Almelo. Hij is van mening dat de angst dat het nieuwe artikel de vrijheid van meningsuiting zal inperken onterecht is. Dit artikel is ingevoerd vanuit het legaliteitsbeginsel: er mag geen straf worden opgelegd zonder het bestaan van een wettelijke grondslag. Op deze wijze is het kenbaar dat de burgemeester tegen online oproepen tot ordeverstoringen een last onder dwangsom kan uitvaardigen. Een oproep tot geweld valt niet onder de vrijheid van meningsuiting.¹⁸¹

De meerderheid van de overige bevroegde respondenten twijfelt sterk aan de kans van slagen van artikel 2:1b van de APV in Almelo op het moment dat er een rechterlijke toetsing aan te

¹⁷⁶ Bijlage 9: Interview met mevrouw M. van der Sluijs.

¹⁷⁷ Bijlage 8: Interview met de heer D.J. Rijken, bijlage 10: Interview met de heer J. Valk & bijlage 4: Interview met de heer W. Bantema.

¹⁷⁸ Bijlage 8: Interview met de heer D.J. Rijken.

¹⁷⁹ Bijlage 10: Interview met de heer J. Valk.

¹⁸⁰ Bijlage 4: Interview met de heer W. Bantema.

¹⁸¹ Bijlage 8: Interview met de heer D.J. Rijken.

pas zal komen, gezien de uitspraak van de rechtbank te Utrecht¹⁸² en gezien de uitkomsten van het onderzoek van de heer Bantema naar de mogelijkheden van de APV voor de aanpak van online aangejaagde.^{183 184} Ondanks het feit dat deze groep respondenten vermoedens heeft dat het APV-artikel een rechterlijke toetsing niet zal doorstaan, vinden een aantal van hen wel dat de burgemeester van Almelo een applaus verdient omdat hij aan het experimenteren is. Eén van de respondenten vindt de aanpassing van de APV ingaan tegen de geest van de wet. Hij heeft aangegeven dat het nieuwe artikel de vrijheid van meningsuiting inperkt.¹⁸⁵

5.3 Communicatie

De meerderheid is van mening dat communicatie zeer betekenisvol kan zijn voor het handhaven van de openbare orde. Misschien biedt de inzet van communicatie meer mogelijkheden dan het inzetten van juridische maatregelen.¹⁸⁶ Er wordt verschillend gedacht over de manieren waarop communicatie kan plaatsvinden. Het gaat om communicatie met de ordeverstoorders en met de inwoners van de gemeente. Deze communicatie kan zowel online als offline plaatsvinden.



Figuur 5

5.3.1. Communicatie met de ordeverstoorders

De burgemeester kan in een (online) gesprek met de ordeverstoorder proberen om bewustwording te creëren over de gevolgen van het plaatsen van opruiende uitlatingen op het internet. De onlinecommunicatie door de burgemeester met de ordeverstoorder dient wel transparant te gebeuren. De burgemeester zou gebruik moeten maken van een herkenbaar profiel op sociale media, met de naam en een foto van de burgemeester.¹⁸⁷ Onlinecommunicatie met de ordeverstoorder kan worden ingezet op het moment dat de identiteit van de persoon achter het sociale media-account onbekend is.¹⁸⁸

¹⁸² Rb. Midden-Nederland 3 februari 2023, ECLI:NL:RBMNE:2023:375.

¹⁸³ Bijlage 9: Interview met mevrouw M. van der Sluijs, bijlage 4: Interview met de heer W. Bantema, bijlage 10: Interview met de heer J. Valk. & Bijlage 7: Interview met de heer R.F.C. De Rijcke.

¹⁸⁴ Bantema & De Vries 2022.

¹⁸⁵ Bijlage 10: Interview met de heer J. Valk.

¹⁸⁶ Bijlage 4: Interview met de heer W. Bantema.

¹⁸⁷ Bijlage 6: interview met de heer R. Dingemans.

¹⁸⁸ Bijlage 4: Interview met de heer W. Bantema.

Er kan worden gevraagd aan de persoon of hij zich bewust is van de gevolgen die een dergelijke oproep met zich mee kunnen brengen. *‘Ben je hier bewust van dat jij dit nu hebt gezegd? Zie je dat al honderd andere mensen dit gelezen hebben? Als de honderd mensen daarnaar gaan luisteren, zullen er problemen komen in de gemeente.’*¹⁸⁹ Het kan zo zijn dat de persoon achter de opruiende berichten geen kwade intenties heeft gehad bij het plaatsen van de oproep. Het kan zo zijn dat de persoon niet daadwerkelijk de bedoeling heeft gehad om ordeverstoringen te veroorzaken. In het gesprek kan aan de persoon worden gevraagd of hij het bericht zou willen verwijderen.¹⁹⁰

Het is afhankelijk van de omstandigheden of de bovenstaande methode effect zal hebben. Er valt te variëren met de wijze waarop je als gemeente communiceert met de ordeverstoorers. Dit kan zijn in de vorm van een dialoog, in de rol van burgervader, of meer in de vorm van een waarschuwend gesprek.¹⁹¹ Het verschilt per burgemeester welke rol het beste bij hem past.¹⁹² De communicatie hoeft niet altijd via de burgemeester of de gemeente te verlopen. Soms kan het beter zijn om bijvoorbeeld jongerenwerk, sleutelfiguren of bondgenoten in een gemeente in te schakelen. Bondgenoten zijn informele leiders met een positieve invloed binnen de gemeenschap. Zij kunnen misschien beter contact leggen met de ordeverstoorers.¹⁹³

Soms is het beter om helemaal geen aandacht te geven aan online opruiende uitlatingen. Dit kan namelijk averechts werken waardoor de ordeverstoring juist groter kan worden.¹⁹⁴

5.3.2. Communicatie met de inwoners van de gemeente

Om online aangejaagde ordeverstoringen te voorkomen, is het belangrijk om de inwoners van de gemeente te waarschuwen over de risico's van het plaatsen van opruiende berichten op het internet. Volgens een respondent is het belangrijk om de focus te leggen op de personen die mogelijk gehoor kunnen geven aan de online oproepen.¹⁹⁵

Voor de communicatie op het internet zal er een strategie kunnen worden afgesproken binnen de driehoek. Communicatie naar buiten toe over ordeverstoringen dient zorgvuldig te gebeuren.¹⁹⁶ Op het moment dat er heldere en op elkaar afgestemde communicatie plaatsvindt, kan er een duidelijk signaal worden afgegeven als overheid. Afgesproken kan worden op welke wijze je naar buiten treedt als driehoek. De gemeente kan bijvoorbeeld op haar sociale mediakanalen een bericht publiceren over een recente casus waarin er online-opruiing heeft plaatsgevonden. De gemeente kan hierbij ingaan op de preventieve mogelijkheden en de invloed op de openbare orde. De politie kan een dag later iets schrijven op sociale media over dezelfde casus, maar dan bezien vanuit een meer normerend perspectief. Tot slot kan het openbaar ministerie een bericht schrijven via sociale media over de strafrechtelijke vervolging van de verdachte.¹⁹⁷

¹⁸⁹ Bijlage 6: interview met de heer R. Dingemans.

¹⁹⁰ Bijlage 10: Interview met de heer J. Valk.

¹⁹¹ Bijlage 4: Interview met de heer W. Bantema & bijlage 10: Interview met de heer J. Valk.

¹⁹² Bijlage 9: Interview met mevrouw M. van der Sluijs.

¹⁹³ Bijlage 4: Interview met de heer W. Bantema & bijlage 6: Interview met de heer R. Dingemans & bijlage 10: Interview met de heer J. Valk.

¹⁹⁴ Bijlage 4: Interview met de heer W. Bantema, bijlage 10: Interview met de heer J. Valk & Bijlage 7: Interview met de heer R.F.C. De Rijcke.

¹⁹⁵ Bijlage 5: Interview met de heer G. Dompig.

¹⁹⁶ Bijlage 7: Interview met de heer R.F.C. De Rijcke.

¹⁹⁷ Bijlage 10: Interview met de heer J. Valk.

Nadat een bepaalde oproep op het internet is verschenen, is het belangrijk dat de gemeente, de politie of het openbaar ministerie via sociale media de informatie zal ontkrachten.¹⁹⁸ Ook de ordeverstoorder zelf kan na het verwijderen van de oproep een tegenbericht publiceren.¹⁹⁹

Een aantal respondenten merkt op dat de burgemeester persoonlijk contact zal moeten maken met de inwoners. Medewerkers van de gemeente kunnen bijvoorbeeld langs de inwoners gaan om deur-aan-deur informatie te verstrekken over de gevolgen die opruiende uitlatingen via het internet kunnen hebben voor de openbare orde.²⁰⁰ Maar ook het organiseren van veiligheidsvoorlichtingen kan bijdragen aan het voorkomen van online aangejaagde ordeverstoringen.²⁰¹ Deze voorlichtingen kunnen op scholen worden gegeven.²⁰²

Eén van de respondenten heeft een voorbeeld benoemd dat een burgemeester tijdens een bewonersbijeenkomst, die werd georganiseerd in verband met onrust in de gemeente wegens de komst van een asielzoekerscentrum, bij de ingang stond van het gebouw en alle bewoners een hand heeft gegeven. Door het geven van een hand ervaren de mensen persoonlijk contact en verbinding met de burgemeester. De mensen worden hiermee uit hun anonimiteit op het internet gehaald. Volgens een respondent wordt de kans minder groot dat deze mensen via het internet zullen oproepen om in een gemeente de openbare orde te verstoren.²⁰³

Een andere mogelijkheid om de openbare orde preventief te handhaven is het ter plekke verschijnen als burgemeester en politie op de plek waar de ordeverstoring dreigt. Eén van de respondenten heeft benoemd dat de burgemeester van Leiden, op het moment dat er op het internet werd opgeroepen om in de gemeente ‘‘koffie te drinken’’ (lees: demonstreren), daadwerkelijk samen met de politie koffie heeft gedronken op het plein in Leiden. Dit heeft ervoor gezorgd dat niemand uiteindelijk is gaan demonstreren.²⁰⁴

In de samenleving zal altijd een bepaalde mate van maatschappelijk ongenoegen bestaan.²⁰⁵ Als gevolg van de coronacrisis zijn bepaalde groepen geïsoleerd geraakt en is de sociale cohesie afgenomen. Mensen konden minder snel het gesprek met elkaar aangaan. Het vertrouwen in de overheid is afgenomen. Een respondent denkt dat wanneer de sociale cohesie zal toenemen, de online aangejaagde ordeverstoringen weer gaan temperen. Het vertrouwen in de overheid zal moeten worden teruggewonnen.²⁰⁶

5.4 Analyseresultaten

Wat opvallend is aan de resultaten zoals beschreven in dit hoofdstuk, is dat de meningen uiteenlopen over de bevoegdheid van de burgemeester. Drie op de zeven respondenten denkt dat de burgemeester niet de bevoegdheid heeft om de openbare orde te handhaven wanneer deze dreigt te worden verstoord door online uitlatingen. Er zijn ook drie respondenten die denken dat de burgemeester wél deze bevoegdheid heeft. Eén respondent heeft verteld dat dit een onderwerp is waar constante discussie over bestaat. Er zijn geen respondenten die vinden dat het experimenteren met bestuursrechtelijke bevoegdheden een negatieve ontwikkeling is.

¹⁹⁸ Bijlage 5: Interview met de heer G. Dompig.

¹⁹⁹ Bijlage 10: Interview met de heer J. Valk.

²⁰⁰ Bijlage 5: Interview met de heer G. Dompig.

²⁰¹ Bijlage 5: Interview met de heer G. Dompig.

²⁰² Bijlage 9: Interview met mevrouw M. van der Sluijs.

²⁰³ Bijlage 10: Interview met de heer J. Valk.

²⁰⁴ Bijlage 10: Interview met de heer J. Valk.

²⁰⁵ Bijlage 10: Interview met de heer J. Valk.

²⁰⁶ Bijlage 9: Interview met mevrouw M. van der Sluijs.

Twee op de zeven respondenten hebben er wel enige twijfel over, maar ook zij zijn er niet helemaal op tegen.

De respondenten zijn opvallend positief over de mogelijkheden die communicatie kan bieden voor burgemeesters om de openbare orde te handhaven. Het gaat om de communicatie met de ordeverstoorers en met de inwoners van de gemeente. Er zijn diverse manieren waarop de communicatie vanuit de gemeenten kan plaatsvinden.

5.5 Tussenconclusie

Het antwoord op de deelvraag *‘op welke manier kijkt de praktijk aan tegen het handhaven van de openbare orde door burgemeesters indien deze dreigt te worden verstoord vanwege uitlatingen via het internet?’*, is dat de meeste respondenten op één lijn liggen over de definitiebepaling van het begrip openbare orde. De meerderheid is van mening dat er geen openbare orde op het internet bestaat en dat deze enkel ziet op de fysieke leefomgeving.

Van de respondenten zijn er geen tegenstanders van het experimenteren met de bestuursrechtelijke bevoegdheden. De meningen over het aanpassen van de APV zijn verdeeld. De kans van slagen van artikel 2:1b van de APV in Almelo wordt bij een rechterlijke toetsing als laag ingeschat door de meeste respondenten, al vinden de meesten van hen het wel een positieve ontwikkeling dat dit experiment plaatsvindt.

De meerderheid van de respondenten ziet mogelijkheden voor het handhaven van de openbare orde bij de inzet van communicatie door de burgemeester, eventueel met behulp van sleutelfiguren, jongerenwerk of bondgenoten. Deze communicatie kan op verschillende manieren worden aangepakt, zowel met de inwoners van de gemeente als met de ordeverstoorers zelf. De communicatie kan zowel plaatsvinden offline als online. Het offline contact maken lijkt de meeste positieve effecten te hebben. Dit kan op diverse manieren worden aangepakt. Het schenken van aandacht aan online aangejaagde ordeverstoringen kan soms averechts werken. Om online aangejaagde ordeverstoringen terug te dringen moet het vertrouwen in de overheid worden teruggewonnen, zodat de sociale cohesie kan worden versterkt.

Hoofdstuk 6 – Conclusie

In dit hoofdstuk zal antwoord worden gegeven op de centrale vraag in dit onderzoek:

Op welke wijze kunnen burgemeesters de openbare orde handhaven indien deze dreigt te worden verstoord vanwege uitlatingen via het internet?

Burgemeesters kunnen de openbare orde handhaven indien deze dreigt te worden verstoord vanwege uitlatingen via het internet op de volgende manier:

Het driehoeksoverleg kan positieve uitkomsten bieden voor de handhaving van de openbare orde door burgemeesters. Het driehoeksoverleg heeft zijn grondslag in artikel 13 van de Politiewet 2012. Het driehoeksoverleg is ervoor bedoeld om afspraken te maken tussen de burgemeester, de politie en de officier van justitie over de handhaving van de openbare orde en de handhaving van de strafrechtelijke rechtsorde. Wanneer er online wordt aangejaagd om de openbare orde te verstoren, is het belangrijk om als lokale driehoek samen te werken en afspraken te maken over de eventuele inzet van het strafrecht, bestuursrecht en communicatie met zowel de ordeverstoorders als de inwoners van de gemeente.

Op het moment dat er sprake is van een strafbaar feit, kan het openbaar ministerie de persoon strafrechtelijk vervolgen. In artikel 131 van het Wetboek van Strafrecht is het strafbaar gesteld om in het openbaar, mondeling of bij geschrift of afbeelding op te ruien tot enig strafbaar feit of tot gewelddadig optreden tegen het openbaar gezag. In de rechtspraak is verdere invulling gegeven aan de hierboven benoemde delictsbestanddelen. Een vereiste is dat de uitlatingen in het openbaar zijn gedaan. Het internet kan worden aangemerkt als een openbare plaats, mits het publiek toegang heeft tot de internetpagina waar de teksten zijn weergegeven.

De inzet van communicatie kan bijdragen aan het handhaven van de openbare orde wanneer deze dreigt te worden verstoord vanwege uitlatingen via het internet. De communicatie kan op diverse manieren worden ingezet, zowel online als offline. Het is belangrijk om niet alleen het gesprek aan te gaan met de ordeverstoorders, maar ook met de inwoners van de gemeente. Op deze manier kan bewustwording worden gecreëerd over de mogelijke gevolgen van online aangejaagde ordeverstoringen.

De huidige bestuursrechtelijke bevoegdheden kunnen niet zondermeer analoog worden toegepast door burgemeesters op het moment dat er online wordt aangejaagd om de openbare orde binnen een gemeente te gaan verstoren. De ultieme oplossing van dit probleem zou zijn een aanpassing van de huidige Gemeentewet. Door de respondenten wordt er waarde gehecht aan het experimenteren met de bestuursrechtelijke bevoegdheden om op deze manier jurisprudentie te creëren. Toch hebben respondenten wel enige twijfels hierover. Het advies luidt om af te wachten tot de rechter een uitspraak heeft gedaan over artikel 2:1b van de APV in Almelo.

Bronnenlijst

Literatuur

Bantema e.a. 2018

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*, Politie en Wetenschap, Den Haag 2018.

Bantema e.a. 2020

W. Bantema, S. Westers & S.A.J. Munneke, *Niet bevoegd, wel verantwoordelijk*, Den Haag: Boom Bestuurskunde 2020.

Bantema & De Vries 2022.

W. Bantema & S. de Vries, *Aanpak in kaart. Inzicht in een regionale aanpak van online aangejaagde ordeverstoringen*, Leeuwarden: lectoraat cybersafety 2022.

Bantema e.a. 2022.

W. Bantema, S.M.A. Twickler & S. de Vries, *Juridische grenzen en kansen bij openbare-ordehandhaving, een onderzoek naar mogelijkheden van de APV voor de aanpak van online aangejaagde ordeverstoringen*, Leeuwarden: lectoraat cybersafety 2022.

Buitenhuis 2022.

M. Buitenhuis, 'De burgemeester: burgervader, handhaver van de openbare orde en sheriff van het internet?' (deel 1), *Gst.* 2022, p. 44.

Fokkens, in: Noyon/Langemeijer/Remmelink Strafrecht.

J.W. Fokkens, E.J. Hofstee & A.J.M. Machielse (red.), *Wetboek van Strafrecht - Noyon, Langemeijer, Remmelink*, Deventer: Wolters Kluwer.

De Jong e.a. 2016.

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*, Utrecht/Nijmegen: Universiteit Utrecht & Radboud Universiteit Nijmegen 2016.

Kronenberg & De Wilde 2018.

M.J. Kronenberg & B. de Wilde, *Grondtrekken van het Nederlandse strafrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2018.

Michiels & Muller 2013.

F.C.M.A. Michiels & E.R. Muller, *Handhaving. Bestuurlijk handhaven in Nederland*, Deventer: Kluwer 2013.

Muller, Kummeling & Nehmelman 2020.

E.R. Muller, H.R.B.M. Kummeling & R. Nehmelman (red.), *Instituten van de staat*, Deventer: Wolters Kluwer 2020.

Sackers, in: T&C Strafvordering.

H.J.B. Sackers, *Tekst & Commentaar Strafvordering*, Deventer: Wolters Kluwer.

Salet & Sackers 2019.

R. Salet & H. Sackers, 'Spanningen tussen de bestuurlijke en strafrechtelijke aanpak van criminaliteit'
NJB 2019/766.

Vols 2010.

S. Vols, *Virtuele handhaving van de openbare orde*, Groningen: Rijksuniversiteit Groningen 2010.

Ten Voorde, in: T&C Strafrecht.

J.M. ten Voorde, *Tekst & Commentaar Strafrecht*, Deventer: Wolters Kluwer.

Van der Vorm 2017.

Van der Vorm, 'De straffende burgmeester: een gevaar voor het strafrecht?' *DD* 2017/9, p. 8.

Vuik & Bantema 2021.

G. Vuik & W. Bantema, 'Het digitaal gebiedsverbod als gemeentelijk instrument tegen online aangejaagde ordeverstoringen', *Bestuurswetenschappen* 2021, aflevering 3.

Jurisprudentie

Hoge Raad

HR 22 mei 1939, NJ 1939/861.

HR 30 januari 2007, ECLI:NL:HR:2007:AZ2104.

HR 5 juli 2011, NJ 2011/325.

HR 24 maart 2020, ECLI:NL:HR:2020:447.

HR 16 februari 2021 ECLI:NL:PHR:2021:141.

HR 24 december 2021, ECLI:NL:HR:2021:1946.

Raad van State

ABRvS 5 februari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:325.

Gerechtshoven

Hof Den Haag 23 januari 2008, NJ 2008/184.

Hof Arnhem-Leeuwarden 31 oktober 2019, ECLI:NL:GHARL:2019:9290.

Hof Arnhem-Leeuwarden 28 augustus 2022, ECLI:NL:GHAMS:2022:2482.

Hof Amsterdam 28 augustus 2022, ECLI:NL:GHAMS:2022:2482.

Rechtbank

Rb. Rotterdam 2 juni 2006, ECLI:NL:RBROT:2022:4297.

Rb. Rotterdam 30 oktober 2007, ECLI:NL:RBROTBB7174.

Rb. Amsterdam 30 april 2019, ECLI:NL:RBAMS:2019:3055.

Rb. Rotterdam 2 december 2021, ECLI:NL:RBROT:2021:11858.

Rb. Amsterdam 14 april 2022, ECLI:NL:RBAMS:2022:1959.

Rb. Rotterdam 2 juni 2022, ECLI:NL:RBROT:2022:4297.

Rb. Rotterdam 15 juni 2022, ECLI:NL:RBROT:2022:4763.

Rb. Den Haag 30 juni 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:6263.

Rb. Amsterdam 8 november 2022, ECLI:NL:RBAMS:2022:6472.

Rb. Den Haag 8 december 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:13171.

Rb. Den Haag 30 november 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:12734.

Rb. Den Haag 30 december 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:14261.

Rb. Rotterdam 20 januari 2023, ECLI:NL:RBROT:2023:259.

Rb. Midden-Nederland 3 februari 2023, ECLI:NL:RBMNE:2023:375.

Mediaberichten

‘Almelo eerste met verbod online opruiing’, vng.nl, 1 december 2022.

‘Amsterdam onderzoekt mogelijkheden voor online gebiedsverbod na online-misdragingen’, AD 13 oktober 2022.

‘Burgemeesters’, regioburgemeesters.nl.

‘Commissievergaderingen – Rondetafelgesprek: online gebiedsverbod’, tweedekamer.nl.

‘Complotdenkers moeten ruim twee ton betalen aan gemeente Bodegraven’, NOS 18 mei 2022.

Van Eck 2017.

L. van Eck ‘Vijf jaar na Project X Haren, hoe kon het zo mis gaan?’ NOS 21 september 2017.

Gerrits 2022

I Gerrits ‘Ze komen niet! Maar ze kwamen toch: dit leerden we van project X Haren’, RTL nieuws, 22 september 2022.

‘Handreiking voor genodigden rondetafelgesprek’, tweedekamer.nl.

‘Het werk van het OM’, om.nl.

Jenny 2021.

L. Jenny ‘Maïke Borst: ‘Moord, mensenhandel: ik vind elke digitale puzzel een uitdaging’’ *techgirl*, 29 maart 2021.

Noodverordening Bodegraven-Reeuwijk 2021-01, overheid.nl.

‘Online aangejaagde openbare ordeverstoringen’, ccv.nl.

‘Online gebiedsverbod - Rondetafelgesprek voorgezeten door Ulysse Ellian (1)’, youtube.nl.

‘Openbaar ministerie’, ccv.nl.

‘Over het CCV’, ccv.nl.

‘Over Mariëtta Buitenhuis’, akd.eu.

‘Politiewet 2012’, burgemeesters.nl.

‘Politiewet 2012, gezag bij burgemeester of officier van justitie?’ burgemeesters.nl.

‘Rechtenstudent Vols genomineerd voor Internet Scriptieprijs’, rug.nl, 16 december 2010.

‘Sharon Dijksma en veertig andere burgemeesters vragen om landelijke wetgeving om rellen te voorkomen’, *DUIC* 7 februari 2023.

Thies 2023.

E. Thies ‘Burgemeester Dijksma in hoger beroep tegen besluit rechter over online gebiedsverbod 17-jarige jongen’ *AD* 13 maart 2023.

‘Veroordeling voor online-opruiming avondklokrellen’, rechtspraak.nl, 10 februari 2021.

Vording 2021.

M. Vording, ‘Jongere moet 2.500 euro betalen aan Haarlem voor opruiend bericht’, *Haarlemsdagblad*, 3 december 2021.

Overig

Bijlage bij *Kamerstukken II* 2018/19, 29911, nr. 223.

Kamerstukken II, 1988/89, nr. 10.

Kamerstukken II 1989/90, 19403, nr. 16.

Kamerstukken II, 2015/16, 34 466, nr. 3.

Kamerstukken II, 2017/18, 34 975, nr. 3.

