

## Burgemeesters in cyberspace



# Burgemeesters in cyberspace

Handhaving van de openbare orde door bestuurlijke maatregelen in een digitale wereld

W. Bantema  
S.M.A. Twickler  
S.A.J. Munneke  
M. Duchateau  
W.Ph. Stol



rijksuniversiteit  
groningen

In opdracht van:  
Programma Politie & Wetenschap

Omslagbeeld:  
Tymo Grijpma

Ontwerp:  
Mediaeval Tekst en Vorm & Martien Frijns

ISBN: 9789012403245  
NUR: 600

Realisatie:  
Sdu, Den Haag

© 2018 Politie & Wetenschap, Apeldoorn; NHL Stenden Hogeschool, Leeuwarden;  
Rijksuniversiteit Groningen, Groningen

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opname of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16b Auteurswet 1912 juncto het Besluit van 20 juni 1974, Stb. 351, zoals gewijzigd bij Besluit van 23 augustus 1985, Stb. 471 en artikel 17 Auteurswet 1912, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Publicatie- en Reproductierechten Organisatie (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp). Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) dient men zich tot de uitgever te wenden.

No part of this publication may be reproduced in any form, by print, photo print or other means without written permission from the authors.

# Inhoud

<b>1</b>	<b>Introductie</b>	<b>9</b>
1.1	Aanleiding en probleem	9
1.2	Doel en afbakening	11
1.3	Vraagstelling	12
1.4	Methoden van onderzoek	13
1.4.1	Literatuurstudie en juridisch bronnenonderzoek	13
1.4.2	Interviews experts	14
1.4.3	Interviews burgemeesters	15
1.4.4	Focusgroepen en kwantitatieve verkenning (stellingen)	15
1.5	Leeswijzer	16
<b>2</b>	<b>Kernbegrippen</b>	<b>17</b>
2.1	Inleiding	17
2.2	Het begrip ‘openbare orde’	17
2.2.1	Orde sociologisch gezien	17
2.2.2	Het juridische begrip ‘openbare orde’	18
2.2.3	Openbare orde volgens experts	19
2.2.4	Openbare orde volgens burgemeesters	20
2.2.5	Overtreding van rechtsregels als vereiste?	22
2.2.6	Handhaving van de openbare orde	23
2.2.7	De openbare ruimte	24
2.3	Het begrip ‘cyberspace’	26
2.4	Publieke en openbare plaatsen in cyberspace	29
2.4.1	Bestaan er openbare en publieke plaatsen in cyberspace?	29
2.4.2	Experts over publieke plaatsen in cyberspace	30
2.4.3	Burgemeesters over publieke plaatsen in cyberspace	33
2.5	Openbare orde in cyberspace	34
2.5.1	Bestaat er een openbare orde in cyberspace?	34
2.5.2	Experts over het bestaan van een openbare orde in cyberspace	35

2.5.3	Burgemeesters over het bestaan van een openbare orde in cyberspace	38
2.6	Praktijkvoorbeelden van dreigingen of verstoringen in cyberspace	42
2.6.1	Inleiding	42
2.6.2	Praktijkvoorbeelden van online activiteiten die offline uitwerking hebben (experts)	44
2.6.3	Praktijkvoorbeelden van online activiteiten die offline uitwerking hebben (burgemeesters)	45
2.6.4	Praktijkvoorbeelden van offline activiteiten die zich naar online verplaatsen	47
2.7	Conclusie	50
<b>3</b>	<b>Juridische analyse</b>	<b>53</b>
3.1	Inleiding	53
3.2	Handhaving van de openbare orde	55
3.3	Preventieve handhaving	58
3.4	Grondgebied en proportionaliteit	63
3.5	Grondrechten	67
3.6	Vraagpunten, knelpunten en conclusies	74
3.7	Empirische verkenning naar bevoegdheden in cyberspace (experts)	76
3.7.1	De territoriale afbakening van bevoegdheden en grondrechten	76
3.7.2	Verouderde wetgeving (experts)	78
3.8	Burgemeesters over hun bevoegdheden in cyberspace	80
3.8.1	Andere partijen dan burgemeester bevoegd	80
3.8.2	Discussie met burgemeesters over vertaling van bevoegdheden naar cyberspace	83
<b>4</b>	<b>Ervaren knelpunten bij het toepassen van bevoegdheden in cyberspace</b>	<b>85</b>
4.1	Inleiding	85
4.2	Experts over openbare-ordehandhaving door burgemeesters in cyberspace	85
4.2.1	Handhavingcapaciteit van burgemeesters voor de ordehandhavingstaak in cyberspace	86
4.2.2	Het strafrecht als een meer logische route voor handhaving in cyberspace	88
4.2.3	Gemeentegrenzen zijn een beperking voor het bereik van de burgemeester	90
4.2.4	Burgemeesters hebben een rol in cyberspace (buiten bevoegdheden)	92
4.3	Burgemeesters over hun rol bij handhaving van de openbare orde in cyberspace	94
4.3.1	Burgemeesters die het gebruik van bevoegdheden in cyberspace afwijzen	94
4.3.2	Burgemeesters die het strafrecht als een meer logische route zien voor handhaving in cyberspace	95

4.3.3	Burgemeesters hebben zorgen over de handhavingscapaciteit van hun gemeente	97
4.3.4	Burgemeesters zien wel andere rollen en middelen in cyberspace buiten bevoegdheden om	97
4.4	De mogelijke inzet van bevoegdheden in cyberspace	99
4.4.1	Experts over het monitoren van het internet	99
4.4.2	Burgemeesters over het monitoren van het internet	101
4.4.3	Alternatieve handhaving in cyberspace	103
4.4.4	Burgemeesters over andere handhavingsstrategieën	106
4.5	De toepassing van openbare-ordebevoegdheden in cyberspace om jurisprudentie te creëren	110
4.5.1	Experts over het toepassen van openbare-ordebevoegdheden	110
4.5.2	Burgemeesters over het creëren van jurisprudentie	112
4.6	Aanvullende bevoegdheden	112
4.6.1	Experts over aanvullende bevoegdheden	113
4.6.2	Burgemeesters over aanvullende bevoegdheden	113
4.7	Nieuwe autoriteit	114
4.7.1	Experts over een nieuw op te richten autoriteit	115
4.7.2	Burgemeesters over een nieuw op te richten autoriteit	117
4.8	Conclusie	119
<b>5</b>	<b>Conclusie</b>	<b>121</b>
5.1	Juridische obstakels; wie is aan zet?	121
5.2	Andere wegen dan bestuursrechtelijke handhaving	123
5.3	Aanvullende openbare-ordebevoegdheden in cyberspace	125
5.4	De informatiepositie van gemeenten en een eventueel op te richten autoriteit	126
5.5	Burgemeesters en experts kijken vanuit het fysieke domein naar cyberspace	127
5.6	Suggesties voor vervolgonderzoek	127
	<b>Epiloog</b>	<b>133</b>
	<b>Literatuur</b>	<b>137</b>

## Bijlagen 141

1	Interviewprotocol experts	141
2	Respondentenlijst experts	143
3	Interviewprotocol burgemeesters	144
4	Respondentenlijst burgemeesters	146
5	Deelnemers focusgroep	147
6	Voorgelegde stellingen	148



# Introductie

## 1.1 Aanleiding en probleem

In november 2017 riepen actievoerders via Facebook op om bepaalde toegangswegen naar Dokkum te blokkeren om anti-Zwarte Pietdemonstranten te weren en zo de in Dokkum geplande demonstratie te voorkomen. Dit kreeg de naam Project P. De actie werd zo groot dat de burgemeester van Dokkum uiteindelijk besloot om uit veiligheidsoverwegingen de geplande anti-Zwarte Pietdemonstratie te verbieden.

Project P is een variant op het beter bekende Project X. In september 2012 verstuurde de vijftienjarige Merthe uit Haren via Facebook een open uitnodiging voor haar zestiende verjaardagsfeestje. Enkele Facebookgebruikers grepen het bericht aan om massaal mensen uit te nodigen. Het bericht raakte snel verspreid en duizenden jongeren gaven gehoor aan deze oproep. De toenmalige burgemeester van Haren probeerde hun komst tegen te houden, in essentie met de boodschap dat er in Haren geen feest zou zijn. Zo'n drie- à vijfduizend jongeren kwamen toch voor een feest, met ernstige ongeregelheden als gevolg. Project X staat symbool voor een falend openbaar bestuur in een veranderende digitale omgeving.<sup>1</sup>

Maar niet altijd loopt een Facebookevenement zo uit de hand. In april 2014 stuurde een medewerker van de Rabobank in Hegelsom (L) een sms met een uitnodiging aan een klant per ongeluk aan alle klanten van die vestiging. De tekst begon met 'Morgen om 13:00 uur zien we u graag op ons kantoor Spoorweg te Hegelsom'. Een jongen uit de buurt plaatste op Facebook het bericht dat er morgen om 13:00 uur een feestje zou zijn bij de Rabobank. Ruim 1000 mensen gaven aan te zullen komen. De gemeente en de Rabobank installeerden tegenover de bank een discotheek en een ijscowagen. Er verschenen enkele tientallen mensen en het feestje verliep gemoedelijk.<sup>2</sup>

---

1 Commissie Project X Haren, 2013; Adang 2013.

2 <http://www.hallohorstaandemaas.nl/Foutje-Rabo-eindigt-in-feest; geraadpleegd 26 april 2018.>

Deze voorbeelden roepen vragen op omtrent handhaving. Moet de burgemeester wanneer zich online een feest of demonstratie aandient, afwachten of het op straat uit de hand loopt? Of kan de burgemeester al eerder ingrijpen – in de digitale omgeving waar het feest of de demonstratie in voorbereiding is? De belangrijkste vraag in dit onderzoek is dan ook of en in hoeverre de burgemeester zijn bestuurlijke instrumentarium (waaronder bevoegdheden en beleidsinstrumenten) ook online kan inzetten wanneer de openbare orde in het geding is. Een aanvullende relevante vraag daarbij is of er behalve een traditionele offline openbare orde ook een online openbare orde bestaat en of de burgemeester dienaangaande bevoegd is of zou moeten zijn.

Het palet aan dreigingen is groter dan alleen uitingen van burgers via sociale media, zoals het oproepen tot een ‘feestje’ of demonstratieve actie. Een ander voorbeeld van een bedreiging voor de openbare orde is de verspreiding van ‘nepnieuws’. Nepnieuws kan tot maatschappelijke onrust leiden en uit onderzoek blijkt dat nieuws zich online niet alleen sneller, maar ook breder verspreidt dan via klassieke kanalen.<sup>3</sup> Andere voorbeelden van digitale verschijnselen die aan de openbare orde zouden kunnen raken zijn bijvoorbeeld online drugswinkels, cyberpesten en DDOS-aanvallen die de vitale infrastructuur van bijvoorbeeld banken of bruggen kunnen saboteren.

Dit onderzoek betreft een verkenning naar de mogelijkheden en onmogelijkheden van de burgemeester om preventief online op te treden in gevallen waarbij de openbare orde verstoord wordt of dreigt verstoord te raken door wat online gebeurt. In het strafrecht is er inmiddels enige ervaring met handhaven in een online wereld.<sup>4</sup> Strafrecht is overwegend reactief. Project X heeft geleerd dat er bij een (online) handeling niet altijd sprake hoeft te zijn van een strafbare gedraging om toch uit te kunnen monden in een openbare-ordeverstoring. In tegenstelling tot de reactieve benadering die het strafrecht kenmerkt, focust dit onderzoek overwegend op de preventieve benadering die een kenmerk is van het bestuursrecht. Kan de burgemeester online optreden om daarmee te voorkomen dat bepaalde online activiteiten leiden tot verstoring van de openbare orde?

---

3 [http://www.standaard.be/cnt/dmf20180308\\_03398389](http://www.standaard.be/cnt/dmf20180308_03398389).

4 Bijvoorbeeld Oerlemans, 2017; Stol & Strikwerda, 2017.

## 1.2 Doel en afbakening

Doel van het onderzoek is om inzicht te bieden in de mate waarin in cyberspace sprake is of kan zijn van bestuurlijke handhaving van de openbare orde. Dit onderzoek heeft een sterk verkennend en kwalitatief karakter. Er is weinig wetenschappelijke kennis op dit gebied en ook weinig ervaring met dergelijke vraagstukken in de handhavingspraktijk. Als die kennis er al is, is die in ieder geval niet zichtbaar en geclusterd op één centrale plek, waardoor mensen in de praktijk allemaal zelf het wiel opnieuw uitvinden. De opgedane kennis en ervaringen op basis van dit onderzoek zouden een eerste aanzet kunnen zijn naar een handreiking voor burgemeesters voor het omgaan met dreigingen en verstoringen die zich aankondigen via het internet.

Die verkenning vindt plaats op twee manieren. Ten eerste betreft het een juridische verkenning. Die heeft tot doel om inzicht te bieden in de mate waarin het concept 'openbare orde' toepasbaar is op cyberspace. Daarnaast wordt in dit onderzoek een juridische verkenning gedaan naar de mate waarin het openbaar bestuur bevoegd is om in cyberspace handhavend op te treden en in hoeverre het huidige bestuursrechtelijke<sup>5</sup> instrumentarium daarvoor toereikend is. Wanneer het openbaar bestuur niet bevoegd is om te handhaven in cyberspace, is de vraag of dat een probleem vormt en zo ja of er alternatieven zijn. Ten tweede betreft het een empirische verkenning. Dit onderzoek kijkt naar hoe burgemeesters en hun beleidsambtenaren in de praktijk omgaan met mogelijke verstoringen of bedreigingen vanuit de digitale wereld. De vraag is of gemeenten zich verantwoordelijk voelen voor dergelijke vraagstukken, of ze willen optreden in cyberspace, of zij menen dat dat kan met de bevoegdheden die de burgemeester heeft en wat zij uiteindelijk doen. In deze verkenning zullen de resultaten uit de juridische en de empirische verkenning op elkaar worden betrokken.

Het onderzoek is afgebakend tot de openbare-ordebevoegdheden van de burgemeester. Andere bevoegdheden uit zijn bestuursrechtelijke instrumentarium, zoals toepassing van de Wet Bibob in het kader van ondermijning, vallen buiten de reikwijdte van dit onderzoek.<sup>6</sup> Voor sommige ordeverstoringende activi-

- 
- 5 De juridische analyse beperkt zich tot het bestuursrechtelijke instrumentarium. Bij de empirische analyse is ook aandacht voor bestuurlijke beleidsinstrumenten, zoals communicatie (wat een breder perspectief geeft).
- 6 Over het toepassen van de Wet Bibob voor handhaving in de virtuele wereld schrijft Van Wamelen (2018) in haar afstudeerscriptie: 'Er kan enkel sprake zijn van het intrekken of het weigeren van een vergunning welke geldig is voor de fysieke wereld maar waarbij de aanvrager misbruik kan maken in de virtuele wereld. Een voorbeeld hierbij is het aanvragen van een vergunning voor een computercafé waarmee men strafbare feiten pleegt in de virtuele wereld.' (2018:29).

teiten is een strafrechtelijke aanpak mogelijk, maar dit onderzoek beperkt zich tot de bestuursrechtelijke aanpak.

Een volgende bestuursrechtelijke afbakening van het onderzoek heeft te maken met de omgeving waarin de bestuursrechtelijke maatregelen ter handhaving van de openbare orde worden genomen. In dit verband introduceren we een kwadrant (figuur 1). Ordeverstoring gedrag kan plaatsvinden in cyberspace (online) en in de analoge wereld (offline). Ook de ordeverstoring die uit dat gedrag volgt, kan zich online en offline voordoen. Zo ontstaan de vier kwadranten A, B, C en D in figuur 1. Onze verkenning heeft betrekking op kwadranten A, B en C. Offline ordeverstoring gedragingen die leiden tot een verstoring van de offline openbare orde (D), vallen dus buiten het bestek van dit onderzoek. In hoofdstuk 2 gaan we nader in op (de houdbaarheid van) het onderscheid offline-online.

Tot slot kijken we in dit onderzoek alleen naar de positie van de burgemeester. Het onderzoek is dus niet gericht op het handelen van andere bestuursorganen of particuliere instellingen die in de online regulering een rol spelen of zouden kunnen spelen.

	<b>Ordeverstoring vindt plaats online (in cyberspace)</b>	<b>Ordeverstoring vindt plaats offline</b>
<b>Ordeverstoring vindt plaats online (in cyberspace)</b>	A Online - Online Online gedraging verstoort de online orde	B Online - Offline Online gedraging verstoort de offline orde
<b>Ordeverstoring vindt plaats offline</b>	C Offline - Online Offline gedraging verstoort de online orde	D Offline - Offline Offline gedraging verstoort de offline orde

**Figuur 1:** Relaties tussen de omgeving van ordeverstoring gedraging en de omgeving van ordeverstoring

### 1.3 Vraagstelling

De centrale vraagstelling luidt:

*In hoeverre volstaan het bestaande bestuursrechtelijke instrumentarium en de bestuurlijke beleidsinstrumenten van de burgemeester om maatregelen te nemen tegen activiteiten in cyberspace die de openbare orde bedreigen of verstoren?*

Het onderzoek omvat drie deelvragen:

- 1 In hoeverre is er een relatie tussen gedragingen in cyberspace en openbare orde?
  - Wat wordt er verstaan onder ‘openbare orde’?
  - Wat wordt er verstaan onder ‘cyberspace’?
  - Is cyberspace onderdeel van het publieke domein?
  - Bestaat er een openbare orde in cyberspace?
  - Wat voor soort situaties hebben gemeenten meegemaakt waarin gedragingen in cyberspace leidden tot verstoring of bedreiging van de openbare orde?
- 2 In hoeverre kan de burgemeester zijn openbare-ordebevoegdheden toepassen tegen gedragingen in cyberspace die de openbare orde bedreigen of verstoren?
- 3 Welke knelpunten noemen gemeenten bij het toepassen van bevoegdheden zoals bedoeld in vraag 2 en welke oplossingen zien zij?

