

WODC

4 | 24

Justitiële verkenningen

**Onrust is van
alle tijden.
50 jaar *Justitiële
verkenningen***



verschijnt 4 maal per jaar • jaargang 50 • december



Zicht op de toekomst

Lokale ordehandhaving in een veranderende digitale wereld

*Willem Bantema en Wouter Stol**

Dit artikel bespreekt de ontwikkelingen rondom ‘online aangejaagde ordeverstoringen’ en de invloed daarvan op de rol van de burgemeester. In de toekomst zullen dit soort ordeverstoringen niet alleen offline, maar steeds vaker ook online plaatsvinden. Burgemeesters hebben veel bevoegdheden op het gebied van openbare orde, maar ze kunnen niet preventief online ingrijpen. Het artikel kijkt eerst terug naar de afgelopen vijftien jaar en bespreekt vervolgens twee toekomstscenariò's. In het eerste scenario heeft de burgemeester geen online bevoegdheden en is hij afhankelijk van andere instanties. In het tweede scenario heeft de burgemeester wel de bevoegdheid om met online maatregelen verstoringen te bestrijden. De toekomst van de (online) openbare-ordehandhaving heeft invloed op de gezagspositie van de burgemeester en op de openbare orde en veiligheid. Toekomstige keuzes hebben ook gevolgen voor de balans tussen privacy en veiligheid en voor de invloed die grote techbedrijven op lokale besturen hebben.

Stand van zaken anno 2024

Over wat de burgemeester kan doen bij ‘online aangejaagde ordeverstoringen’ is discussie gaande, tot in politiek Den Haag, waar zelfs een rondetafelgesprek in de Tweede Kamer daarover plaatsvond.¹ Na Project X in Haren werd duidelijk dat wat mensen doen op sociale media de fysieke openbare orde kan raken (Commissie ‘Project X’ Haren

* Dr. W. Bantema is lector Bestuur en Veiligheid in een Digitaliserende Samenleving aan de Thorbecke Academie/NHL Stenden Hogeschool. Prof. dr. W.Ph. Stol is lector Cybersafety aan de NHL Stenden Hogeschool en de Politieacademie, bijzonder hoogleraar Politiestudies aan de Open Universiteit en Operationeel Specialist Politie-eenheid Noord-Nederland.

1 Zie www.tweedekamer.nl/kamerstukken/wetsvoorstellen/detail?id=2021Z21866&dossier=35944, geraadpleegd op 24 september 2024.

2013). De COVID-19-crisis maakte deze relatie nog eens extra duidelijk. Zo waren er hevige avondklokrellen die via sociale media georganiseerd werden (Moors e.a. 2022). Inmiddels werd het fenomeen gedefinieerd als ‘online aangejaagde ordeverstoringen’ (Bantema e.a. 2020, p. 10) en waren er bestuurlijke experimenten om te kijken of de burgemeester ook preventief online kan ingrijpen om oproer op sociale media te laten stoppen (Bantema e.a. 2022). Bestuursrechtelijke experimenten in Utrecht² en Amsterdam³ hebben bijgedragen aan agendering van het thema, maar resulteerden nog niet in juridisch succes. Anno 2024 hebben burgemeesters dus geen (erkende) bevoegdheid om preventief online op te treden. De landsadvocaat heeft laten weten dat er wel privaatrechtelijke mogelijkheden zijn, alsook strafrechtelijke, bijvoorbeeld bij opruiing.⁴ Hoewel de bestuursrechtelijke aanpak niet geheel uitgesloten is, lijkt regelgeving via de algemene plaatselijke verordening (APV) niet haalbaar, want grondrechten mogen niet via een lokale verordening ingeperkt worden.

We vermoeden dat in 2025 wordt vastgesteld dat ook artikelen van de Gemeentewet (rond art. 172) niet gebruikt kunnen worden voor de lokale aanpak van online aangejaagde ordeverstoringen. Ook bijna dertien jaar na Project X Haren zijn burgemeesters verantwoordelijk voor de openbare orde en veiligheid, maar online niet bevoegd om daartegen op te kunnen treden.

Met twee scenario’s schetsen we wat het wel of niet online bevoegd zijn inzake online aangejaagde ordeverstoringen betekent voor de positie van de burgemeester in het lokale veiligheidsbeleid.

Twee scenario’s

Scenario 1. Burgemeester heeft geen bevoegdheden om online op te treden

Het is 2035. In verschillende rechtszaken is duidelijk geworden dat wanneer een oproep vanuit een andere gemeente plaatsvindt burgemeesters bevoegdheden mogen inzetten als er een openbare-ordepro-

² Rb. Midden-Nederland 25 januari 2023, ECLI:NL:RBMNE:2023:375, RNL 2023/685764.

³ Rb. Amsterdam 25 april 2024, ECLI:NL:RBAMS:2024:2351.