Bijlagen

Bijlage 1: De vooraf opgestelde onderzoeksmethoden

In dit hoofdstuk zullen de onderzoeksmethoden per deelvraag worden toegelicht. Er zal worden ingegaan op de strategie die zal worden toegepast, de bronnen die zullen worden geraadpleegd en de methode die zal worden aangehouden.

Deelvraag 1: Wat bepalen de juridische bronnen over de reikwijdte van opruiing met een online-element overeenkomstig artikel 131 van het Wetboek van Strafrecht?

Strategie: onderzoek van het recht

De strategie die zal worden toegepast is een onderzoek van het recht.

Bronnen: rechtsbronnen en documenten

Rechtsbronnen:

Verdragen

In dit onderzoek zal er worden uitgezocht waar de grens ligt tussen artikel 10 EVRM en artikel 131 van het Wetboek van Strafrecht. De vraag zal worden beantwoord wat de juridische kaders zijn van artikel 10 EVRM. Er wordt uitgelegd wat het recht op vrijheid van meningsuiting inhoudt in het kader van opruiende uitspraken die op het internet worden gedaan. Er zal worden gezocht naar uitspraken waarbij er misbruik is gemaakt van de vrijheid van meningsuiting.

In dit onderzoek zal er alleen aandacht worden besteed aan artikel 10 EVRM en niet aan artikel 7 van de Grondwet. In dit onderzoek zal er alleen aandacht worden besteed aan artikel 10 EVRM en niet aan artikel 7 van de Grondwet. Artikel 10 EVRM is namelijk hogere wetgeving dan de Nederlandse Grondwet.

Wetten in formele zin

In dit onderzoek zal de reikwijdte van artikel 131, eerste lid, Wetboek van Strafrecht worden onderzocht. Er zal worden uitgelegd wanneer er precies sprake is van opruiing en of er eventueel ook verschillende vormen bestaan van opruiing, vooral met betrekking tot de onlinewereld. Er wordt uitgelegd wat er in artikel 131 eerste lid, Wetboek van Strafrecht staat. Zoals hierboven al benoemd zal de grens met artikel 10 EVRM in kaart worden gebracht. Het doel is om de bestanddelen van de delictsomschrijving te interpreteren. Er zal gebruik worden gemaakt van geschreven commentaar op het wetsartikel. Hierin wordt namelijk op een beknopte wijze de juridische reikwijdte van een artikel helder.

Jurisprudentie

Er zal onderzoek worden gedaan naar Nederlandse jurisprudentie waarin een verdachte terecht heeft gestaan voor opruiing met een online-element. Het doel van het jurisprudentieonderzoek is om erachter te komen op welke wijze de rechtspraak invulling geeft aan artikel 131 van het Wetboek van Strafrecht.

Er zal jurisprudentie worden geselecteerd via rechtspraak.nl. De zoektermen die zullen worden gebruikt zijn 'opruiging' en 'sociale media'. Het rechtsgebied dat is aangevinkt is het strafrecht. Er zullen alleen uitspraken worden geselecteerd van 2022 en 2023. Deze uitspraken zijn het meest recent en anders komen er voor dit afstudeeronderzoek te veel uitspraken naar

voren, die niet allemaal binnen de beschikbare tijd kunnen worden geanalyseerd. De bovengenoemde selectie levert 23 resultaten op. Deze uitspraken zullen allemaal worden gelezen tijdens het jurisprudentieonderzoek. Mocht het het geval zijn dat er in de onderstaande selectie veel uitspraken staan dit voor dit onderzoek niet relevant zijn, dan zullen de jaartallen worden verbreed. Er zal in de uitspraken met name worden gekeken naar de motivering van de rechter. Zodra alle uitspraken zijn gelezen, kan worden vastgesteld wat de lijn in de rechtspraak is en of de rechters op dezelfde lijn zitten met betrekking tot artikel 131, eerste lid, Wetboek van Strafrecht.

Het gaat om de volgende uitspraken:

1. Hof Den Haag 22 december 2022, ECLI:NL:GHDHA:2022:2595.
2. Hof Amsterdam 25 augustus 2022, ECLI:NL:GHAMS:2022:2482.
3. Hof Amsterdam 25 augustus 2022, ECLI:NL:GHAMS:2022:2483.
4. Hof 's-Hertogenbosch 25 januari 2023, ECLI:NL:GHSHE:2023:216.
5. Hof Amsterdam 7 juli 2022, ECLI:NL:GHAMS:2017.
6. Rb. Rotterdam 29 maart 2022, ECLI:NL:RBROT:2022:2389.
7. Rb. Den Haag 30 november 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:12734.
8. Rb. Amsterdam 14 april 2022, ECLI:NL:RBAMS:2022:1959.
9. Rb. Amsterdam 12 april 2022, ECLI:NL:RBAMS:2022:1958.
10. Rb. Den Haag 30 juni 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:6265.
11. Rb. Den Haag 30 juni 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:6266.
12. Rb. Amsterdam 8 november 2022, ECLI:NL:RBAMS:2022:6472.
13. Rb. Den Haag 30 juni 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:6263.
14. Rb. Rotterdam 20 januari 2023, ECLI:NL:RBROT:2023:259.
15. Rb. Rotterdam 15 juni 2022, ECLI:NL:RBROT:2022:4763.
16. Rb. Amsterdam 19 augustus 2022, ECLI:NL:RBAMS:2022:4930.
17. Rb. Den Haag 30 december 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:14261.
18. Rb. Amsterdam 19 augustus 2022, ECLI:NL:RBAMS:2022:4931.
19. Rb. Rotterdam 2 juni 2022, ECLI:NL:RBROT:2022:4297.
20. Rb. Den Haag 8 september 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:9040.
21. Rb. Den Haag 8 december 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:13171.
22. Rb. Den Haag 19 januari 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:933.
23. Rb. Oost-Brabant 4 oktober 2022, ECLI:NL:RBOBR:2022:4132.

Documenten

De memorie van toelichting op artikel 131 van het Wetboek van Strafrecht zal worden geraadpleegd. Hierdoor kan er worden onderzocht wat de gedachte van de wetgever is geweest bij het invoeren van dit artikel. Duidelijk zal worden welke definitie aan 'opruiing' kan worden ontleend.

Methode: inhoudsanalyse

De methode die zal worden gebruikt is een inhoudsanalyse.

Toelichting:

De hierboven beschreven onderzoeksmethode is effectief, omdat met deze bronnen en methode de deelvraag, en daarmee uiteindelijk de centrale vraag, op een vakkundige wijze kan worden beantwoord. De gegevens afkomstig van deze bronnen zijn betrouwbaar, omdat rechtsbronnen primaire, oorspronkelijke bronnen zijn waarin het geldende recht is te lezen. De onderzoeksresultaten zullen valide zijn, omdat er uitsluitend gebruik zal worden gemaakt van betrouwbare bronnen. De verzamelde informatie zal op een objectieve wijze worden weergegeven zodat de resultaten overeenkomen met de werkelijkheid. Deze

onderzoeksmethode is efficiënt omdat deze bronnen en methoden niet onnodig veel tijd, geld of energie vergen.

Deelvraag 2: In hoeverre kan het driehoeksoverleg een oplossing bieden voor burgemeesters om de openbare orde preventief te handhaven indien deze dreigt te worden verstoord vanwege opruiing met een online-element overeenkomstig artikel 131 van het Wetboek van Strafrecht?

Strategie: onderzoek van het recht

De strategie die zal worden toegepast is om onderzoek te doen naar het recht.

Bronnen:

Rechtsbronnen

Wet in formele zin

Er zal worden uitgewerkt wat er precies staat in artikel 13 van de Politiewet 2012. In dit artikel is het driehoeksoverleg opgenomen. Het driehoeksoverleg zou een belangrijke rol kunnen spelen bij het preventief handhaven van opruiing met een online-element door burgemeesters.

Documenten

De memorie van toelichting op artikel 13 van de Politiewet 2012 zal worden geraadpleegd, met als doel de intentie van de wetgever te achterhalen bij het invoeren van dit artikel.

Literatuur

Er zal literatuuronderzoek worden gedaan naar de mogelijkheden binnen het strafrecht die het mogelijk maken om op te treden tegen opruiing met een online-element. Mocht het antwoord op deze vraag zijn dat het Wetboek van Strafrecht geen andere mogelijkheden kent, dan zal worden onderbouwd waarom het niet mogelijk is om preventief te handhaven en waar de onmogelijkheden zich bevinden. Er zal in de bibliotheek van de NHL Stenden Hogeschool naar verschillende boeken worden gezocht over het strafprocesrecht.

Er zal literatuuronderzoek worden gedaan naar het driehoeksoverleg. Naar verwachting is er in de literatuur meer informatie te vinden over de meningen en bevindingen van auteurs over het driehoeksoverleg. Het boek dat hiervoor zal worden geraadpleegd is:

E.J. van der Torre & T.B.W.M. van der Torre-Eilert, *Driehoeken: overleg en verhoudingen, van lokaal tot nationaal*, Sdu Uitgevers: (plaats) 2013.

Methode: inhoudsanalyse

De methode die zal worden gebruikt is een inhoudsanalyse.

Toelichting:

De hierboven beschreven onderzoeksmethode is effectief, omdat met deze bronnen en methode de deelvraag, en daarmee uiteindelijk de centrale vraag, op een vakkundige wijze kan worden beantwoord. De gegevens afkomstig van de rechtsbronnen zijn betrouwbaar omdat rechtsbronnen primaire, oorspronkelijke bronnen zijn waarin het geldende recht is te lezen. Er zal literatuur worden geraadpleegd omdat hierin een uitleg en interpretatie wordt gegeven van de rechtsregels uit de primaire bronnen. De literatuur die zal worden geraadpleegd is betrouwbaar, omdat deze is geschreven door experts. De onderzoeksresultaten zullen valide zijn, omdat er uitsluitend gebruik zal worden gemaakt van

betrouwbare bronnen. De verzamelde informatie zal op een objectieve wijze worden weergegeven zodat de resultaten overeenkomen met de werkelijkheid. Deze onderzoeksmethode is efficiënt omdat deze bronnen en methoden niet onnodig veel tijd, geld of energie vergen.

Deelvraag 3: Op welke manier kijkt de praktijk aan tegen het gebruik van het driehoeksoverleg bij het preventief handhaven van de openbare orde door burgemeesters indien deze dreigt te worden verstoord vanwege opruiing met een online-element overeenkomstig artikel 131 van het Wetboek van Strafrecht?

Strategie: onderzoek van de praktijk

De strategie die zal worden toegepast is om onderzoek te doen naar de praktijk.

Bronnen: personen

Om deze deelvraag te kunnen beantwoorden, zullen er interviews worden afgenomen met gemeentelijke juristen, politieagenten en met andere professionals die in hun werk te maken hebben met online aangejaagde verstoringen van de openbare orde. Hieronder zal de keuze voor de respondenten worden toegelicht.

De lokale driehoek:

Werkgroep met gemeentelijke juristen van het CCV

Er zullen interviews worden gehouden met personen van de juridische werkgroep van het CCV.²⁰⁷ Aan hen zal worden gevraagd hoe zij aankijken tegen het gebruik van het driehoeksoverleg bij het preventief handhaven van de openbare orde door burgemeesters indien deze dreigt te worden verstoord vanwege opruiing met een online-element.

Er zal ervoor worden gekozen om gemeentelijke juristen te interviewen in plaats van burgemeesters. Naar verwachting zal de burgemeester meer een visie geven en filosoferen over wat hij zou willen (namelijk, meer preventieve instrumenten). Een gemeentelijke ambtenaar kijkt in mogelijkheden. Daarom zouden deze ambtenaren, die de burgemeester ondersteunen, mogelijk meer kunnen vertellen over de juridische mogelijkheden bij het preventief handhaven van de openbare orde. De juridische werkgroep vanuit het CCV is bezig met dit vraagstuk.²⁰⁸ De kans van slagen op goede antwoorden zal naar verwachting van het CCV hoger zijn dan wanneer er interviews worden afgenomen met burgemeesters. Wanneer de tijd het toelaat kunnen altijd nog aanvullende interviews worden gehouden met burgemeesters, met de informatie inachtneming die is verkregen door middel van de interviews met de gemeentelijke juristen.

Politie

Er zullen interviews worden afgenomen met medewerkers van de politie die ervaring hebben op het gebied van opruiing met een online-element. Aan hen zal worden gevraagd hoe zij aankijken tegen het gebruik van het strafrecht en het driehoeksoverleg bij het preventief handhaven van de openbare orde door burgemeesters indien deze dreigt te worden verstoord vanwege opruiing met een online-element.

Het voornemen bestaat om minimaal twee medewerkers van de politie te interviewen.

Er zal ervoor worden gekozen om de politie te interviewen omdat zij onderdeel uitmaken van de driehoek.

²⁰⁷ Bijlage 3: Verslag juridische werkgroep ‘online aangejaagde ordeverstoringen’

²⁰⁸ Bijlage 3: Verslag juridische werkgroep ‘online aangejaagde ordeverstoringen’

Een van de personen die aan de hierboven benoemde eisen voldoet is Maïke Borst. Zij is werkzaam als operationeel specialist bij de politie. Zij helpt agenten met zaken die zich op het internet afspelen. Zij is digitaal specialist. Maïke Borst: *“Ik merkte dat de wereld digitaliseert en ik zag dat de politie daarin zeker expertise kon gebruiken. Ik was steeds meer bezig met OSINT-werk (Open Source Intelligence) en toen ik de kans kreeg om een opleiding Forensic Computing and Cybercrime Investigations te doen in Dublin, heb ik dat meteen gedaan.”*²⁰⁹

Officier van justitie

Er zullen interviews worden afgenomen met officieren van justitie. Aan hen zal worden gevraagd hoe zij aankijken tegen het gebruik van het strafrecht en het driehoeksoverleg bij het preventief handhaven van de openbare orde door burgemeesters indien deze dreigt te worden verstoord vanwege opruiing met een online-element. Het voornemen bestaat om minimaal twee officieren van justitie te interviewen. Er zal ervoor worden gekozen om officieren van justitie te interviewen omdat zij onderdeel uitmaken van de driehoek.

De officier van justitie die zal worden benaderd is de DIGI-officier van justitie van het arrondissementsparket Noord-Holland. Een DIGI-officier is gespecialiseerd op het gebied van criminaliteit op het internet. Naar verwachting kan deze officier van justitie veel vertellen over het onderwerp van dit onderzoek.

Overige professionals

De heer W. Bantema

Er zal een interview worden gehouden met de heer Bantema. De heer Bantema is expert op het gebied van online aangejaagde verstoringen van de openbare orde. Binnen de onderzoeksgroep Cybersafety werkt hij aan onderzoeken over digitale onveiligheid en de preventieve handhaving daarvan. Aan hem zal worden gevraagd hoe hij aankijkt tegen het gebruik van het strafrecht en het driehoeksoverleg bij het preventief handhaven van de openbare orde door burgemeesters indien deze dreigt te worden verstoord vanwege opruiing met een online-element.

De heer P.R. Logemann

De heer Logemann is hij gespecialiseerd strafrechtadvocaat. Hij heeft werkervaring bij de gemeente en daarnaast is hij bestuursrechter geweest. Aan hem zal worden gevraagd hoe hij aankijkt tegen het gebruik van het strafrecht en het driehoeksoverleg bij het preventief handhaven van de openbare orde door burgemeesters indien deze dreigt te worden verstoord vanwege opruiing met een online-element.

Methode: interview

De methode die zal worden gebruikt is een interview.

Toelichting:

De hierboven beschreven onderzoeksmethoden zijn effectief, omdat met deze bronnen en methode de deelvraag, en daarmee uiteindelijk de centrale vraag, op een vakkundige wijze kan worden beantwoord. De gegevens afkomstig van deze bronnen zijn betrouwbaar, omdat de hierboven benoemde personen allemaal specialistische kennis bezitten van het straf- en bestuursrecht. Door middel van interviews kunnen de respondenten hun eigen ervaringen delen. De informatie van deze personen is betrouwbaar. Het draait namelijk om de mening en

²⁰⁹ L. Jenny ‘Maïke Borst: ‘Moord, mensenhandel: ik vind elke digitale puzzel een uitdaging’ techgirl.nl, 29 maart 2021.

persoonlijke ervaringen van de deze personen. De onderzoeksresultaten zullen valide zijn, omdat er uitsluitend gebruik zal worden gemaakt van de informatie afkomstig van deze personen. Vanwege de tijd is het naar verwachting niet mogelijk om nog meer interviews af te nemen. Er zullen meerdere professionals vanuit verschillende richtingen worden geïnterviewd. Hierdoor zal er een breed scala van antwoorden komen, waardoor de deelvraag op volledige wijze kan worden beantwoord. Dit maakt dat de onderzoeksresultaten valide zullen zijn. Aan alle respondenten zullen dezelfde vragen worden gesteld. Dit maakt het mogelijk om de antwoorden met elkaar te vergelijken. De verzamelde informatie zal op een objectieve wijze worden weergegeven zodat de resultaten overeenkomen met de werkelijkheid. Deze onderzoeksmethode is efficiënt omdat deze bronnen en methoden niet onnodig veel tijd, geld of energie vergen.

Bijlage 2: Interviewprotocol

Allereerst bedankt dat u mee wilt werken aan mijn onderzoek. Ik doe onderzoek naar de vraag op welke wijze burgemeesters de openbare orde kunnen handhaven op het moment dat deze dreigt te worden verstoord door online-opruiming. Ik studeer HBO-Rechten aan de NHL Stenden Hogeschool te Leeuwarden. Door middel van dit interview zou ik erachter willen komen hoe u tegen de rol van de burgemeester aankijkt en vervolgens welke interventies burgemeesters kunnen inzetten, nu het niet zeker is of de bestuursrechtelijke bevoegdheden om de openbare orde te handhaven voldoende mogelijkheden bieden in geval van online-opruiming.

Met de informatie schrijf ik een advies dat gericht is aan burgemeesters zodat zij handelingsperspectief hebben over de aanpak van opruiming met een online-element. Ik voer dit onderzoek uit in opdracht van de heer J. Vig. Hij is werkzaam bij het Centrum voor Criminaliteitspreventie & Veiligheid en het ministerie van Justitie & Veiligheid.

Ik zal een onderzoeksrapport schrijven en een advies uitbrengen. Ik zou graag uw naam willen gebruiken in het onderzoeksrapport. Uw input kan anoniem worden verwerkt indien u dit wenselijk vindt. Ik wil u vragen om akkoord voor het vermelden van uw naam in het eindrapport. Het interviewverslag stuur ik u toe voor feedback.

Ik vraag uw toestemming om dit gesprek op te nemen zodat het interview niet onderbroken hoeft te worden. De opname wordt alleen gebruikt voor het uittypen van het gesprek. Daarna zal de opname worden verwijderd.

Introductie

1. Wat is uw functie en de daarbij horende werkzaamheden?
2. In hoeverre heeft u in uw werk te maken met online aangejaagde openbare ordeverstoringen als gevolg van online-opruiming, en zou u hier een voorbeeld van kunnen noemen?

Openbare orde op het internet

3. Wat verstaat u onder de openbare orde in de zin van artikel 172 Gemeentewet?
4. Wanneer wordt deze openbare orde naar uw mening verstoord?
5. Bestaat er naar uw mening een openbare orde/ruimte op het internet?

Het bestuursrecht

6. Is de burgemeester naar uw mening *bevoegd* tot het preventief handhaven van de openbare orde wanneer er online-opruiming plaatsvindt?
7. Hoe kijkt u aan tegen *het toepassen/experimenteren* van de bestuursrechtelijke bevoegdheden die aan de burgemeester zijn toegekend om de openbare orde te handhaven op het moment dat er via het internet opruimende uitlatingen worden geplaatst?
 - Online gebiedsverbod/ last onder dwangsom
 - De lichte bevelsbevoegdheid
 - Aanpassen APV
 - Andere bevoegdheden?

Het driehoeksoverleg

8. Wat is uw mening over de inzet van het driehoeksoverleg?
9. Heeft u *ervaring* met de inzet van het driehoeksoverleg teneinde de openbare orde te handhaven op het moment dat deze dreigt te worden verstoord door online-opruiming?
10. *Op welke manier* kan de inzet van het driehoeksoverleg *daadwerkelijk bijdragen* aan het handhaven van de openbare orde door burgemeesters op het moment dat deze dreigt te worden verstoord door online-opruiming?

Communicatie en civiel recht

1. Hoe kijkt u aan tegen de inzet van communicatie (mondeling, via sociale media, per brief, etc.) door de burgemeester (binnen de driehoek/met de opruiers), teneinde de openbare orde te handhaven op het moment dat deze dreigt te worden verstoord door online-opruiming?
2. Hoe kijkt u aan tegen het gebruik van het civiele recht door de burgemeester, teneinde de openbare orde te handhaven op het moment dat deze dreigt te worden verstoord door online-opruiming?
3. Stelt u voor dat er vanmiddag een opruiend bericht wordt geplaatst op sociale media om de openbare orde te verstoren. Welk advies of stappenplan zou u aan de burgemeester uitbrengen?

Afsluitende vragen en afronding

Heeft u verder nog opmerkingen of aanmerkingen die u zou vermelden?

Bijlage 3: Verslag juridische werkgroep ‘online aangejaagde ordeverstoringen’



Inhoud

1	Introductie	3
2	Verkenning juridische interventies	5
3	Het online gebiedsverbod	6
4	APV aanpassing art. 2:1b Digitale Ordeverstoring te Almelo	8
5	Rondje langs de velden	10
6	Vervolgafspraken	11
6.1	Afspraken	11
6.2	Actielijst	11
7	Save the date	12

1 Introductie

Lienke Hutten, Siënné Stoker en Joeri Vig

Doel en rol juridische werkgroep

In samenwerking met ProCoM (Project Online Content Moderatie) vanuit het Ministerie van Justitie en Veiligheid is de juridische werkgroep online aangejaagde ordeverstoringen opgezet om gemeentes onderling te verbinden en te ondersteunen bij content over (mogelijke) online aangejaagde ordeverstoringen. Aan de hand van lokale casuïstiek brainstormen we over de juridische mogelijkheden die gemeenten tot hun beschikking hebben. Daarnaast bespreken we op welke wijze een gemeente de wet op een juiste en behulpzame wijze toe kan passen. Door het kleinschalige karakter van de werkgroep is het mogelijk om dieper op de casuïstiek in te gaan.

Terugblik vorige bijeenkomst

Tijdens de leerkring XL, die plaatsvond op 8 februari 2022, werd stil gestaan bij opgelegde bestuurlijke maatregelen van vier verschillende gemeentes. Burgemeesters van gemeente Utrecht, Haarlem, Arnhem en Groningen hebben bestuurlijke maatregelen opgelegd. Tijdens de leerkring is ingegaan op vragen hoe en waarom de burgemeesters tot deze maatregel gekomen zijn, wat zij er mee wilden bereiken en waar ze tegen aanlopen. Tevens is ingegaan op wat de maatregel precies inhield alsook hoe er toezicht op wordt gehouden. Het verslag vind je bijgevoegd in een los document.

In de tussentijd is er veel gebeurd en is er een behoefte aan een brainstorm over de mogelijkheden. Waar willen we naartoe? Wat is er nodig? Wat ontbreekt nog?

De overheid heeft uitingen die op het internet gedaan worden onderverdeeld in drie vormen. Deze drie vormen van content zijn: illegale content, onrechtmatige content en ongewenste content.

VORM	RECHTSBASIS OM OP TE TREDEN	MAATREGELEN
Illegale content	Wetboek van Strafrecht en Strafvordering	Verwijdering, vervolging
Onrechtmatige content	Burgerlijk Wetboek; Algemene Verordening Gegevensbescherming	Verwijdering, schadevergoeding/boete
Ongewenste content	Geen	o.a. feiten natrekken, counterspeech

Project Online Content Moderatie (ProCoM)

Het ProCoM project richt zich specifiek op online content. Waarover de content gaat is heel divers. Dit kan verschillen van protesten tot rivaliserende jeugdgroepen. Doordat de focus van dit project ligt op de content wordt er ook stilgestaan bij wie het mag signaleren en delen, hoe het genormeerd wordt en wie acties mag ondernemen.

CCV Webdossier: Online aangejaagde openbare orde verstoringen

Het CCV Webdossier: Online aangejaagde openbare orde verstoringen is een verzamelplaats van kennis en activiteiten rondom het thema OAOV.

Opmerking naar aanleiding van de presentatie

Opmerking: Ongewenste content: wanneer is iets nou ongewenst?

Op dit moment is er geen andere term voor, maar wel een idee om te kijken naar de terminologie. Wordt meegenomen naar het Ministerie van Justitie en Veiligheid en de ProCoM projectgroep.