## 1.4 Methoden van onderzoek

Door inzet van verschillende methoden is zowel de juridische stand van zaken als de praktijksituatie in kaart gebracht. Om daartoe te komen zijn vier methoden gebruikt: literatuuronderzoek, juridisch bronnenonderzoek, interviews en focusgroepen. Daarnaast is tijdens diverse bijeenkomsten met overwegend gemeenteambtenaren en politiemensen een kwantitatieve peiling gedaan op basis van een aantal stellingen.<sup>7</sup>

### 1.4.1 Literatuurstudie en juridisch bronnenonderzoek

Het verkennende karakter van het onderzoek bracht met zich mee dat we ons niet konden baseren op een uitgebreide literatuurstudie. De literatuurstudie bestaat daarom vooral uit het onderzoeken van de toepasbaarheid van bestaan-

---

<sup>7</sup> Anders dan in eerste aanleg voorgenomen is niet gewerkt met vignetten in de interviews. De interviews zijn op dat punt open gehouden omdat er bij de onderzoekers behoefte was aan meer casuïstiek (en dat heeft het onderzoek ook opgeleverd) buiten de klassieke voorbeelden zoals Project X. Voorts bleek in de interviews met burgemeesters dat de tijd te kort was voor een systematische verdieping en is gekozen voor meer diepgaande open interviews in de volle breedte met ook aandacht voor centrale concepten in het onderzoek, zoals de discussie over openbare orde en het al dan niet bestaan van een openbare orde online.

de rechtsfiguren en concepten uit de offline wereld in een online context. Het betreft onder andere een verkennende studie naar de invulling en reikwijdte van de bestaande definitie van ‘openbare orde’ om te onderzoeken in hoeverre er in cyberspace sprake is van een ‘openbare orde’ (i.v.m. kwadrant A en C in figuur 1). Aan de hand van de literatuurstudie is ook het concept cyberspace verder uitgewerkt. In het verlengde van de definitiekwestie over openbare orde ligt de vraag naar de lokale gebondenheid van bevoegdheden, omdat bevoegdheden een sterk territoriale binding hebben. Dat lijkt moeilijk verenigbaar met het per definitie grenzeloze karakter van cyberspace. Ook daar is naar gekeken.

De juridische analyse heeft het geldende recht op het terrein van de handhaving van de openbare orde tot uitgangspunt genomen. Voor de uitleg daarvan is enerzijds gekeken naar de jurisprudentie en anderzijds naar de bedoeling van de wetgever, zoals die uit de parlementaire geschiedenis van de totstandkoming van de diverse bevoegdheden blijkt. Ook de juridische context waarin de bevoegdheden worden toegepast is van belang. Daarbij is ook rekening gehouden met geaccepteerde rechtstatelijke eisen. Zo is voor grondrechten, de legaliteitseis en voor de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit onderzocht in hoeverre zij grenzen stellen aan de toepassing van bestaande bevoegdheden (de klassieke openbare-ordebevoegdheden geschreven voor offline situaties) in een nieuwe context (de online setting). Deze rechtstatelijke waarborgen bepalen de grenzen van wat er op basis van analogieredeneringen mogelijk is.

#### 1.4.2 Interviews experts

De praktijkverkenning is gebaseerd op interviews en een focusgroep met verschillende soorten experts zoals medewerkers van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Centrum Voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV), gemeenteambtenaren Openbare Orde en Veiligheid (OOV), politie, Openbaar Ministerie (OM), veiligheidsregio’s, juristen en politiewetenschappers. De interviews zijn semigestructureerd afgenomen tussen 1 juni 2017 en 20 maart 2018, voornamelijk op locatie door heel Nederland en in enkele gevallen telefonisch. De interviews zijn opgenomen met toestemming van de respondenten (anoniem verwerkt) en getranscribeerd door een professioneel bureau (transcriptieonline.nl). Bij telefonische gesprekken of gesprekssamenvattingen, of wanneer respondenten vroegen om transcripten, zijn verslagen en uitwerkingen van de interviews ter goedkeuring en of correctie voorgelegd aan de respondenten. Op basis van 25 interviewgelegenheden zijn 33 respondenten

gesproken. De meeste gesprekken duurden ongeveer een uur. De resultaten van deze interviews zijn geanalyseerd met Atlas.ti, waarbij is gekozen voor een thematische analyse van de belangrijkste onderwerpen voor het onderzoek. Het interviewprotocol en de respondentenlijst staan in bijlage 1 en 2.

### 1.4.3 Interviews burgemeesters

Naast de interviews met experts zijn ook 14 burgemeesters geïnterviewd (van de 380 gemeenten die Nederland telt per 01-01-2018). Het is onmogelijk en niet zinvol om op basis van dergelijke aantallen representatieve uitspraken over burgemeesters te doen. Daar komt bij dat in dit onderzoek een grote verscheidenheid aan meningen en ervaringen naar voren is gekomen. Desalniettemin zijn burgemeesters uit uiteenlopende windstreken in Nederland benaderd. Daarnaast is ervoor gekozen om voornamelijk grotere gemeenten te selecteren omdat we verwachtten dat daar de nodige ervaring zou zijn met online vraagstukken rond openbare orde. Van 11 van de 14 geïnterviewde burgemeesters zijn hun gemeenten aangesloten bij de G40, waarvan 1 bij de G4. Daarnaast zijn er 3 burgemeesters van middelgrote gemeenten (tussen 20.000 en 40.000 inwoners) geïnterviewd. Het onderzoek geeft dus vooral een indruk van de houdingen en ervaringen van burgemeesters uit grote Nederlandse gemeenten (immers 25% van de G40 is geïnterviewd).

Ook de interviews met burgemeesters zijn verwerkt met Atlas.ti, op basis van transcripten en een soortgelijke procedure als bij de eerder beschreven experts. De burgemeesters zijn wel als afzonderlijke categorie geanalyseerd en verwerkt in het onderzoek. Het protocol voor de interviews met burgemeesters en de respondentenlijst staan in bijlage 3 en 4.

### 1.4.4 Focusgroepen en kwantitatieve verkenning (stellingen)

Er is een focusgroep gehouden op 6 december 2017 waarbij experts van politie, OM, VNG, CCV, crisisbestrijding en twee juristen aanwezig waren in Utrecht (gebouw CCV). Bij de focusgroep is vooral aandacht geweest voor centrale concepten uit het onderzoek zoals definities van openbare orde en de vraag of er een openbare orde online bestaat. Wat er gezegd is tijdens de focusgroep is eveneens opgenomen, getranscribeerd en met Atlas.ti geanalyseerd. Het overzicht van de deelnemers staat in bijlage 5.

Tot slot is er verkennend kwantitatief materiaal verzameld (stellingen over attitudes) onder 147 ervaringsdeskundigen tijdens workshops die door de onderzoekers zijn bijgewoond. Het betreft 8 lezingen/workshops en de focusgroep-bijeenkomst. De achtergrond van de respondenten was uiteenlopend maar grotendeels vergelijkbaar met die van de respondenten in dit onderzoek, namelijk medewerkers van de politie, OM, gemeenten, veiligheidsregio, ministeries en overige deelnemers. Er zijn onder andere stellingen voorgelegd over het bestaan van een openbare orde online, over de rol die de burgemeester moet en kan spelen in de ordehandhaving op het internet en over de inzet van (huidige) openbare-ordebevoegdheden van de burgemeester online. De resultaten naar aanleiding van deze stellingen zijn ter ondersteuning gebruikt in dit rapport en kunnen beschouwd worden als verkennend kwantitatief onderzoek. Een volledig overzicht van de bezochte conferenties en gegevens over de soorten deelnemers en de gestelde vragen staan vermeld in bijlage 6.

## 1.5 Leeswijzer

Hierna volgen nog vier hoofdstukken. Hoofdstuk 2 behandelt de centrale concepten uit het onderzoek, zoals 'openbare orde' en 'cyberspace', en presenteren we de opvattingen van de respondenten over die concepten. Hoofdstuk 3 omvat het juridische kader, dat gebaseerd is op de toepassing van openbare-ordebevoegdheden in cyberspace, en er is ook aandacht voor opvattingen van respondenten over dat thema. In hoofdstuk 4 staan de ervaren knelpunten bij het toepassen van bevoegdheden in cyberspace centraal en komen de door respondenten genoemde oplossingen aan bod. Hoofdstuk 5 bevat de conclusies en enkele suggesties voor vervolgonderzoek.



# Kernbegrippen

## 2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk komen de kernbegrippen aan bod. Die kernbegrippen worden niet alleen vanuit de literatuur en theorie toegelicht, maar ook vanuit de empirie, op basis van de interviews en focusgroepen met experts en burgemeesters.

Er wordt vastgesteld wat ‘openbare orde’ inhoudt, wanneer er gesproken kan worden van een verstoring van de openbare orde en er zal worden vastgesteld wanneer de burgemeester bevoegd is om de openbare orde te handhaven. Een belangrijk onderdeel daarvan is het vaststellen van de openbare en de publieke ruimte. De ruimte waar de verstoring plaatsvindt, bepaalt of de burgemeester al dan niet kan en mag ingrijpen met zijn bevoegdheden.

Vervolgens wordt het begrip ‘cyberspace’ verder toegelicht. Tot slot is er ook aandacht voor het vaststellen van de openbare en publieke ruimte in cyberspace en komen op basis van het empirische materiaal praktijkvoorbeelden aan bod van verstoringen in cyberspace.

## 2.2 Het begrip ‘openbare orde’

### 2.2.1 Orde sociologisch gezien

Mensen leven niet solitair, ze leven samen. Hoewel voor samenleven geen vast recept bestaat, vergt samenleven altijd wel een zekere mate van samenhang of orde. Een samenleving zonder enige vorm van orde laat zich eenvoudigweg niet voorstellen, net zomin overigens als een samenleving waarin de gevestigde orde niet op enigerlei wijze op de proef wordt gesteld (door invloeden van buiten maar ook door mensen uit diezelfde samenleving, zoals jongeren, artiesten en criminelen). Orde verwijst naar regelmaat en een zeker niveau van voorspelbaarheid. Die regelmaat is zichtbaar in het handelen van mensen in relatie tot andere mensen. Met andere woorden: sociale orde doet zich aan ons voor als de regelmatigheden in menselijk gedrag in relatie tot andere

mensen. Hoe een sociale orde ontstaat en verandert, valt buiten het bestek van deze studie.

Wel is hier van belang dat er mechanismen zijn die ertoe bijdragen dat het gedrag van mensen in een samenleving een bepaalde mate van samenhang vertoont en ook blijft vertonen. ‘Sociale orde vraagt dus om coördinatie van gedrag, om organiserende principes.’<sup>8</sup> Onze samenleving kent verschillende van dergelijke mechanismen. Twee belangrijke zijn fysieke geleiding en geleiding door regels, normen en waarden. Wanneer mensen zich niettemin non-conformistisch gedragen, speelt sociale controle een rol. Dat is het door mensen toepassen van sancties met als oogmerk gedrag van anderen in overeenstemming te brengen met de standaarden binnen hun groep. Ten aanzien van maatschappelijke orde, orde-uitdagend gedrag en sociale controle als reactie daarop, kent onze samenleving juridische arrangementen.

### 2.2.2 Het juridische begrip ‘openbare orde’

Artikel 172, eerste lid, van de Gemeentewet bepaalt dat de burgemeester belast is met de handhaving van de openbare orde. Het begrip ‘openbare orde’ is in de wet zelf niet verder uitgewerkt, maar de regering merkte in de memorie van antwoord op dat ‘de openbare orde [...] beheerst [wordt] door een complex van rechtsregels dat ziet op het gewenste niveau van orde en rust in het openbare leven’.<sup>9</sup>

In de literatuur wordt, steeds in iets andere bewoordingen, dit element van ‘het gewenste niveau van orde en rust in het openbare leven’ eveneens centraal gesteld. In het recente rapport *Orde in de openbare orde* wordt, mede op basis van die eerdere literatuur, de openbare orde gedefinieerd als ‘het niveau van rust in de zin van “normale gang van zaken” in het voor het publiek toegankelijke domein, ofwel het openbare gemeenschapsleven’.<sup>10</sup> En iets verderop omschrijven de auteurs van het genoemde rapport de openbare orde als ‘een bepaalde toestand in de publieke ruimte, en wel een normale situatie van orde en rust’.<sup>11</sup> Daarbij wordt opgemerkt dat het begrip in de gemeentewettelijke context, dus in relatie tot de bevoegdheden van de burgemeester, een andere betekenis heeft dan in het civiele recht of het strafrecht, waar het

---

8 Stol, 1996, p. 7.

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

10 De Jong e.a., 2016, p. 10-11.

11 De Jong e.a., 2016, p. 13.

begrip ook voorkomt. We richten ons hier uitsluitend op het gemeentewettelijke openbare-ordebegrip.

### 2.2.3 Openbare orde volgens experts

In de interviews is de respondenten gevraagd naar hun (werk)definitie van openbare orde, omdat die definitie van invloed kan zijn op de ideeën en de mogelijkheden voor het inzetten van bevoegdheden door de burgemeester. Uit die interviews blijkt dat onder de geïnterviewde experts veel verschillende ideeën zijn over wat openbare orde is en wat een verstoring daarvan inhoudt. De verschillende ideeën en percepties van respondenten zijn hier kort weergegeven.

‘Dat gaat over de publieke ruimte en de effecten op de publieke ruimte en de verantwoordelijkheid die een burgemeester daar in de brede zin voor heeft, dus dat gaat over veiligheid, onveiligheid, maar soms ook over leefbaarheid en andere dingen.’ **(R21)**

Andere definities voegen naast ‘de normale of de gebruikelijke gang van zaken’ en de ‘publieke ruimte’ daar bijvoorbeeld het lokale aspect aan toe: ‘Het normaal, geweldloos functioneren van een lokale samenleving.’ **(R15)** Of gericht op de ‘gemeente’: ‘Hoe zorg je ervoor dat mensen veilig kunnen functioneren in de gemeente en dat de dagelijkse werkzaamheden en het leven niet drastisch worden verstoord.’ **(R11)** Een aantal respondenten geeft direct aan waaraan gedacht kan worden bij een verstoring van die ‘normale gang van zaken’: ‘Het normaal functioneren van een samenleving kan verstoord worden door bijvoorbeeld een demonstratie, uitval van elektriciteit, of het plunderen van winkels.’ **(R4)**

Sommige respondenten hebben een ruime definitie van openbare orde en een verstoring daarvan. Ruim omdat deze niet alleen gaat over objectieve veiligheid, maar ook over veiligheidsbeleving en omdat ook maatschappelijke onrust wordt genoemd als onderdeel van de openbare orde: ‘De verstoring van het normale leven waardoor mensen zich onveilig gaan voelen of zich al onveilig voelen en er maatschappelijke onrust ontstaat.’ **(R14)**

Er zijn meer respondenten die duidelijk uitgaan van een brede definitie van openbare orde. Een van de respondenten geeft aan dat het een open norm betreft:

‘Strikt genomen is er geen sprake van een definitie, althans niet van een wettelijk vastgelegde definitie. En ik weet dat er heel bewust voor is

gekozen om geen wettelijke definitie vast te leggen. Juist ook omdat het een vrij open term is. Er is ook bewust gekozen om het een open term te laten om juist ontwikkelingen in de maatschappij mee te kunnen nemen in de handhaving van de openbare orde. Volgens mij kun je zeggen dat online niet meer zo nieuw is en dat die ontwikkeling ook kan worden meegenomen in het betekenis geven of het toepassen van het begrip openbare orde.’ **(R22)**

Daar staan ook respondenten tegenover die kritisch zijn over deze ‘ruime’ definitie. ‘In de Gemeentewet zijn de bevoegdheden van de burgemeester ter handhaving van de openbare orde nauw omschreven. Dat moet ook in een rechtstaat. En als burgemeesters de bevoegdheid zouden hebben om op te treden ter handhaving van de openbare orde met zo’n ruime definitie, ik denk dat u en ik er niet aan moeten denken.’ Daarbij wordt nog aangevuld: ‘We hebben het hier over bevoegdheden, we hebben het hier over vrijheden, fundamentele rechten van burgers. Dus om dan op basis van een of andere sector van het gevoelsleven te zeggen dat we openbare orde ruimer moeten gaan opvatten, daar moet ik niet aan denken.’ **(R23)**

Deze definities hebben een aantal zaken gemeen: er wordt vaak verwezen naar ‘de gebruikelijke, normale of dagelijkse gang van zaken’, al dan niet lokaal, waarbij een aantal respondenten een vrij brede definitie hanteert waarbij onder andere ‘maatschappelijke onrust’, ‘gevoelens van veiligheid en onveiligheid’, ‘leefbaarheid’ en ‘het beperken van de vrijheid van meningsuiting’ als openbare-ordeverstoringen gezien worden.