⁴ Brief van de Minister van Justitie en Veiligheid aan de Tweede Kamer inzake online aangejaagde openbare-ordeverstoringen, 14 mei 2024, *Kamerstukken II* 2023/24, 36200 VI, nr. 150.

bleem in hun gemeente wordt verwacht. Tot 2028 was er veel discussie over online bevoegdheden van burgemeesters. Uiteindelijk is besloten om burgemeesters geen wettelijke bevoegdheid te geven om preventief online in te grijpen. Dit betekent dat burgemeester bij openbare-ordehandhaving afhankelijk zijn van de medewerking van socialemediaplatforms en landelijke veiligheidsdiensten. De burgemeester richt zich uitsluitend op fysieke effecten in de openbare orde. Digitalisering speelt een grotere rol dan in 2025. Maar in de praktijk blijkt het nog altijd lastig om snel in te grijpen bij online signalen (en organisatie) van ordeverstoringen. De landelijke en internationale lijnen zijn traag en vaak ineffectief. Burgemeesters die eerder werden gezien als 'crimefighters' hebben een meer ceremoniële functie gekregen en het burgemeestersgezag is daardoor afgezwakt. Naast online aangejaagde ordeverstoringen, ontstaan er ook hybride vormen. Met name op het terrein van 'augmented reality' lopen de online en offline orde door elkaar. Inwoners bewegen zich door het fysieke domein van gemeenten en zien tegelijkertijd virtuele aspecten. Dit leidt tot nieuwe vormen van ordeverstoringen waarbij nieuwe conflicten ontstaan en niet altijd duidelijk sprake is van een fysiek effect. De burgemeester moet machteloos toezien hoe steeds vaker conflicten ontstaan in deze nieuwe 'wereld', ook als te verwachten is dat die hun weerslag vinden op de fysieke wereld waarover de burgemeester wel geacht wordt te waken.

Scenario 2. Burgemeester heeft bevoegdheden om op te treden

Het is 2035. De discussie over bevoegdheden van burgemeesters is beslecht. Wanneer sprake is van een openbare-ordeverstoring kan de burgemeester inwoners een tijdelijk verbod opleggen om bepaalde uitingen te doen die de orde verstoren. Bij herhaald gedrag kan iemand tijdelijk de toegang tot sociale media of tot hybride digitale ruimten (augmented reality) worden onttrokken. De burgemeester is daartoe bevoegd wanneer de ordeverstoringen effect hebben in zijn gemeente. In de meeste gevallen hoeven burgemeesters niet in actie te komen, ook wijkagenten, boa's en buurtwachten zijn actief in deze hybride virtuele en offline werelden. De functie van digitaal wijkagent is opgeheven, omdat agenten grote delen van hun dagelijks leven online zijn of geacht worden ook in online of hybride ruimten hun werk te doen. Burgemeesters spelen een belangrijke rol op het terrein van openbare orde en veiligheid, maken volop gebruik van AI in de

monitoring van online omgevingen, kunnen platformen dwingen snel iets offline te halen, en kunnen gericht en snel maatregelen opleggen aan inwoners. Burgemeesters werken onderling nauw samen. De online monitoring is ondergebracht bij de politie (onder gezag van de burgemeester) en er is een inwonerspanel dat steekproefsgewijs zaken die zich hebben voorgedaan doorneemt en de gemeenteraad hierover adviseert. Door forse investeringen is bij de politie de expertise op het terrein van openbare orde sterk toegenomen. Met het burgerpanel tracht de gemeente de kans op privacyinbreuken en censuur te beperken, zodat de online handhaving niet leidt tot een vicieuze cirkel van wantrouwen en daardoor meer online aangejaagde ordeverstoringen. Er is nog veel discussie over ongelijke interpretatie van de Gemeentewet door verschillende burgemeesters, maar door jurisprudentie wordt een steeds grotere uniformiteit bereikt.

Herwinnen van lokale autonomie

Veel factoren beïnvloeden de toekenning van online bevoegdheden aan burgemeesters. De keuze om wel of niet bevoegdheden toe te kennen bepaalt de balans tussen privacy en veiligheid en beïnvloedt tevens de positie, of zo men wil, de macht van de burgemeester. Er zijn argumenten denkbaar voor en tegen lokale regulering, maar ook dient discussie gevoerd te worden over de mate van lokale invloed in relatie tot de macht van grote internationale techbedrijven (Passchier 2024; Schaake 2024). Niets doen kan gaandeweg zorgen voor minder lokale zeggenschap en meer macht voor grote techbedrijven. Bestuurlijke vernieuwing over nieuwe vormen van ordehandhaving zou een manier kunnen zijn om de lokale autonomie te versterken en daarmee de discussie over de relatie tussen privacy en veiligheid in een digitaliserende samenleving dicht bij de alledaagse leefwereld van mensen te houden.

Literatuur

Bantema e.a. 2020

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

Bantema e.a. 2022

W. Bantema, S. 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*, Onderzoeksgroep Cybersafety, Thorbecke Academie/NHL Stenden Hogeschool 2022.

Commissie 'Project X' Haren 2013

Commissie 'Project X' Haren, *Twee werelden: you only live once. Hoofdrapport*, 2013.

Moors e.a. 2022

H. Moors e.a., *'Avondklokrellen': lokale dynamiek in een mondiale crisis. Analyse van de voedingsbodem van de ordeverstoringen in vier Noord-Brabantse steden*, Rijksuniversiteit Groningen 2022.

Passchier 2024

R. Passchier, *De vloek van Big Tech. De juridisch-technologische wortels van constitutioneel verval en digitaal feodalisme* (oratie OU Heerlen), Den Haag: Boom 2024.

Schaake 2024

M. Schaake, *De tech coup. Hoe tech is gaan regeren en we de macht weer terugwinnen*, Amsterdam: Atlas Contact 2024.