2 Verkenning juridische interventies

Nienke van Zelst en Jorik van Bijlert

Er is een verkenning gemaakt van de huidige juridische interventies ten behoeve van een handelingsperspectief voor de partners betreffende online orde. Er is gekeken welke instrumenten er op dit moment zijn en welke instrumenten met zekerheid beschikbaar worden gesteld.

Later worden de instrumenten gekoppeld aan een handelingsperspectief. Hierbij wordt bij de volgende punten stilgestaan:

- In welke fase van het proces is 'opruiing' wel/niet zichtbaar?
- Welk doel: preventie, stoppen/verstoren, herstel, vervolging?
- Functie: gericht op gelegenheden, dader of slachtoffer?
- Rollen en bevoegdheden: de burgemeesters

De juridische interventies zijn uitgesplitst in verschillende wetten: Gemeentewet; Burgerlijk Wetboek, Algemene Wet Bestuursrecht, het Wetboek van Strafrecht en overige wetgeving. Daarnaast is er ook gekeken naar rechtsbescherming.

Er zijn nog een aantal vraagtekens bij de mogelijkheden van het toepassen van de wetsartikelen op casuïstiek. Daarom vragen Nienke van Zelst en Jorik van Bijlert aan de juridische experts om feedback en aanvullingen te geven op het meegestuurde Excel bestand. In juni zal de tweede juridische werkgroep plaatsvinden. Dan zal de inventarisering van de juridische interventies aangevuld zijn met casuïstiek.

Opmerkingen naar aanleiding van de presentatie:

Soms moet je zo breed mogelijk kijken om bepaalde dingen uit te proberen om zo op te zoeken waar de grens ligt. Vaak zit er meer ruimte dan wat men denkt.

3 Het online gebiedsverbod

Jasper Baijens - Gemeente Utrecht

Uitspraak van de bestuursrechter op het online gebiedsverbod Utrecht

Casus:

In november 2021 heeft een jongen van 17 jaar een oproep gedaan in een Telegram groep om op te treden tegen 2G en vuurwerkverbod. Hierbij noemde hij een specifieke locatie en tijdstip: Kanaalstraat om 19:30 uur. Volgens de burgemeester overtrad de jongen daarmee de APV van Utrecht en legde de jongen een last onder dwangsom van €2.500 euro op bij het opnieuw oproepen om samen te komen en de openbare orde te verstoren. Echter is het plaatsen van een online bericht niet hetzelfde als het vertonen van gedrag op een openbare plaats. Daarnaast is het verbieden van online uitingen een beperking van de vrijheid van meningsuiting. [Lees hier meer.](#)

Behandeling in bezwaar

- Groep chat = geen openbare plaats op grond van APV.
- Schending territorialiteitsbeginsel.
- Pamflet heeft geen effect gehad in Utrecht.
- Schending grondrechten (v&b en vrijheid van meningsuiting).
- Pamflet was slechts oproep tot demonstratie.
- Ten onrechte geen zienswijze gevraagd.
- Dwangsom te hoog en last heeft geen einddatum.
- Betrokkene wordt al strafrechtelijk vervolgd.
- Betrokkene wordt voortdurend geconfronteerd met alle media-aandacht, risico publieke brandmerking.

Beslissing op bezwaar - 14 juni 2022

- Toetsing ex nunc.
- Last niet overtreden, geen dwangsommen verbeurd.
- Gewijzigde maatschappelijke omstandigheden.
- In stand laten zou niet proportioneel zijn.
- Last beëindigd maar besluit blijft inhoudelijk staan.

Uitspraak van de rechter - 3 februari 2023

- Telegram is geen openbare plaats. Het gaat volgens de toelichting bij de APV om fysieke plaatsen en niet om digitale platforms.
- Het gedrag dat aanleiding geeft tot wanordelijkheden moet zich op een openbare plaats afspelen, niet enkel de (dreigende) wanordelijkheden.

Ofwel: geen sprake van overtreding APV, dus geen bevoegdheid handhavend op te treden.

Overweging ten overvloede: was dit anders geweest dan zou er sprake zijn van ontoelaatbare beperking van de vrijheid van meningsuiting. Uitlatingen die uitdagend zijn en aanleiding geven tot wanordelijkheden zijn dus ook uitingen van een mening.

Hoe verder?

Deze casus heeft veel discussie teweeggebracht. Gemeente gaat verder met hoger beroep gezien het procesbelang. Door deze casus wel al meer duidelijkheid gekregen, maar alsnog wordt er gelobbyd voor wetgeving. Het hoger beroep traject en het lobbyen voor wetgeving lopen parallel.

Vragen en opmerkingen:

Q: Vanuit welke hoek komt die lobby voor wetgeving en wat wil men in die wetgeving geregeld zien?

A: Op dit moment vormt vrijheid van meningsuiting een struikelblok. Een wet in formele zin is nodig om effectief te kunnen zijn (bijv. een bepaling in de gemeentewet).

Q: Vrijheid van meningsuiting en wat is strafbaar gesteld in Nederland. Wat is de reden dat jullie dicht bij de uiting blijven? Hoe kan je stellen dat een persoon gaat rellen?

A: Voor de uiting moet ook gekeken worden naar het effect en het doel. Dit is afhankelijk van de feiten en omstandigheden. Er zal gekeken moeten worden naar de reacties in een onlinegroep om dit te kunnen meten (bijv. een 'duimpje' als reactie onder een bericht of een reactie "Ik neem vuurwerk mee")

Q: Hadden jullie zicht op de grote van de telegram groep?

A: De groep bestond ongeveer uit 250 mensen en iedereen kon daaraan deelnemen. Maar doordat er al onrust was ontstaan in de Kanaalstraat, zag je het effect.

Opmerking: Nu kijken we naar de intentie van het bericht. Maar wellicht zijn er meer handvatten bij het kijken naar het (potentiële) risico van het bericht en de openbare orde. Het onderbouwen van 'vrees voor' is wel lastig. Wellicht zit je dan meer te kijken naar een noodbevel maatregel.

4 APV aanpassing art. 2:1b Digitale Ordeverstoring te Almelo

Jimmy Rijken – Gemeente Almelo

Casus:

In december heeft de gemeente Almelo de APV gewijzigd. De boerenprotesten en de rellen rondom corona hebben aanleiding gegeven voor het wijzigen van de APV. De gemeente zocht naar een middel om preventief te kunnen optreden tegen openbare ordeverstoringen. Er is gekozen voor de terminologie van digitale ordeverstoring waarbij de focus op de uiting ligt. De gemeente is van mening dat er een onderscheid te maken is tussen demonstreren en een oproep tot geweld, discriminatie en racisme. [Lees hier meer.](#)

Vragen en opmerkingen:

Q: De dwangsom van de gemeente Utrecht botst op de vrijheid van meningsuiting. Deze APV aanpassing beperkt de vrijheid van iemand op het internet. Op deze manier valt dit nieuwe artikel van de APV wel onder de vrijheid van meningsuiting

A: Een oproep tot geweld, discriminatie en racisme valt niet onder de vrijheid van meningsuiting en om die reden kan er dan ook preventief worden opgetreden. Een dergelijk onderscheid tussen een demonstratie en een oproep tot geweld, discriminatie of racisme, zorgt er voor dat de kern van de vrijheid van meningsuiting niet geraakt wordt, maar er omheen zit. De gemeente wil dat de oproep weggehaald wordt van het internet. De gemeente wil niet iemand verbieden om op het internet te zitten. De oproep moet gericht zijn op de verstoring van de openbare orde.

Q: Kan het artikel niet onverbindend verklaard worden, lettend op de casus van gemeente Utrecht?

A: Bij de casus van gemeente Utrecht ging het om een fysieke plaats. In de APV is dit getackeld door het 'digitaal' te maken.

Q: Uitingsvrijheid is heel breed in de grondwet/grondrechten. Deze vrijheid wordt beperkt door de APV.

A: Hoe absoluut is deze vrijheid? Bij een wet in formele zin wordt een inperking wel 'toegestaan'. Er is bewust voor deze terminologie gekozen en het wordt maatwerk hoe dat ingevuld gaat worden.

Q: Is de wijziging in de APV gebaseerd op de Belgische verordening?

A: Nee, niet gebaseerd op de Belgische verordening.

Opmerking: Bij een ruim artikel, zoals opruiing, kan je een 125p Strafvordering geven. Daarvoor is een machtiging van de rechter-commissaris nodig (rechterlijke toets). Dit kan een interessant perspectief bieden.

Opmerking: We hebben het over 'shoppen' bij bestaande wetgeving, maar kan je het online domein in de huidige wetgeving lezen? De wetgeving is voordat het online domein bestond gemaakt. Vanuit dat perspectief is het geen 'shoppen', maar kijken hoe ver de wetgeving op te rekken is en hoe ver je wat kan lezen wat er niet letterlijk in staat.

Opmerking: Het is de vraag hoe je vanuit de bestaande werkelijkheid naar de nieuwe werkelijkheid kijkt. Dit kost tijd, maar daarom wordt er ook geprobeerd om te kijken wat er met de bestaande wetgeving gedaan kan worden. Dit geeft ook de mogelijkheid om te kijken wat er nieuw nodig is.

Opmerking: Interessant om te kijken naar art. 175 Gemeentewet en hoe je over een 'formele wet' drempel komt.

5 Rondje langs de velden

Openbaar Ministerie (OM)

Het is belangrijk om te weten wat er speelt en ook wat het Openbaar Ministerie al in de toolbox heeft zitten. Daar zit al meer in dan tot nu toe bekend is. Hier wil het OM de volgende bijeenkomst mogelijk een toelichting op geven.

Ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV)

Bij de minister staat dit onderwerp goed op het netvlies. Het is zichtbaar voor haar dat er wat moet gebeuren. Het onderwerp ligt ook onder de aandacht in de Kamer. Op 3 aprils was er een bestuursdiner en op 11 april een rondetafelgesprek.

Gemeente Den Haag

De burgemeester is wat terughoudend en wacht op wetgeving en een geschikte casus om iets te proberen.

Gemeente Den Haag vindt het interessant om verschillende rollen te belichten: is dit iets voor de burgemeester? Of ligt dit bij de politie en het Openbaar Ministerie?

Veiligheid Alliantie regio Rotterdam (VAR)

Interessant om deze discussies te blijven volgen en zullen dat naar de gemeentes terugkoppelen.

Wachtend op casus.

Gemeente Amsterdam

In Amsterdam gaat het om andere problematiek: rivaliserende jeugdgroepen.

Momenteel is de gemeente Amsterdam bezig om een proef te voeren op een online gebiedsverbod op basis van de gemeentewet. Dit betreft een bevel om iets te verwijderen of een x aantal maanden niet iets op internet te posten. Voor deze proef zijn de voorbereidingen getroffen en het is nu wachten op een geschikte casus.

Gemeente Almelo

Het is belangrijk om vanuit meerdere invalshoeken te kijken naar de problematiek.

Gemeente Almelo wacht op een geschikte casus.

Gemeente Urk

Behoeft aan het doornemen van een casus van begin tot het einde en hoe je dan op welk moment welke instrumenten in kan zetten.

Gemeente Utrecht

Wachtend op een nieuwe casus

Gemeente Haarlem

Wachtend op een nieuwe casus

6 Vervolgafspraken

De volgende juridische werkgroepen vinden plaats in juni, oktober en december.

DATUM	INLOOP	PROGRAMMA	LUNCH/BORREL
13 juni	13:00-13:30	13:30-15:45	15:45-16:30 borrel
10 oktober	09:30-10:00	10:00-12:15	12:15-13:00 lunch
12 december	09:30-10:00	10:00-12:15	12:15-13:00 lunch

6.1 Afspraken

- Gemeente Utrecht zal een update geven over de status van het Hoger Beroep.
- Gemeente Haarlem zal de casus van de gemeente juridisch bespreken. Dit is een vergelijkbare casus als de casus van gemeente Utrecht. Hierbij ging het ook op een oproep via sociale media om op een bepaald tijdstip op een bepaalde plaats en specifieke locatie in de stad te verzamelen. Hier is ook een dwangsom opgelegd op basis van art. 125 Gemeentewet in samenhang met art. 172 Gemeentewet. Degene aan wie de dwangsom is opgelegd, is niet in bezwaar gegaan.
- Gemeente Amsterdam geeft kort weer hoe de (juridische) basis van het online gebiedsverbod op basis van de gemeentewet er uit ziet.
- Het OM vertelt over de mogelijkheden van hun toolbox (aan de hand van een casus, bijvoorbeeld A12 Extinction Rebellion).
- Gemeente Haarlem en gemeente Utrecht presenteren de uitkomsten van het rondetafelgesprek van 11 april.
- Een casus doornemen/afpellen. Casus van Bodegraven is een interessante casus om door te nemen.

6.2 Actielijst

WAT	ACTIE	WIE
Over de mogelijkheid van het toepassen van de wetsartikelen op casuïstiek zijn nog veel vraagtekens	Feedback en aanvullingen geven op het overzicht van de mogelijke juridische interventies (zie het meegestuurde Excel document)	Juridische experts en deelnemers van de juridische werkgroep
Terminologie 'ongewenste content'	Kijken naar andere terminologie voor 'ongewenste content'	Ministerie van Justitie en Veiligheid

7 Save the date

17 april 2023 Leerkring

Het CCV organiseert 17 april een Leerkring XL om gemeenten, politie en het OM te inspireren en te stimuleren bij een effectieve aanpak van online aangejaagde ordeverstoringen. Dagvoorzitter Patrick van den Brink, directeur van het CCV, leidt deze leerkring vanuit de Avex Studio. Almelo is de eerste Nederlandse gemeente met een specifieke bepaling in de APV waarmee de burgemeester preventief kan optreden tegen online aangejaagde rellen en ander geweld. Burgemeester Arjen Gerritsen vertelt over de totstandkoming en intentie van deze bepaling. Benieuwd hoe je online aangejaagde ordeverstoringen in de kiem kunt smoren? Marieke Verhagen, themahouder cybercrime en gedigitaliseerde criminaliteit bij Noord-Holland Samen Veilig (NH-SV), vertelt welke interventies er ingezet kunnen worden.

<https://hetccv.nl/agenda/leerkring-online-orde-en-veiligheid/>

15 juni 2023 Jaarcongres ProCoM sociale veiligheid online

Op donderdagmiddag 15 juni 2023 organiseert het Project Online Content Moderatie het eerste Jaarcongres. Dat doen ze in het Museum Beeld en Geluid in Den Haag. Tijdens dit Jaarcongres laten ze zien wat ze doen in het project. En vragen ze je om mee te denken hoe het beter kan. Hoe zorgen we ervoor dat internetbedrijven en ministeries goed met elkaar samenwerken? Hoe kunnen burgemeesters ingrijpen als er op internet dingen gebeuren die gevolgen hebben voor de veiligheid in hun gemeente? Hoe zorgen we ervoor dat de mensen die wetten en regels voor het internet maken de beste keuzes maken? En wat moeten we doen om mensen die schade lijden van inhoud op internet zo goed mogelijk te helpen?

<https://jaarcongresprocom.minienv-events.nl/>

22 juni 2023 Cybercongres

Maar liefst 17 innovatieve cyberprojecten vanuit het hele land tonen hun resultaten tijdens het congres 'City Deal Lokale Weerbaarheid Cybercrime'. Dit congres gaat over de aanpak van cybercrime en gedigitaliseerde criminaliteit, in het bijzonder over het cyberweerbaar maken van burgers en ondernemers. Op donderdag 22 juni 2023 organiseert het CCV dit cybercongres in het Van der Valk hotel in Utrecht van 10.00 tot 17.00 uur. Laat je inspireren, haal kennis op en pas het toe in je eigen gemeente of regio.

<https://hetccv.nl/agenda/cybercongres-city-deal-lokale-weerbaarheid-cybercrime/>

Bijlage 1: Project Online Content Moderatie

George Bernard Shaw (1856-1950):

"You see things; you say 'Why?'. But I dream things that never were; and I say 'Why not?'."

Deze quote illustreert mooi de verwondering van wat er nog niet is. Dit geldt ook voor online content.

Zo zegt het kabinet met regelmaat toe dat ze in gesprek gaan met de internetsector. Dit is alleen nog niet geïnstitutionaliseerd. Daarnaast stellen Europese regels dat internetbedrijven moeten acteren als zij kennis krijgen van illegale content, maar er is nog geen 'breed meldpunt'. Burgemeesters hebben scala aan instrumenten om de openbare orde in de fysieke omgeving te handhaven, maar tasten in het duister als het online aangejaagde openbare orde problematiek betreft. Tevens hebben steeds meer beleidsdossiers een online component. Er wordt echter niet actief geïnvesteerd in kennis van medewerkers met de benodigde kennis over het internet, waardoor sprake is van een achterstand.

Om die reden is dan ook het volgende toekomstbeeld geformuleerd:

- Vaste overlegstructuur tussen overheid en internetsector
- Slachtoffers kunnen eenvoudig melden
- Lokale bestuurders weten hoe te handelen
- Meer kennis over het internet en over online fenomenen

Aan de hand van deze vier thema's zijn er vier deelprojecten geformuleerd.

- Deelproject 1: Publiek-Private samenwerking
- Deelproject 2: Laagdrempelige meldvoorziening
- Deelproject 3: Lokale aanpak
- Deelproject 4: Kennis en Kunde

Verantwoording

- > Jaarcongres (juni 2023/ juni 2024)
- > Eindverslag werkwijze, oplevering eindproducten en borging
- > Terugkoppeling *Lessons Learnt*
- > Advies over vervolg en inbedding Online Content Moderatie

Planning ProCoM



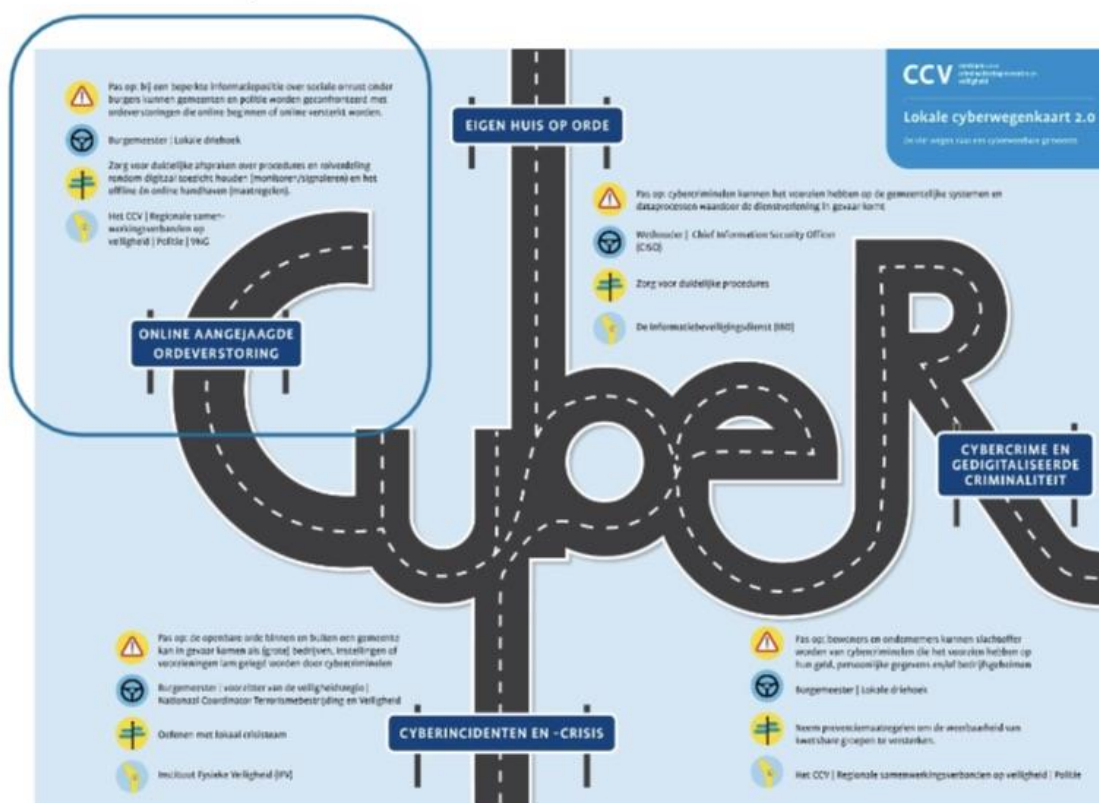
Bijlage 2: Cyber wegenkaart

Weg 4 van de Lokale Cyberwegenkaart gaat over online aangejaagde ordeverstoringen

Doel: gemeenten adequaat laten inspelen op wat zich online afspeelt en voor offline ordeverstoringen kan zorgen.

Inhoud:

- Doel van de weg
- Risico's op de weg
- Wie zijn er aan het sturen
- Welke richting te nemen
- Wegenwacht
- Achtergrondstudies

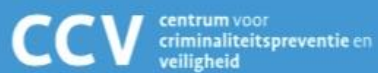


<https://hetccv.nl/onderwerpen/cybercrime/documenten/lokale-cyberwegenkaart/>

Bijlage 3: City Deal 'Lokale Weerbaarheid Cybercrime'

Cyberprojecten van de City Deal die te maken hebben met online aangejaagde ordeverstoringen:

- Veiligheidscoalitie Noord-Holland Samen Veilig (NHSV) ontwikkelde een praktische interventiekaart en een juridische handreiking voor burgemeesters, politie en het Openbaar Ministerie. Hierin staan handvaten om online in te grijpen om escalatie te voorkomen. Onderzoek van Willem Bantema van Noord Holland Samen Veilig 'Aanpak in Kaart'
- Digikamer van de gemeente Breda
- ConNect; samen bouwen aan online interventiematrix



Het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV) is een onafhankelijke stichting die partijen en veiligheidsprofessionals helpt om Nederland veiliger en leefbaarder te maken.

Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid
Churchillaan 11, 3527 GV Utrecht
Postbus 14069, 3508 SC Utrecht

T (030) 751 6700

E info@hetccv.nl

I www.hetccv.nl



Bijlage 4: Interview met de heer W. Bantema

Samenvatting van het interview met de heer W. Bantema

Datum: 6 april 2023

Locatie: NHL Stenden Hogeschool

Duur interview: 44:15 minuten

Introductie

De heer Bantema is lector bestuur in een digitaliserende samenleving. De heer Bantema heeft een achtergrond als socioloog en is gepromoveerd aan de juridische faculteit tot rechtssocioloog. De heer Bantema heeft meerdere onderzoeken geschreven over de bevoegdheden van de burgemeester in de online omgeving. De heer Bantema is sinds 2017 werkzaam op de NHL Stenden Hogeschool. De voormalig lector heeft jarenlang geprobeerd om aandacht te creëren voor dit onderwerp. De toenmalige projectleider is in de Ziektewet geraakt en daarom heeft de heer Bantema deze taak overgenomen.

Openbare orde

De heer Bantema ziet de openbare orde als een erg breed begrip. Dit is ook nodig, omdat op deze manier invulling kan worden gegeven aan het begrip. De heer Bantema houdt zich aan de definitie die in de literatuur wordt aangehaald, te weten “de normale gang van zaken in het publieke domein”. De openbare orde wordt verstoord in het fysieke domein als bepaald gedrag risico’s vormt voor de orde en indien er wordt afgeweken van het ‘normale’. Vervolgens kan de vraag worden gesteld wat ‘normaal’ in deze context inhoudt. Op het internet gelden er vaak andere normen dan in de fysieke wereld. Het is moeilijk om voorbeelden te noemen van zaken die op het internet spelen die géén effect hebben op de fysieke wereld.

Op het internet en in de wereld van sociale media is er sprake van een publiek domein volgens de heer Bantema. Het is lastig te zeggen onder wiens verantwoordelijkheid dit valt. Als er binnen een gemeente in een café onrust plaatsvindt, is het de caféhouder die toezicht dient te houden. Op het moment dat dit niet gebeurt, kan de burgemeester optreden. Binnen het publieke domein online wordt over gemeentegrenzen heen gegaan. De eigenaren van de grote platforms waarop de opruiende berichten worden geplaatst zouden eigenlijk de orde moeten handhaven. Zij horen verantwoordelijk te dragen voor de normale gang van zaken op de platforms. Op het moment dat zij niet handhaven, is het voor het lokale bestuur en de overheid lastig om daar tegenop te treden. Indien het strafbare uitlatingen betreffen, kan een dwangbevel worden gegeven door de officier van justitie om het bericht offline te halen.

De onlinewereld bevat publieke trekjes, en daarom valt het naar de mening van de heer Bantema onder het publieke domein. Alleen is het internet veel groter dan het afgebakende fysieke publieke domein. Het hele begrip ‘ruimte’ weerhoudt zich ook erg moeilijk tot het publieke domein. De constatering dat de burgemeester over het publieke domein online gaat brengt vele vragen met zich mee, omdat het de gemeentelijke grenzen overschrijdt.