#### 2.2.4 Openbare orde volgens burgemeesters

Burgemeesters denken verschillend over de openbare orde, maar zijn het over een aantal zaken eens. Net als bij de andere experts komt in de definities de normale gang van zaken terug en wordt verwezen naar een openbare of publieke ruimte: ‘Er is sprake van openbare orde op het moment dat mensen gewoon op straat in staat zijn om gewoon gebruik te maken van de publieke ruimte zoals iedereen dat wil. En dat er geen verstoring plaatsvindt zodat je niet op een gegeven moment gehinderd wordt in het gebruikmaken van die openbare ruimte, van die publieke ruimte.’ **(R1)**

Een collega-burgemeester voegt het fysieke element van openbare orde daar aan toe: ‘Openbare orde speelt zich af in de openbare ruimte. Dat betekent dat

de burgemeester de verantwoordelijkheid heeft om alles wat er in die openbare ruimte gebeurt, om dat zo veilig mogelijk voor iedereen die van die openbare ruimte gebruikmaakt, te laten verlopen. Daar kun je allerlei omschrijvingen voor vinden, maar dat is het in essentie, volgens mij. Het speelt zich natuurlijk af op plekken waar mensen kunnen komen. Waar de samenleving zich als het ware in beweegt.’ **(R5)**

Een andere burgemeester benadrukt de mogelijk brede invulling van de definitie, maar beperkt deze tot het fysieke domein: ‘Bij openbare orde gaat het om de gebruikelijke gang van zaken. En dat is bewust door wetgeving en jurisprudentie zo ruim neergezet, omdat dat natuurlijk wisselend is. Dus dat begrip is bewust zo gedaan, maar wat het wel laat zien, is dat het altijd met een fysieke context te maken heeft.’ **(R17)**

Een andere collega is het daarmee eens en gaat daarbij nog wat verder door het internet expliciet van de definitie uit te sluiten: ‘Onder openbare orde versta ik dat het maatschappelijk verkeer in de fysieke ruimte, openbare ruimte goed verloopt, dus zonder verstoringen. Chaos op het internet, bijvoorbeeld het aanzetten tot haat is an sich geen probleem van de openbare orde. Dat wordt het als er fysiek actie wordt ondernomen en het effect heeft in de openbare orde.’ **(R15)**

Er zijn ook burgemeesters die een bredere definitie of een meer pragmatische manier van omgaan met definities van openbare orde naar voren brengen. Enkele voorbeelden van die brede definitie, maar ook van het pragmatisme dat veel van de geïnterviewde burgemeesters kenmerkt, zijn:

‘Openbare orde is voor mij ordelijkheid en veiligheid in de gemeenschap. Als er opwindning of gedoe ontstaat, moet dat zo min mogelijk de bewegingsvrijheid en veiligheid van anderen belemmeren.’ **(R13)**

‘De eerste die in staat is om daar een beetje een fatsoenlijke definitie van te geven, wil ik graag een keer uitnodigen. Als ik constateer dat ergens een probleem is waarvan ik denk dat de bevoegdheden in het kader van de openbare orde nuttig kunnen zijn om die problemen de wereld uit te helpen, dan definieer ik dat als onderdeel van de openbare orde. Vroeger vond ik dat altijd wel lastig, wat is openbare orde nou precies?’ **(R4)**

### 2.2.5 Overtreding van rechtsregels als vereiste?

Een heet hangijzer in de literatuur is de vraag in hoeverre voor een verstoring van de openbare orde in gemeentewettelijke zin vereist is dat bestaande rechtsregels worden overtreden. Het antwoord op deze vraag bepaalt in hoeverre de burgemeester zijn openbare-ordebevoegdheden mag inzetten. Er zijn op hoofdlijnen twee standpunten.

Een eerste groep auteurs<sup>12</sup> meent dat het begrip openbare orde een omschrijving geeft van een *feitelijke* situatie, de feitelijke orde en rust in de publieke ruimte. Niet de aard van de gedraging is bepalend maar het *effect* daarvan op de publieke ruimte. Is dat effect zodanig dat orde en rust worden verstoord, dan kan de burgemeester in beginsel ingrijpen, uiteraard met inachtneming van juridische principes als evenredigheid en subsidiariteit. De zorg voor de openbare orde kan onder andere bestaan uit het in het leven roepen van nieuwe rechtsnormen die de feitelijke rust moeten herstellen of bewaren.

Een tweede groep auteurs<sup>13</sup> meent dat de openbare orde moet worden begrepen als deel van de rechtsorde en daarmee altijd een *juridisch* genormeerde orde is. Het gewenste niveau van orde en rust moet door rechtsregels zijn vastgelegd, en alleen schending van die regels is schending van de openbare orde. Hier wordt dus niet primair naar het effect maar naar de gedraging op zichzelf gekeken. Argumenten voor dit standpunt worden ontleend aan beginselen van legaliteit en rechtszekerheid (voorzienbaarheid). Een van de aanwezige respondenten bij de focusgroep die deze positie ondersteunt gaf aan dat in de praktijk iedere handeling die de openbare orde verstoort tevens ook een strafbare handeling is.

Dit rapport is niet de plaats om deze – zeer principiële – discussie te herhalen, voort te zetten of te beslechten. Omdat het hierboven als eerste genoemde standpunt de meeste aanhang lijkt te hebben, en die benadering bovendien het beste aansluit bij de opvattingen zoals die in de interviews naar voren kwamen, sluiten wij ons in dit rapport bij dat eerstgenoemde, feitelijke, standpunt aan.

---

12 Onder andere: Hennekens, 1990, 2010 & 2013. Eveneens: Munneke, 2015; De Jong e.a., 2016; Van Rooij, 2017.

13 Met name J.G. Brouwer in vele publicaties, waaronder uitdrukkelijk: Brouwer, 2016; vaak ook samen met A.E. Schilder en/of A.J. Wierenga.

### 2.2.6 Handhaving van de openbare orde

Volgens de parlementaire geschiedenis van art. 172 Gemeentewet omvat de handhaving van de openbare orde door de burgemeester ‘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’.<sup>14</sup> Niet uitgesloten is dat een verstoring van de rust in de openbare ruimte kan worden aangepakt door handhavend optreden in de niet-publieke ruimte. Dat is immers het geval als daar de bron van de verstoring ligt. In die zin kan handhaving van de openbare orde een ruimer gebied bestrijken dan de publieke ruimte als zodanig, zoals ook in het rapport *Orde in de openbare orde* wordt opgemerkt. Wel is dit de uitzondering op de regel en zijn daaraan strenge voorwaarden verbonden. Hoofddregel blijft dat de gemeentelijke publieke bevoegdheden niet in de privésfeer mogen worden uitgeoefend, tenzij de wetgever zelf expliciet de mogelijkheid heeft geopend of er een heel directe link tussen beide bestaat (reflexwerking). Het is dan de vraag hoever de bevoegdheid gaat om ter handhaving van de openbare orde in de niet-openbare ruimte op te treden.

#### Artikel 172 Gemw

- 1 De burgemeester is belast met de handhaving van de openbare orde.
- 2 De burgemeester is bevoegd overtredingen van wettelijke voorschriften die betrekking hebben op de openbare orde, te beletten of te beëindigen. Hij bedient zich daarbij van de onder zijn gezag staande politie.
- 3 De burgemeester is bevoegd bij verstoring van de openbare orde of bij ernstige vrees voor het ontstaan daarvan, de bevelen te geven die noodzakelijk te achten zijn voor de handhaving van de openbare orde.
- 4 De commissaris van de Koning geeft, indien een ordeverstoring van meer dan plaatselijke betekenis dan wel ernstige vrees voor het ontstaan van zodanige ordeverstoring zulks noodzakelijk maakt, de burgemeesters in de provincie zoveel mogelijk na overleg met hen, de nodige aanwijzingen met betrekking tot het door hen ter handhaving van de openbare orde te voeren beleid. De aanwijzingen worden zo enigszins mogelijk schriftelijk gegeven.

Artikel 172 lid 1 Gemw (zie kader) belast de burgemeester met de handhaving van de openbare orde. Dit eerste lid voorziet hem evenwel niet van publiek-rechtelijke middelen om die taak uit te voeren. Daarvoor dienen de openbare-ordebevoegdheden die elders in de wet, waaronder in de overige leden van artikel 172 Gemw, aan de burgemeester worden toegekend, te worden ingezet. Deze bevoegdheden zijn de burgemeester gegeven om zijn openbare-ordetaak te verrichten en dienen dus ook gericht op dat doel te worden ingezet. In een aantal bepalingen is verstoring van de openbare orde (in wisselende formuleringen) dan ook als normconditie opgenomen. Het specialiteitsbeginsel brengt mee dat deze bevoegdheden, ook waar dat niet uitdrukkelijk wordt gezegd, niet voor andere doeleinden mogen worden ingezet.

Bestuurlijk handhavend optreden door de burgemeester met als doel de bescherming van de openbare orde heeft geen punitief maar een reparatoir karakter, wat kenmerkend is voor het bestuursrecht. In die zin is preventief optreden mogelijk, wat voor de onderhavige problematiek van groot belang is. Zie bijvoorbeeld de artikelen 172, lid 3, 172a en 172b, 174a lid 2, 174b en 175 en 176 Gemw, en de bespreking van dit preventieve element in §3.3 van het volgende hoofdstuk.<sup>15</sup>

Van belang is nog de nauwe samenhang van de artikelen over de openbare orde in de Gemeentewet en het strafrecht. Bij toepassing van openbare-ordebevoegdheden overlegt de burgemeester doorgaans in driehoeksverband met politie en OM. Deze laatste heeft bijvoorbeeld in art. 172a lid 5 Gemw bevoegdheden, afgestemd op de bestuurlijke bevoegdheden van de burgemeester.

### 2.2.7 De openbare ruimte

Het begrip openbare orde ziet op de orde en rust in het voor publiek toegankelijke domein. Het is in de literatuur en rechtspraak gebruikelijk om het voor publiek toegankelijke domein onder te verdelen in enerzijds openbare plaatsen en anderzijds voor publiek toegankelijke plaatsen. Openbare plaatsen zijn plaatsen waar iedereen is toegelaten zonder enige vorm van belemmeringen in de

---

15 Ook toepassing van de bestuursrechtelijke sancties, zoals last onder dwangsom en last onder bestuursdwang overeenkomstig titel 5.3 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), kennen een preventieve variant. Zie hiervoor o.a. art. 5:7 Awb waarin een herstelsanctie kan worden opgelegd, zodra het gevaar voor de overtreding klaarblijkelijk dreigt. Echter kent artikel 5:23 Awb een duidelijke bepaling dat deze sanctie niet van toepassing is op optreden ter onmiddellijke handhaving van de openbare orde, hetgeen betrekking heeft op de last onder bestuursdwang.



zin van entreeheffing, melding vooraf of toestemming of voorwaarden van de eigenaar. De voor het publiek toegankelijke plaatsen staan weliswaar eveneens open voor publiek maar hier is dat verblijf aan een bepaald doel verbonden en kan de eigenaar voorwaarden verbinden aan het verblijf. Voorbeelden van openbare plaatsen zijn wegen, straten en pleinen, maar ook luchthaven Schiphol, waarmee is aangegeven dat een openbare plaats niet in eigendom hoeft te zijn van de overheid. Voorbeelden van voor publiek toegankelijke plaatsen zijn stadions, restaurants, musea, ziekenhuizen en kerken.<sup>16</sup>

Het onderscheid tussen openbare en voor publiek toegankelijke plaatsen is onder andere van belang omdat de wet soms verwijst naar voor het publiek toegankelijke plaatsen, zoals in artikel 174 lid 1 Gemw dat luidt 'De burgemeester is belast met het toezicht op de openbare samenkomsten en vermaken alsmede op de voor het publiek openstaande gebouwen en daarbij behorende erven.'

Tegenover de voor het publiek toegankelijke plaatsen staan de besloten plaatsen, die zijn onder te verdelen in enerzijds woningen en anderzijds overige niet voor het publiek toegankelijke plaatsen. Indien de openbare orde vanuit een privédomein kan worden verstoord of daadwerkelijk wordt verstoord, bijvoorbeeld vanuit een woning, dan mag de burgemeester ordehandhavend optreden. Zie bijvoorbeeld artikel 174a Gemw waarin de burgemeester een woning mag sluiten onder de daarin gegeven omstandigheden en voorwaarden. Zie figuur 2 voor een overzicht van de te onderscheiden plaatsen.

<b>Publiek domein</b>	<b>Privaat domein</b>
<u>Openbare plaatsen</u> Iedereen is toegelaten zonder enige beperking. Voorbeeld: straten en pleinen, Schiphol.	<u>Besloten plaatsen</u> Woningen
<u>Voor publiek toegankelijke plaatsen</u> Het verblijf is aan een bepaald doel verbonden en de eigenaar kan voorwaarden verbinden aan het verblijf. Voorbeeld: stadions, restaurants, ziekenhuizen.	<u>Besloten plaatsen</u> Overige niet voor het publiek toegankelijke plaatsen

**Figuur 2:** Overzicht van de juridische onderverdeling van het begrip 'plaatsen'

## 2.3 Het begrip ‘cyberspace’<sup>17</sup>

Het begrip ‘cyberspace’ speelt een centrale rol in dit onderzoek. In deze paragraaf zetten we beknopt uiteen wat we onder het begrip verstaan. Het *Explanatory Report* van het Cybercrimeverdrag uit 2001 kent het begrip ‘cyber-space’: ‘By connecting to communication and information services users create a kind of common space, called “cyber-space”, which is used for legitimate purposes but may also be the subject of misuse.’<sup>18</sup> Duidelijkheid omtrent de vraag wat cyberspace is en tot hoever zij reikt, geeft het *Explanatory Report* verder niet. De Nederlandse wetgever heeft het begrip ‘cyberspace’ in de op het genoemde verdrag gebaseerde nationale wetgeving niet overgenomen. Bij een nadere definiëring volgen we Stol en Strikwerda.<sup>19</sup> Zij laten om te beginnen zien dat het begrip ‘cyberspace’ een veelheid aan definities kent, zowel in beleid (neergeslagen in nationale cybersecurity-strategieën) als in de academische wereld. Toch komt uit de veelheid aan definities een hoofdlijn naar voren.

Cyberspace bestaat uit twee met elkaar verweven entiteiten: (a) een technologisch substraat van genetwerkte ICT waarop gegevens zijn vastgelegd plus (b) een additief bestaande uit met die ICT gerealiseerde interactiepatronen. De interactie kan gaan om interactie tussen mensen, tussen mensen en machines of tussen machines onderling, hoewel menselijke activiteit doorgaans toch wel wordt verondersteld om te kunnen spreken van cyberspace. De technologische grondlaag is een voorwaarde voor het bestaan van cyberspace omdat het de interactie mogelijk maakt. Het is echter vooral de interactie waardoor de sociale realiteit ontstaat die we ‘cyberspace’ noemen. Zonder interactie was er niets meer dan draad, microchips en printplaat. Het bijzondere van internet ten opzichte van eerdere communicatietechnologieën (telegraaf, telefoon, radio, enzovoort) is dat mensen op internet al interacterende sociale structuren vastleggen.<sup>20</sup>

Sociale structuur is het totaal van alle min of meer vaste patronen van menselijke betrekkingen. Sociale structuur omvat de regels, de infrastructuur en de andere hulpmiddelen die mensen gebruiken om hun betrekkingen te onderhouden. Dat geldt ook voor cyberspace. Al zou er even niemand online zijn, dan nog is daar een structuur in de vorm van websites, profielsites, zoekmachines,

---

17 Deze paragraaf is deels ontleend aan Stol & Strikwerda, 2017, §2.2 en 2.3.

18 *Explanatory Report to the Convention on Cybercrime Budapest, 23.XI.2001, §III, sectie 8.*

19 Stol & Strikwerda, 2017, p. 69-81.

20 Stol, 2010, p. 15-16.

fora en al hun onderlinge betrekkingen. Dergelijke patronen van sociale structuur hebben een zekere stabiliteit en zijn tegelijk veranderbaar, zoals alle patronen in de samenleving. Sociale structuur ontstaat door het doen en laten van mensen, terwijl tegelijk een eenmaal gevormde structuur richting geeft aan wat mensen doen. Giddens noemt die dubbele eigenschap de dualiteit van structuur.<sup>21</sup>

Er zijn ook auteurs met kritiek op de term cyberspace, omdat de term te veel zou suggereren dat het gaat om een van de rest van de samenleving afgescheiden geheel, bijvoorbeeld McGuire en Graham.<sup>22</sup> Zij hebben gelijk dat cyberspace niet losstaat van de rest van de samenleving, maar ze claimen ten onrechte dat daarvoor geen aandacht zou zijn. Er is juist volop aandacht voor die verwevenheid. In juridisch perspectief zien we bijvoorbeeld discussie over de relatie tussen cyberspace en andere delen van de samenleving vanwege het jurisdictievraagstuk.<sup>23</sup> In sociologisch perspectief wordt aandacht gevraagd voor het vermogen van mensen om zich in verschillende werelden tegelijk te begeven. ‘Op een feest bijvoorbeeld bevindt de gastvrouw zich in het sociale netwerk van haar vrienden en in haar professionele netwerk van collega’s; tijdens een uitje bevindt iemand zich in familiesfeer en tegelijk in de sociale structuren van de amusementsindustrie, de voorbeelden zijn eindeloos. Het tegelijk in meerdere sociale omgevingen of sferen zijn is dus niets nieuws maar krijgt met cyberspace wel een nieuwe dimensie omdat het de mogelijkheden van mensen uitbreidt.’<sup>24</sup> Eklund beschrijft hoe offline ervaringen en eigenschappen van gamers doorwerken in hun online wereld, bijvoorbeeld bij het aangaan van online vriendschappen. Zij stelt: ‘When interacting with individuals where an offline space is not shared, the offline characteristics of participants are still important, as they can support or work against a shared cultural understanding of the need for and content of regulative rules.’<sup>25</sup> Cyberspace is dus inderdaad niet scherp te scheiden van overige sociale sferen omdat alle sociale sferen in elkaar overlopen vanwege de mensen die deze werelden met elkaar verbinden en dus eigenschappen van de ene naar de andere meenemen. Dat is geen reden om, zoals McGuire en Graham bepleiten, de term cyberspace

---

21 Giddens, 1984, p. 18-19.

22 McGuire, 2008; Graham & Gosling, 2013.

23 Zie bijvoorbeeld Stol e.a., 1999; Kaspersen, 2004; Koops, 2012a; Koops, Leenes, De Hert & Olislaegers, 2012; Smith, 2013; Rowland, Rice & Sheno, 2014; Stol & Strikwerda, 2017.

24 Stol & Strikwerda, 2017, p. 81.

25 Eklund, 2015, p. 533-534.

in de ban te doen. Integendeel, deze nieuwe sociale werkelijkheid moet juist worden benoemd en gedefinieerd om haar en haar verbondenheid met andere sociale sferen te kunnen bestuderen.

Het voorgaande impliceert dat iemand ‘in cyberspace’ kan zijn. Iemand is in cyberspace voor zover hij of zij handelingen verricht waarmee iets in cyberspace wordt vastgelegd, gebruikt, gewijzigd of geraadpleegd. De betrokken persoon zal op die manier (via cyberspace) in veel gevallen contact hebben met een andere persoon of andere personen, direct (bijvoorbeeld chat, online games) of uitgesteld (bijvoorbeeld e-mail, blog). Deze omschrijving van het begrip ‘in cyberspace zijn’ maakt meteen duidelijk wat het verschil is tussen ‘in cyberspace zijn’ en – bijvoorbeeld – ‘in huis zijn’. Iemand is aanwezig in cyberspace vanwege de handelingen die hij daar verricht. In plaats van ‘iemand is in cyberspace’ kunnen we derhalve ook, en misschien wel beter, zeggen ‘iemand acteert in cyberspace’, want men kan niet in cyberspace zijn zonder te acteren. De acties representeren het lichaam – dat zelf niet ‘in cyberspace’ kan zijn. Bij ‘in huis zijn’ is dat anders. Iemand die ‘niets doet’ kan ‘in huis zijn’ vanwege de simpele reden dat hij zich daar lichamelijk bevindt. Iemand die enkel naar een beeldscherm kijkt en verder niets doet, is dus niet ‘in cyberspace’, want hij acteert daar niet: verricht geen handelingen waarmee iets in cyberspace wordt vastgelegd, gebruikt, gewijzigd of geraadpleegd. Dat iemand zich op een bepaald moment in cyberspace bevindt, wil niet zeggen dat die persoon niet meer aanwezig is – of kan zijn – in een andere sociale omgeving. Mensen kunnen zich immers, zo hebben we betoogd, in meerdere sociale omgevingen tegelijk bevinden.

Het concept ‘aanwezigheid in cyberspace’ komt verderop in dit rapport terug in verband met het belang van lokaliteit in de rechtshandhaving. Voor het onderwerp van dit rapport zijn op deze plaats de volgende constatering van belang:

- a Cyberspace bestaat uit (a) een fysieke grondlaag van technologie in de vorm van genetwerkte ICT inclusief de daarop vastgelegde data plus (b) een additief van met die ICT gerealiseerde interactie.
- b Cyberspace heeft een sociale structuur die nauw is verweven met die van de offline wereld en is daarvan wel te onderscheiden maar niet te scheiden. Ze beïnvloeden elkaar voortdurend en wederkerig.
- c Mensen kunnen ‘in cyberspace zijn’ door handelingen te verrichten waarmee iets in cyberspace wordt vastgelegd, gebruikt, gewijzigd of geraadpleegd.

## 2.4 Publieke en openbare plaatsen in cyberspace

### 2.4.1 Bestaan er openbare en publieke plaatsen in cyberspace?

In §2.2 kwam aan bod dat het begrip openbare orde ziet op de orde en rust in het voor publiek toegankelijke domein. In die paragraaf werd uitgegaan van het ‘fysieke’ of ‘klassieke’ openbare-ordebegrip. Hierna wordt gekeken in hoeverre deze plaatsbepaling kan worden vertaald naar cyberspace. Dit is van belang omdat de bevoegdheid tot handhaving van de openbare orde van de burgemeester zich in beginsel beperkt tot publieke plaatsen. De vertaling kan dus bepalend zijn voor de mogelijkheid tot inzet van openbare-ordebevoegdheden in cyberspace door burgemeesters.

Hoewel niet meteen duidelijk is in hoeverre cyberspace tot publieke plaats gerekend kan worden, is het mogelijk te redeneren naar analogie. Waar de klassieke taak van de burgemeester bijvoorbeeld ziet op zowel openbare plaatsen als voor het publiek toegankelijke plaatsen, kan ook cyberspace ingedeeld worden in meer of minder openbare gedeelten. Daarbij hoeft de constatering dat de hardware waarvan cyberspace afhankelijk is in overgrote mate privébezit is er niet aan in de weg te staan dat plaatsen in cyberspace onderworpen zijn aan openbare-ordehandhaving door de burgemeester. Dat is namelijk in de offline wereld evenmin het geval voor ‘voor het publiek toegankelijke plaatsen’. Zo wijst Ruigrok erop dat zelfs het moeten betalen van entree voor bijvoorbeeld de opera niet betekent dat die plaats buiten het bereik van de burgemeester valt.<sup>26</sup> Een uitgebreid voorstel voor een redenering naar analogie doet Vols in zijn masterscriptie.<sup>27</sup> Aan de hand van toegankelijkheid als criterium meent hij bijvoorbeeld dat een voor iedereen toegankelijke website gekwalificeerd moeten worden als een ‘virtuele openbare plaats’.

Een dergelijke analoge benadering is echter niet zonder hindernissen. De kenmerken van de online- en offline-wereld zijn immers nogal verschillend, zodat het maar de vraag is of die benadering uiteindelijk niet appels met peren vergelijkt. Zoals al bleek, kenmerkt cyberspace zich bijvoorbeeld vooral door interactie met gebruikmaking van verschillende hardware-onderdelen en is iemand die online is (in cyberspace is), daarmee niet fysiek gesproken op een in cyberspace te lokaliseren plaats. Iemand acteert in cyberspace maar is daar niet lichamelijk aanwezig. De uitingen die die persoon doet, en tot op zekere

---

<sup>26</sup> Vgl. Ruigrok, 2012, p. 123.

<sup>27</sup> Vols, 2010, p. 42-45 en p. 69.

hoogte ook zijn handelingen, zijn uiteraard wel zichtbaar in cyberspace. Wie naar analogie redeneert, moet dan vaststellen dat hij zich zowel op een (al dan niet openbare) fysieke plaats bevindt als op een of meer (al dan niet openbare) virtuele plaatsen. Daar komt dan nog bij dat de eventuele gevolgen van het cyberhandelen van deze persoon zich op een heel andere plaats in de fysieke wereld kunnen manifesteren dan op de plaats waar hij zich zelf fysiek bevindt. Dit kan verwarring wekken omdat het karakter van de plaats waar een mogelijke verstoorder van de openbare orde zich bevindt bepalend kan zijn voor de mogelijke inzet van bevoegdheden door de burgemeester.

Een oplossing voor dit locatieprobleem kan wellicht deels gevonden worden door niet uitsluitend te kijken naar de plaats waar iemand zich bevindt, maar óók, en in geval van openbare orde misschien wel vooral, te kijken naar de vraag op welke plaats *het effect* van het handelen zich voordoet. In hun studie naar strafrechtspleging in een digitale samenleving concluderen Stol en Strikwerda over rechtsmacht, met andere door hen aangehaalde auteurs, dat het objectieve territorialiteitsbeginsel inhoudt ‘dat Nederland jurisdictie kan claimen indien de *gevolgen van de handeling* optreden in Nederland’.<sup>28</sup>

Hoewel zich een dergelijke benadering wel laat denken, gaat het Nederlandse openbare-orderecht echter uit van een andere benadering en sluit het wel degelijk aan bij fysieke plaatsen (bijvoorbeeld een woning, voor publiek toegankelijke lokalen en erven).<sup>29</sup> Een van de beperkingen van de gemeentelijke bevoegdheden is bovendien dat zij niet buiten de (fysieke) gemeentegrens uitgeoefend kunnen worden. Een probleem dat zich hier in essentie voordoet is dat het gebruikte begrippenapparaat, in ieder geval in juridische zin, niet ontwikkeld is voor cyberspace.

Met deze gedachten is nog niet een eenduidig antwoord gegeven op de vraag of een publieke plaats in cyberspace bestaat. Dat laat zich echter wel denken. Dit punt keert in de loop van dit onderzoek nog terug.

#### 2.4.2 Experts over publieke plaatsen in cyberspace

De geïnterviewde experts denken heel verschillend over de vraag of cyberspace onderdeel is van het publieke domein. Een aantal respondenten geeft aan het hiermee eens te zijn. Een van de respondenten ziet het internet als een onder-

---

<sup>28</sup> Stol & Strikwerda, 2017, p. 141-142.

<sup>29</sup> De Jong e.a., 2016, p. 127-128.

deel van het fysieke publieke domein: ‘In mijn beleving is het gewoon een nieuw verlengstuk van het publieke domein.’ **(R4)**

Andere respondenten gaan nog wat verder in hun stellingname, waarbij het onderscheid tussen fysiek en virtueel wordt betwist:

‘Ik vind het onderscheid tussen publieke domeinen online en in de fysieke wereld weinig zinvol: er is naar mijn mening één publiek domein. Vergelijk het internet met een krant, een communicatiemedium. Het is een instrument om contacten te kunnen zoeken met elkaar en om informatie uit te wisselen. Dat is een publiek domein, maar het kan ook een privaat domein zijn.’ **(R13)**

‘Het is volgens mij publiek domein. Het is eigenlijk ook een soort openbare dan wel digitale ruimte waar iedereen zich kan begeven en naar believen dingen kan doen, dus het is gewoon een openbare ruimte.’ **(R14)**

Een andere respondent geeft aan dat de klassieke indeling tussen publiek en niet-publiek ingewikkeld is in cyberspace: ‘Ik denk dat je die ordening, in ieder geval de tweedeling publiek en niet-publiek, op cyber moet loslaten. Niet alleen omdat een gesloten chatbox niet bedoeld is om daar van buitenaf inmenging in te krijgen, maar ook omdat er een algemeen online verkeer is, waar het begrip “openbare orde” moeilijk toepasbaar is. In ieder geval is er een soort communicatiewereld waar het toch gebruikelijk is en de bedoeling ook van is om daar vrijelijk in te kunnen opereren.’ **(R22)**

Een aantal respondenten ziet duidelijk wel een publiek domein in cyberspace, maar ziet ook dat het door lokale overheden en burgemeesters niet wordt gereguleerd. Daarnaast zijn er respondenten die het moeilijk vinden om het publieke domein in cyberspace te zien als een publiek domein dat valt onder de verantwoordelijkheid van de burgemeesters:

‘Internet is onderdeel van het publieke domein. Iedereen kan zich daarop bewegen, alleen het wordt niet door de publieke overheid in stand gehouden zoals het publieke domein dat we kennen.’ **(R16)**

‘Bij het handhaven van de openbare orde is nooit gedacht aan een burgemeester die optreedt, om dingen op het internet te gaan doen.’ **(R9)**

‘De vraag is welk publieke domein? De vraag is of dat samenvalt met die orde en rust in het publieke domein als bedoeld in artikel 172 van de Gemeentewet. Ik denk dat de orde en rust op het internet daar niet onder valt, maar dat gedragingen op het internet wel een evident effect kunnen hebben op de orde en rust in de straat.’ **(R12)**

Ook de gemeentegrenzen spelen een rol in die overweging: ‘Alleen wanneer het offline is en binnen zijn gemeentegrens, is de burgemeester verantwoordelijk voor de openbare orde en veiligheid en voor de handhaving van de openbare orde.’ **(R12)**

Over de rol van de burgemeester met betrekking tot dit publieke domein verschillen de meningen (in hoofdstuk 4 meer discussie hierover). Een van de respondenten zei het volgende op voorgelegde reacties van burgemeesters die verwijzen naar private handhaving en de rol van providers: ‘Dat vind ik echt 1992. Dan leef je echt in een andere tijd, omdat het naïef is als je kijkt naar maatschappelijke onrust. Je kunt wel ontkennen en zeggen: dat is op internet, maar het speelt hier, in de gemeente.’ **(R18)**

Een andere respondent geeft aan dat Facebook ‘privaat is’, met ‘publieke trekken’: ‘Facebook is gewoon een private dienst waarop je communiceert. Dat hoeft niet iedereen te zien natuurlijk. Als je via KPN aan het bellen bent, dan zit je ook niet in het publieke domein. Nu kun je Facebook wel zodanig gebruiken dat je nadrukkelijk tegen anderen spreekt.’ **(R15)**

Een andere respondent geeft hetzelfde nog scherper weer: ‘Ik vind het te gemakkelijk om diensten als Facebook als puur privaat te beschouwen: Twitter en Facebook die hebben ook wel weer een publiek karakter, dus zijn ook wel een beetje hybride. Want Twitter is natuurlijk een privaat bedrijf, maar alles wat erop gezet wordt is ook wel weer voor publiek toegankelijk.’ **(R6)**

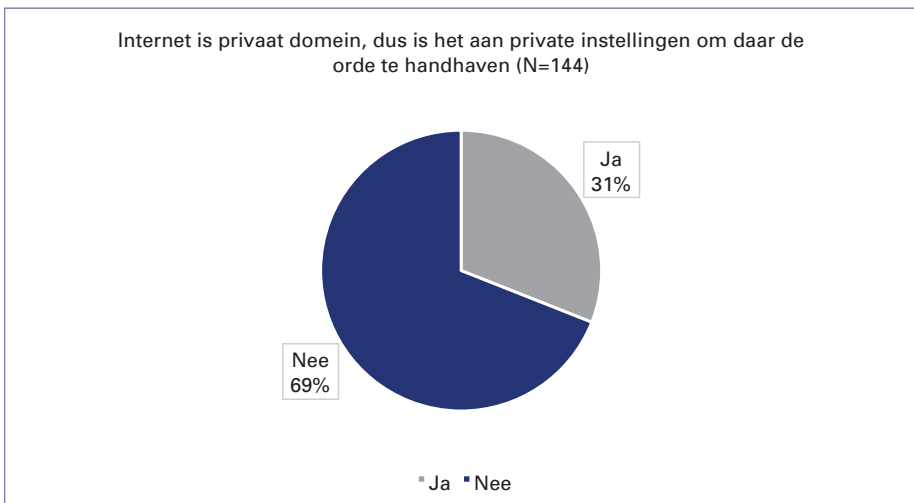
Weer een andere respondent voegt toe: ‘Je kunt je profiel volledig publiek zetten, maar je kunt het ook privé zetten.’ **(R8)**

Een van de discussiepunten bij de vraag of het gaat om een ‘private’ of ‘publieke’ ruimte of terrein gaat over eigenaarschap, omdat in cyberspace uitingen van mensen gefaciliteerd worden door diensten zoals Facebook of Twitter of door bijvoorbeeld internetproviders of hosts. In de ogen van een van de respondenten is eigenaarschap niet doorslaggevend bij het vaststellen binnen wat voor soort domein of ruimte een uiting valt:



‘Je kunt zeggen dat wanneer iets eigendom is van iemand, het geen publiek domein meer is, maar dat is maar de vraag. Op het moment dat het heel erg publiek toegankelijk is, maakt het wel deel uit van het publieke domein. Ik maak maar weer even de vergelijking met een voetbalstadion. Dat is een privaat eigendom, daar gelden alleen maar regels van de voetbalclub. Maar een burgemeester maakt zich wel degelijk druk over datgene, omdat het zijn uitwerkingen daarbinnen en daarbuiten en naar de omgeving kan hebben, en voelt zich dan verantwoordelijk voor de openbare orde in dat voetbalstadion.’ (R21)

Bij de symposia en congressen waaraan we hebben deelgenomen hebben we onder andere de stelling voorgelegd dat internet privaat domein is en dat het dus aan private instellingen is om de orde daar te handhaven (zie figuur 3). De meerderheid van de aanwezigen (69%) is het daar niet mee eens, al kan één op de drie (31%) zich wel vinden in deze stelling.



**Figuur 3:** Mening van toehoorders over internet als privaat domein en handhaving

### 2.4.3 Burgemeesters over publieke plaatsen in cyberspace

Hoe denken burgemeesters over de publieke plaatsen in cyberspace? Uit de interviews valt op (net als bij de andere experts) dat veel burgemeesters van mening zijn dat cyberspace onderdeel is van het publieke domein, maar dat

het (in veel gevallen) niet een publiek domein is waar ze zich verantwoordelijk voor voelen.

Aanvullend bij de eerdere discussie geeft een van de burgemeesters aan dat openheid van berichten bepalend is voor het publieke karakter in cyberspace: ‘Het gaat om de publieke ruimte als mensen zelf open berichten plaatsen. Het is niet aan de overheid zoals dat hier voor de openbare ruimte wel geldt, om op te treden, maar je kunt ook niet zeggen: ik moet afzijdig blijven want ik heb er niks mee te maken. Als in de geprinte media iets opruiends komt of strafbaars, kan het ook aangepakt worden.’ **(R2)**

Net als bij de experts geeft ook hier een van de burgemeesters aan dat hij niet voelt voor een dergelijke afbakening van ruimtes of domeinen: ‘Het internet is onderdeel van het publiek-private domein van de samenleving, maar ik praat liever niet over domeinen. Het is de informatiesamenleving en binnen die informatiesamenleving heb je een private partner en een publieke partner. En wij gebruiken de informatie uit die samenleving optimaal.’ **(R16)**

Een meer uitgesproken burgemeester geeft aan dat het volgens hem zonneklaar is dat internet onderdeel is van het publieke domein. Het is volgens hem inmiddels zo ingeburgerd en volgens hem is het internet van iedereen en kan iedereen het volgen. Het internet (virtueel) is volgens hem vergelijkbaar met de fysieke leefwereld. Strikt genomen ziet hij het onderscheid virtueel en fysiek niet als het gaat om openbare orde en veiligheid. Online en offline werken volgens hem op elkaar in **(R14)**.