Bevoegdheid

Aan de heer Bantema is de vraag gesteld of de burgemeester de bevoegdheid heeft om de openbare orde preventief te handhaven in geval van online aangejaagde ordeverstoringen. De heer Bantema heeft het onderzoek ‘Niet bevoegd, wel verantwoordelijk’ geschreven. Deze titel zegt het eigenlijk al. Burgemeesters zijn wel verantwoordelijk, maar een bevoegdheid

ontbreekt. Dit is een discussie die speelt en dit is de vraag die de kern van het probleem omschrijft.

Experimenteren met bevoegdheden

De heer Bantema heeft onlangs een onderzoek geschreven over het gebruik van de APV bij het handhaven van de openbare orde in geval van online aangejaagde ordeverstoringen. In dit onderzoek is naar voren gekomen dat je als burgemeester via een APV geen grondrechten mag inperken. Je zou kunnen zeggen dat bepaalde situaties onrechtmatig zijn en dezen niks met grondrechten te maken hebben. Je ontkomt niet aan het idee van preventieve censuur. Aan de voorkant moet je als burgemeester kijken wat er aan de hand is en of bepaalde berichten op sociale media bedreigend zijn voor de openbare orde. Op het moment dat er bijvoorbeeld desinformatie wordt gepubliceerd en als de burgemeester nagaat of het ordeverstoringen teweeg zou kunnen brengen, ligt dat wel tegen de grens aan met de inperking van de vrijheid van meningsuiting. In veel gevallen is het gokken wat het effect zou kunnen zijn van een bepaalde uiting op sociale media. In de ogen van de heer Bantema is het vrij ingrijpend om bevoegdheden in te zetten die hier niet voor zijn bedoeld. Dit geldt voor het aanpassen van de APV maar ook voor de huidige Gemeentewet. Als men besluit dat de burgemeester bevoegdheden zou moeten krijgen om hiertegen te kunnen optreden (waar ook iets van te zeggen is naar de mening van de heer Bantema), zal dat via de Tweede Kamer moeten. Er zal een nieuw artikel in de Gemeentewet moeten worden opgenomen die ziet op het publieke domein online. Kortom, de burgemeester is op dit moment niet bevoegd tot handhaving in geval van online-opruiming omdat de huidige bevoegdheden niet analoog kunnen worden toegepast op het internet.

‘Tekstueel’ is niet alles op te lossen. De heer Bantema bedoelt hiermee dat de APV een ongeschikt middel is om in te zetten door de burgemeester om online aangejaagde ordeverstoringen te handhaven. Je moet iedere keer gaan duiden wat de relatie is tussen de uitlating en de ordeverstoring. De burgemeester komt hiermee aan de vrijheid van meningsuiting. Je ontkomt er bijna niet aan om niet aan de uitingsvrijheid te zitten. Er zijn voorbeelden waarin dit niet het geval is, maar meestal ontkom je hier niet aan. In het onderzoek hebben ook meerdere experts en hoogleraren afgeraden om de APV als middel te gebruiken om online aangejaagde ordeverstoringen te voorkomen. Daarom is de APV een ongeschikt middel om in te zetten door burgemeesters om de openbare orde preventief te handhaven bij online-opruiming. Er is ook een groep personen die van mening is dat het onder geen beding bij de burgemeester moet komen, ook niet in de Gemeentewet.

Ondanks dat de heer Bantema kritisch kijkt naar de juridische kans van slagen bij het gebruik van de APV als middel tegen deze problematiek, vindt hij wel dat de bepaling die is opgenomen in de APV in Almelo mooi en slim is geformuleerd. De heer Bantema vindt de formulering van artikel 2:1b van de APV van Almelo daarentegen wel breed. Je zou als burgemeester waarborgen moeten hebben om te voorkomen dat je willekeur krijgt door de overheid. Deze bepaling biedt te veel ruimte aan de gemeente om geplaatste uitlatingen op sociale media te beboeten.

De heer Bantema vindt dat de gemeente Almelo door het aanpassen van haar APV, verder is gegaan dan de gemeente Utrecht die een last onder dwangsom heeft opgelegd aan de 17-jarige jongen uit Zeist. Met andere woorden, het opleggen van een last onder dwangsom zoals de burgemeester van Utrecht heeft gedaan is minder ingrijpend dan het opnemen van een bepaling in de APV overeenkomstig artikel 2:1b van de APV in Almelo. In Utrecht heeft de politie de jongen die de berichten heeft geplaatst eerst aangehouden. Vervolgens heeft de

gemeente een dwangsom opgelegd wat tot doel heeft gehad om herhaling te voorkomen. Dat vindt de heer Bantema minder ingrijpend.

De heer Bantema vindt het lastig in te schatten of de inzet van de lichte bevelsbevoegdheid voldoende mogelijkheden kan bieden. Hij heeft het artikel dat is geschreven door Mariëtta Buitenhuis hierbij benoemd. In dit artikel schrijft mevrouw Buitenhuis over de mogelijkheden die de lichte bevelsbevoegdheid kunnen bieden. In dit artikel wel benoemd dat het toepassen hiervan in geval van oproepen in de onlinewereld veel moeilijkheden met zich meebrengt. Dit artikel is te algemeen om toe te passen in geval van online aangejaagde orderverstoringen.

De heer Bantema heeft verteld dat er in de zaak Project X2 Enschede, schade is verhaald op de persoon die de oproepen op sociale media heeft geplaatst. Deze persoon heeft meerdere keren opgeroepen om te rellen. Uiteindelijk viel het mee met de rellen, maar er is wel schade veroorzaakt. De kosten hebben ze op de persoon kunnen verhalen. Dit kan de gemeente ook in haar communicatie gebruiken. De gemeente kan de persoon die opruiende uitlatingen plaatst erop wijzen dat eventuele schade in de gemeente op diegene kan worden verhaald. Deze civielrechtelijke schadevergoeding zou tijdens de inhoudelijke behandeling van de strafzaak kunnen worden gevorderd.

De heer Bantema heeft echter wel zijn twijfels over de toepassing van het civiele recht in zaken over online-opruiing. In de zaak Bodegraven is het civiele recht toegepast, omdat het bestuursrecht naar verwachting geen uitkomsten kon bieden. Het bestuursrecht gaat over de verhouding tussen de burger en overheid, en het civiele recht gaat over de verhouding tussen burgers onderling. Het is discutabel dat hetzelfde bestuur via een ander rechtsgebied invloed krijgt op de relatie tussen de overheid en de burger. Er kan worden afgevraagd of deze route wenselijk is op lange termijn en of het uiteindelijk toch alleen via het bestuursrecht geregeld dient te worden.

De heer Bantema merkt op dat de NTD-procedure een vrijblijvend karakter heeft en daarom niet dwingend is. Deze procedure biedt niet de snelheid die deze problematiek vereist. Een oproep tot rellen in een gemeente dient zo snel mogelijk te worden verwijderd om daadwerkelijk verstoringen van de openbare orde te voorkomen. Er zou winst te behalen zijn bij commitment van de platforms, zodat de procedures sneller kunnen verlopen.

Driehoeksoverleg

De heer Bantema geeft aan dat het driehoeksoverleg vaak in de praktijk wordt ingezet en dat het bijna standaard is, ook om de problematiek rondom online-opruiing te bespreken. De heer Bantema denkt dat het altijd slim is om binnen de driehoek naar deze problematiek te kijken, omdat vele zaken ook een strafrechtelijk element bevatten. Het mooie van de driehoek is dat je kan opschalen. Het driehoeksoverleg is de combinatie tussen het lokale bestuur en het landelijke bestuur, via de politie en de officier van justitie. De heer Bantema denkt, mede op basis van de bevindingen uit zijn onderzoek 'Niet bevoegd, wel verantwoordelijk' dat er heel veel gebeurd in de driehoek en dat heel vaak standaard met elkaar wordt overleg wie welke kaarten heeft en op welke wijze zij elkaar kunnen versterken. De samenwerking tussen de burgemeester, het openbaar ministerie en de politie is erg belangrijk. In de zaak Bodegraven is dit ook gebeurd. Er is zowel strafrechtelijk, privaatrechtelijk als bestuursrechtelijk opgetreden. Krachtens het bestuursrecht is een noodverordening uitgevaardigd om het kerkhof af te screenen. Daarnaast zijn de personen die hebben opgeroepen om bloemen te komen leggen op de graven strafrechtelijk vervolgd. Daarnaast is er een civiele vordering ingediend voor reputatieschade.

Communicatie

De heer Bantema is van mening dat communicatie enorm belangrijk is bij de preventieve handhaving van de openbare orde. Hij verwacht hier meer van dan de juridische mogelijkheden. Als gemeente zou je een communicatiestrategie moeten formuleren, waarin je afspraken maakt over de inzet van communicatie. Er zijn erg veel manieren waarop de gemeente communicatie kan inzetten. Dit kan ook gebeuren vanuit jongerenwerk of met sleutelfiguren. Zij kunnen ook communicatie inzetten om de rust te behouden in de publieke ruimten. Er is alleen nog niet veel bekend over de vraag op welke wijze je de samenleving hierbij op de beste manier kan betrekken. Er zou meer onderzoek naar gedaan mogen worden. Bij de inzet van communicatie ben je minder aan de juridische beperkingen gebonden.

Er valt te variëren met de wijze waarop je als gemeente communiceert. Dit kan zijn in de vorm van een dialoog of meer als een waarschuwend gesprek. In het ene gesprek kan de nadruk worden gelegd op het samenwerken en het meedenken naar een oplossing. In het andere gesprek kan meer worden gefocust op de repressieve kant. De heer Bantema ziet dat de meeste mensen de voorkeur geven aan een fysiek gesprek. Dat kan alleen niet altijd. Soms wil een burger dit niet of is de identiteit van de persoon achter het sociale media-account onbekend. Burgemeesters geven over het algemeen niet de voorkeur aan onlinecommunicatie. Je kan als overheid ook zelf de ordeverstoring creëren door aandacht te schenken aan de opruiende berichten op sociale media. Soms is het beter om niet meteen de burgemeester erbij te betrekken, maar om eerst jongerenwerk in te schakelen. Het is goed om te kijken naar het brede maatschappelijk middenveld om te bepalen welke andere partijen kunnen bijdragen aan de handhaving van de openbare orde.

Advies aan burgemeester

Aan de heer Bantema is de vraag gesteld welk advies hij zou geven aan de burgemeester indien er wordt opgeroepen via sociale media om de openbare orde te verstoren binnen zijn grondgebied. Zijn antwoord hierop was dat hij het advies zou uitbrengen om binnen de driehoek te kijken welke opties er mogelijk zijn. De heer Bantema voegt hieraan toe dat hij niet zou adviseren om te experimenteren met bestuursrechtelijke bevoegdheden die zijn geschreven met het oog op de fysieke wereld. In het verleden, bijvoorbeeld bij het invoeren van de wet Bibob, is het gelukt om jurisprudentie te creëren. Staatsrechtelijk gezien is het niet aan de burgemeester om het recht te gaan schrijven. De vraag kan worden gesteld hoever een burgemeester daarin zou moeten gaan. Kan je ongelimiteerd experimenteren tot je meerdere keren door de rechter wordt teruggefloten? De heer Bantema heeft hier zijn twijfels over. Het is niet zo dat hij faliekant tegen het experimenteren is. Hij merkt alleen op dat er vragen kunnen worden gesteld hierover. De overheid wijst haar burgers erop dat zij zich aan de regels moeten houden. Indien dezelfde overheid dan aangeeft bepaalde rechtsregels probeert op te rekken, is dat een signaal wat je als overheid niet wil afgeven.

Tot slot geeft de heer Bantema aan dat hij niet met zekerheid kan zeggen of iedere burgemeester een voorstander is van de aanpassing van de Gemeentewet. Het zou hem niet verbazen als er ook veel burgemeesters zijn die deze bevoegdheid niet zouden willen hebben vanwege de extra bijkomende verplichtingen.

Bijlage 5: Interview met de heer G. Dompig

Samenvatting van het interview met de heer G. Dompig.

Datum: 30 maart 2023

Locatie: NHL Stenden Hogeschool te Leeuwarden.

Duur interview: 35 minuten

Introductie

De heer Dompig is politiechef geweest in de regio Utrecht. Als politiechef heeft de heer Dompig regelmatig met de burgemeester en een vertegenwoordiger van het openbaar ministerie om tafel gezeten in het driehoeksoverleg.

Openbare orde

Het woord ‘openbare orde’ moet je volgens de heer Dompig opknippen. Een openbare ordeverstoring is wat in het openbaar plaatsvindt en de orde verstoort. De orde is eigenlijk de rust. De orde wordt verstoord als de rust er niet meer is. Als de rust bij iemand thuis wordt verstoord is het geen openbare ordeverstoring. Er is sprake van een openbare ordeverstoring wanneer mensen in het publieke domein, zoals een winkelcentrum of op straat, last ondervinden.

Volgens de heer Dompig bestaat er wel een openbare orde op het internet. De heer Dompig is van mening dat hoe meer mensen gaan deelnemen aan het internetverkeer en sociale platforms, hoe meer die platforms een soort publiek gebied worden. Vroeger was het een kleine club. Maar tegenwoordig heeft bijna iedereen sociale media. Social media kun je bijna vergelijken met een soort ‘hoofdstraat’.

Volgens de heer Dompig kent dit vraagstuk twee elementen. Bijna iedereen heeft toegang en maakt gebruik van het internet. Het tweede punt is dat je eigenlijk bijna je best moet doen om er niet door geraakt te worden. Dit maakt dat het openbaar is. Je kan je niet meer afschermen tegen het internet. Het internet en sociale media hebben een openbaar karakter gekregen. En omdat het een openbaar karakter gekregen heeft raakt het mensen. En daardoor kan het de openbare orde verstoren.

Bevoegdheid

De heer Dompig is van mening dat de burgemeester niet bevoegd is om de openbare orde te handhaven als gevolg van online gedragingen. Binnen de huidige Gemeentewet is er geen ruimte voor de burgemeester om een maatregel te treffen met betrekking tot iets wat nog niet plaats heeft gevonden of waar er nog geen duidelijke feitelijke handelingen voor zijn verricht. De burgemeester mag weliswaar preventief optreden, maar de Gemeentewet is geschreven in een tijd dat openbare ordeverstoringen, waaronder de voorbereiding daarvan, geheel plaatsvonden in de fysieke wereld. De heer Dompig is van mening dat de Gemeentewet niet geschikt is om online aangejaagde ordeverstoringen te handhaven. De Gemeentewet heeft een aanpassing nodig, in die zin van dat er een artikel in komt die iets schrijft over de virtuele wereld.

Experimenteren met bevoegdheden

De heer Dompig vindt het experimenteren met de bevoegdheden een goede zaak. Volgens de heer Dompig bestaan er twee opties. Of je kan wachten tot de wetgever unaniem beslist, of je gaat experimenteren. Een aanpassing in wetgeving komt meestal door een maatschappelijk

belang/beweging. De heer Dompig denkt dat die maatschappelijke beweging nu gebeurt. De burgemeesters zoeken naar de grenzen. Het zoeken geeft aan dat er een belang is. Het maatschappelijk belang moet eerst blijken.

De heer Dompig merkt op dat een verstoring van de openbare orde een strafbare handeling betreft. De Staat heeft het geweldsmonopolie waar zij zorgvuldig mee moet omgaan, ook als het gaat om handelingen in de virtuele wereld. Een feitelijke handeling kan je stoppen door iemand 'in zijn kraag te vatten'. Maar een virtuele handeling kan je pas stoppen door ook virtueel te gaan handhaven.

De AVG speelt ook een rol volgens de heer Dompig. Als je wilt weten wie een bericht heeft geplaatst, zal je soms moeten 'graven'. Als je iemand 'in de kraag vat' bij de fysieke aanhouding, dan is een van de eerste dingen die de verdachte te horen krijgt dat hij niet verplicht is tot antwoorden en dat hij recht heeft op een advocaat. Maar als je iemand virtueel gaat opsporen, kan het zijn dat je bijvoorbeeld iemand zijn bankgegevens in beeld krijgt. De heer Dompig geeft aan dat de politie erg voorzichtig moet zijn, omdat je meer te zien krijgt dan dat je soms wil zien.

Driehoeksoverleg

Het driehoeksoverleg is een periodiekoverleg tussen bestuur, openbaar ministerie, en de uitvoering: de politie. De onderwerpen gaan vaak over openbare orde, wat op het terrein ligt van de burgemeester, en over strafbare feiten. Het openbaar ministerie heeft hier een belangrijke rol in. In het driehoeksoverleg wordt afgesproken hoe er wordt omgegaan met het opsporingsbeleid. Vaak worden er praktische casussen besproken waarbij openbare ordehandhaving en de opsporing van strafbare feiten een beetje tegen elkaar scheuren.

De heer Dompig vindt het driehoeksoverleg een hele goede zaak. In Nederland verloopt het, in vergelijking met sommige andere landen, heel keurig. De heer Dompig merkt daarbij op dat hij verbeterpunten ziet in de huidige politieorganisatie. De politie was vroeger lokaal georganiseerd. Er bestonden een paar kleine eenheden. Een wijkteam had direct contact met de burgemeester van een gemeente. Door de huidige organisatievorm matcht de politie niet meer met de bestuurlijke grenzen. Het aantal politie-eenheden komt niet overeen met het aantal veiligheidsregio's. Een veiligheidsregio kent zijn eigen regioburgemeester die verantwoordelijk is. Omdat het niet matcht, kun je problemen krijgen met het driehoeksoverleg.

De heer Dompig heeft geen ervaring met de inzet van het driehoeksoverleg in geval van online aangejaagde openbare ordeverstoringen. Dergelijke online oproepen deden zich in de tijd dat de heer Dompig bij de politie werkte nog niet voor. Wat de heer Dompig wel kan zeggen is dat in zijn tijd de oproepen tot ordeverstoringen niet op sociale media plaatsvonden, maar via kranten. Dit gebeurde vaak in codetaal. De oproepen via de krant waren in die zin de voorloper op de online aangejaagde ordeverstoringen zoals vandaag de dag in Nederland gebeurt. Deze oproepen tot ordeverstoringen op Aruba trokken destijds niet de aandacht van de burgemeesters. Zij hadden andere prioriteiten.

Wat de heer Dompig nu merkt is dat burgemeesters niet zitten te wachten op het preventief handhaven van online-oproepen. Een voorbeeld is de zwartepietendemonstratie die uit de hand liep. Online was het allang bekend dat de orde zou worden verstoord volgens de heer Dompig. Hij heeft verteld dat het politieoptreden slecht verliep. Iedere gemeente heeft een afdeling openbare orde en veiligheid (OOV). De mensen van deze afdeling houden zich bezig met de

monitoring van sociale media. Volgens de heer Dompig hechten zij niet altijd veel waarde aan hetgeen op het internet afspeelt. De heer Dompig vermoedt dat dit te maken heeft met het feit dat het voor burgemeesters nog onbekend terrein is. Vele gemeenten hebben geen mensen in dienst die zijn opgeleid om te gaan monitoren. Aan de andere kant zie je ook extremen. Het is voorgekomen dat medewerkers van een gemeente met een vals account sociale mediaplatforms van burgers zijn gaan monitoren. Kortom, de heer Dompig merkt op dat er twee uitersten zijn. Of er is geen interesse, of er wordt veel te ver gegaan in de monitoring.

De heer Dompig is van mening dat de politie wat betreft hun cyberafdelingen toegerust zijn. De politie zou meer informatie moeten inbrengen in de driehoek als het gaat om online dreigingen. Het driehoeksoverleg varieert per gemeente. Bij de ene gemeente wordt het overleg één keer per twee weken gehouden, bij de andere gemeente is het één keer per maand. De heer Dompig is van mening dat je tegenwoordig, in de tijd van Microsoft Teams, ook digitaal bij elkaar kan komen in plaats van fysiek. De heer Dompig vindt dat het wenselijk is als de driehoek in ieder geval wekelijks elkaar informatie zal toesturen. Oftewel, de oplossing binnen de driehoek zal liggen in het regelmatig met elkaar overleggen en het doorgeven van informatie afkomstig van de politie aan de burgemeester.

De heer Dompig is van mening dat de politie ook het initiatief mag nemen in het delen van informatie afkomstig van onlinemonitoring. Het gemeentebestuur kan soms moeilijkheden ervaren met het monitoren van sociale media. De politie moet daarbij wel oppassen dat hij niet te veel gaat sturen. Immers, de politie is uitvoerend en staat onder het gezag van de politie. De heer Dompig vindt dat de OOV-afdelingen bij gemeenten moeten worden opgetrokken qua cybercapaciteit. Hiermee zouden zij kunnen voorkomen dat zij afhankelijk worden van de informatie afkomstig van de politie.

Communicatie

De heer Dompig is van mening dat de communicatie vanuit gemeenten veel beter zou moeten. Gemeenten zijn veel bezig met het optuigen van hun veiligheidsafdelingen. Veel gemeenten stellen veiligheidsplannen op, op het gebied van jeugd. De heer Dompig is van mening dat de boodschap niet altijd goed wordt overgebracht naar het publiek. Wijkteams zijn vooral bezig met sociale problematiek. De structuur die daarin zit, zou ook moeten worden toegepast om aan de veiligheid te werken. Te denken valt aan het organiseren van veiligheidsvoorlichtingen en veiligheidstips.

Er is geen enkele flyer of voorlichting vanuit de gemeente in het kader van online aangejaagde ordeverstoringen. De heer Dompig kijkt positief aan tegen het organiseren van huisbezoeken. Hij doelt hiermee op huis-aan-huis bezoeken door mensen vanuit de gemeente die informatie verstrekken aan de inwoners van de gemeente. Het doel van deze huis-aan-huis bezoeken is om de inwoners te waarschuwen over online aangejaagde ordeverstoringen. Face to face het gesprek aangaan is volgens de heer Dompig een effectieve manier om de openbare orde preventief te handhaven.

Advies aan burgemeester

De burgemeester zou ervoor moeten zorgen dat hij een afdeling heeft die de sociale mediakanalen monitort, uiteraard op een legale manier. De manier waarop zij dat kunnen aanpakken is via OSINT. Op die manier kan de gemeente controleren of er risicovolle berichten op sociale media worden geplaatst. Als de gemeente merkt dat er iets aan de hand is, zouden zij gebruik moeten maken van een contramiddel. Hiermee bedoelt de heer Dompig dat de gemeente desinformatie zal ontkrachten.

De heer Dompig gelooft niet dat het uitvaardigen van boetes een effectieve manier is van handhaving. Het uitvaardigen van dwangsommen is gericht tot de daders. Waar de heer Dompig mogelijkheden in ziet is het rechtzetten van desinformatie, zodat wordt voorkomen dat daadwerkelijk gehoor wordt gegeven aan de oproep. De gemeente zal aandacht moeten geven aan de personen die mogelijk kunnen volgen.

Opmerkingen/ aanvullingen

De heer Dompig merkt tot slot op dat gemeenten meer contact moeten maken met hun inwoners. Dat zou online kunnen of via een SMS. De heer Dompig ziet steeds vaker dat gemeenten verschuilen achter hun website en dat je voor alles een afspraak moet maken. De gemeente zal actiever aan de slag moeten gaan. De gemeente zal meer tijd moeten steken in het plaatsen van berichten. Hij doelt hiermee met name op het geven van tegeninformatie. Het is de taak van de gemeente om bepaalde informatie, of het gaat om demonstraties of stakingen in het openbaar vervoer, te bevestigen of te ontkrachten. Gemeenten moeten niet te afwachtend zijn, maar meteen ingrijpen.

Bijlage 6: Interview met de heer R. Dingemans

Samenvatting van het interview met de heer R. Dingemans

Datum: 4 april 2023

Locatie: Microsoft Teams

Duur interview: 56:29 minuten.

Introductie

De heer Dingemans is werkzaam als operationeel specialist bij de politie, en specifiek bij de eenheid in Rotterdam. De heer Dingemans is één van de projectleiders van het programma 'digitale transformatie'. De heer Dingemans houdt zich voornamelijk bezig met het toepassen van OSINT op het gebied van openbare orde, veiligheid en jeugd. Hij is bezig met het formaliseren van de zogenoemde Digi-kamers. Een Digi-kamer is een ruimte binnen een politiebureau waarin veilige middelen staan, zodat medewerkers van de politie veilig online kunnen werken, zonder dat ze de identiteit van hunzelf blootgeven. Met andere woorden, binnen de Digi-kamers draait het om het waarborgen van de veiligheid van de politie tijdens online monitoring. De heer Dingemans merkt daarbij op dat sociale media behoorlijk wat informatie kunnen prijsgeven over bijvoorbeeld carmeetings, straatraces en drillraps. Dat speelt allemaal in de digitale wereld. Als deze niet zichtbaar is voor de politie, zou je in de echte wereld denken dat er geen probleem is.