## 2.5 Openbare orde in cyberspace

### 2.5.1 Bestaat er een openbare orde in cyberspace?

Sociale orde doet zich aan ons voor als regelmatigheid in menselijk gedrag in relatie tot andere mensen (§2.2.1). Van deze omschrijving van sociale orde maakt lichamelijke aanwezigheid geen deel uit. Dat maakt dat zij ook betrekking kan hebben op mensen die samen zijn in cyberspace. We hebben aanwezigheid in cyberspace gedefinieerd als het verrichten van handelingen waarmee iets in cyberspace wordt vastgelegd, gebruikt, gewijzigd of geraadpleegd (§2.3). Met die handelingen staan mensen in relatie tot andere mensen, direct (bijvoorbeeld een chat) of indirect (bijvoorbeeld een website). Ook in cyberspace zien we in die gedragingen regelmatigheid, alleen al vanwege het feit dat verschillende mensen van dezelfde, letterlijk voorgeprogrammeerde facili-

teiten gebruikmaken, waardoor min of meer geordende patronen ontstaan (bijvoorbeeld tijdlijnen op Facebook, vraag en aanbod op Marktplaats of Bol.com, en geldverkeer via internetbankieren). Ook in cyberspace bestaat dus een sociale orde.

Het begrip ‘openbare orde’ ziet op de orde en rust in het voor publiek toegankelijke domein (§2.2.7). Of sprake is van een openbare orde in cyberspace is dus afhankelijk van de vraag of cyberspace kan worden opgevat als ‘publiek toegankelijk domein’.

In §2.2.7 is geconstateerd dat ‘openbare plaatsen’ plaatsen zijn waar iedereen is toegelaten zonder enige vorm van belemmeringen in de zin van entreeheffing, melding vooraf of toestemming of voorwaarden van de eigenaar. ‘Publiek toegankelijke plaatsen’ staan eveneens open voor publiek maar hier is het verblijf aan een bepaald doel verbonden en kan de eigenaar voorwaarden verbinden aan het verblijf. Uitgaande van deze definities zijn er in cyberspace zowel openbare plaatsen (bijvoorbeeld [www.politie.nl](http://www.politie.nl)) als publiek toegankelijke plaatsen (bijvoorbeeld [www.facebook.com](http://www.facebook.com) of [www.habbo.com](http://www.habbo.com)).

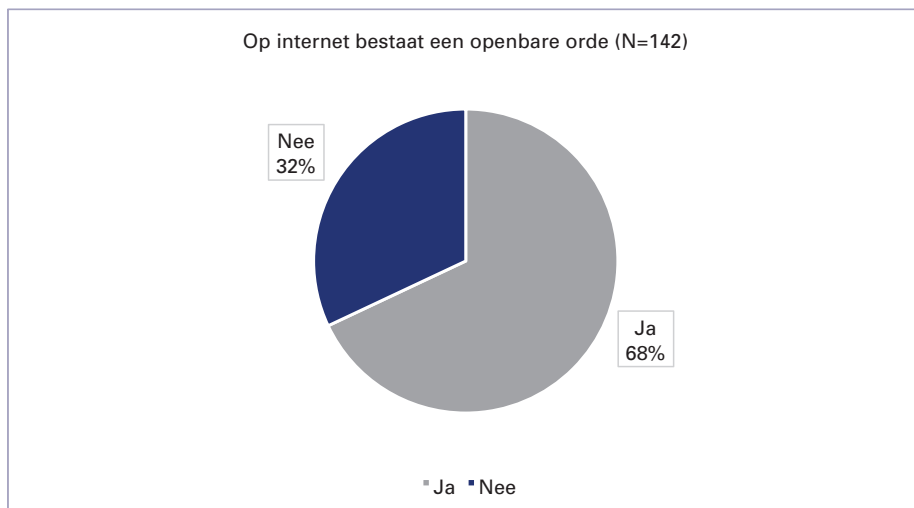
Deze redenering volgend valt te concluderen dat in cyberspace niet alleen sprake is van een sociale orde maar ook van een openbare orde.

### 2.5.2 Experts over het bestaan van een openbare orde in cyberspace

Bij de symposia en congressen waar de onderzoekers aan hebben deelgenomen hebben we onder andere een stelling voorgelegd aan de aanwezigen over het bestaan van een online openbare orde (zie figuur 4). De meerderheid meent dat er een online openbare orde is (68%) maar toch ook één op de drie is van mening dat deze niet bestaat (32%). Deze verdeeldheid over de stelling is ook terug te zien in de interviews met experts en burgemeesters.

Er zijn respondenten die aangeven dat er een openbare orde online bestaat. In veel van die voorbeelden wordt een koppeling gemaakt met fysieke effecten of een uitwerking in de fysieke wereld:

‘Uiteindelijk zit achter alles wat we aan social media hebben een mens. En als het gaat over de openbare orde, gaat het over hoe we in het publieke domein met elkaar verkeren en waarin mensen invloed op elkaar hebben. Het ingewikkelde is natuurlijk dat je de vraag moet stellen waar de grens ligt voor de verantwoordelijkheid van de burgemeester: daar waar



**Figuur 4:** Mening van toehoorders over bestaan openbare orde op internet

een burgemeester verantwoordelijk is voor een gemeente, voor een geografisch gebied en voor de mensen daar. En hoe verhoudt dat cybergebied zich daar nu tot? Volgens mij is daar nog niet echt een juridische dekking voor. Maar ik zou het maar zo vertalen, daar waar het weerslag heeft op de openbare orde, de fysieke openbare orde en de mensen in een gemeente, vind ik dat je je als burgemeester daarvoor verantwoordelijk mag voelen.’ (R21)

‘Meestal begint het digitaal, met een Facebookcampagne of een Twittercampagne als iemand zich publiekelijk uit over bijvoorbeeld vrouwenrechten, homorechten, dat er vanuit bepaalde groeperingen op gereageerd wordt. Daar zie je de trein al ontsporen, want daar gebeurt iets maatschappelijks wat onrust veroorzaakt, waardoor mensen niet meer voor hun mening durven uit te komen, waardoor bepaalde groepen in de verdrukking komen en waarbij zou worden ingegrepen als dat zich in de fysieke wereld zou voordoen. Als je ziet dat in een bepaalde wijk bepaalde mensen gewoon de hele tijd lastiggevalen worden, gaat er meer politie op straat lopen.’ (R7)

Een andere respondent is het ook eens met de stelling en geeft tevens aan dat strafbare feiten in cyberspace tot problemen kunnen leiden en geeft een aantal voorbeelden: ‘Ook op internet heb je je te gedragen en als je je daar misdraagt,

dan kan daar natuurlijk ook een soort storing, onvrede, onrust en onveiligheidsgevoel ontstaan. Strafbare feiten kun je ook plegen op het internet. Dat is een direct voorbeeld van hoe dat eigenlijk deel uitmaakt van onze gewone beleevingswereld.’ **(R14)**

Er zijn ook respondenten die zien dat er mogelijk een openbare orde online is, maar dat die niet als zodanig wordt herkend en gereguleerd: ‘Hacken is een heel bekend woord geworden. Hacken en alles rond de sociale media, beledigingen, van alles. Dat speelt steeds breder en de grote vraag is, wat offline geldt, geldt dat ook online? Daar hebben rechters het heel moeilijk mee, omdat het toch een andere realiteit is. De makkelijkste manier om het aan te pakken voor rechters is om het gewoon te vertalen.’ **(R10)**

Ook geeft een respondent aan dat hij zoekende is: ‘Er kan al een virtuele verstoring van de openbare orde zijn die leidt tot een echte verstoring van de openbare orde. Maar wat dan die virtuele verstoring van de openbare orde is, dat hebben we nog niet met elkaar vastgesteld.’ **(R6)**

Een andere respondent die geen twijfel kent over het bestaan van een openbare orde ziet problemen bij de vertaling naar cyberspace: ‘Internet is een doos van Pandora en dat betekent per definitie onrust. Probleem is dat cyberspace geen regels, normen en waarden heeft en daarom kan de burgemeester niet ingrijpen. Geldt de wet of niet? Dat is de vraag.’ **(R28)**

Bij een andere respondent speelt de eerder behandelde discussie over publiek en privaat op bij de discussie over het bestaan van een openbare orde in cyberspace. Voor het bestaan van een openbare orde in cyberspace is het noodzakelijk dat daar een publiek domein is. Respondenten zijn zoekende in hun redenering: ‘Is er wel een publieke orde op het internet? Het is niet zuiver privaat, dat blijft lastig. Waar uiteten die effecten zich? Dat zou bepalend kunnen zijn voor een juiste interpretatie. Zijn de effecten merkbaar in het publieke, fysieke domein, dan is sprake van een publieke orde. Zijn deze effecten privaat merkbaar, dan wordt het lastig. Ik ben in mijn redenering wat zoekende.’ **(R2)**

Een andere groep respondenten (groepsinterview), onderstreept de verschillen met het fysieke domein: ‘Internet is naar mijn mening onderdeel van de openbare orde. Wel heb je minder zicht op wat er zich afspeelt omdat het deels privaat domein is en onbegrensd. Ja, want ook in cyberspace gelden wetten en regels en er is een normale orde van fatsoen. Wel moeten we letten op vrijheid van meningsuiting; er is sneller gekrakeel vanwege een verschil in normen. De overheid mag op een gegeven moment zeggen: de grens van de uitingen is bereikt vanwege feitelijke onjuistheden of overschrijding van fatsoen of omgangsregels.’ **(R27)**

De respondenten die aangeven dat er géén openbare orde online is, baseren dat vaak op het denken vanuit het (juridische) fysieke openbare-ordebegrip, waarbij zij geen rol voor de burgemeester zien weggelegd:

‘Niet in de zin van de openbare-ordetaak en openbare-ordebevoegdheden van de burgemeester. Daar is openbare orde bedoeld als orde op straat. Orde in het openbare domein en dat is het publieke fysieke gemeentelijke domein. En kijk je naar openbare orde op internet, kun je de vertaalslag naar het openbare-ordebegrip in de Gemeentewet niet maken. Hooguit als uitingen in strijd met de openbare orde zouden zijn, dan denk je eerder aan bijvoorbeeld die motorclubs die nu verboden zouden worden omdat ze in strijd met de openbare orde zijn, omdat ze in wezen de kern van de rechtstaat aantasten.’ (R9)

Een andere respondent, gaat bij zijn uitleg uit van het idee van verstoringen in cyberspace die vaak in cyberspace blijven en zo bezien geen openbare-ordevraagstuk zijn: ‘Je hebt op internet weleens van die flame wars hè, dat partijen elkaar bestoken op allerlei wijzen. Ik vind het een beetje vergezocht om dat nou een openbare-ordeprobleem te noemen. Stel, er wordt ergens lokaal een referendum gehouden en er ontstaan enorme flame wars online, ik weet niet of dat nou direct een openbare-ordeprobleem is. Het issue is: gaat zich dit vertalen in acties in de fysieke wereld? Zolang dat niet gebeurt ben ik geneigd om daar vrij relaxed over te zijn en dat niet als een openbare-ordeprobleem te beschouwen.’ (R15)

### 2.5.3 Burgemeesters over het bestaan van een openbare orde in cyberspace

Een klein deel van de geïnterviewde burgemeesters is ervan overtuigd dat er geen openbare orde in cyberspace bestaat. Bijvoorbeeld omdat internet wordt gezien als middel dat altijd wel een relatie heeft met de fysieke orde, omdat de fysieke en virtuele orde niet uit elkaar gehaald kunnen worden of omdat het moeilijk is een voorstelling te maken van een openbare orde in cyberspace:

‘Internet is natuurlijk een vervanger geworden van een heleboel andere middelen, maar is in wezen niets anders. Internet zelf is ook niet de openbare orde, het internet is een middel. En dat kan ook gebruikt worden voor verstoring van de openbare orde en dat gebeurt natuurlijk. En

internet is natuurlijk geen fysiek iets, maar het is wel een middel dat kan leiden tot verstoring van de openbare orde, dus van de gebruikelijke gang van zaken.’ (R17)

‘Als ik hem vergelijk met een openbare orde offline, dus gewoon in real life, op straat, dan zou het moeten gaan om gedragingen van mensen die de rust en regelmaat op straat in ernstige mate bedreigen. En dat is weer even wat anders dan dat mensen zich beledigend uitlaten ten opzichte van elkaar, dat is niet gelijk een bedreiging van de openbare orde. Dat moet echt wat groter zijn. Ik aarzel of je dat ook in cyberspace hebt, want het is weliswaar zo dat mensen elkaar soms verbaal ernstig te lijf gaan. Maar is dat wel een bedreiging voor de openbare orde? Ik denk het eigenlijk niet. Is er dus een openbare orde online? Er ligt wel degelijk een relatie tussen uitingen in cyberspace en de openbare orde offline. Volgens mij is het zonneklaar dat die er is.’ (R7)

Andere burgemeesters geven aan dat er mogelijk een openbare orde is maar dat we niet weten hoe die eruitziet omdat we er geen oog voor hebben:

‘Nee, ik kan niet zeggen dat er een openbare orde op het internet is, waar we ook oog voor hebben. En die we toepassen en monitoren. Op het internet zie je vooral dark web. Daar weten wij weinig van af, wat daar allemaal gebeurt en wat daar verhandeld wordt, van kinderporno tot wapenhandel tot terroristische aanslagen. Met twee of drie klikken van de muis, dan ben je er. Bij de open kant van het internet heb je diverse communities die ook gesloten zijn en die daarvan ook goed misbruik maken, waar wij ook geen weet van hebben wat daar verhandeld wordt.’ (R16)

‘Chaos op het internet, bijvoorbeeld het aanzetten tot haat, is an sich geen probleem van de openbare orde. Dat wordt het als er fysiek actie wordt genomen en effect heeft in de openbare orde. De scheidslijn is dun, omdat de verstoring op het internet direct effect kan hebben op de fysieke openbare orde en/of op het goed verlopen van maatschappelijk verkeer.’ (R15)

Toch erkennen de burgemeesters in het algemeen het bestaan van een openbare orde online. Sommigen zijn daarin heel stellig:

‘Ja, er is een openbare orde in cyberspace. En dat is niet alleen omdat cyberspace gevolg-effect heeft op de fysieke orde. Hoe meer het leven zich digitaal afspeelt, hoe concreter de immateriële vaste activa behoren tot een eigenstandige openbare orde. De whatsapp-contacten van m’n tienerdochters zijn geen substituut voor hangen op een plein. Ze ZIJN het hangen op een plein. Het bestellen van mijn martial arts uniform in Engeland via een webshop is geen alternatief voor een winkel, het IS mijn bestelling. Kortom, jazeke, er is een cyberorde.’ (R13)

Een van de burgemeesters denkt dat er een openbare orde online is en dat burgemeesters zich niet moeten beperken tot effecten in de fysieke wereld. Hij geeft aan dat niet zozeer de plek waar het gebeurt en waar het een uitwerking heeft (virtueel of fysiek) leidend moet zijn, maar de mate waarin er een effect is voor bijvoorbeeld de openbare orde en veiligheid in zijn gemeente. Online en offline werken volgens hem op elkaar in (R14).

Bij de discussie over het bestaan van een ‘openbare orde online’ gaan sommige burgemeesters direct in op hun verantwoordelijkheid, die ze in veel gevallen niet voor zich zien, of niet willen nemen. Daarbij wordt onder andere verwezen naar de regulering door het strafrecht en door grote internetbedrijven zoals Facebook en Twitter:

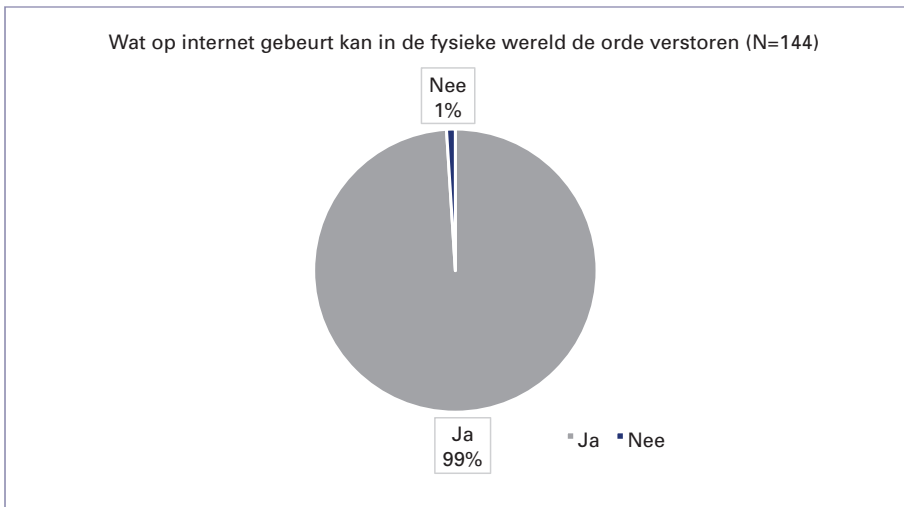
‘Ja, er is openbare orde online, maar het probleem is dat daar de mogelijkheden om in te grijpen heel beperkt zijn, want die zitten namelijk bij Twitter en Facebook zelf. Bij een restaurant kan ik zeggen: ik sluit het restaurant, omdat het een gevaar is voor de openbare orde en de veiligheid, maar ik kan moeilijk zeggen: ik sluit Facebook. Ik kan hooguit zeggen: ik vervolg er mensen om, maar dan is het meer het OM die dat dan doet, namelijk mensen vervolgen op basis van het gedrag op Facebook. Dat is het verschil tussen criminaliteit en openbare orde. Criminaliteit is het plegen van strafbare feiten, en het verstoren van openbare orde, dat hoeft niet eens een heel groot strafbaar feit te zijn. Je kunt alleen maar ingrijpen in de fysieke wereld. Ik kan namelijk Twitter niet op zwart zetten, terwijl ik een restaurant wel op zwart kan zetten.’ (R1)

Ook wordt er verwezen naar de gemeentegrenzen en het effectgebied van gedragingen of gevolgen daarvan en de beperkingen daarvan voor de inzet van bevoegdheden van burgemeesters in cyberspace. Een belangrijke voorwaarde voor de openbare orde lijkt te zijn dat er een fysieke uitwerking (of dreiging daarvan) moet zijn binnen de gemeentegrenzen:



‘Die is er zeker. Het is een virtuele werkelijkheid, maar die is er wel. Al is het wel lastig om alle aspecten daarvan door te denken. Al was het maar omdat niet alles territoriumgebonden is. En dat is in de werkelijke wereld praktisch altijd het geval. En dus is het ook altijd helder wie er iets moet doen en dat is in de online wereld niet per definitie zo. Als het een directe koppeling met de werkelijkheid heeft, dan is er ook altijd wel weer een territorium. Maar wanneer dat niet het geval is, dan weet ik ook niet zo goed hoe je het dan moet aanvliegen.’ (R4)

‘Ik denk dat openbare-ordeproblemen zonder meer online kunnen ontstaan. Al zijn het heel gauw allerlei ophitsingen en dat soort dingen. Mensen die worden weggezet, groepen die tegen elkaar opgezet worden, waarbij het de vraag is of het dan een lokale neerslag heeft in de zin van dat er een effectgebied is. Als er in brede zin een openbare-ordeverstoring is maar je ziet die neerslag niet in je gemeente, dan is het niet aan de burgemeester om daar het voortouw in te nemen. Wiens openbare orde is dat dan?’ (R3)



**Figuur 5:** Mening van toehoorders over fysieke gevolgen van het internet

Waar er discussie is over het bestaan van een openbare orde online (en waarbij vaak bij bevestiging van die orde wordt verwezen naar online gedragingen of verstoringen met merkbare fysieke effecten of uitwerkingen) is vrijwel iedereen het ermee eens dat op het internet dingen gebeuren die de orde in de fysieke wereld kunnen verstoren.

Dat wordt ook bevestigd op basis van de 144 toehoorders (praktijkmensen) aan wie een stelling met die strekking is voorgelegd (zie figuur 5). Daaruit blijkt dat 99% ziet dat wat op het internet gebeurt, de orde in de fysieke wereld kan verstoren.

Samengevat zijn de meningen van de respondenten in dit onderzoek erg verdeeld. Het valt op dat de meeste respondenten van mening zijn dat er een openbare orde online bestaat, al is er wel veel discussie over wat dat precies inhoudt en over de vraag wie verantwoordelijk is voor die openbare orde. Uit de toelichting daarop blijkt dat veel respondenten verwijzen naar gebeurtenissen of gedragingen op het internet die een uitwerking op straat (fysiek) kunnen hebben. Strikt genomen betreft het dan geen openbare orde online. Ook valt op dat wanneer wordt gedacht vanuit een juridisch perspectief, het moeilijk is om te denken over een online openbare orde.

Vrijwel alle respondenten zijn het daarentegen wel eens over het feit dat er online dingen gebeuren die tot een dreiging of daadwerkelijke overlast in de fysieke openbare ruimte kunnen leiden, als even niet uit wordt gegaan van 'openbare orde online'. Dit onderzoek gaat er vooralsnog van uit dat fysiek en virtueel door elkaar lopen en dat het niet uitmaakt of iets online of offline begint. Daarom beperkt dit onderzoek zich tot openbare-ordevraagstukken of -verstoringen waarin cyberspace een rol speelt.

## 2.6 Praktijkvoorbeelden van dreigingen of verstoringen in cyberspace

### 2.6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zijn tot nu toe centrale concepten besproken zoals cyberspace, openbare orde en het eventuele bestaan ervan online. Niet alle respondenten menen dat er een online openbare orde is (zie ook figuur 4) en respondenten die menen dat er wel een online openbare orde bestaat, wijzen vaak op een direct verband met de orde in de fysieke wereld. In het verlengde daarvan is vrijwel iedereen het erover eens dat activiteiten in cyberspace kunnen leiden tot verstoring van de offline openbare orde (zie ook figuur 5). We zouden dus kunnen zeg-

gen: de les uit 'Haren' is geleerd. In deze paragraaf staan praktijkvoorbeelden centraal, zowel van de uiteenlopende experts als van de burgemeesters. Daaruit zal blijken dat er veel meer voorbeelden zijn dan alleen Project X.

Activiteiten of verstoringen die offline beginnen en offline blijven, vallen buiten het bestek van dit onderzoek (zie figuur 1, kwadrant D). Dit onderzoek gaat primair over online activiteiten die de openbare orde kunnen verstoren (zie figuur 1, kwadranten A en B). Er zijn weinig praktijkvoorbeelden naar voren gekomen van activiteiten die online blijven (kwadrant A). Kwadrant A heeft dan ook vooral betrekking op de discussie over het al dan niet bestaan van een openbare orde online. Veel respondenten zijn van mening dat veel zaken hoe dan ook offline hun uitwerking hebben en dat de burgemeesters zich vooral moet richten op dergelijke zaken. Bij de meeste voorbeelden is er een interactie tussen online en offline. Soms starten gebeurtenissen online, maar er zijn ook veel voorbeelden waarbij de start of aanleiding offline is en waarbij het incident zich dan ontwikkelt volgens het schema: offline-online-offline enzovoort. Kwadrant C heeft betrekking op offline gedragingen die de online openbare orde verstoren. Kwadrant C roept evenals kwadrant A al snel de vraag op of er überhaupt een online openbare orde bestaat en zo ja, wanneer die dan zou zijn verstoord. Een voorbeeld met betrekking tot kwadrant A: kan een online samenshopping op een webforum de online openbare orde verstoren? Een voorbeeld met betrekking tot kwadrant C: kan het blokkeren van een pand van een internetserviceprovider, waardoor werknemers niet aan het werk kunnen, leiden tot een verstoring van de online openbare orde?

De ervaringen van experts en burgemeesters zijn per soort verstoring of dreiging in cyberspace onder elkaar gezet. In §2.6.2 gaan we in op praktijkvoorbeelden van experts waarbij online activiteiten leiden tot offline ordeverstoring (kwadrant B). In §2.6.3 kijken we naar praktijkvoorbeelden van burgemeesters waarbij online activiteit leidt tot offline ordeverstoring (kwadrant B). Paragraaf 2.6.4 gaat over praktijkvoorbeelden die starten met offline activiteiten die een online vervolg krijgen en waarbij mede door die online activiteiten de offline orde wordt bedreigd of wordt verstoord (kwadrant C). In dat soort gevallen zien we dat de werkelijkheid gevarieerder is dan figuur 1 doet vermoeden: er is dan een wisselwerking tussen kwadrant C en B.

### 2.6.2 Praktijkvoorbeelden van online activiteiten die offline uitwerking hebben (experts)

In veel gevallen is de aanleiding tot een incident online, maar kan de uitwerking fysiek zijn. Dat kan om uiteenlopende zaken gaan, bijvoorbeeld het oproepen tot een evenement: ‘We hebben recente voorbeelden waarbij er op een zomerdag wordt opgeroepen om met z’n allen met een waterpistool naar de heuvel te komen. Je kunt er niet onderuit door te zeggen: dat vinden wij leuk, laat het maar gebeuren. Nee, dat heeft maatschappelijke effecten.’ **(R18)**

Of het kan gaan om uitingen (in veel gevallen). De impact en het bereik van uitingen is vele malen groter wanneer het om uitingen van beroemde en bekende inwoners gaat, zoals rapper Boef:

‘Dat zijn vervelende mensen die inderdaad een nieuw fenomeen zijn, die op een andere manier de boel kunnen opruien, die openbare-ordeverstoringen kunnen veroorzaken of maatschappelijke onrust kunnen veroorzaken. Dat zien we ook bij sexting op scholen, wat naar mijn mening ook onder hetzelfde valt. Dat is dan maatschappelijke onrust in plaats van een directe openbare-ordeverstoring zoals dat vroeger dus in de wet is bedoeld van, het moet vooral rustig blijven bij die ene herberg, waarin het ontstaan is.’ **(R18)**

Ook sexting wordt genoemd als voorbeeld. Bij sexting worden seksueel getinte foto’s of berichten via mobiele telefoons of andere mobiele media gedeeld. Wanneer die beelden of berichten in verkeerde handen vallen (of wanneer de liefde over is), kunnen ze als chantage- of wraakmiddel gebruikt worden. Het is zelfs weleens voorgekomen dat een jongere mogelijk als gevolg van sexting zelfdoding pleegde, waardoor grote maatschappelijke onrust ontstond: ‘We hebben een zelfdoding gehad van twee tieners kort na elkaar, waarin we de relatie leggen met sexting. Dat zijn geen kleinigheden. Dat heeft een enorme maatschappelijke impact. We hebben met elkaar afgesproken dat je elkaar niet uitscheldt en pest op het internet op scholen, net zoals men vroeger op de speelplaats elkaar niet mocht pesten.’ **(R18)**

Een andere klassieke aanleiding betreft voetbalsupporters. Voetbalsupporters zijn al een openbare-ordeprobleem sinds jaar en dag en de communicatie tussen groepen vindt tegenwoordig aanvullend ook plaats online, bijvoorbeeld via sociale media: ‘Wat we ook zien zijn voetbalsupporters die de confrontatie met elkaar zoeken.’ **(R21)**

Ook wordt verwezen naar online oproepen tot demonstraties, bijvoorbeeld naar aanleiding van een Turkse minister die naar Nederland wilde komen en de reactie daarop online: ‘De politie heeft de social media in de gaten gehouden, naar aanleiding van de oproep van de Turkse gemeenschap om naar een bepaalde plaats te gaan om te demonstreren. Dat had als voordeel dat men eerder alle bewegingen kon volgen van de groepen die wilden demonstreren en de route van de minister en daarom sneller kon ingrijpen. Bij voetbalwedstrijden idem dito.’ **(R29)**

Er is ook een voorbeeld waarin een parallel wordt gemaakt met de fysieke drugswinkel: ‘Als een website een gevoel van onveiligheid verspreidt in de buurt, dan kan dat een rol spelen, zoals dat het geval is bij een drugspand, dat een onveilig gevoel voor de buurt geeft.’ **(R2)**

Men kan zich afvragen in hoeverre het van belang is waar een probleem ontstaat, omdat de virtuele en fysieke wereld met elkaar verweven zijn op veel vlakken. De signalen van eventuele dreigingen komen uit beide hoeken: ‘Soms komt de cyberwereld tot uitdrukking in de echte wereld. Je krijgt vaak via scholen een signaal van er is echt iets aan de hand hier. En dat kan bijvoorbeeld een sextingverhaal zijn. Het is niet alleen de agent of de wijkagent, het is eigenlijk onze hele stad die signalen kan doorgeven. Dus die komen zowel vanuit de cyberwereld als uit de fysieke wereld.’ **(R18)**

### 2.6.3 *Praktijkvoorbeelden van online activiteiten die offline uitwerking hebben (burgemeesters)*

Ook burgemeesters noemen voorbeelden die goed passen onder de categorie ‘online aanleiding’. Bijvoorbeeld bij de oproep tot feestjes:

‘Wij hebben het een aantal keren meegemaakt, bijvoorbeeld een Project X-achtig iets. Een meisje dat een oproep doet van kom naar mijn verjaardag. En dat stond op social media en daar begon het reacties te regenen. Dus is er overleg geweest met de politie en is besloten dat zij er met spoed naartoe zouden gaan om de ouders te spreken, is ervoor gezorgd dat het betreffende meisje bericht heeft gehad dat het feest niet doorgaat, want wij dachten: dat loopt volstrekt mis. En we hebben ook nog gezorgd dat er politie was, voor als ze toch zouden komen. We hebben het ook bijvoorbeeld meegemaakt op school, dat er een bericht van een aanslag kwam die de daaropvolgende dag plaats zou vinden.’ **(R2)**

Het online oproepen tot demonstraties en de online tegenreactie daarop wordt vaker genoemd en blijkt een veelvoorkomend probleem: ‘Het komt weleens voor dat het niet de oproep tot een demonstratie is, maar wel de oproep tot een tegendemonstratie. Als wij hier Pegida hebben, dan zijn er een aantal partijen eromheen, die roepen via internet op tot een tegendemonstratie. Dat gebeurt dan weer wel. We hebben hier natuurlijk een grote manifestatie gehad rondom Charlie Hebdo. Dat is via internet als het ware tot stand gekomen. Maar dat ervaren we niet als een probleem.’ **(R5)**

Ook kan het voor het openbaar bestuur lastig zijn als er beschuldigingen worden geuit aan publieke bestuurders: ‘Een voorbeeld betreft een inwoner die op Facebook allerlei aantijgingen plaatste in de richting van een van de wethouders. Die beschuldigde hij van corruptie en dat soort dingen. Dat is ernstig, want dat kan de integriteit van bestuurders schaden. Dus daar moet je wel op acteren.’ **(R4)**

Een van de burgemeesters had last van een online drugswinkel in zijn gemeente, waarvan het sluiten tot sociale onrust leidde:

‘We hebben die Hansa-site die laatst door de FBI, Interpol en de Nederlandse recherche is overgenomen, gekaapt en opgerold. Dat bleek voor een groot deel in mijn gemeente te spelen. Zowel de drugsdealers die daarachter zaten als de handelaren. Het nieuws kwam midden in de zomer, voorpagina AD en niemand die het wist want het was een nationaal onderzoek. Dus onze lokale politie wist van niks. En het stond in het AD, dus toen kreeg ik in één keer met mijn telefoon van hé, wat is dit? En vrij snel wisten mensen ook wie het moest zijn en waar het was. Ja, zeker leidde het tot onrust. Maar vooral was het het eerste pand dat in mijn gemeente gesloten werd. Er was een vrij groot plakkaat op de deur geplakt. En de onrust was niet van hé, dit pand, maar wel van hé, wie zit er nog meer? Het betrof de grote darkweb-websites voor de online drugshandel.’ **(R13)**

Een van de burgemeesters noemt een dreigende verstoring waarop hij acteerde:

‘Ik heb wel ervaring met zaken die tot een verstoring zouden kunnen leiden, niet dat het ook daadwerkelijk tot een verstoring heeft geleid. Dat was niet zo heel erg lang geleden met een gitaarleraar waarbij kinderporno op zijn computer was gevonden. En daarover werden wij ingeseind, want ja, dan ga je natuurlijk gelijk kijken welke kinderen heeft hij lesgegeven. Dat deed hij bij hem thuis. En uiteindelijk was het dat hij

niet les gaf in onze eigen gemeente, maar wel in de buurgemeente, dus daar is toen contact mee opgenomen. Volgens mij was de kinderporno niet door hemzelf was opgenomen, maar je bent wel erg alert, omdat je denkt dat het weleens tot onrust zou kunnen leiden.’ **(R15)**

Ook kan het voorkomen dat er dreigtweets zijn waarbij de burgemeester moet acteren als hij de uitingen serieus neemt: ‘Toen kwam er plotseling een bericht binnen, of het verscheen ergens op internet. Een soort dreigtweet dat iemand hier zijn leraar Nederlands overhoop wilde schieten. Ik kreeg toen het signaal. Ik was onderweg naar mijn familie in het oosten van het land en toen kwam de politie met het bericht. De eerste analyses wezen uit dat we dit bericht heel serieus moesten nemen.’ **(R4)**

Ook het volgende voorbeeld past hier goed bij: ‘Een jongetje van een jaar of 12, 13. Die had een bedreiging geuit op internet van, ik ga kinderen op school doodschieten morgenochtend.’ **(R18)**

#### 2.6.4 *Praktijkvoorbeelden van offline activiteiten die zich naar online verplaatsen*

Een voorbeeld dat vaak wordt genoemd is dat van de treitervlogger, waarbij wordt nagedacht over waar een incident begint. In dit geval is het startpunt volgens de respondent fysiek:

‘Ik kijk waar het begint. Het is een jongen die fysiek in de wijk Poelenburg aanwezig is, filmt en vanaf dat moment pas besluit het op internet te zetten. Dat is helemaal niet dat het begint in het digitale. Dat begint in het fysieke. En dat wordt uiteindelijk in het digitale op een gegeven ogenblik heel snel heel groot. Dat is wezenlijk anders met het tijdperk waarin het internet nog niet zo groot was. Het kan nu heel snel heel groot worden. Een burgemeester die alleen maar reactief handelt op wat er in het digitale domein gebeurt, moet zich ernstig zorgen maken, denk ik. Als je de afgelopen jaren kijkt naar de grootschalige openbare-ordeverstoringen die er geweest zijn en hun oorsprong vinden in het digitale domein, dan durf ik daar toch voorzichtig wel de inschatting van te maken dat een deel, waarom dat zo verschrikkelijk geëscaleerd is, erin gelegen is dat er reactief gehandeld is. Dat is waarom Project X Haren zo verschrikkelijk uit de klauwen liep. Dat is waarom Ismail Ilgun zo verschrikkelijk groot is geworden daar.’ **(R17)**

Ook burgemeesters noemen voorbeelden die goed passen onder de categorie 'offline aanleiding', waarbij via een voortzetting online het weer offline effect heeft. Het eerste voorbeeld betreft nepnieuws of onjuist nieuws:

'Eentje die mij te binnen schiet, is van een aantal jaren geleden. Was tijdens [datum] en [naam evenement]. Dat is een heel grote activiteit hier, een heel groot evenement. Bijna altijd gevaarlijk druk, dus er is heel veel voorbereiding voor nodig. Op sommige plekken kun je ook bijna niet meer lopen, zo druk is het dan. Een aantal jaren geleden was tijdens dat evenement via de social mediae het gerucht rondgegaan dat er een schietpartij was geweest en dat iemand was doodgeschoten. Dat had tot effect dat de feeststemming in één keer enorm aan het dempen was. Iedereen begon een beetje chagrijnig te kijken op straat want iedereen ziet dat direct. Want het nieuws wordt razendsnel gedeeld via sociale media en iedereen houdt het in de gaten. Dat is het zesde zintuig tegenwoordig waar iedereen mee loopt.' (R4)

Evenementen kunnen een belangrijke rol spelen als aanleiding voor online activiteiten. De eerste aanleiding is dan vaak fysiek:

'Ik heb een melding gehad rond het WK vrouwenvoetbal, daar was ook een melding via internet, waardoor we rekening moesten houden met een aanslag.' (R18)

'We zijn destijds bezig geweest een asielzoekerscentrum op te starten in X. En dat hebben we toen heel erg nauwlettend in de gaten gehouden. Met name als we dan inwonersavonden hadden. Van wat gaat er gebeuren en wie roept wie op?' (R15)

Ook in een ander interview is onvrede van burgers over de komst van vluchtelingen genoemd (R6).