Met de 'veilige middelen' doelt de heer Dingemans onder andere op de zichtbaarheid van het IP-adres. De zichtbaarheid van het IP-adres van de politie is in bepaalde gevallen niet wenselijk. De middelen in de Digi-kamers maken gebruik van het 4G-netwerk waardoor ze zijn losgekoppeld van het politienetwerk. Er zit wel een belangrijke nuance in. De middelen binnen de Digi-kamers vertellen niet dat zij van de politie zijn. Echter, het zegt niets over het account waar de politie actief op is. De politie kan gerust een opvallende politieaccount hebben met een foto van de politie, maar *de middelen* waar zij op werken geven niets prijs. Het is niet zo dat de wijkpolitie heimelijk op het internet zit. Dat is niet de bedoeling, want juist daar zijn specialistische afdelingen voor. De politie is gewoon herkenbaar op het internet, maar de middelen binnen de Digi-kamers waarmee de politie het internet opgaat zijn een stuk veiliger.

De heer Dingemans heeft niet zozeer in zijn huidige rol als projectleider ervaring met online aangejaagde ordeverstoringen. Hiervoor was hij werkzaam op een basisteam als leidinggevende. Toen zag hij wel dat er informatie binnenkomt in de onlinewereld wat iets vraagt van de politie in de echte wereld. De heer Dingemans noemde het voorbeeld waarin een post is gedaan op sociale media dat er ergens op een industrieterrein een carmeeting zou gaan plaatsvinden. Dat Instagramaccount had 25.000 volgers. Op het moment dat 1% daarop reageert, staan er toch 250 man op de stoep. Dat heeft gevolgen voor de openbare orde. Toen de heer Dingemans deze informatie kreeg, heeft hij gelijk gebeld met Team-verkeer. Zij beschikken namelijk over snelle Audi 's en motoren. Hij heeft hen medegedeeld dat hij over informatie beschikt dat er op die en die plek een carmeeting zou plaatsvinden. De politieagenten zijn vervolgens naar die plek toegegaan en hebben daar gekeken wat de stand van zaken was. Als de politie tijdig hun gezicht laat zien, schrikt dat mensen af. Uiteindelijk viel de ordeverstoring mee.

Nog een voorbeeld dat de heer Dingemans heeft benoemd, zijn de Beijerlandslaanrellen die plaatsvonden gedurende de coronacrisis. De heer Dingemans merkt op dat er online bepaalde

groeperingen zijn ontstaan. Bij de Beijerlandslaanrellen was de ME aanwezig. De informatie die online werd gezien werd live gemonitord. Deze informatie werd doorgespeeld naar de ME zodat zij vroegtijdig positie konden pakken om kort op de bal te kunnen ingrijpen. Dit was de eerste keer dat het internet op deze specifieke manier werd gebruikt en gemonitord bij de politie Rotterdam. Deze aanpak is effectief geweest volgens de heer Dingemans. Deze casus wordt binnen de politie Rotterdam nog steeds als voorbeeld gebruikt. Alleen toen was het op basis van mensen die de noodzaak ervan inzagen en die de kennis en knowhow hadden. Dat is een kleine club binnen de eenheid. Toen kwamen zij tot de conclusie dat deze informatie erg waardevol is voor het politiewerk. Deze casus heeft een stukje bewustwording gecreëerd bij de mensen.

Op de onlinewereld heb je geen controle. Je weet niet hoeveel mensen een bepaald opruiend bericht zien. Mensen die bijvoorbeeld in Antwerpen wonen, kunnen toekomen naar de plek waar wordt gedemonstreerd. Zij kunnen denken: ‘er is wat gaande, ik sluit aan’. De onlinewereld is moeilijker te beheersen dan de fysieke maatschappij. Het kan ook voorkomen dat iemand vanuit New York een bericht plaatst op sociale media om de orde te verstoren in Leeuwarden. De persoon zit dan fysiek ergens anders dan de plaats waar de orde kan worden verstoord. Omdat iedereen toegang heeft tot internet, komt er een nieuwe dimensie aan de taken van het bevoegde gezag.

Openbare orde

De heer Dingemans ziet de openbare orde als de openbare ruimte in een bepaald gebied. Openbare orde is ‘buiten’. De heer Dingemans vindt niet dat het internet onder de openbare orde valt. Het internet is wel een middel dat effect kan hebben op de openbare orde. Het internet heeft echter geen soevereiniteit an sich. Het heeft op zichzelf geen bestaansrecht. Het is een medium dat gebruikt kan worden binnen de openbare ruimte.

Het is afhankelijk van de context en van de omstandigheden wanneer er sprake is van een verstoring van de openbare orde. Als het carnaval is, staan er 5.000 mensen met maskers op de Grote Markt. Als dat zou gebeuren als er geen carnaval is, kunnen we tot de conclusie komen dat er sprake is van een openbare ordeverstoring. Het gaat erom welk gedrag mensen vertonen binnen de openbare ruimte in relatie tot de overige aanwezigen en een stukje cultuur. De heer Dingemans vindt dit een lastig onderwerp. Volgens hem zou je een openbare ordeverstoring kunnen zien als ‘afwijkend gedrag van de norm’. Wat de norm is, is afhankelijk van de situatie, de locatie en het tijdstip.

Bevoegdheid

De heer Dingemans is van mening dat de burgemeester bevoegd is tot het handhaven van de openbare orde indien deze dreigt te worden verstoord door online gedragingen. Een burgemeester is verantwoordelijk voor de openbare orde die wordt begrensd door de gemeentegrens. Het internet is een platform waar mensen zich kunnen uiten. En als blijkt dat mensen op het internet uitlatingen doen die effect hebben op de openbare ruimte binnen het gemeentelijk gebied, dan vindt de heer Dingemans dat de burgemeester daar iets mee zou moeten kunnen. Het kan namelijk direct effect hebben op zijn openbare orde. De vraag dient wel gesteld te worden op welke wijze dat kan worden georganiseerd in verband met territoriale grenzen. De persoon kan ordeverstoringen veroorzaken binnen een bepaald gebied, terwijl hij feitelijk aanwezig is binnen een andere gemeente.

Experimenteren met bevoegdheden

De heer Dingemans kijkt positief aan tegen het toepassen en experimenteren door burgemeesters met de bestaande bestuursrechtelijke bevoegdheden. De heer Dingemans is ervan overtuigd dat de positie en de rol van het internet steeds groter gaan worden. Een voorbeeld hiervan is de afname van de klassieke misdrijven en de toename van gedigitaliseerde criminaliteit. Dit gegeven zegt iets over hoe wij als mensen met elkaar omgaan en hoe wij het internet gebruiken in ons dagelijks leven. De heer Dingemans is van mening dat de burgemeester hier iets mee zou moeten kunnen. Het kan niet zo zijn dat een burgemeester met zijn handen op zijn rug staat en niets kan.

De vraag is alleen: zijn de huidige wetten al voorbereid op die gedigitaliseerde maatschappij? De heer Dingemans beantwoordde deze vraag met een 'nee'. Tegenwoordig zijn burgemeesters en officieren van justitie aan het zoeken met elkaar op welke wijze zij de bevoegdheden, die eigenlijk bedoeld zijn voor de fysieke maatschappij, kunnen ombuigen zodat deze bevoegdheden ook kunnen worden toegepast in de gedigitaliseerde maatschappij.

De heer Dingemans kan het experimenteren met bevoegdheden door burgemeesters wel begrijpen. Als iedereen maar binnen de lijntjes blijft kleuren, zal er nooit jurisprudentie ontstaan. Hij vindt het mooi om te zien dat burgemeesters aan het zoeken zijn naar mogelijkheden.

De mening van de heer Dingemans ten aanzien van artikel 2:1b van de APV in Almelo luidt als volgt. Hij vindt het een lastige kwestie, omdat de burgemeester geen grondrechten kan beperken. Ook het recht op de uitingsvrijheid is geschreven met het oog op de fysieke wereld. Volgens de heer Dingemans kan de vraag worden gesteld of wij de vrijheid van meningsuiting in de fysieke wereld en op het internet één op één kunnen vergelijken. De gedigitaliseerde maatschappij vraagt misschien een hele andere context van grondrechten dan in de fysieke maatschappij. De traditionele bevoegdheden die zijn bedacht in de fysieke wereld, zijn wij aan het gebruiken om de digitale maatschappij te kunnen duiden. De heer Dingemans vraagt zich af of dat de juiste weg is. Zijn de huidige rechtsbeginselen toereikend voor de problematiek van de gedigitaliseerde maatschappij? Of is het noodzakelijk dat we met elkaar kritisch gaan kijken hoe we de context van onze rechtsbeginselen, die gevormd zijn aan de hand van de behoefte in de fysieke maatschappij, opnieuw moeten duiden voor de gedigitaliseerde maatschappij? Dit draagt ook bij aan de legitimiteit van de overheid.

De heer Dingemans heeft benoemd dat ook een officier van justitie wetsartikelen gebruikt voor online situaties die eigenlijk niet geschreven zijn voor de onlinewereld. Hij gebruikt traditionele bevoegdheden die eigenlijk ontwikkeld zijn voor de uitvoering in de echte maatschappij. Hij is dezen aan het ombuigen om die gedigitaliseerde maatschappij ook te kunnen dienen. En dat gebeurt ook met de invoering van de nieuwe bepaling in de APV van Almelo. De heer Dingemans is een voorstander van hetgeen de burgemeester van Almelo heeft gedaan in de APV. De heer Dingemans heeft daarbij benoemd dat je een dergelijk artikel heel scherp moet wegzetten. Je moet alleen duiden op jouw stukje grondgebied, waar jij als burgemeester verantwoordelijk voor bent. Je moet heel zorgvuldig zijn met de woorden die je kiest in de APV.

Naar de mening van de heer Dingemans moeten we er wel misschien naartoe om een andere definitiebepaling te ontwikkelen voor de vrijheid van meningsuiting in de onlinewereld. De vrijheid van meningsuiting is anders op het internet dan in de fysieke wereld. Waar het verschil precies in zit, vindt de heer Dingemans lastig om aan te geven. Om dat te kunnen bepalen zal hij met verschillende mensen in gesprek moeten gaan.

Indien de heer Dingemans zelf een APV-bepaling mocht schrijven die ziet op online aangejaagde ordeverstoringen, zal hij zich richten op gedragingen die worden gepleegd in de onlinewereld die effect hebben op de openbare orde binnen de gemeentelijke grenzen. De oproep moet wel voldoende concreet zijn, dat er met zekerheid kan worden gesteld waartoe de oproep is gericht. De heer Dingemans is van mening dat indien de burgemeester een hele concrete aanwijzing heeft waaruit je kan opmaken dat de opruiers een hele gerichte plek bedoelen in jouw gemeente, dat de burgemeester daartegen handhavend zou moeten kunnen optreden. De volgende vraag die kan worden gesteld is welke handhavende instrumenten er kunnen worden ingezet. In de ogen van de heer Dingemans zouden enkel instrumenten moeten worden ingezet die zien op het gebied van die gemeente. Bijvoorbeeld, het verbieden om online berichten te plaatsen die gericht zijn op gemeente X.

Voor het handhaven van de openbare orde zullen nieuwe bevoegdheden moeten worden gecreëerd. De last onder dwangsom is bedacht en ontwikkeld voor in de echte wereld. Die is niet bedacht om mensen te begrenzen op het internet. Kortom, er zullen aparte bevoegdheden moeten worden gecreëerd die gericht zijn op de online gedragingen.

De heer Dingemans ziet wel moeilijkheden in het aanpassen van de wet in formele zin. Het internet is ooit bedacht als communicatiemiddel voor de Amerikaanse militaire diensten. Als je het internet wil gebruiken ben je afhankelijk van bedrijven. Deze bedrijven zijn ook gevestigd in andere landen. De echte wereld is veel makkelijker te begrenzen en te controleren dan het internet. De heer Dingemans denkt dat het niet anders kan om op langere termijn digitale bondgenoten te creëren met Microsoft, Google en Facebook. Hier zit wel een groot afbreukrisico in, aangezien je te maken hebt met winstgevendende bedrijven. De rol van de bedrijven bij het handhaven van de openbare orde op het internet ziet onder andere op het laten verwijderen van berichten of het laten blokkeren van accounts. Om dit te kunnen doen, ben je afhankelijk van het bedrijf. Er zijn tal van voorbeelden waarbij mensen op Twitter de burgemeester van Rotterdam hebben bedreigd omdat er een voetbalwedstrijd op een gegeven moment werd gecancelld. Het proces kan heel snel gaan. Binnen tien minuten kan een account geblokkeerd zijn door Twitter. Het knelpunt zit hem in het feit dat je afhankelijk bent van Twitter. Daarom moeten we op een bepaalde manier gaan samenwerken met grote bedrijven als we invulling willen gaan geven aan online handhaving.

Driehoeksoverleg

De heer Dingemans kijkt positief aan tegen de inzet van het driehoeksoverleg. In de fysieke wereld is deze goed geregeld. Deze moet blijven zoals hij nu is. De heer Dingemans ziet de meerwaarde ervan in. Echter, als je het hebt over de vraag wat de functionaliteit is van het driehoeksoverleg in de onlinewereld, ziet de heer Dingemans verbeterpunten. Dat heeft alleen te maken met het feit dat burgemeesters nog geen bevoegdheden hebben formeel gezien om de openbare orde te handhaven in de onlinewereld. De driehoek heeft geen concrete tools waar ze mee kunnen werken. De officier van justitie en burgemeester zijn allebei zoekende naar de vertaalslag van de onlinewereld naar de fysieke wereld.

De vraag is of wij allemaal wel hetzelfde beeld hebben van de onlinewereld. De meningen lopen hierover uiteen. De politie heeft regelmatig overleg met een officier van justitie over een strafzaak. Als je vijf officieren van justitie hebt en je stelt dezelfde vraag over de onlinewereld of over cybercrime, krijg je vijf verschillende antwoorden. De heer Dingemans denkt dat het niet mogelijk is om allemaal op één lijn te liggen. Het gaat erom of wij in staat zijn om de context van de onlinewereld goed over te brengen, zodat we wel allemaal in

‘dezelfde film zitten’. Iedereen zit in een andere beleving. Dit heeft de maken met de verschillende generaties. De één heeft veel meer affiniteit met het internet dan de ander.

De heer Dingemans denkt dat de slagkracht van het driehoeksoverleg nog minimaal is op het moment dat het gaat om de handhaving in de onlinewereld. De politiechef kan wel ‘intelligence’ vergaren in de onlinewereld. De politie heeft zicht op het internet. De politie kan ook veel op het internet. Zij hebben een samenwerkingsverband met Twitter en Facebook. Echter, volgens de heer Dingemans kan de vraag worden gesteld wat de slagkracht is van het driehoeksoverleg en wat de daadkracht is die een driehoek kan hebben, ten aanzien van de handhaving in de onlinewereld. Als burgemeester ben je gebonden aan bevoegdheden. En daar loopt het dan eigenlijk stuk naar de mening van de heer Dingemans.

Volgens de heer Dingemans is het wel erg belangrijk dat de burgemeester, de politie en het openbaar ministerie regelmatig met elkaar om tafel gaan om het hierover te hebben. Op dit moment is de driehoek nog veel aan het zoeken hoe zij de onlinewereld kunnen bedienen in hun driehoeksoverleg. Maar het driehoeksoverleg an sich is positief. Die meerwaarde ziet de heer Dingemans zeker.

De heer Dingemans heeft niet heel veel ervaring met het driehoeksoverleg. Hij komt terug op het eerder benoemde voorbeeld van de Beijerlandselaanrellen en de inzet van de ME. Dit is ook via de driehoek afgehandeld. De tweede ervaring die de heer Dingemans heeft gehad als het gaat om het driehoeksoverleg en online aangejaagde ordeverstoringen, is een zaak over de terugkeer van een veroordeelde zedendelinquent in een woonwijk. Deze persoon heeft zijn detentie uitgezeten en zou worden teruggeplaatst in een woning. Dat dat zou gebeuren werd bekend onder de inwoners. Dit kwam op het internet en in de kranten te staan. Online werd veel over de terugkeer gesproken. De burgemeester en de officier van justitie hebben gekeken of er sprake was van strafbare bedreigingen en afspraken gemaakt over de inzet van interventies.

Voorheen was het altijd dat mensen naar buiten gingen als ze de wijkagent voorbij zagen komen. Dan ventileerden ze hun mening tegen die agent op straat, maar tegenwoordig doen mensen dat online. Daar worden ook preventiemaatregelen op genomen door de politie. Er worden voorlichtingsavonden opgestart om mensen mee te nemen in het verhaal. Ook vanuit de beveiliging van de verdachte. De tools en mogelijkheden die worden besproken in de driehoek zien allemaal op de klassieke maatschappij. Er is geen beschikking over specifieke tools voor in de onlinewereld.

Het driehoeksoverleg is puur een overleg om af te spreken welk pad zal worden bewandeld. Gaan we punitief straffen, en is daarmee de kous af? Zegt de officier van justitie: ik wil dit oppakken met mijn mogelijkheden? Of wordt gekozen voor de preventieve kant, door het opleggen van een herstelsanctie zodat de situatie kan worden hersteld naar hoe het was. Het is een heel zakelijk overleg om te kijken welk instrument het meest passende is voor het probleem. De heer Dingemans merkt op dat het niet uitmaakt of het een probleem betreft in de echte wereld of in de onlinewereld. De meerwaarde van de driehoek is even groot volgens de heer Dingemans, zowel als het gaat om problemen in de fysieke wereld als online. De vraag is alleen welke mogelijkheden de mensen binnen de driehoek hebben. Op dat moment kom je weer terug op de bevoegdheden die de burgemeester nog niet heeft als het gaat om de onlinewereld.

Als de driehoek iets constateert online, wordt gezocht naar in te zetten interventies. Dat is erg waardevol. Zolang de burgemeester nog geen specifieke bevoegdheden heeft, zal regelmatig overleg moeten worden gevoerd. De driehoek moet wel iets met online aangejaagde ordeverstoringen. Niets doen is geen optie.

De bevoegdheden in de Gemeentewet om de openbare orde te handhaven door burgemeesters moeten worden geconcretiseerd. Echter, de burgemeester zou niet de bevoegdheid mogen en kunnen krijgen om iemand de toegang tot het internet te ontfemen volgens de heer Dingemans. Maar het zou bijvoorbeeld wel gericht kunnen zijn op het verbieden van het plaatsen van berichten die effect hebben op een bepaald gebied. Dan zeg je niet: ‘‘je mag helemaal geen gebruik meer maken van een applicatie, of je mag helemaal geen gebruik meer maken van het internet, dat mag je nog steeds, alleen je mag niks opruiends zeggen wat te relateren is aan gemeente X’’. Dat is ook te handhaven. Dit zou je redelijk eenvoudig kunnen monitoren.

De heer Dingemans denkt dat het blokkeren van een account heel goed een nieuwe bestuursrechtelijke maatregel zou kunnen zijn. De burgemeester kan bijvoorbeeld zeggen: ‘‘ik wil dat je je tweet binnen een half uur verwijdt, en dan voorkom je blokkade van je account.’’ Of, in het kader van herstel, dat de burgemeester zegt: ‘‘ik wil dat je je bericht verwijdt, zodat alles weer wordt zoals het was.’’ De heer Dingemans denkt dat veel bevoegdheden kunnen worden ontwikkeld waar een herstelelement in zit voor het bestuursrecht.

Ten aanzien van het toepassen van het civiele recht denkt de heer Dingemans dat in bepaalde gevallen een beroep op onrechtmatige daad kan worden gedaan als bepaald opruiend gedrag online schade heeft veroorzaakt. Of een dergelijk beroep stand blijft houden is de vraag.

Communicatie

De heer Dingemans denkt dat communicatie de allereerste stap is wanneer de burgemeester het internet opgaat op het moment dat er online-opruiming plaatsvindt. Te denken valt aan eerstelijnscommunicatie. Daarmee bedoelt de heer Dingemans het via sociale media reageren door de burgemeester met een herkenbaar profiel. Op dit profiel zou een foto van de burgemeester te zien moeten zijn. Daarnaast zou het account een herkenbare naam moeten krijgen. Als de burgemeester zelf reageert op berichtgeving, zichtbaar en transparant, wordt een duidelijk signaal afgegeven aan de ordeverstoorder. De meeste gebruikers wanen zich anoniem op het internet. Het kan preventief werken als de burgemeester met een herkenbaar profiel, op welk platform dan ook, persoonlijk reageert op berichten die mogelijk de openbare orde gaan verstoren. De voorwaarde hierbij is wel dat er gebruik wordt gemaakt door veilige middelen zoals gebeurt in de Digi-kamers van de politie. De burgemeester zou dit reageren niet met zijn privétoestel moeten doen. Als je je privé algoritme besmet met je operationele algoritme, en dat kan al zijn als de burgemeester reageert op jouw berichtje op Facebook, dan kan het zomaar zijn dat het systeem denkt dat jullie elkaar kennen. De veiligheid moet de burgemeester creëren voor zichzelf door altijd gebruik te maken van een andere telefoon dan zijn privételefoon. De vraag is of het via sociale media reageren altijd door de burgemeester zelf zou moeten gebeuren of door een bepaalde afdeling van de gemeente. De burgemeester kan niet op alles reageren. Er komt ook een stukje webcare bij kijken.

De manier waarop de gemeente kan reageren op een opruier, is bijvoorbeeld door te zeggen: ‘‘ik zie dat jij dit plaatst, dit kan effect hebben op de openbare ruimte’’. Of: ‘‘je roept nu op om dit te gaan doen. Ben je er bewust van dat ...?’’ Dit geldt ook in de gevallen waarin een

bepaalde post al honderd keer is gedeeld. Dan kan de burgemeester zeggen: “ben je bewust van wat jij nu hebt gezegd? Zie je dat al honderd andere mensen dit gelezen hebben? Als de honderd mensen daarnaar gaan luisteren, zullen er problemen komen in de gemeente.” De heer Dingemans denkt dat deze vorm van communicatie, het bewustmaken van de opruiers in combinatie met transparantie van de burgemeester, een allereerste stap is bij de handhaving.

Advies aan burgemeester

Het advies dat de heer Dingemans aan burgmeesters zou geven op het moment dat de openbare orde dreigt te worden verstoord door online-opruiing (afhankelijk van de ernst van de dreiging) is het monitoren van sociale media in combinatie met het reageren op de berichten zoals hierboven is benoemd. De heer Dingemans denkt dat het heel waardevol kan zijn dat iemand met gezag reageert op dergelijke berichten. De heer Dingemans zou adviseren om de informatie ook gelijk door te laten spelen naar de politie, zodat de politie de intelligencelijn kan uitzoeken. Misschien heeft de politie meer informatie over de persoon achter het account. Indien de politie de gebruiker kan herleiden, kunnen zij in gesprek gaan met die persoon. De heer Dingemans betreft de samenwerking en de communicatie tussen de burgemeester en de politie in zijn advies. De driehoek zal moeten kijken wat zij strafrechtelijk kunnen. Het strafrecht biedt meer mogelijkheden om de identiteit van de persoon achter de berichten te achterhalen. Nadat duidelijk is wie de opruiers is, moet worden beslist wat er moet gebeuren. Er kan bijvoorbeeld worden gekozen voor een stop-gesprek of de strafrechtelijke handhaving.

Bijlage 7: Interview met de heer R.F.C. De Rijcke

Samenvatting van het interview met de heer R.F.C. de Rijcke

Datum: 5 april 2023

Locatie: telefonisch

Duur interview: 31:33

Introductie

De heer De Rijcke is beleidsadviseur bij de veiligheidsalliantie regio Rotterdam (VAR). De VAR is een samenwerkingsverband tussen de 23 gemeenten, politie en het openbaar ministerie en houdt zich onder andere bezig met de onderwerpen: gedigitaliseerde criminaliteit, jeugd, mensenhandel en maatschappelijk ongenoegen. Hij is namens de politie gedetacheerd bij de VAR. Binnen de politie werkt hij als operationeel specialist A. De heer De Rijcke werkt aan het thema cybercrime/gedigitaliseerde criminaliteit. Op deze manier heeft hij binnen zijn functie binnen de VAR te maken met online aangejaagde openbare ordeverstoringen.

De heer De Rijcke heeft de zaak Bodegraven in het gesprek aangehaald. In deze zaak hebben een drietal verdachten het gerucht de wereld in verspreid dat er zogenaamde satanische rituelen hebben plaatsgevonden bij kinderen. Dit heeft veel onrust veroorzaakt in de maatschappij. De zaak Bodegraven is veel in de media gekomen. De burgmeester werd de ‘pedoburgemeester’ genoemd. Binnen no-time werden er bloemen op de graven van de kinderen gelegd, terwijl niemand heeft geverifieerd of het verhaal wel klopt. Vooral voor de ouders van de kinderen die op de begraafplaats begraven liggen, was het erg heftig.

Bij de politie heeft de heer De Rijcke ook vele zaken meegemaakt waarbij de openbare orde is verstoord, waaronder de Coolsingelrellen. Deze rellen zijn ook het gevolg geweest van online gedragingen. Via Telegram zijn jongeren opgeroepen om te gaan rellen. Daarvoor hebben er ook rellen op Rotterdam-Zuid plaatsgevonden. Daarbij zijn er winkels geplunderd en vernielingen gepleegd. Op het moment dat dergelijke gedragingen plaatsvinden, moet je wel ingrijpen. In zulke zaken wordt er vanuit de politie snel opgeschaald en wordt de driehoek ingeschakeld. Zij zullen de beslissingen nemen wat gevolgen heeft voor de acties op straat en de politie-inzet.

Openbare orde

De heer De Rijcke is van mening dat de openbare orde een erg breed begrip is. De heer De Rijcke ziet de openbare orde als ‘de rust’. De openbare orde wordt verstoord op het moment dat de rust niet meer gehandhaafd kan worden. Dit kan heel breed zijn. Iemand kan op straat iets schreeuwen, maar ook inbreken in een huis of iets in de brand steken. Ook dat kan de openbare orde verstoren. Het is een overtreding van de regels, waarbij de normale gang van zaken waar het gaat over de veiligheid verstoord wordt.

De heer De Rijcke denkt niet dat er een openbare orde bestaat op het internet. Er kunnen wel strafbare feiten worden gepleegd op het internet en daar kan de politie ook iets mee. Maar als dat niet gaat, ben je aangewezen op hetgeen staat vermeld in de Gemeentewet. En dat is een zoektocht, wat ook nieuw is voor De heer De Rijcke. Hij vond het mooi om te horen dat ook de minister van dit probleem afweet en hiermee bezig is. Het is een kwestie van afwachten tot er nieuwe wetgeving gaat komen.

Bevoegdheid

De heer De Rijcke denkt niet dat de burgemeester bevoegd is om de openbare orde te handhaven op het moment dat deze dreig te worden verstoord door online gedragingen. De heer De Rijcke vindt het moeilijk om hier een concreet antwoord op te geven. Dit is een constante vraag van de burgemeester naar de politie toe. De politie doet aan monitoring van alles wat er gebeurt op het internet. Dan is het de bedoeling om zoveel mogelijk in de kiem te smoren, ook met betrekking tot aangekondigde demonstraties. In veel gevallen is van tevoren duidelijk dat er politieoptreden noodzakelijk is. Er zijn ook voorbeelden dat er mensen op straat met een bord staan te schreeuwen maar dat niemand vanuit de omgeving daar aandacht aan besteed. Als niemand in de omgeving er aandacht aan besteed, is er geen handhaving nodig en heb je er als burgemeester weinig last van.

Het probleem ligt bij de mensen die continu de aandacht willen en de media opzoeken. Zij hebben een idee dat ze willen verkondigen. Het gaat niet meer over redelijkheid. De politiechef zal op een gegeven moment ook tegen de burgemeester moeten zeggen dat de politiecapaciteit op is. De politie kan niet overal op reageren. De burgemeester is zoekende ten aanzien van online aangejaagde ordeverstoringen.

Experimenteren met bevoegdheden

De heer De Rijcke kijkt positief aan tegen het experimenteren met bevoegdheden door burgemeesters. Vlak nadat Project X heeft plaatsgevonden waren er meer van dergelijke projecten waarin door burgemeesters is opgetreden. Burgemeesters hebben toen last onder dwangsommen opgelegd. De last hield in dat de uitlating op het internet moest worden verwijderd, en dat gebeurde ook. Op het moment dat iemand de uitlating niet wil verwijderen, zal je naar de rechter moeten. Dan wordt het interessant.

Burgmeesters zijn momenteel aan het experimenteren met de inzet van bestuursrechtelijke bevoegdheden. Dat zien we gebeuren bij de burgemeesters in Utrecht en Almelo. Op een gegeven moment zal er naar de rechter worden gegaan. Dat is naar de mening van de heer De Rijcke altijd goed. Ook de regelgeving in de cameratoezichtzaken is tot stand gekomen door het voeren van procedures en het daarmee creëren van jurisprudentie.

De heer De Rijcke vindt het goed dat de gemeente Almelo in ieder geval iets aan het proberen is om online aangejaagde ordeverstoringen te voorkomen. Tijdens de juridische werkgroep ‘online aangejaagde ordeverstoringen’ op 28 maart 2023 in Utrecht is besproken dat artikel 2:1b van de APV in Almelo naar verwachting geen stand zal houden, maar niet geschoten is altijd mis.²¹⁰

Driehoeksoverleg

De heer De Rijcke heeft niet veel ervaring met het driehoeksoverleg. Wat hij wel weet is dat in de gemeente Rotterdam de lijntjes erg kort worden gehouden tussen de burgemeester, politie en openbaar ministerie. Allerlei zaken worden binnen de driehoek snel geregeld. De heer De Rijcke vindt het erg goed dat het driehoeksoverleg wordt gevoerd. Het overleg tussen de drie partijen is noodzakelijk voor de aanpak van strafbare feiten, maar ook het aanpakken van online aangejaagde openbare ordeverstoringen. De inzet van de driehoek kan daadwerkelijk bijdragen aan het handhaven van de openbare orde door het snelle schakelen.

Communicatie

²¹⁰ Bijlage 3: Verslag juridische werkgroep ‘online aangejaagde ordeverstoringen’

Volgens de heer De Rijcke is communicatie een hele belangrijke schakel die we niet moeten vergeten. Voordat de burgemeester of de politiechef iets roept en iets naar buiten brengt, kan er veel gedoe zijn. Het is belangrijk om een communicatiestrategie af te spreken. Er moet worden afgestemd wat wel en niet gezegd kan worden. Uiteindelijk is dat ook met de oud-burgemeester van Bodegraven op deze manier gegaan. De burgemeester heeft verteld meerdere keren contact te hebben gehad met zijn advocaat over de communicatie naar buiten toe. Het kwam erop neer dat de burgemeester heel weinig naar buiten kon brengen. Dat had te maken met het kleinhouden van het probleem. Voor je het weet verspreek je jezelf. Veel dingen die je zegt kunnen namelijk tegen je worden gebruikt. Uiteindelijk kunnen de problemen nog groter worden dan ze daadwerkelijk zijn.

Wellicht zijn er ook communicatiemogelijkheden via sociale media. De heer De Rijcke denkt dat de combinatie van online en offlinecommunicatie kan bijdragen aan de handhaving. De mensen die online aangejaagde ordeverstoringen veroorzaken zijn veelal online actief. Daar hoef je geen bijeenkomst voor te organiseren.

Advies aan burgemeester

Het advies dat de heer De Rijcke aan burgemeesters zou geven om online aangejaagde ordeverstoringen te handhaven luidt als volgt. De burgemeester zou allereerst in gesprek kunnen gaan met de persoon die de berichten heeft geplaatst die openbare ordeverstoringen kunnen veroorzaken. Dit kan alleen als duidelijk is wie de persoon is achter de berichten. Uiteraard is het afhankelijk van de context van de berichten. Vaak is de politie in staat om de identiteit te achterhalen door middel van het IP-adres. Het is ook belangrijk om te kijken naar de achtergrondinformatie van de persoon. Heeft deze persoon antecedenten op het gebied van opruiing? Op basis van deze informatie kan er een dreigingsinschatting worden gemaakt. De gemeente of de politie kan de persoon vervolgens uitnodigen om in gesprek te gaan. De keuze kan ook worden gemaakt om er helemaal geen aandacht aan te besteden. Aandacht is vaak namelijk wel hetgeen wat de mensen willen.

De heer De Rijcke heeft tot slot aangekaart dat het erg belangrijk is om goede overlegstructuren aan te houden binnen de driehoek. Ook vanuit de VAR zijn er veel structuren waar het gaat over strategisch overleg en regionale bijeenkomsten met gemeente en dergelijke. De VAR kan informatie delen met de gemeente, net zoals de zaken die zijn besproken in de juridische werkgroep ‘online aangejaagde ordeverstoringen’.²¹¹ Met het uitbrengen van een handreiking zou de gemeente aan de slag kunnen gaan. Het is belangrijk dat de opgedane en beschikbare kennis op het gebied van online aangejaagde ordeverstoringen met elkaar wordt gedeeld. Er zijn veel burgemeesters die niet zouden weten wat zij moeten doen op het moment dat er wordt opgeroepen om in hun gemeente te reellen.

²¹¹ Bijlage 3: Verslag juridische werkgroep ‘online aangejaagde ordeverstoringen’

Bijlage 8: Interview met de heer D.J. Rijken

Samenvatting van het interview met de heer D.J. Rijken

Datum: 13 april 2023

Locatie: Telefonisch

Duur interview: 29:11

Introductie

De heer Rijken is werkzaam als senior juridisch adviseur veiligheid en openbare orde in de gemeente Almelo. De heer Rijken adviseert de burgemeester in brede zin over openbare orde vraagstukken. Hij adviseert de burgemeester onder andere bij het schrijven van noodbevelen of noodverordeningen. Daarnaast voert hij juridische procedures in bijzondere wetten, zoals de wet Bibob, de Alcoholwet en de Opiumwet. De heer Rijken is ook verantwoordelijk voor de actualisatie van de APV dat ziet op openbare orde en veiligheid. De heer Rijken heeft nog veel meer taken bij de gemeente. Primair is hij werkzaam als jurist die de burgemeester adviseert over de handhaving van de openbare orde.

De online aangejaagde ordeverstoringen zijn begonnen ten tijde van de coronacrisis. Met name het invoeren van de lockdown heeft in de gemeente Almelo tot veel discussie geleid op het internet. Polarisatie speelt zich al langere tijd af in de samenleving. Op het internet communiceren mensen met elkaar zonder hoor en wederhoor of tegenspraak. Aan de heer Rijken werd op dat moment de vraag gesteld of de gemeente hier tegenop kan treden. Zijn antwoord was destijds: ‘nee, dat kunnen wij niet.’ De online aangejaagde ordeverstoringen hebben zich verder ontwikkeld. Vooral in Twente hebben er veel boerenprotesten plaatsgevonden. De gemeente Almelo heeft veel last gehad van de snelwegblokkades en de ordeverstoringen die zich daarmee manifesteerden. Met name op Telegram werden er oproepen tot ordeverstoringen verspreid. Op deze wijze is het probleem gaan groeien waardoor de gemeente een grondslag wilde creëren om op te treden tegen onlineberichten. De burgemeester van Almelo staat pal voor het demonstratierecht. Protesten worden gekaapt door slechtwillenden.

Openbare orde

Bevoegdheid

Hetgeen wat online wordt gezegd kan invloed hebben op de fysieke verstoring van de openbare orde en dus de fysieke leefomgeving. De heer Rijken is van mening dat er geen online openbare orde bestaat. Als er op sociale media een bericht wordt geplaatst om ‘om 15:00 uur op het Marktpllein te rellen’, kan dit weldegelijk invloed hebben op de fysieke leefomgeving. Dat is de reden waarom de heer Rijken van mening is dat de burgemeester online zou moeten kunnen optreden en dat de burgemeester ook deze bevoegdheid heeft.

Experimenteren met bevoegdheden

De heer Rijken vindt het experimenteren met bestuursrechtelijke bevoegdheden een beetje dubbel. Het experimenteren kun je zien vanuit een juridisch en een praktisch kader. Hij vindt als jurist zijnde dat er een duidelijke grondslag moet bestaan voor het optreden van de overheid. Er zijn gemeenten die niet heel consequent met de bestaande wet- en regelgeving zijn omgegaan. Dit vindt de heer Rijken vanuit het legaliteitsbeginsel bezwaarlijk. Aan de andere kant juicht de heer Rijken deze initiatieven van harte toe. Dit is gezien vanuit het praktische kader. Je moet namelijk toch iets als burgemeester. Als je niets probeert, weet je

niet of het juridisch kan. De heer Rijken heeft aan de burgemeester geadviseerd om eerst de APV aan te passen en om daarna pas in te grijpen.

Aan de heer Rijken is gevraagd om meer te vertellen over artikel 2:1b van de APV in de gemeente van Almelo. De angst dat artikel 2:1b de vrijheid van meningsuiting zal inperken vindt de heer Rijken onterecht. Dit artikel is ingevoerd vanuit het legaliteitsbeginsel: geen straf zonder wet. Voor eenieder is het kenbaar dat online oproepen die het effect kunnen hebben dat de openbare orde wordt verstoord, niet toegestaan zijn. Dat is het geldende criterium. Op deze wijze is het kenbaar dat de burgemeester tegen deze oproepen een last onder dwangsom kan uitvaardigen. Het uitgangspunt is dat iedereen weet waar hij aan toe is. Artikel 2:1b is ook van toepassing op de providers die het mede mogelijk maken dat zulke oproepen worden geplaatst.

Kanttekening verdient dat elke zaak maatwerk betreft. De ene persoon die een oproep plaatst op sociale media heeft een groter bereik dan de ander. In elke zaak wordt een afweging gemaakt of daartegen handhavend zal worden opgetreden.

Als burgemeester wil je bereiken om preventief op te kunnen treden tegen online aangejaagde ordeverstoringen. In de fysieke wereld kun je ook niet voorspellen of een bepaalde gedraging daadwerkelijk effect zal hebben op de openbare orde. Dat geldt ook op het internet. Door andere gemeenten en professionals wordt er erg kritisch en met twijfel gekeken naar de ingevoerde APV-bepaling. De heer Rijken kan zich niet vinden in deze twijfels nu burgemeesters al dagelijks met dit bijltje hakken, alleen dan in de fysieke wereld. Het kwalificeren van bepaalde oproepen is niet anders in de onlinewereld. De burgemeesters passen maatwerk toe. Per oproep beoordelen zij wat de oproep inhoudt en wat het bereik is van het sociale media-account. Burgemeesters doen dit al dagelijks.

De heer Rijken is van mening dat de APV in Almelo niet de vrijheid van meningsuiting inperkt. Er staat niet in de APV-bepaling dat er niet meer mag worden opgeroepen tot allerlei zaken. Het is de wettelijke taak van de burgemeester om te voorkomen dat er een verstoring optreedt van de openbare orde. Burgemeester Dijkema heeft gezegd in het commissiedebat dat een oproep tot geweld niet wordt gedekt door enige grondwettelijke bepaling.

In een democratie heb je rechten en plichten. Deze rechten zijn niet absoluut. Anders zou het betekenen dat je continu mag oproepen tot geweld, zonder dat daartegenop getreden kan worden. Je zit als burgemeester er niet op te wachten dat de hele gemeente wordt vernield. Het strafrecht is reactief van aard. Het bestuursrecht is herstellend van aard. Op het moment dat een demonstratie wordt aangekondigd heb je als burgemeester de plicht om de demonstranten te beschermen.

Driehoeksoverleg

De heer Rijken heeft veel ervaring met het driehoeksoverleg. Het driehoeksoverleg kan zeker van meerwaarde zijn. Het driehoeksoverleg is een erg belangrijk mechanisme. Ook in geval van de boerenprotesten is de driehoek bij elkaar gekomen om voorbereidingen te treffen. De heer Rijken was tijdens het driehoeksoverleg de juridische ondersteuning van de burgemeester. Ieder heeft in de driehoek zijn eigen rol en vakgebied. Er wordt overleg gevoerd over de vraag of er bijvoorbeeld een noodbevel kan worden afgegeven of dat er een manifestatiebesluit moet worden genomen. Het was de rol van de heer Rijken om advies te geven over de juridische mogelijkheden. De heer Rijken durft niet te zeggen of er een bepaalde manier of strategie bestaat die kan worden toegepast binnen de driehoek om ervoor

te zorgen dat het overleg daadwerkelijk kan bijdragen aan het handhaven van de openbare orde.

De politie maakt bestuurlijke rapportages op. De burgemeester mag niet zomaar gaan monitoren en scrollen op sociale media. Dat is iets wat de burgemeester ook niet zou moeten willen. Het uitbrengen van de bestuurlijke rapportage, waarin staat vermeld wat de constatering is op het internet, kan wel het startpunt zijn voor discussie binnen het driehoeksoverleg. Naar aanleiding van de rapportage kan worden beslist welke maatregelen er dienen te worden getroffen (strafrecht, noodbevel, oproep verwijderen, et cetera).

Bij het laten verwijderen van berichten zou je kunnen denken aan de NTD-procedure, maar bij de inzet van de last onder dwangsom kan dit ook worden bereikt. Je gebiedt hiermee iemand om de berichten op sociale media offline te halen.

Communicatie

De heer Rijken heeft weinig ervaring met de inzet van communicatie door de burgemeester in geval van online aangejaagde ordeverstoringen. Hij durft daarom geen oordeel te vellen over de mogelijkheden van de inzet van communicatie.

Advies aan burgemeester

De heer Rijken zou de burgemeester, gezien vanuit bestuursrechtelijk perspectief, het volgende advies geven op het moment dat er op sociale media een bericht verschijnt die effect zou kunnen hebben op de fysieke leefomgeving binnen de gemeente. Allereerst zal de bestuurlijke rapportage van de politie moeten worden bestudeerd en worden beoordeeld door een jurist. Er zal moeten worden beslist of de conclusie kan worden getrokken dat de oproep tot een verstoring zal leiden tot de fysieke openbare orde. Op papier zal moeten worden uitgewerkt waarom deze oproep tot een verstoring van de openbare orde zal leiden. Een reden hiervan zou kunnen zijn dat het sociale media-account veel volgers heeft. Vervolgens kan de burgemeester een last onder dwangsom uitvaardigen aan de persoon die de oproep heeft gepubliceerd. Daarna kan een last onder dwangsom worden opgelegd aan de provider van het platform waarop de oproep is verschenen.

Dit advies is gevormd vanuit het juridische perspectief van de heer Rijken. Het advies kan ook worden gegeven vanuit een communicatief, politiek of een strafrechtelijk perspectief. Vanuit deze invalshoeken kan het probleem heel anders worden benaderd.

Bijlage 9: Interview met mevrouw M. van der Sluijs

Samenvatting van het interview met mevrouw M. van der Sluijs

Datum: 5 april 2023

Locatie: Microsoft Teams

Duur gesprek: 1:13:20

Introductie

Madelon van der Sluijs is werkzaam voor de gemeente Den Haag als beleidsadviseur voor de directie veiligheid. Zij werkt binnen het juridisch cluster. Binnen het juridisch cluster worden bestuurlijke maatregelen opgelegd namens de burgemeester. Je kan dan denken aan sluitingen op basis van artikel 13b van de Opiumwet, gebiedsverboden, huisverboden, regelgeving, beleid omtrent prostitutie, heling, de last onder dwangsom, ondermijning en horeca. De eerste drie jaar heeft mevrouw Van der Sluijs gewerkt voor de afdeling ‘horeca’ binnen het juridisch cluster en de afgelopen vier jaar is mevrouw Van der Sluijs werkzaam voor de gebiedsverboden. Mevrouw Van der Sluijs voegt daaraan toe dat het gaat om de reguliere gebiedsverboden in de fysieke wereld.

Een gemeente legt bepaalde besluiten op. Dat begint altijd met een voornemen tot het opleggen van een bestuurlijke maatregel. Dan volgt er een zienswijzetermijn op degene voor wie de maatregel gericht is. Daarna wordt het besluit opgelegd, tenzij de zienswijze noopt tot het afzien van een maatregel. Op het moment dat de belanghebbende het niet eens is met het besluit van de burgemeester, kan hij/zij daartegen in bezwaar gaan en een voorlopige voorziening aanvragen. Dat is nog wel eens verschillend geregeld bij gemeenten, maar bij de gemeente Den Haag is het zo dat de handhavingsjuristen ook de verwerende ambtenaren namens de burgemeester zijn. Dus op het moment dat iemand tegen een besluit wat mevrouw Van der Sluijs heeft opgesteld namens de burgemeester in bezwaar gaat, zal zij ook degene zijn die voor een adviescommissie of voor de rechter verschijnt om het te verdedigen namens de burgemeester. Enerzijds is mevrouw Van der Sluijs handhavingsjurist en anderzijds doet zij een stuk procesvoering en de beleidsvorming. Deze diversiteit binnen de functie vindt mevrouw Van der Sluijs erg leuk.

Mevrouw Van der Sluijs doet ook de procesvoering van de huisverboden. Dat is een vrij druk cluster, waar heel veel tijdsdruk achter zit. Als een huisverbod wordt opgelegd en daar gaat iemand tegen in bezwaar, en er wordt een voorlopige voorziening aangevraagd, dan dient deze binnen drie dagen. Dat is heel snel, en dat heeft te maken met het feit dat de rechter vindt dat een huisverbod zo'n inbreuk is op de persoonlijke levenssfeer dat er heel snel een procedure plaats moet vinden.

Mevrouw Van der Sluijs heeft in haar werk te maken met online aangejaagde ordeverstoringen. Mevrouw Van der Sluijs kwam hiermee in aanraking toen de burgemeester van Utrecht een last onder dwangsom heeft opgelegd aan de 17-jarige jongen vanwege zijn oproep via Telegram. Deze last onder dwangsom werd door de gemeente Utrecht aangemerkt als een online gebiedsverbod. De eerste persoon in de gemeente Den Haag bij wie ze aan de bel hebben getrokken is mevrouw Van der Sluijs. Simpelweg omdat er in de terminologie ‘gebiedsverbod’ is gebruikt. Feitelijk is er in deze casus geen gebiedsverbod opgelegd. Ondanks dat werd mevrouw Van der Sluijs erbij betrokken, omdat zij veel vragen hierover kreeg. Zij moest iedere keer uit gaan leggen: “Feitelijk is het geen gebiedsverbod. Het is een last onder dwangsom die is opgelegd.” Vanaf dat moment kreeg het de interesse van

mevrouw Van der Sluijs. Zij kreeg veel vragen en moest daarom weten wat er precies is gebeurd, hoe het eigenlijk zit met online aangejaagde ordeverstoringen en hoe het nu moet worden geplaatst in de hele context. Mevrouw Van der Sluijs werd aan het denken gezet. ‘‘Dit is mijn gebied, ik ga over de gebiedsverboden, maar in hoeverre kan ik dat inzetten eventueel voor online gebeurtenissen?’’ Mevrouw Van der Sluijs wil graag haar kennis actueel houden. Zij is van mening dat de leden van de G4 moeten weten wat er allemaal speelt. Rotterdam, Utrecht, Amsterdam en Den Haag zouden vooraan moeten lopen op dit gebied. Zij moeten in ieder geval de kennis en de knowhow hebben om te weten wat zij moeten doen als de openbare orde dreigt te worden verstoord door online gedragingen.

Voordat er een ‘‘online gebiedsverbod’’ werd opgelegd in Utrecht, had de gemeente Den Haag ook te maken met online aangejaagde ordeverstoringen. Alleen werd er toen gedacht in andere terminologieën. Voor die tijd werden dergelijke gedragingen vrij strafrechtelijk benaderd, in de zin van dat de politie het constateert en het zal doorgeven aan de officier van justitie die vervolgens een opsporingsonderzoek zal starten.

Op een gegeven moment ontstond de situatie dat de gemeente Den Haag met behoorlijk wat maatschappelijk ongenoegen te maken kreeg. Dit uitte zich in bijvoorbeeld coronarellen. Je zou het online gebiedsverbod ook in die context kunnen zien. Een jurist bij de gemeente Utrecht, heeft uitgelegd tijdens de juridische werkgroep ‘online aangejaagde ordeverstoringen’ dat er rellen waren geweest in Rotterdam.²¹² De grote steden stonden op scherp. De gemeente Den Haag heeft ook te maken gehad met rellen in de Schilderswijk. Er vond veel online communicatie plaats in die periode. Gemeenten wisten niet zo goed hoe zij hierop wilden reageren, of ze überhaupt wel moesten reageren, en zo ja: wie moet dat doen? Is het voor de politie bestemd? Of moeten we dit meer zien vanuit de openbare orde, zodat de burgemeester hier iets van moet vinden? In dat kader heeft Utrecht toen een last onder dwangsom opgelegd. Dat werd bekend als een online gebiedsverbod en vanaf dat moment werd het heel actueel.

Openbare orde

Mevrouw van der Sluijs ziet de openbare orde als een zeer ruim begrip. Juridisch gezien is het de wettelijke orde die door de staat georganiseerd moet worden. Wat je wil bereiken is dat er een ordentelijk verloop is. Wat de openbare orde precies inhoudt verschilt per situatie. Het feit dat ‘openbare orde’ een ruim begrip is, heeft zowel voor- als nadelen.