Een ander voorbeeld betreft de openbaarheid van het feit dat er een pedoseksueel in een gemeente is komen wonen en de online reactie daarop:

'We hebben we hier een pedoseksueel gehad. Toen kwamen er allerlei oproepen online voor demonstraties.' (R4)



‘Wij hadden hier een jongen die drieënhalve jaar in Vught vast heeft gezeten wegens dingen met kleine kinderen. Nou, voordat je in de EBI terecht komt, dat zegt wel iets over wat je hebt gedaan. En die kwam terug in [plaats], maar daar woont hij niet, maar hij woont bij zijn tante. Het is een Antilliaan en de hele Molukse gemeenschap weet wie het is. En dat is bij ons een vrij grote gemeenschap. Antillianen komen uit [plaats]. En het stond op een gegeven moment ook breed op social media en in de krant en de bronnen waren wel snel te herleiden. En dat gaf ook wel wat onrust, met name ook in de politiek, meer dan op straat. Dat was al een paar maanden geleden.’ **(R13)**

Een duidelijk fysieke aanleiding waarbij het internet waarschijnlijk een belangrijke rol speelde in de snelle verspreiding van de informatie is de volgende:

‘In X is een Biblebelt-gemeenschap zal ik maar zeggen. En onze lokale Jumbo die had een standje voor Christenen voor Israël ingericht. En daar was toevallig een groot voorstander van de organisatie Christenen voor Israël/de EO/de SGP die daar een foto van maakte en een persbericht over maakte in de zin van “kijk eens hoe goed ze in [plaats] bezig zijn voor Israël”. En dat ging echt helemaal mis. Het bericht ging de hele wereld over. En als je iets aardigs over Israël zegt in Nederland, dan krijg je al snel een bak stenen naar je hoofd. En dat was hier ook zo. Dat ging in de echte wereld dusdanig mis, dat er kassameisjes van zestien thuis bedreigd werden door Marokkanen met name, maar ook Palestijnen. Zelfs de Nederlandse AIVD ging zich ermee bemoeien.’ **(R13)**

Een collega geeft aan dat verschijningsvormen online anders worden en dat een deel zich onttrekt van de offline wereld.

‘Het meest opvallend aan de virtuele wereld is dat verschijningsvormen echt anders worden. Kijk, even heel plat gezegd, het aantal jeugdgroepen dat voor overlast zorgt op straat is dramatisch afgenomen. Ik kan het gewoon zien aan mijn eigen kinderen, die voor een groot gedeelte in de virtuele wereld zijn. In die virtuele wereld ontmoeten ze heel veel mensen en hebben ze met heel veel mensen contact en dat onttrekt zich dus volledig aan de reële wereld, waardoor in die reële wereld eigenlijk de functie, laat ik zeggen de straat als verzamelplek en als plek waar je elkaar tegenkomt gewoon heel sterk beperkt is. Dat heeft dus een effect op het aantal jeugdgroepen dat bekendstaat als overlastgevend en crimineel.’ **(R1)**

Ook zijn er burgemeesters bij met ervaring met oproepen voor ‘feestjes’ die lijken op Project X:

‘Ik heb ook een project zoals dat in Haren gehad. En dat hebben we vak-kundig weten te voorkomen, maar dat was wel ook spannend.’ (R18)

‘Ja, op die zaterdagochtend daarop werd [plaats] als de stad genoemd waar een week later ook zo’n feestje gehouden zou worden.’ (R19)

Tot slot wijst een van de burgemeesters op de zorgen die hij heeft over de ontwikkelingen in cyberspace:

‘Het onderzoek dat je doet, zou er eigenlijk toe moeten leiden dat we dit soort vraagstukken gaan verdiepen en dat we ons gaan afvragen: wie heeft het beste instrument of de beste positie om te interveniëren? Nu weten we het niet, nu tasten we in het duister. We zullen dit soort vraagstukken moet beantwoorden want die informatiesamenleving, die vierde revolutie, is een werkelijkheid. We staan erin. En het komt niet meer terug, het verandert. Ik hoef alleen maar te denken aan ‘the internet of things’, waar wij gewend zijn lineair te denken, moet ik nou ook exponentieel gaan denken. Van twee naar vier, van vier naar acht, van acht naar zestien. In plaats van van één naar twee, wat het menselijk brein aankan. Laat staan over de algoritmes: wie heeft daar het woord over, wie beslist erover. Hebben we nog wel enig inzicht in de algoritmes zelf? De IT ontwikkelt zelf haar eigen algoritmes. Ik vind het spannend. Ik vind het moeilijk. Ik weet het niet. En ik maak me er ook zorgen over.’ (R16)

## 2.7 Conclusie

In het voorgaande hoofdstuk is naar voren gekomen dat respondenten, of het nu gaat om burgemeesters of om andere experts, verschillend denken over de kwesties die in dit hoofdstuk centraal stonden. Zo zijn er bijvoorbeeld klassieke opvattingen over openbare orde waarbij de nadruk ligt op het fysieke domein en op de gemeentelijke afbakening, en hanteren andere respondenten een ruimere definitie van openbare orde waarbij cyberspace onder de bevoegdheid van de burgemeester zou kunnen vallen wanneer het om mogelijke uitwerkingen binnen de gemeentegrenzen gaat.

In veel discussies blijkt het nadenken over cyberspace lastig. Dat blijkt bijvoorbeeld uit het nadenken over het publieke domein in cyberspace. Veel juridische definities en afbakeningen zijn bedacht vanuit een fysieke openbare orde en het denken vanuit dat kader maakt een vertaling moeilijk, ook omdat cyberspace zich minder aan grenzen gelegen laat liggen en wellicht een heel andere dan fysieke afbakening vereist. Veel respondenten zien wel een publiek domein in cyberspace, maar er is ook veel discussie over de vraag wie verantwoordelijk is en bevoegd zou moeten zijn om te handhaven in dat domein, en dat is niet altijd de burgemeester in de ogen van de experts en burgemeesters zelf.

Ook bij het nadenken over het bestaan van een openbare orde in cyberspace, blijkt dat veel respondenten zich daar moeilijk iets bij kunnen voorstellen. De meeste respondenten menen dat een dergelijke orde bestaat, maar bij de uitleg daarvan verwijzen ze vaak naar online activiteiten die een offline uitwerking kunnen hebben. Dat is iets anders dan een ‘openbare orde online’ die verwijst naar een relatie online en offline. Alle respondenten zijn het erover eens dat er in cyberspace dingen gebeuren die tot een openbare-ordeverstoring in de offline wereld kunnen leiden.

Tot slot zijn er voorbeelden naar voren gekomen van dreigingen en of verstoringen in cyberspace. De praktijkvoorbeelden sluiten vooral aan bij kwadrant B in figuur 1. Soms gaat het om een eenvoudige route: online gedrag dat tot een offline verstoring leidt. Soms is de route ingewikkelder en gaat het om offline gedrag dat online een vervolg krijgt en vervolgens de offline orde verstoort. Er zijn veel voorbeelden van hoe online gedragingen bijdragen aan onrust/wanorde offline. Er lijkt geen principieel verschil tussen de zojuist genoemde eenvoudige en ingewikkelder route, maar mogelijk is er bij de laatste variant (een offline aanleiding) wel meer tijd om te interveniëren dan wanneer het startpunt online is.

Tegelijkertijd blijkt dat, in navolging van de discussie over het bestaan van een openbare orde online, er in geen van de voorbeelden concreet sprake is van een verstoring online. Ook kunnen respondenten zich er weinig bij voorstellen en moet eerst vastgesteld worden of er een openbare orde online is en wanneer die orde wordt verstoord. Daarna kan pas vastgesteld worden wie kan handhaven.

Op basis van de door ons gehanteerde definities van sociale orde, openbare orde, openbare plaats, en voor het publiek toegankelijke plaats, komen we tot de conclusie dat ook in cyberspace een openbare orde bestaat. Deze conclusie maakt echter nog niet meteen duidelijk wanneer die openbare orde zou zijn verstoord en wie daartegen dan met welke middelen in actie kan komen.



## Juridische analyse

### 3.1 Inleiding

In hoofdstuk 1 is de juridische deelvraag van dit onderzoek als volgt verwoord: *In hoeverre kan de burgemeester zijn openbare-ordebevoegdheden toepassen tegen gedragingen in cyberspace die de openbare orde bedreigen of verstoren?* In dit hoofdstuk wordt in de eerste plaats de vraag behandeld in hoeverre de burgemeester naar *geldend recht* bevoegd is om in te grijpen in de online wereld, teneinde verstoringen van de fysieke openbare orde te beëindigen, te beletten of te voorkomen.

Die vraagstelling impliceert dat van een aantal vooronderstellingen wordt uitgegaan. Deze zijn in hoofdstuk 1 al aangegeven en worden hier nog kort herhaald.

- 1 Vertrekpunt voor de juridische analyse vormt de ‘klassieke’ verstoring van de openbare orde. Het is de burgemeester die met de handhaving daarvan is belast (art. 172 lid 1 Gemw). We kijken in beginsel dus niet naar de bevoegdheden van andere organen, behalve voor zover de vraag aan de orde is in hoeverre de positie van de burgemeester juridisch zou kunnen worden versterkt. Dat is echter geen vraag van geldend recht, maar van (al dan niet) wenselijk recht.
- 2 De keuze om aan te sluiten bij het klassieke openbare-ordebegrip, de rust in de publieke ruimte, betekent dat de aandacht in beginsel niet uitgaat naar de – wetenschappelijk heel spannende – vraag in hoeverre ook in de online wereld zelf sprake zou kunnen zijn van een te handhaven ‘openbare orde’. Aan het slot komen we daarop nog kort terug.
- 3 In deze juridische analyse ligt het accent op de vraag naar de bevoegdheden van de burgemeester. Dat wil zeggen dat de analyse grotendeels beperkt is tot de specifieke, wettelijk toegekende, instrumenten waarmee de burgemeester eenzijdig en dwingend kan ingrijpen in de rechtspositie van anderen. Om zijn zorg voor de openbare orde waar te maken zal de burgemeester zich gewoonlijk niet tot zijn juridische instrumentarium beperken, integendeel: feitelijk handelen, een goed gesprek, informele druk, verzoeken om medewerking van derden, raadpleging van openbare bronnen, controle door de

politie enzovoort zijn allemaal middelen die eveneens inzetbaar zijn. Daarop ligt in dit hoofdstuk evenwel niet het accent. Wel komt ook de waarborgkant van het recht tegen een te vergaand optreden van de burgemeester aan de orde.

Paragraaf 3.2 geeft een nadere beschrijving van het openbare-ordebegrip in de gemeenterechtelijke context. De handhaving van de openbare orde omvat, zo zal blijken, nadrukkelijk een preventief element dat in deze context van groot belang is. Paragraaf 3.3 gaat daarom nader op dat preventieve karakter in.

Uiteraard kan een bevoegdheid slechts worden uitgeoefend als aan de wettelijke voorwaarden daarvoor is voldaan. Ten dele zijn deze in de wetsartikelen zelf omschreven, maar daarnaast moet ook een aantal meer algemene voorwaarden en waarborgen in acht worden genomen. Paragraaf 3.4 gaat op een tweetal daarvan in: de beperking van de burgemeestersbevoegdheid tot het grondgebied van de gemeente en de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit.

In §3.5 gaat het over de waarborgen die grondrechten als extra bescherming bieden. De online-component van een klassieke openbare-ordeverstoring zal veelal in juridische zin te kwalificeren zijn als een (online) meningsuiting. Dat betekent dat het eenzijdig handelen van de burgemeester dus niet uitsluitend een wettelijke grondslag moet hebben, maar ook moet voldoen aan de beperkingssystematiek van de vrijheid van meningsuiting, neergelegd in onder andere art. 7 Gw en art. 10 EVRM. In een aantal gevallen speelt niet alleen de vrijheid van meningsuiting een rol, maar kan ook de privacy, waaronder de bescherming van persoonsgegevens, in het geding zijn. Dat is bijvoorbeeld het geval als overheden openbare informatie op internet monitoren of als zij moeten samenwerken en in dat verband genoodzaakt zijn (persoons)gegevens te delen. Op onderdelen kunnen hier parallellen met het strafrecht worden getrokken waar vergelijkbare vragen zich voordoen.

In §3.6, ten slotte, worden de knelpunten, vraagpunten en conclusies naar aanleiding van de juridische analyse op een rijtje gezet. Belangrijkste conclusie: het geldende recht is geschreven voor de offline wereld en niet eenvoudig onverkort op de online wereld toe te passen. Er zijn veel knelpunten die het effectief kunnen handelen van de burgemeester op dit punt in de weg staan. Vooralnog geeft dat in de praktijk geen grote problemen, maar naarmate de verwevenheid tussen de offline wereld en de online wereld verder zal toenemen, dringt ook de vraag hoe met de openbare orde in de online wereld wordt omgegaan zich onmiskenbaar verder op.

Dit onderzoek heeft niet tot doel om door middel van creatieve interpretatie de grenzen van bevoegdheden zo veel mogelijk op te rekken of de mazen in de wet te zoeken. Het is veeleer bedoeld om bloot te leggen welke juridische vragen beantwoording behoeven als de keuze zou worden gemaakt de online wereld op dit punt beter te reguleren. Vandaar dat het juridische deel van dit hoofdstuk met de relevante vragen op dit terrein afsluit. Het hoofdstuk sluit af met een praktijkverkenning van de opvattingen van experts (§3.7) en burgemeesters (§3.8) over de toepassingen van bevoegdheden in cyberspace.

### 3.2 Handhaving van de openbare orde

In hoofdstuk 2 bleek dat er vele definities van het begrip openbare orde in omloop zijn. Ook blijkt dat de meest betrokken bestuurders en ambtenaren daarover heel uiteenlopende gedachten hebben en dat het begrip in de wet niet nader is gedefinieerd. De bevoegdheden van de burgemeester zijn evenwel toegespitst op – en daarmee ook begrensd door – het begrip openbare orde. Anders gezegd: de taak de openbare orde te handhaven, wordt met juridische *bevoegdheden* ondersteund en die bevoegdheden moeten dus het belang van de openbare-ordehandhaving dienen. Dat is het doel waarvoor zij zijn gegeven. Het is een rechtstatelijke vereiste dat bevoegdheden niet worden ingezet voor andere doelen dan waarvoor zij zijn toegekend. Om vast te stellen of een bevoegdheid in een concreet geval op de juiste wijze (= rechtmatig) is toegepast, moet dus vaststaan wat in die context onder de openbare orde wordt verstaan.

Verwarrend is dat het begrip openbare orde in het recht niet steeds in dezelfde betekenis wordt gebruikt. Niettemin heeft de wetgever in de context van het gemeenterecht, zoals hier aan de orde, een omschrijving gegeven die aansluit bij wat daarover in de literatuur al als leidende opvatting gold. Die opvatting is in hoofdstuk 2 kort weergegeven. In navolging van het recente rapport *Orde in de openbare orde* kan het begrip openbare orde worden omschreven als ‘het niveau van rust in de zin van “normale gang van zaken” in het voor het publiek toegankelijke domein, ofwel het openbare gemeenschapsleven’.<sup>30</sup> Het ‘voor publiek toegankelijk domein’ wordt daarbij als fysieke, territoriaal begrensde ruimte opgevat.

De vraag in hoeverre ook de online wereld als voor publiek toegankelijk domein te beschouwen is, blijft in deze fase dus buiten beschouwing. Zelfs al

zou dat het geval zijn, dan zal nog afzonderlijk de vraag langs moeten worden gelopen of bevoegdheden die daarvoor aanvankelijk niet waren geschreven op dezelfde wijze in die online context zouden kunnen worden toegepast.

Omdat het gaat om burgemeestersbevoegdheden, vormt de gemeentegrens de juridische afbakening van de ruimte waarbinnen de burgemeester bevoegd is. Daarmee is niet gezegd dat het lokale karakter in de definitie van het openbare-ordebegrip ligt besloten, zoals in sommige interviews wel wordt gesuggereerd. Dat zou immers betekenen dat openbare-ordeproblemen niet gemeentegrensoverschrijdend zouden kunnen zijn, wat uiteraard wel het geval is. Bedoeld is om vast te stellen dat de openbare orde in principe per gemeente wordt gereguleerd en gehandhaafd; bij grensoverschrijdende problemen zullen dus in beginsel meerdere burgemeesters elk afzonderlijk bevoegd zijn, wat de noodzaak tot samenwerking impliceert. Er zijn overigens juridische middelen om in dergelijke situaties op een hoger niveau te coördineren en daarnaar op te schalen.<sup>31</sup>

De burgemeester heeft tot taak de openbare orde te handhaven. Dit begrip handhaven vraagt om nadere duiding. De *handhaving* van de openbare orde betreft volgens de regering het feitelijk herstellen en bewaren van de openbare orde.<sup>32</sup> Daarin ligt, zoals ook Hennekens heeft gesteld, een preventief element besloten.<sup>33</sup> Handhaven is meer dan (achteraf) ‘optreden tegen’. Hennekens stelt dat het begrip handhaven in feite synoniem is met het begrip ‘daadwerkelijke zorg voor’.<sup>34</sup> Zorg voor de openbare orde betekent dan ook de zorg te voorkomen dat deze orde wordt aangetast.