De volgende vraag die is gesteld aan mevrouw Van der Sluijs is of zij een openbare orde ziet op het internet. Zij heeft daarop geantwoord dat je moet uitgaan van de geest van de wet. Als je kijkt naar de letter van de wet, zou je erin kunnen lezen dat de bevoegdheden van de burgemeester territoriaal bepaald zijn. Je zou kunnen zeggen dat de openbare orde zich uitstrekt tot de onlinewereld. De onlinewereld is overal. Als je kijkt naar de geest van de wet kun je jezelf afvragen: had de wetgever zoveel jaar geleden kunnen voorspellen dat er ook een onlinewereld zou ontstaan? Mevrouw Van der Sluijs denkt dat dit niet het geval is geweest, simpelweg in verband met de huidige technologie die destijds nog niet bestond. Je kan je afvragen of de wetgever dat impliciet ook heeft bedoeld. Dat is een discussie die speelt.

Er is sprake van een verstoring van de openbare orde als de normale gang van zaken in publieke ruimte verstoord is. Dat is iets wat de Hoge Raad heeft bepaald. Je kan denken aan strafbaar, hinderlijk of overlast gevend gedrag.

²¹² Bijlage 3: Verslag juridische werkgroep ‘online aangejaagde ordeverstoringen’

Bevoegdheid

Je kan je afvragen of de burgemeester bevoegd is om de openbare orde preventief te handhaven. Dat is een van de principiële vragen waar wij ons over moeten buigen. Op het moment dat er geen wetgeving ligt, kun je twee dingen doen. Of je gaat experimenteren als gemeente, of je gaat lobbyen voor nieuwe wetgeving. Dit experimenteren kan door het testen van bestaande bevoegdheden (dwangsom, aanpassen APV, etc.), in de hoop dat iemand daartegen in bezwaar gaat en er jurisprudentie kan worden gecreëerd. Als de rechter het gaat toetsen, geeft hij de kaders weer waarbinnen de gemeente kan bewegen. De casus in Utrecht (het eerste opgelegde online gebiedsverbod) is getoetst. De rechter heeft in deze zaak negatief geoordeeld over het handelen van de burgemeester. De burgemeester heeft het artikel uit de APV die als grondslag is gebruikt voor het opleggen van de last onder dwangsom verkeerd uitgelegd. Daarnaast mag de gemeente de vrijheid van meningsuiting niet inperken. Dit kan alleen middels wetgeving in formele zin.

Enerzijds heeft Utrecht gekozen om jurisprudentie te creëren, maar anderzijds hebben zij gekozen voor het lobbyen voor nieuwe wetgeving. Dat is wat er nu ook gebeurt. Dit blijkt uit het opiniestuk in het NRC, door de oproep aan andere burgmeesters om hun stuk te ondertekenen waarin wordt gevraagd om nieuwe wetgeving.

Met het lobbyen voor nieuwe wetgeving is er een belangrijke vraag die kan worden gesteld: is de burgemeester hier wel van? Mevrouw Van der Sluijs kan niet zeggen of de burgemeester bevoegd is om de openbare orde te handhaven op het moment dat deze dreigt te worden verstoord door gedragingen op het internet. Dat is namelijk iets wat wij met z'n allen moeten bepalen. De burgemeester is belast met de handhaving van de openbare orde. Dat zijn het openbaar ministerie en de politie ook. Er moet worden gekeken of het handhaven van de openbare orde in geval van online aangejaagde ordeverstoringen niet meer in de lijn ligt van het openbaar ministerie. Of zeggen we, zodra online-opruiming zorgt voor verstoringen binnen het fysieke domein waarvoor de burgemeester verantwoordelijk is, dat het een bevoegdheid van de burgemeester is? Kortom, het is een principiële discussie volgens mevrouw Van der Sluijs.

Vroeger had de burgemeester een echte 'burgervaderrol'. Tegenwoordig moet de burgemeester heel veel dingen doen. Er is sprake van een verschuiving van bevoegdheden de kant op van de burgemeester. Als iemand bijvoorbeeld in het Haagse territorium een gevaar zou kunnen vormen voor zichzelf en anderen, is het de burgemeester die het besluit neemt of de persoon wordt opgesloten in een inrichting. Inmiddels is het wettelijk verankerd dat deze bevoegdheid aan de burgemeester toekomt. Wij moeten ons afvragen of de burgemeester deze bevoegdheid hoort te hebben, ook al is het wettelijk vastgelegd. De burgemeester moet 'van steeds meer dingen zijn'. Deze vraag kan ook worden gesteld bij online-opruiming. Willen wij dat de burgemeester deze taak toebedeeld gaat krijgen? En mochten wij besluiten dat wij vinden dat dit de taak van de burgemeester zal worden, hoe gaan wij dat regelen?

Experimenteren met bevoegdheden

Mevrouw Van der Sluijs geeft aan dat er politiek gezien een verschil zit tussen burgemeesters. De burgemeester van Rotterdam, de heer Aboutaleb, is een voorvechter van nieuwe dingen. Hij heeft zijn mening klaar en wil ook 'lefjes pakken'. Hij wilt graag nieuwe dingen uitproberen. Daartegenover heb je burgemeesters die zich meer op de achtergrond houden en de rol van burgervaderrol aannemen. Mevrouw Van der Sluijs hangt hier geen waardeoordeel aan vast en is van mening dat beide typen burgemeesters voordelen hebben. Mevrouw Van

der Sluijs denkt dat de burgemeester van Almelo (zoals een jurist van de gemeente Almelo ook heeft aangegeven tijdens de juridische werkgroep²¹³) graag ‘aan de voorkant wilde zitten’. Hij wilde ordeverstoringen voorkomen en niet afwachtend zijn. Met de uitspraak van de bestuursrechter te Utrecht kun je je afvragen artikel 2:1b van de APV van Almelo stand gaat houden op het moment dat de rechter dit gaat toetsen. Mevrouw Van der Sluijs vindt het wel een applausje waard dat de burgemeester van Almelo probeert jurisprudentie te creëren.

Mevrouw Van der Sluijs denkt dat de lichte bevelsbevoegdheid en het noodbevel de enige twee bestuursrechtelijke bevoegdheden zijn om online aangejaagde ordeverstoringen te doen stoppen. De lichte bevelsbevoegdheid zou niet haar eerste keus zijn om in te zetten. Je zet deze bevoegdheid in zodra je een ordeverstoring per direct wil doen stoppen. Zodra het is opgehouden, komt de grond voor deze bevoegdheid direct te vervallen.

Mevrouw Van der Sluijs merkt op dat de meeste gemeenten willen bereiken dat de online gedragingen niet daadwerkelijk zullen leiden tot openbare ordeverstoringen. Mevrouw Van der Sluijs verwacht dat de meeste burgemeesters willen dat het bericht zo snel mogelijk van het internet wordt gehaald. Met de huidige bevoegdheden van de burgemeester kan dat niet worden bereikt. Als er bijvoorbeeld wordt opgeroepen om te tellen op het Kanaleneiland tussen 18:00 en 19:00 ’s avonds, kan mevrouw Van der Sluijs zich voorstellen dat het noodbevel wordt ingezet teneinde te voorkomen dat er iets op Kanaleneiland gebeurt. Het bevel kan inhouden dat niemand daar meer mag komen tussen 15:00 en 00:00 uur. Dat zou zij zich voor kunnen stellen. Kortom, met de bestuurlijke maatregelen kun je wel de gevolgen van een oproep doen voorkomen of stoppen, maar de oproep zelf kun je niet van het internet halen.

Volgens mevrouw Van der Sluijs is de NTD-procedure is niet zo makkelijk in te zetten in geval van puur ongewenste berichtgeving die niet strafbaar is. Als het gaat om strafbare inhoud op het internet zoals kinderporno, kan de officier van justitie via een NTD-procedure de berichten op het internet laten verwijderen. Tijdens de juridische werkgroep ‘online aangejaagde ordeverstoringen’ op 28 maart 2023 heeft een van de aanwezige officieren van justitie aangegeven dat er zeker mogelijkheden zijn met de inzet van de NTD-procedure.²¹⁴ Mevrouw Van der Sluijs vraagt zich wel af of wij (als gemeenteambtenaren en als burgemeester) wel weten wat de officier van justitie allemaal kan en welke bevoegdheden hij heeft om berichten te laten verwijderen.

Driehoeksoverleg

Mevrouw Van der Sluijs heeft aangegeven dat er in de gemeente Den Haag iedere twee weken een driehoeksoverleg plaatsvindt, tenzij de omstandigheden vragen om vaker overleg te voeren. Den Haag is een grote stad waar ‘politiek Den Haag’ gehuisvest is, waar veel grote evenementen worden georganiseerd en waar veel demonstraties worden gehouden. Je ziet dat er veel gebeurt in de stad. Daarom is er soms vaker overleg nodig dan de reguliere gespreksstructuur. Het overleg is ervoor bedoeld om de beschikbare politiecapaciteit te verdelen aan de hand van het criminaliteitsbeeld en landelijk vastgestelde prioriteiten. Er wordt gekeken wat erop het programma staat en er wordt besproken wat iedereen (de burgemeester, politie en het openbaar ministerie) kunnen betekenen hierin.

Als beleidsadviseur is mevrouw Van der Sluijs niet de persoon die aansluit bij het driehoeksoverleg. Haar ‘hoofd’ zit daarbij, met als doel het adviseren van de burgemeester

²¹³ Bijlage 3: Verslag juridische werkgroep ‘online aangejaagde ordeverstoringen’

²¹⁴ Bijlage 3: Verslag juridische werkgroep ‘online aangejaagde ordeverstoringen’

tijdens dit overleg. Mevrouw Van der Sluijs denkt dat wij het driehoeksoverleg niet moeten overschatten. Dit zegt zij op eigen titel, niet in haar rol als beleidsadviseur. De reden hiervan is omdat zij zelf niet bij het overleg aanwezig is. Zij krijgt alleen de hoofdlijnen mee. De politie kampt met grote tekorten. Er is vergrijzing en bij het openbaar ministerie zijn er tekorten aan medewerkers.

Het zou kunnen zijn dat opruiing via het internet niet de prioriteit heeft van de politie. Mevrouw Van der Sluijs zegt niet dat dat de situatie is. Zij zou zich alleen kunnen voorstellen dat bij het openbaar ministerie en de politie de prioriteit ligt bij zaken op het gebied van moord, zeden en geweld. Dat zou zij zich kunnen voorstellen. Nogmaals, of het er zo daadwerkelijk aan toegaat kan mevrouw Van der Sluijs niet met zekerheid zeggen.

Mevrouw Van der Sluijs denkt wel mogelijkheden te zien binnen de driehoek om de openbare orde te handhaven in geval van online-opruiing. Discussies worden moeilijk als je gaat praten vanuit een gebrek aan capaciteit. Deze keuzes zullen per definitie anders zijn dan wanneer je puur gaat kijken naar de inhoud. Zij denkt dat in een ideale wereld met alle capaciteit, er binnen no-time een goede lijn kan worden getrokken binnen de driehoek ten aanzien van het handhaven van online-opruiing. In een ideale wereld zou iedereen zijn eigen rol pakken en wordt er gedacht vanuit de inhoud van het probleem.

Ze denkt dat de politie veel waardevolle informatie heeft over wie er wat online zet en welke gevolgen dat zou kunnen hebben. De burgemeester zou veel kunnen betekenen op het moment dat er in de fysieke wereld iets plaats gaat vinden. Ook de politie heeft daar een grote rol in. Met het openbaar ministerie kunnen duidelijke afspraken worden gemaakt wanneer wel en niet tot vervolging zal worden overgegaan. Deze drie partijen hebben elkaar nodig om ervoor te zorgen dat de openbare orde gehandhaafd blijft.

Communicatie

Volgens mevrouw Van der Sluijs kan communicatie een rol spelen in de handhaving. Voor je aan een strategie begint moet je er goed over nadenken. Je zal altijd maatschappelijk ongenoegen ervaren in de samenleving. Iedereen denkt verschillend en dat is oké. Een bepaalde mate van ongenoegen zal er altijd blijven. Door de pandemie zijn er bepaalde groepen geïsoleerd geraakt. Hierdoor is de sociale cohesie afgenomen. Mevrouw Van der Sluijs denkt dat dat ervoor heeft gezorgd dat het maatschappelijk ongenoegen gevoed werd. Dit kwam op vervelende manieren tot uiting. Je kwam andere mensen niet meer zo snel tegen, waardoor je niet meer in gesprek kon gaan met elkaar en je ook geen tegenspraak kreeg. Er konden geen gesprekken meer worden gevoerd door de personen die het maatschappelijke ongenoegen ervaarden. Op het moment dat iemand een dergelijk gesprek voert kan hij feedback krijgen ten aanzien van zijn mening over het ongenoegen, waardoor het ongenoegen mogelijk weer getemperd wordt of waardoor de persoon een ander beeld zou kunnen krijgen. Omdat dit de afgelopen drie jaar minder is geweest, denkt mevrouw Van der Sluijs dat mensen meer in hun hoofd zijn gaan zitten waardoor dingen meer geëscaleerd zijn dan normaal gesproken. Mensen gingen zich meer online manifesteren.

Op het moment dat je kan zorgen voor sociale cohesie, zullen de online aangejaagde ordeverstoringen temperen. De sociale cohesie kun je weer terugkrijgen door het terugwinnen van het vertrouwen in de overheid. Er zal een overheid moeten worden gecreëerd die doet wat ze zeggen. Wanneer dat is gebeurd, kun je van strategie veranderen en inzoomen naar andere levels. Daarna kun je het gesprek aangaan met de burgers over normen en waarden.

Nu zijn we veelal bezig met het repressieve van online aangejaagde ordeverstoringen. Er dient te worden afgevraagd wat het maakt dat iemand zich op deze manier manifesteert online. Je zal altijd mensen ertussen hebben die oproepen tot rellen. In de fysieke wereld, toen er nog geen sociale media bestonden, kwamen openbare ordeverstoringen ook voor en dat zul je ook altijd houden. Het gebeurt nu alleen via het internet, omdat die mogelijkheid bestaat. Maar de vraag is waarom wij er op dit moment zoveel last van hebben. Het kan natuurlijk erg massaal worden. De vraag kan worden gesteld op welke manier dit kan worden aangepakt. Volgens mevrouw Van der Sluijs zou dit kunnen door het beteugelen of het bijbrengen van normen en waarden. Dat kun je breed aanpakken, waar het kan beginnen bij het creëren van vertrouwen in de overheid tot het creëren van sociale cohesie. Op scholen kan worden stilgestaan bij de vraag hoe je je online moet gedragen. Je moet wel opletten als overheid dat je niet gaat betuttelen. Je zou dezelfde normstelling moeten hebben in de onlinewereld als in de fysieke wereld. Communicatie kan wel helpen, maar het is iets van de lange adem. We moeten niet de illusie krijgen dat we alles weg kunnen halen.

Mevrouw Van der Sluijs heeft in een gesprek met een medewerker van de gemeente Utrecht, besproken dat het bericht dat de jongen uit Zeist heeft geplaatst, niet enkel een oproep betrof om te gaan rellen. Hij zei: "fuck corona." Dan zit je al met een meningsuiting. Iedereen mag corona vervelend vinden. Oproepen tot rellen is weer iets anders. Het bericht bestaat als het ware uit twee delen. Mevrouw Van der Sluijs vraagt zich af of er niet slechts een gedeelte van het bericht kan worden verwijderd. Dan gaat het alleen over de oproep om te rellen, aangezien dit deel van de oproep ordeverstoringen teweeg kan brengen.

Advies aan burgemeester

Het advies dat mevrouw Van der Sluijs aan de burgemeester zou geven op het moment dat er een opruiend bericht op het internet verschijnt, is dat de burgemeester of de politie allereerst een stop-gesprek zou moeten voeren, nu er nog zoveel onduidelijkheid is over wat wel en niet

kan krachtens het bestuursrecht. Mevrouw van der Sluijs zou adviseren om eerst in gesprek te gaan met die personen en kijken of je het kan doen stoppen. Het kan zo zijn dat er iets heel anders achter zit. Eerst zal moeten worden onderzocht wat er precies aan de hand is. Is het een puber die zich niet bewust is van de gevolgen van de oproep? Is het doelbewust? Er zijn vele redenen te bedenken waarom iemand opruiing via het internet zou plegen. Allereerst zou de gemeente via de zachte kant, communicatie, erachter moeten komen wat er precies aan de hand is. Als dit niet werkt allemaal zou de politie eventueel de persoon kunnen aanhouden. Als het bericht door heel veel mensen wordt gezien zou de burgemeester misschien een noodbevel kunnen uitvaardigen.

Aan Mevrouw Van der Sluijs is tot slot gevraagd of zij aanvullingen heeft op het gesprek. Mevrouw Van der Sluijs heeft toegevoegd dat in afgelopen januari, toen er nog geen uitspraak van de rechter in de zaak van Utrecht was gedaan, zij het advies aan de burgemeester heeft gegeven om, zolang er nog niks bekend is in de jurisprudentie en zolang er nog geen handreiking is verschenen, een terughoudende houding aan te nemen met betrekking tot het experimenteren. Mevrouw Van der Sluijs heeft aangegeven dat de gemeente Den Haag op dit moment wacht tot er zich een geschikte casus voordoet. Wat een geschikte casus dan precies inhoudt, is afhankelijk van de omstandigheden.

Bijlage 10: Interview met de heer J. Valk.

Samenvatting van het interview met de heer J. Valk.

Datum: 6 april 2023

Locatie: Microsoft Teams

Duur interview: 42:40

Introductie

De heer Valk is werkzaam als senior-adviseur Veiligheid bij de gemeente Urk sinds 2022. Voordat hij bij de gemeente kwam werken, werkte hij bij de politie, zowel operationeel-, als beleids- en projectmatig. Zijn taken bestaan uit het adviseren van burgemeesters over alle zaken die de openbare orde en veiligheid betreffen, maar ook het calculeren van veiligheidsbeleid. Daarnaast neemt de heer Valk deel aan regionale- en driehoeksoverleggen.

De online aangejaagde openbare ordeverstoringen waar de heer Valk te maken mee heeft gehad, hebben plaatsgevonden in november 2022. Toen gingen er geruchten rond dat jongeren op een zaterdag gingen rellen op een rotonde in Urk. Deze rotonde is een plek waar jongeren vaak samen komen en vuurwerk afsteken. Deze bijeenkomst was online aangejaagd. Jongeren hebben via het internet anderen opgeroepen om ook te komen en vuurwerk mee te nemen. Een aantal dagen van tevoren is bekend geworden bij de gemeente dat deze bijeenkomst zou plaatsvinden. De avond zelf was het nog een verrassing welke jongeren precies zouden deelnemen. De oproepen hebben geleid tot verstoringen van de openbare orde. Op het terrein werd met zwaar vuurwerk gegooid naar de politie. Er waren ongeveer 150 jongeren bijeengekomen. De gemeente Urk heeft deze ordeverstoring geprobeerd te voorkomen met behulp van bondgenoten. Bondgenoten zijn mensen met veel invloed binnen de gemeenschap. Vaak zijn dit informele leiders die een positieve invloed hebben op anderen. Daarnaast is ook de ouderenwacht ingezet. Dit is een groep volwassenen die op straat loopt, te vergelijken met een soort preventief team. Het is geen politie, maar een groep volwassenen die jongeren kan aanspreken. Van tevoren werd onderzocht door de politie en het openbaar ministerie of er sprake zou zijn van opruiing. In deze zaak heeft het openbaar ministerie iemand aangehouden op verdenking van opruiing. De politie en het openbaar ministerie hebben van tevoren sociale media gemonitord.

De gemeente Urk is in bovengenoemd voorbeeld goed op de hoogte geweest van de risico's die het plaatsen van een oproep tot rellen met zich mee kunnen brengen. Volgens de heer Valk zal de gemeente zich altijd blijven afvragen of zij niet meer hadden kunnen doen of beter moesten communiceren met ouders over het binnen houden van hun kinderen. Er waren namelijk veel jongeren op de rotonde aanwezig tijdens deze ordeverstoring. Sommigen van deze jongeren waren slechts veertien jaar oud. Deze ordeverstoring vond plaats tijdens het sinterklaasfeest. Jongeren waren nog geschminkt als zwarte piet omdat ze daarvoor het sinterklaasfeest hadden gevierd. Ouders van jongeren moeten niet naïef zijn. De heer Valk merkt ook op dat zij misschien meer moeten communiceren met ouders, maar ook communiceren met jongeren. De gemeente zou de jongeren moeten waarschuwen over de gevolgen en de consequenties van online-opruiing. Communicatie met jongeren zou ook averechts kunnen werken, bijvoorbeeld aandacht eraan schenken op scholen kan het ook juist aantrekkelijk maken voor jeugd.

Openbare orde

De heer Valk merkt op dat ‘openbare orde’ een erg breed begrip is. Het eerste element waaraan kan worden gedacht is de openbare orde op straat, dus alles wat onrust kan geven in de publieke ruimte. De heer Valk denkt ook dat de openbare orde gaat over een bepaalde mate van vreedzaam samenleven. Wanneer dit vreedzame samenleven wordt verstoord, zou je kunnen spreken van een verstoring van de openbare orde. Als er online-opruiming plaatsvindt, zou je dat misschien feitelijk als een verstoring van de openbare orde kunnen zien wanneer het in ieder geval tot online escalatie leidt, welke escalatie zich vervolgens kan voortzetten offline.

De heer Valk vindt het lastig om te zeggen of er een openbare orde bestaat in de onlinewereld. Hij zou het onwenselijk vinden om het begrip openbare orde zover te beredeneren. Hij is van mening dat de link moet worden gelegd met het fysieke domein. De reden hiervoor is dat het begrip anders heel ver gaat. Kijk bijvoorbeeld naar alle internet- en Facebookgroepen en de hoeveelheid aan reacties die daar onderkomen. Als dat allemaal bij wijze van spreken verstorend is voor de openbare orde, zou je je moeten afvragen in hoeverre er daadwerkelijk sprake is van een openbare ordeverstoring of over een onfatsoenlijke meningsuiting, die er wel mag zijn. Sommige reacties zijn misschien kwetsend voor mensen. Dergelijke reacties zijn niet stimulerend voor het goed samenleven, maar dat hoeft niet tot allerlei openbare ordeverstoringen te leiden zoals we dat in klassiek opzicht verstaan. Het gaat erom of de gedragingen effect hebben of kunnen hebben op de publieke ruimten en het samenleven. Het samenleven wordt gevormd door de plek waar mensen elkaar ontmoeten. Je zou kunnen beredeneren dat mensen elkaar online ontmoeten, maar dan kom je weer in dezelfde discussie terecht. Deze discussie lijkt voor de heer Valk onbegonnen werk.

Bevoegdheid

De heer Valk denkt dat de burgemeester wel bevoegd is om de openbare orde preventief te handhaven in geval van online aangejaagde ordeverstoringen. Het moet dan wel gaan om een bericht dat naar zijn aard opruiend is. Op het moment dat iemand een opruiend bericht plaatst dat daadwerkelijk tot openbare ordeverstoringen kan leiden, heeft de burgemeester de bevoegdheid om daartegen op te treden. Volgens de heer Valk moet er wel sprake zijn van een bepaalde kans met een bepaalde mate van waarschijnlijkheid.

Experimenteren met bevoegdheden

De heer Valk vindt het toepassen en experimenteren door burgemeesters met hun bestuursrechtelijke bevoegdheden enerzijds goed, en anderzijds onwenselijk. Het is onwenselijk dat iedere burgemeester op zichzelf bevoegdheden gaat toetsen. Er zou nieuwe wetgeving moeten komen of een goede bezinning van de burgemeester als het gaat om de online aangejaagde openbare ordeverstoringen. De heer Valk kan de burgemeesters die aan het experimenteren zijn wel begrijpen. Maar het is wenselijk dat dit vraagstuk meer op fundamenteel en staatsrechtelijk niveau wordt uitgezocht.

De heer Valk is van mening dat er een nieuwe wet in formele zin moet komen voor burgemeesters om online aangejaagde ordeverstoringen te handhaven. De wetgever heeft bij het invoeren van de wet niet alles bedacht wat wij nu zien. De heer Valk doelt dan op de onlinewereld. We kunnen niet zover gaan dat wij de bepalingen zo uitgebreid gaan toepassen, dat wij buiten de oorspronkelijke bedoeling van de wetgever komen. Er zit een bepaalde grens aan het analoog toepassen van wetgeving.

De heer Valk vindt het aanpassen van de APV zoals is gedaan in de gemeente Almelo, ingaan tegen de geest van de wet en de geest van hoe ons rechtsstelsel bedoeld is. De APV-bepaling, artikel 2:1b van de APV van Almelo, is onwenselijk naar de mening van de heer Valk. Het is niet wenselijk dat de uitingsvrijheid in een APV wordt geregeld. Daarnaast zit er een bepaalde mate van onbepaaldheid in artikel 2:1b van de APV van Almelo. Het gaat om bepaalde uitingen ‘die kunnen leiden tot’. Er is hier sprake van een moeilijk aan te tonen causaal verband tussen de uiting en de verstoringen van de openbare orde. Daarnaast is het onwenselijk dat er geen rechtelijke toetsing plaatsvindt bij het toepassen van deze bepaling, terwijl er feitelijk allerlei uitingen aan banden gelegd kunnen worden.

De casus in Utrecht, waarbij er een last onder dwangsom is opgelegd aan een jongen vanwege het plaatsen van een oproep, is een ander geval volgens de heer Valk. De heer Valk vindt dat indien er een last onder dwangsom wordt opgelegd vanwege een online-oproep, het moet gaan om bewoordingen die naar haar aard orde verstorend kunnen werken. Het moet niet zo zijn dat er een last onder dwangsom wordt opgelegd aan iemand, omdat hij dergelijk gedrag eerder heeft vertoond. Er dient zuiver te worden gekeken naar de oproep en dan met name de aard van de bewoordingen van die oproep. Stel dat er een grote ordeverstoring zou plaatsvinden zoals wij dat in het buitenland ook wel zien. Te denken valt aan de Arabische lente. Op een gegeven moment komt er geweld aan te pas. Het zou naar de mening van de heer Valk slecht zijn als een burgemeester zou kunnen zeggen: ‘‘iemand roept op tot demonstreren, en in deze context is dat orde verstorend omdat er de vorige keer geweld is gebruikt.’’ Dat zou de heer Valk problematisch vinden. In dat geval zou je namelijk de context gebruiken om een bepaalde oproep onmogelijk te maken. Dat zou niet mogen kunnen. Zelfs niet bij iemand die wellicht ook daarvoor heeft bijgedragen aan de openbare ordeverstoring. Iemand moet uiteindelijk beoordeeld worden op de gedraging waar het dan om gaat, en niet om de eerdere gedragingen. Kortom, bij het opleggen van een last onder dwangsom dient er te worden gekeken naar de gedraging zelf en niet naar wat er zou kunnen gebeuren naar aanleiding van eerdere gebeurtenissen. Naar verwachting moet de oproep, gezien de aard van de bewoordingen, ordeverstoringen teweeg kunnen brengen.

Het noodbevel zou je kunnen inzetten om de openbare orde te handhaven indien deze dreigt te worden verstoord door online gedragingen, maar dat is wel erg moeilijk te organiseren volgens de heer Valk. Op het moment dat mensen elkaar via het internet gaan uitdagen, zou je wellicht een noodbevel kunnen inzetten. Je zou in dat bevel iets kunnen opnemen dat het onmogelijk maakt om elkaar op een bepaalde manier uit te dagen. Je zit wel met de vragen: wanneer is het een discussie die gevoerd mag worden en wanneer wordt het een verstoring van de openbare orde? Voor wie geldt het noodbevel, gezien de gemeentegrens van Urk? Voor welke accounts geldt het noodbevel?

Driehoeksoverleg

De heer Valk kijkt positief aan tegen de inzet van het driehoeksoverleg. Het valt hem op dat vooral het openbaar ministerie gefocust is op de toepassing van het strafrecht, de politie is min of meer uitvoerend en de gemeente weet meer over het bestuursrecht. De heer Valk zou behoefte hebben aan een persoon binnen het driehoeksoverleg die juridisch gezien meer een overkoepelende en overschrijdende blik heeft. Een persoon die de grenzen opzoekt tussen de rechtsgebieden. De heer Valk denkt dat daar de uitdagingen zitten. Is er sprake van het strafrecht of het bestuursrecht en zou dat samen kunnen vallen? Wellicht biedt het civiele recht uitkomsten. Op dit punt valt er winst te behalen. Verder is de samenwerking binnen de driehoek prima volgens de heer Valk. Het openbaar ministerie blijft focussen op de toepassing

van het strafrecht, waardoor zij niet altijd weten wat er binnen het bestuursrecht mogelijk is wat betreft handhaving.

De heer Valk heeft ervaring met het driehoeksoverleg. De heer Valk is van mening dat je binnen het overleg een mooie gezamenlijke lijn kan afspreken. Als er aanwijzingen zijn dat de openbare orde kan worden verstoord, merk je wel dat iedereen binnen de driehoek in dezelfde stand zit en dat iedereen meedenkt over de handhaving van de openbare orde. Het openbaar ministerie gaat nadenken over de vraag of er sprake is van een strafbaar feit. De politie gaat zich richten op het monitoren van sociale media. Binnen de driehoek kunnen de drie partijen elkaar enorm versterken. Je kan binnen het overleg ook een strategie afspreken, bijvoorbeeld over de communicatie. Hoe communiceer je bijvoorbeeld over een aanhouding?

Aan de heer Valk is de vraag gesteld op welke wijze het driehoeksoverleg daadwerkelijk kan bijdragen aan het handhaven van de openbare orde in geval van online-opruiming. Hij heeft hierop geantwoord dat de driehoek nog meer de grensvlakken kan opzoeken en kan kijken of het straf- en bestuursrecht kunnen worden gecombineerd. Om dit te kunnen doen heb je wel een overkoepelende blik nodig. Je zou ook winst kunnen boeken op het moment dat je een communicatiestrategie gaat afspreken. Het gaat dan om afspraken hoe je naar buiten treedt als driehoek. Afgesproken kan worden dat de gemeente iets communiceert over een bepaald onderwerp, dat twee uren later de politie een bericht schrijft hierover en dat het openbaar ministerie vervolgens communiceert over de vervolging van de verdachte. Dan geef je een duidelijk signaal af als overheid. Je moet afstemmen welke rol iedereen daarin pakt. De gemeente c.q. de burgemeester kan meer vertellen over de preventie en zich richten tot de samenleving. Zij kunnen mensen op hun verantwoordelijkheid wijzen. De politie kan meer een normerende houding aannemen en het openbaar ministerie kan concreet spreken over bepaalde strafzaken. Kortom, de communicatie van de driehoek naar buiten toe en het combineren van interventies van het bestuurs- en strafrecht zou uitkomsten kunnen bieden.

Communicatie

Communicatie is goed en helpt altijd. Jaren geleden was er veel ophef in een (andere) gemeente over de komst van een asielzoekerscentrum. Deze ophef werd geuit via het internet. Tijdens een bewonersbijeenkomst die werd georganiseerd in een gemeente, stond de burgemeester bij de ingang en gaf alle bewoners een hand. De heer Valk vond dit erg sterk van de burgemeester. De burgemeester maakte in dit voorbeeld verbinding en contact met de deelnemers van de bewonersbijeenkomst. Door het geven van een hand, ervaren de mensen persoonlijk contact. De inwoners zijn daardoor minder geneigd om de openbare orde te verstoren. Je gaat vaak anders om met de mensen die je persoonlijk kent. Door het geven van een hand en het kennismaken, haal je mensen uit de anonimiteit die je op het internet hebt. Doordat de inwoners de burgemeester hebben ontmoet, voelt het voor de inwoners niet meer zo anoniem om de openbare orde te verstoren. Je bent gekend, je wordt gezien en mensen wegen hun daden en woorden toch anders af als ze iemand persoonlijk kennen.

Soms moet je als burgemeester stevige taal gebruiken, maar het moet wel goed in verhouding blijven met de rol van burgervader. Bij openbare ordeverstoringen gaat er vaak een bepaalde maatschappelijke onrust vooraf, soms niet, maar vaak wel. Daarin kan de burgemeester al heel veel betekenen. Zowel in de ‘aanloophase’ als de ‘warme fase’. Een goed voorbeeld is de casus over het ‘koffiedrinken’. Met deze oproep werd opgeroepen tot demonstraties. De burgemeester van Leiden is daarna op een plein gaan staan en heeft letterlijk koffiegedronken samen met een paar wijkagenten. Hij ontving de mensen met koffie op het plein. Niemand is toen gaan rellen. Je kan denken als burgemeester: ‘de oproep is koffiedrinken, ik neem dat

serieus. Ik sta er.” Op deze manier laat de burgemeester ook zien dat hij bepaalde zorgen serieus neemt. Als de burgemeester allemaal bevoegdheden gaat toepassen krijgt hij steeds meer de rol van crimefighter. En dat is op zekere hoogte goed, maar het moet nog wel in balans zijn met de rol als burgervader.

De heer Valk heeft tot nog toe geen ervaring met zaken waarin de burgemeester contact heeft opgezocht met de opruiers en het gesprek met hem is aangegaan. Hij denkt wel dat dat zou kunnen bijdragen aan de handhaving. Hij denkt dat de gemeente dat in de toekomst meer zou kunnen toepassen. Je kunt gesprekken voeren met opruiers maar ook met hun omgeving en de samenleving. Door het voeren van gesprekken kunnen de opruiers gaan inzien waarom de politie heeft ingegrepen. Mensen hebben soms niet eens kwade intenties. Ze denken misschien dat het leuk zou kunnen zijn. Het komt voor dat de mensen nooit de bedoeling hebben gehad om ordeverstoringen teweeg te brengen. De gemeente kan dan toelichten wat de gevolgen kunnen zijn van het plaatsen van opruiende berichten op sociale media, door uit te leggen dat dergelijke situaties zich eerder hebben voorgedaan en dat zij rekening moeten houden met de effecten van de berichten. Als iedereen gehoor geeft aan de oproep zullen er veel problemen ontstaan. Door het voeren van gesprekken met de opruiers ontstaat er begrip voor elkaar. Het blijft belangrijk om mens tot mens te spreken en elkaar te wijzen op verantwoordelijkheden. Dat is anders dan een koude brief of een last onder dwangsom. Dat is soms ook nodig, maar juist deze combinatie kan helpen.

Civielrecht

De heer Valk vindt het een lastige vraag om te beantwoorden in hoeverre het civiele recht uitkomsten kan bieden. Je bent hierbij erg afhankelijk van hoe je het internet en de providers ziet. Als je deze ziet als een soort “straat”, zal het erg ingewikkeld worden om het civiele recht toe te passen. Dan is het eigenlijk een publieke ruimte, waar bij wijze van spreken een spandoek hangt. Mag dat spandoeken er dan wel of niet hangen? Maar als je het internet echt ziet als een domein waar iemand ook eigen spelregels mag bepalen, de aanbieder van zo'n platform bijvoorbeeld, dan is het weer anders. De heer Valk ziet het als een hele fundamentele discussie. Op het moment dat er echt strafbare content wordt geplaatst is het evident om het van het internet af te halen. Het wordt anders als de content puur ongewenst is maar niet strafbaar. Als je spreekt over zeer ongewenste content, lijkt de civielrechtelijke weg uitkomsten te bieden, al blijft dan de vraag waar daar de grens ligt.

Advies aan burgemeester

De vraag is gesteld aan de heer Valk welk advies hij de burgemeester zou geven op het moment dat er via het internet een oproep wordt geplaatst die de openbare orde mogelijk kan verstoren in de gemeente Urk. Zijn antwoord hierop luidt als volgt. Allereerst zou de heer Valk onderzoeken of het bericht in kwestie strafbaar is door de bewoordingen te toetsen aan artikel 131 van het Wetboek van Strafrecht. Het openbaar ministerie zou kunnen uitzoeken of zij het opportuun vindt om deze persoon strafrechtelijk te vervolgen. Binnen de driehoek dient worden te overlegd welk doel zij willen bereiken. Afhankelijk van het doel kan worden beslist of wordt gekozen voor de strafrechtelijke weg of juist het voeren van een gesprek met de persoon. In het gesprek kan aan de persoon worden gevraagd om het bericht te verwijderen. Als hij zou weigeren om de berichten te verwijderen, kan worden gekozen voor de civielrechtelijke weg.

In andere woorden, de heer Valk zou adviseren aan de burgemeester om samen te werken met de driehoek en te onderzoeken welk effect het geplaatste bericht kan hebben. Maar ook om te kijken naar de persoon en diens achtergrond. Afhankelijk van deze omstandigheden kan

worden beoordeeld welk middel het meest gepast is. Indien het een first-offender van veertien jaar betreft, kan een gesprek met de ouders al voldoende zijn om het beoogde doel te bereiken. Het zou effectief zijn als de persoon een tegenbericht zou plaatsen op sociale media, waarin staat vermeld dat de oproep niet zo was bedoeld. Op het moment dat je te maken hebt met recidive op het gebied van opruiing, kun je kiezen voor de hardere weg en voor strafrechtelijke vervolging. Daarbij kan men ook kijken naar (aanvullende) bestuurlijke maatregelen die effect sorteren.

In beide gevallen kan de burgemeester naar communiceren naar haar inwoners toe over de online gebeurtenissen en over de aanpak hiervan door de gemeente, de politie en het openbaar ministerie. Mensen zijn zich vaak ook niet bewust van de effecten van het grote bereik van sociale media. Als je iets in de supermarkt roept, word je meestal aangesproken en word je niet zomaar aangehouden door de politie. Op het internet is dat anders vanwege het grote bereik.

Bijlage 11: Beroepsproduct

In deze bijlage treft u het beroepsproduct dat is opgesteld naar aanleiding van het geschreven onderzoeksrapport. Het beroepsproduct bestaat uit een adviesbrief aan het CCV. Het advies gaat over de handhavingsmogelijkheden van burgemeesters wanneer de openbare orde dreigt te worden verstoord door uitlatingen via het internet. Daarnaast is een infographic opgesteld waarin het advies op een overzichtelijke wijze is weergegeven.

Advies

1. Overzicht advies

De aanleiding voor het schrijven van dit advies is de discussie rondom de bevoegdheden van de burgemeester bij het handhaven van de openbare orde indien deze dreigt te worden verstoord door uitlatingen via het internet en in het bijzonder de functie van het driehoeksoverleg hierin. Om dit advies te kunnen schrijven is onderzoek gedaan naar de vraag op welke wijze burgemeesters de openbare orde kunnen handhaven indien deze dreigt te worden verstoord door uitlatingen via het internet.

Dit advies zal worden ondersteund met een infographic en is gevormd op basis van rechtsbronnen-, literatuur- en empirisch onderzoek. Allereerst zal worden ingegaan op de functie van het driehoeksoverleg. Toegelicht zal worden op welke manier het driehoeksoverleg kan bijdragen aan het handhaven van de openbare orde indien deze dreigt te worden verstoord door uitlatingen via het internet. Vervolgens wordt ingegaan op de rol van het strafrecht. Hieronder volgt een stappenplan die burgemeesters kunnen gebruiken om in te schatten of een bepaalde oproep via sociale media kan worden gekwalificeerd als opruiing zoals bedoeld in artikel 131 van het Wetboek van Strafrecht. Daarna zal worden ingegaan op de mogelijkheden die communicatie met zich meebrengt om de openbare orde te handhaven indien deze dreigt te worden verstoord door online oproepen. Tot slot zal kort worden ingegaan op de inzet van de bestuursrechtelijke bevoegdheden.

2. Driehoeksoverleg

In de wet staat dat de burgemeester, het hoofd van de politie en het openbaar ministerie met elkaar overleg voeren over de taakuitvoering van de politie en over het beleid ten aanzien van de taakuitvoering van de politie. Dit wordt het driehoeksoverleg genoemd. Het driehoeksoverleg is noodzakelijk voor het aanpakken van online aangejaagde openbare ordeverstoringen. Het zou van meerwaarde kunnen zijn om interventies vanuit het bestuursrecht en het strafrecht te combineren.

De politie heeft veel mogelijkheden om op het internet te monitoren. Binnen het driehoeksoverleg zou de politie de opgedane kennis over actuele trends die zich voordoen op sociale media kunnen delen met de burgemeester. Het op de hoogte brengen van de burgemeester over de trends op sociale media zou ook kunnen door middel van het uitbrengen van een bestuurlijke rapportage.

3. Strafrecht

Niet elke oproep op sociale media die tot ordeverstoringen kan leiden, levert een strafbaar feit op. Als er sprake is van een strafbaar feit kan de officier van justitie de persoon opsporen en vervolgen. Hieronder volgt een stappenplan zodat kan worden ingeschat of er sprake is van een strafbare opruiing via sociale media.

1. Zijn de berichten op sociale media mondeling, bij geschrift of afbeelding verspreid? (Hieronder zijn begrepen tekstberichten op internet en sociale media). Ja? Volgende vraag. Nee? Niet aan de delictsomschrijving is voldaan.
2. Wordt er met de geplaatste berichten op sociale media opgeroepen tot enig strafbaar feit of tot gewelddadig optreden tegen openbaar gezag? Bijvoorbeeld: openlijke geweldpleging, mishandeling, vernieling, doodslag, etc. Ja? Volgende vraag. Nee? Niet aan de delictsomschrijving is voldaan.
3. Heeft de ordeverstoorder de aanmerkelijke kans aanvaard dat hij met het plaatsen van de berichten op sociale media zou opruien tot enig strafbaar feit? Ja? Volgende vraag. Nee? Niet aan de delictsomschrijving is voldaan.
4. Zijn de berichten op sociale media in het openbaar geplaatst? Hulpvragen hierbij: <i>Zijn de opruiende uitlatingen gericht tot het publiek? (Dit kan het geval zijn wanneer het account veel volgers heeft.)</i> <i>Zijn er linkjes van de opruiende uitlatingen/het account gedeeld met anderen?</i> <i>Hebben de verbalisanten eenvoudig toegang kunnen krijgen tot de opruiende uitlatingen?</i> Ja? Er zou sprake kunnen zijn van een strafbare opruiing. Nee? Niet aan de delictsomschrijving is voldaan.

P.S: het is aan de rechter om te bepalen of er sprake is van opruiing. Dit stappenplan geeft geen garanties, enkel richtlijnen die zijn geselecteerd uit recente Nederlandse jurisprudentie.

4. Communicatie

Uit het onderzoek is gebleken dat de inzet van communicatie veel uitkomsten kan bieden voor burgemeesters om de openbare orde te handhaven in geval van online aangejaagde ordeverstoringen. Hieronder volgt een toelichting van de verschillende manieren waarop de burgemeester de communicatie kan inzetten.

Op het moment dat het onbekend is wie de persoon is achter de opruiende uitlatingen via het internet, kan worden gekozen voor onlinecommunicatie door de burgemeester, waarbij de burgemeester gebruik zou moeten maken van een herkenbaar profiel op sociale media. Naar verwachting zal echter offlinecommunicatie de meeste uitkomsten bieden. In het gesprek (online of offline) kan worden gevraagd of hij of zij zich wel bewust is van de gevolgen die het plaatsen van een dergelijke oproep met zich mee kunnen brengen. Vervolgens kan worden gevraagd of hij de oproep van het internet zou willen halen en of hij een tegenbericht wil publiceren.

Voorbeeld:

“Goedemiddag, ik zie dat u een bericht heeft geplaatst op Facebook waarin u oproept om te komen rellen op het Zaailand in Leeuwarden op 1 juli 2023. Bent u bewust van de mogelijke gevolgen die deze oproep kan hebben voor de rust in de samenleving? Ik zou u willen vragen om de oproep van het internet te verwijderen. Ik zou ook met u een fysiek gesprek willen aangaan om het met u hierover te hebben.

...

Bedankt voor het verwijderen van deze oproep. U zou de gemeente Leeuwarden erg helpen als u op uw Facebookpagina een bericht plaatst waarin staat vermeld dat de oproep na een

gesprek met de burgemeester is verwijderd en dat er geen rellen mogen plaatsvinden op het Zaailand.''

In bovengenoemd voorbeeld neemt de burgemeester de rol van burgervader aan. Deze methode zal lang niet altijd effect hebben. Daarom kan de burgemeester, afhankelijk van de omstandigheden, een meer repressieve houding aannemen. Deze burgemeester zou deze taak ook uit handen kunnen geven aan jongerenwerk, sleutelfiguren of bondgenoten.

Naast het voeren van gesprekken met de ordeverstoorder zelf, is het belangrijk om de focus te leggen op de personen die mogelijk gehoor kunnen geven aan de oproepen. Binnen de samenleving dient bewustwording te worden gecreëerd over online aangejaagde ordeverstoringen. De samenleving dient te worden gewaarschuwd over de risico's van het plaatsen van opruiende berichten op het internet.

Om dit punt te realiseren zal de samenwerking moeten worden opgezocht met het openbaar ministerie en de politie. De driehoek zal een duidelijk signaal moeten afgeven naar de inwoners van de gemeente toe. Er kan een strategie worden afgesproken over de communicatie via sociale media over online aangejaagde ordeverstoringen. Hieronder volgt een voorbeeld:

Burgemeester	Via bijvoorbeeld Facebook, LinkedIn, Twitter, Instagram.	Recent is er opgeroepen via Telegram om de orde te verstoren in de gemeente Leeuwarden. De burgemeester is voor de handhaving van de openbare orde en daarom is de burgemeester het gesprek aangegaan met de persoon die de inhoud van de oproep online heeft gezet.
Politie	'' ''	Het publiceren van oproepen om te rellen in een gemeente kan een strafbaar feit opleveren, te weten opruiing. Het lijkt misschien onschuldig, maar een dergelijke oproep kan snel worden verspreid en kan grote gevolgen met zich meebrengen voor de maatschappelijke veiligheid. De politie heeft veel zicht op wat er wordt geplaatst op het internet, dus denk goed na voordat je een bericht publiceert.
Officier van justitie	'' ''	De officier van justitie heeft een paar weken geleden een verdachte laten aanhouden in verband met een verdenking van opruiing. De verdachte zal binnenkort verantwoording moeten afleggen aan de politierechter van de rechtbank Noord-Nederland.

Hierboven is beschreven hoe de communicatie via sociale media kan verlopen. Een andere mogelijkheid is het offline communiceren door de burgemeester met de inwoners van de gemeente.

- *Veiligheidsvoorlichtingen op scholen over online aangejaagde ordeverstoringen*
- *Deur-aan-deur informatie verspreiden over online aangejaagde ordeverstoringen*
- *Bewonersbijeenkomsten organiseren over maatschappelijk ongenoegen, waar de burgemeester contact maakt met de inwoners.*

Online aangejaagde ordeverstoringen worden vaak veroorzaakt door een bepaalde mate van maatschappelijke onrust. Het is als overheid zijnde belangrijk om aandacht te besteden aan

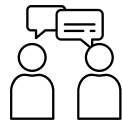
het vertrouwen door de burgers in de overheid. Als de sociale cohesie wordt versterkt, kan het zijn dat online aangejaagde ordeverstoringen zullen afnemen.

5. Experimenteren met bestuursrechtelijke bevoegdheden

Er bestaat discussie over de bevoegdheid van de burgemeester om op te treden in geval van online aangejaagde ordeverstoringen. Ondanks deze discussie zijn veel respondenten in dit onderzoek het erover eens dat de burgemeester wel zou moeten blijven experimenteren met de inzet van de bestuursrechtelijke bevoegdheden. Het doel hiervan is het creëren van jurisprudentie zodat de noodzaak ervan wordt ingezien om een nieuwe wet in formele zin te maken. Deze nieuwe wet in formele zin zou kunnen zien op het wel of niet handhaven door de burgemeester ingeval van online aangejaagde ordeverstoringen. Daarnaast zorgt de jurisprudentie ervoor dat er meer duidelijkheid bestaat over de grens aan het toepassen van de bestuursrechtelijke bevoegdheden in de onlinewereld. De grondrechten van de burgers, waaronder de vrijheid van meningsuiting, dienen wel blijven te worden gerespecteerd. De burgemeester mag de grondrechten van burgers niet inperken. Het advies is om af te wachten wat de rechter zal bepalen over artikel 2:1b van de APV in Almelo.

HET HANDHAVEN VAN ONLINE AANGEJAAGDE ORDEVERSTORINGEN

- Face to face of via social media
- Vragen om oproep te verwijderen en publiceren tegenbericht
- De aard van het gesprek aanpassen naar de omstandigheden: in de rol van 'burgervader' of 'crimefighter'
- Via burgemeester, sleutelfiguren, jongerenwerk of bondgenoten



Communicatie met ordeverstoorder

Driehoeksoverleg

Strafrecht: opruiing



Mogelijkheden burgemeesters

Bestuursrecht

Communicatie met inwoners

- Experimenteren met bestuursrechtelijke bevoegdheden om jurisprudentie te creëren
- Afwachten jurisprudentie APV in Almelo



- Afspreken strategie binnen de lokale driehoek
- Publiceren informatie over casuïstiek
- Organiseren veiligheidsvoorlichtingen
- Deur-aan-deur informatie verspreiden over online aangejaagde ordeverstoringen
- Bewonersbijeenkomsten organiseren over maatschappelijk ongenoegen, waar de burgemeester contact maakt met de inwoners.
- Terugwinnen vertrouwen in de overheid



- Is de content mondeling, bij geschrift of afbeelding verspreid? (Hieronder zijn begrepen tekstberichten op internet en social media).
- Wordt er met de geplaatste content opgeroepen tot enig strafbaar feit of tot gewelddadig optreden tegen openbaar gezag? Bijvoorbeeld: openlijke geweldpleging, mishandeling, vernieling, doodslag, etc.
- Heeft de ordeverstoorder de aanmerkelijke kans aanvaard dat hij met het plaatsen van de content zou opruien tot enig strafbaar feit?
- Is de content in het openbaar geplaatst?