In relatie tot het begrip openbare orde worden hier twee elementen onderscheiden:

- 1 de daadwerkelijke voorkoming van zich concreet voordoende of dreigende verstoringen van de openbare orde;
- 2 de algemene, bestuurlijke voorkoming van strafbare feiten.

Met de vaststelling dat handhaving van de openbare orde in de Gemeentewet dus neerkomt op de daadwerkelijke zorg voor een bepaald niveau van rust in het voor het publiek toegankelijke domein, is wel iets aan duidelijkheid gewonnen maar ook veel nog niet opgehelderd. De belangrijkste vraag is of de zorg voor ‘de normale gang van zaken’, de burgemeester potentieel niet veel te veel

31 Zie onder andere artikel 172 lid 4 Gemw.

32 *Kamerstukken II 1985/86, 19 403, nr. 3 p. 49.*

33 Hennekens, 2010.

34 *Idem.* Zie ook Hennekens, 2013, p. 6-21. Ook geciteerd door De Jong, e.a., 2016.



macht geeft en de vrijheid van burgers dus meer dan strikt noodzakelijk beperkt. Valt immers niet van vrijwel elke juridische regel en van elke fatsoensnorm te zeggen dat die bijdraagt aan de ‘normale’ gang van zaken? Verkeersregels, een goed economisch beleid, niet bouwen zonder bouwvergunning, elkaar netjes bejegenen, enzovoort? Bevestigende beantwoording zou tot bovengenoemde conclusie leiden. Het mag duidelijk zijn dat in art. 172 Gemw een specifiekere categorie aan de orde is, al kan de verstoring van de openbare orde overtreding van een veelheid aan regels tot gevolg of als oorzaak hebben. Waar het om gaat is echter niet zozeer dat een rechtsregel wordt overtreden, maar dat in de openbare ruimte een feitelijk verstorend effect optreedt. Die verstoring zit dan veelal in de sfeer van rellen, overlast, groepsgedrag, enzovoort.

Al met al moet worden vastgesteld dat het begrip openbare orde onvoldoende scherp in de literatuur en wetsgeschiedenis is afgebakend om tot een duidelijk dwingende begrenzing te komen. Op het eerste gezicht lijken alle hierna genoemde elementen de burgemeester een grote mate van handelingsruimte te geven:

- Het feitelijke effect is bepalend, niet de overtreding van een of meer regels.<sup>35</sup>
- Orde en rust in het publieke domein omvat potentieel een eindeloze hoeveelheid situaties.
- Handhaving kent een preventief element, en ‘daadwerkelijke zorg voor’ is eveneens een zeer ruim begrip.

Belangrijk is ten slotte ook de constatering dat een ordeverstoring die zich in het publieke domein afspeelt niet per se veroorzaakt hoeft te zijn door een gedraging in het publieke domein zelf. Gecombineerd met het preventieve element geeft dat een nog verdere uitbreiding aan de potentiële bevoegdheidssfeer van de burgemeester. Ook gedragingen die op zichzelf niet in de ‘gemeentelijke huishouding’ maar in de ‘particuliere huishouding’ worden verricht (wat dan wel heet ‘achter de voordeur’), kunnen binnen het bevoegdheidsbereik van de burgemeester vallen, als zij hun effect in de publieke ruimte doen laten gelden (reflexwerking). Wel gelden hier de nodige voorwaarden en waarborgen.

---

35 Een standpunt dat in de literatuur overigens niet door iedereen wordt gedeeld. Kritisch daarover – met een beroep op de uitgangspunten van de rechtstaat – bijvoorbeeld Brouwer en Schilder in diverse publicaties.

### 3.3 Preventieve handhaving

Zowel in het strafrecht als in het bestuursrecht spelen preventie en preventief optreden een rol van betekenis.<sup>36</sup> Het voorkómen dat bepaalde – ongewenste – gedragingen plaatsvinden, is evenzeer een overheidstaak als het achteraf bestraffen of het achteraf herstellen van zaken die vernield of verstoord zijn. Preventief optreden is echter niet onproblematisch, bezien vanuit de vrijheid van burgers. Immers, om bepaalde, ongewenste gevolgen te voorkomen, wordt al door de overheid opgetreden vóórdát de onrechtmatigheid zich heeft voorgedaan en de ongewenste gevolgen zijn ingetreden. Daarmee wordt in een aantal gevallen burgers vroegtijdig de vrijheid ontnomen zelf tot inkeer te komen of van hun voornemens af te zien, terwijl op zichzelf nog geen onrechtmatig gedrag heeft plaatsgevonden. Dat is een heel principiële punt in een rechtstaat. Preventief optreden, voor zover dat betekent dat in de vrijheid van burgers wordt ingegrepen of daaraan beperkingen worden gesteld, is dan ook alleen maar juridisch acceptabel als voldoende vaststaat dat zonder ingrijpen inderdaad een overtreding zal volgen. Er moet, met andere woorden, een voldoende direct verband bestaan tussen de uiteindelijke overtreding en de preventieve maatregel. Juist bij de onderhavige problematiek – waar escalatie heel snel kan gaan – doen zich hier grote moeilijkheden voor.

In het strafrecht, met zijn punitieve karakter, is een dergelijk preventief optreden maar moeilijk denkbaar. Bestrafing kan pas plaatsvinden nádat daadwerkelijk een overtreding is begaan. Eenieder is onschuldig tot het tegendeel is bewezen.<sup>37</sup> Het bestuursrecht dient echter niet alleen punitieve doeleinden, en voor zover die andere doeleinden in beeld zijn, kan onder omstandigheden dus aan preventief optreden worden gedacht.

In dit onderzoek gaat het voornamelijk om verstoringen van de fysieke openbare orde als gevolg van online gedragingen die daaraan voorafgaan. Die voorafgaande gedragingen zijn lang niet altijd gedragingen die zelf laakbaar zijn of onrechtmatig. Een oproep op Facebook om naar een feestje te gaan is daarvan een voorbeeld. Voor zover zij wel zelf onrechtmatig zijn (een haatdragende uiting op Twitter) is het strafrecht primair in beeld om daartegen punitief op te treden, maar niet om een eventuele daaropvolgende ordeverstoring aan te pakken. Met andere woorden: de grondslag voor het online optreden van

---

36 Rogier, 2006, p. 1.

37 Voor het strafrecht betekent dit dat het preventieve optreden vorm krijgt doordat de voorbereidingshandeling zelf als strafbaar feit wordt aangewezen.

de burgemeester ter voorkoming van het uitbreken van openbare-ordeverstoringen, is naar geldend recht niet gebaseerd op de regulering van de online gedraging zelf, maar een afgeleide van (het voorkomen van) de ordeverstoring die als gevolg daarvan dreigt. Het is belangrijk deze grondslag in het oog te houden. Een consequentie daarvan is dat veel minder scherp omschreven is welke gedragingen, onder welke voorwaarden, door de burgemeester in de online wereld mogen worden verricht ter voorkoming van feitelijke ordeverstoringen. Dat biedt burgemeesters de ruimte meer te 'proberen', maar leidt ook tot een grotere rechtsonzekerheid en grotere risico's bij de rechter.

Dit zou anders zijn als aangenomen zou worden dat ook in de online wereld zelf een eigen openbare orde bestaat, nog even afgezien van de vraag of het dan voor de hand zou liggen dat de burgemeester met de handhaving daarvan zou zijn belast. Zou een online openbare orde bestaan, dan zou de taak tot handhaving daarvan, net als nu offline het geval is, met eigen publiekrechtelijke bevoegdheden kunnen worden ondersteund. Wellicht gaat het recht ooit die kant op, een dergelijke constructie bestaat naar geldend recht nu evenwel niet.

Het preventieve bestuurlijke optreden komt zowel in het algemene bestuursrechtelijke handhavingsrecht voor (de preventieve last onder bestuursdwang en de last onder dwangsom), als specifiek bij diverse bevoegdheden ter handhaving van de openbare orde.

Ten aanzien van de preventieve bestuursrechtelijke handhaving in het algemeen geldt het volgende: hoofdregel is – uiteraard – dat sancties pas in beeld zijn, *nadat* een overtreding heeft plaatsgevonden.<sup>38</sup> 'De daadwerkelijke toepassing van bestuursdwang (in de vorm van feitelijk handelen, zoals door sluiting van een discotheek) is in beginsel pas rechtmatig zodra met het plegen van een overtreding een eerste begin is gemaakt of zodra redelijkerwijs geen andere gevolgtrekking meer mogelijk is dan dat zonder het ingrijpen van het bestuursorgaan een overtreding zal plaatsvinden.'<sup>39</sup> De hoofdregel neemt niet weg dat het in uitzonderingsgevallen dus toegestaan kan zijn om nog voordat de overtreding is begonnen feitelijke maatregelen te treffen om die dreigende overtreding te verhinderen.<sup>40</sup> Artikel 5:7 Awb bepaalt dan ook dat een herstelsanctie kan worden opgelegd zodra het gevaar voor de overtreding klaarblijkelijk dreigt.

---

38 Bröring & De Graaf (red.), 2016, p. 624.

39 *Idem*.

40 *Idem*.

Ten aanzien van de last onder bestuursdwang (afd. 5.3.1) bepaalt artikel 5:23 Awb overigens dat deze afdeling niet van toepassing is op optreden ter onmiddellijke handhaving van de openbare orde.<sup>41</sup>

De toepassing van bestuursdwang bestaat uit twee delen: eerst wordt een besluit genomen (de last onder bestuursdwang), vervolgens wordt overgegaan tot feitelijke, fysieke maatregelen ter effectuering van dat besluit (de daadwerkelijke bestuursdwang). Als het gaat om preventieve handhaving kan dus worden onderscheiden tussen het preventief nemen van dat besluit (ook wel aangeduid als het preventief *aanzeggen* van een last onder bestuursdwang) en het preventief met feitelijke middelen ingrijpen (het preventief *effectueren* van bestuursdwang).<sup>42</sup>

De vraag is wanneer een overtreding klaarblijkelijk dreigt (het 'klaarblijkelijkheidscriterium'). Ruigrok schrijft daarover (in het licht van de derde tranche Awb): 'Potentiële overtreders voldoen op twee wijzen aan het klaarblijkelijkheidscriterium: a) door zich voor te bereiden of klaar te maken voor het overtreden van een wettelijk voorschrift en/of b) door hun voornemen daartoe kenbaar te maken via een expliciete en concrete uitlating ofwel door het aannemen van een niet coöperatieve houding, bijvoorbeeld door geen maatregelen te nemen om de overtreding te voorkomen.'<sup>43</sup>

De regering heeft bij de totstandkoming van de vierde tranche Awb aangegeven dat met een grote mate van waarschijnlijkheid moet vaststaan dat de overtreding zal plaatsvinden. Artikel 5:9 eist dan ook dat wordt aangegeven welk specifiek wettelijk voorschrift dreigt te worden overtreden en op welke wijze.

Op voorhand kunnen we vaststellen dat zich een aantal lastige problemen voordoet, wil deze preventieve bestuursrechtelijke handhaving inzetbaar zijn in de gevallen die in dit onderzoek worden onderzocht. Zonder volledig te zijn, kunnen in ieder geval de volgende vier aandachtspunten worden genoemd die specifiek op deze regeling betrekking hebben:

- 1 Het klaarblijkelijkheidscriterium: wanneer kan een voldoende direct verband worden aangenomen tussen de online gedraging en de uiteindelijke ordeverstoring? Een enkele oproep op bijvoorbeeld Facebook lijkt daarvoor onvoldoende. Het zijn immers vaak het feit dat aan zo'n oproep massaal gehoor wordt gegeven en het feit dat de oproep veelvuldig wordt gedeeld, die meebrengen dat een potentieel ordeverstarend element in beeld komt. Wellicht speelt dan ook mee hoe expliciet de oproep is geformuleerd en of

41 Daarover uitgebreid: Ruigrok, 2012.

42 Zie Ruigrok, 2012, p. 72, met verdere literatuurverwijzingen.

43 Ruigrok, 2012, p. 77.

daarin nadrukkelijk gehint wordt op ordeverstoringen. Ook de vorm die de ordeverstoring zou kunnen aannemen, zou een rol kunnen spelen. Interessant is in dit verband ten slotte nog of ook van overheidsorganen op dit punt een tussentijdse actieve opstelling mag worden gevegd: bijvoorbeeld door zelf te posten dat de politie zal ingrijpen, door te verzoeken oproepen niet te delen of offline te halen, enzovoort.

- 2 Onduidelijkheid over de overtreder. Typerend is dat degenen die de daadwerkelijke ordeverstoringen plegen niet dezelfde personen hoeven te zijn als de personen die de oproepen op Facebook plaatsen. Sterker nog, het kan zelfs gaan om bots of troll-accounts. In de hierboven gegeven invulling onder de derde tranche Awb lijkt van identiteit tussen de uiteindelijke overtreder en de 'oproeper' wel te worden uitgegaan.
- 3 Onduidelijkheid over de vraag welke maatregelen met hetzij een last hetzij fysiek handelen wel en niet getroffen kunnen worden. Waar liggen hier de bevoegdheidsgrenzen? Is het enkele feit dat een last gegeven kan worden voldoende om daarmee vergaande inbreuken op iemands rechten toe te staan, of dient in zo'n geval een specifiekere grondslag te bestaan? Met andere woorden: hoe ver reikt de preventieve bevoegdheid naar haar aard? En welke eisen stelt het legaliteitsbeginsel (en het daarmee nauw verbonden lex certa-beginsel) hier?
- 4 Ten slotte is er onduidelijkheid over de verhouding tussen bestuursrechtelijke handhaving en de handhaving van de openbare orde, in het licht van art. 5:23 Awb. Wanneer is sprake van onmiddellijke handhaving van de openbare orde, waarop de algemene bestuursrechtelijke regeling dus niet ziet, en wanneer is geen sprake van onmiddellijke ordehandhaving? Het antwoord op die vraag bepaalt in hoeverre het bestuursrechtelijke instrumentarium kan worden ingezet, maar over de invulling van het daarvoor gegeven criterium bestaat geen 100% duidelijkheid.

Specifiek ten aanzien van de preventieve handhaving van de openbare orde valt in de eerste plaats op te merken dat in een aantal ordebevoegdheden dit preventieve element uitdrukkelijk is genoemd. L.J.J. Rogier heeft er in zijn Rotterdamse oratie uit 2006 op gewezen dat in de loop van de tijd nieuwe ordebevoegdheden aan steeds minder strenge eisen voor de preventieve inzetbaarheid lijken te hoeven voldoen. Het gevolg is dat zij daarmee ook gemakkelijker op gespannen voet kunnen komen te staan met individuele grondrechten.<sup>44</sup>

---

44 Rogier, 2006. Daarover uitgebreid: Ruigrok, 2012.

Kijken we naar de ordebevoegdheden met zo'n preventief element, dan valt in de eerste plaats te wijzen op de klassieke noodverordening en het noodbevel (176 en 175 Gemw). Inzet van die middelen kan niet alleen bij oproerige beweging, ernstige wanordelijkheden of rampen, maar ook bij *de ernstige vrees voor het ontstaan daarvan*.

De mogelijkheden die de burgemeester in zo'n geval ten dienste staan lijken op het eerste gezicht vrijwel onbeperkt: hij kan alle bevelen (175) of algemeen verbindende voorschriften (176) geven die hij ter handhaving van de openbare orde of ter beperking van gevaar nodig acht, en mag daarbij zelfs van hogere wetgeving afwijken. De Grondwet vormt echter een grens, en daarmee ook de grondrechten van burgers die daarin zijn vervat.<sup>45</sup> Duidelijk is bovendien dat de juridische maatregelen die de burgemeester in zo'n geval treft concreet en op de specifieke situatie moeten zijn toegesneden.<sup>46</sup>

Een vergelijkbaar preventief element treffen we ook aan in de zogeheten 'lichte' bevelsbevoegdheid, die haar grondslag vindt in artikel 172 lid 3: De burgemeester is bevoegd bij verstoring van de openbare orde of *bij ernstige vrees voor het ontstaan daarvan* [curs. SAJM], de bevelen te geven die noodzakelijk te achten zijn voor de handhaving van de openbare orde.

Hier bestaat echter niet de mogelijkheid om van hogere regelgeving af te wijken en de te treffen maatregelen dienen bovendien 'licht' – dat wil zeggen: niet al te ingrijpend en kort van duur – te zijn.

Dezelfde clausulering – ernstige vrees voor het ontstaan daarvan – treffen we ook aan in de bepaling die de grondslag vormt voor de mogelijkheid van preventief fouilleren (art. 151b Gemw). De wettelijke constructie is wat ingewikkeld (de wetgever bepaalt dat de raad de burgemeester een bevoegdheid kan toekennen tot het aanwijzen van een gebied waarin de officier van justitie zijn bevoegdheden mag uitoefenen), maar waar het op neerkomt is dat aanwijzing van een veiligheidsrisicogebied al is toegestaan als de ernstige vrees bestaat dat door de aanwezigheid van wapens de openbare orde wordt verstoord. Dezelfde clausule komt ook voor in het nieuwere art. 174b dat voor spoedeisende en onvoorziene situaties de mogelijkheid opent kortdurend een dergelijk veiligheidsrisicogebied aan te wijzen.

In al de bovenstaande bepalingen is vereist dat de vrees voor het uitbreken van een openbare-ordeverstoring 'ernstig' is. Dat verzwart de bewijsplicht van

---

45 Daarnaast gelden ook andere grenzen die niet in de wettekst zelf worden genoemd en die in de volgende paragrafen worden besproken. Onder andere kan gewezen worden op de voorzienbaarheidseis die uit het EVRM volgt. Zie daarover nader §3.5.

46 Hennekens, 2010., §4.1.

de burgemeester, en stelt hogere eisen aan de relatie tussen het preventieve optreden en de uiteindelijke ordeverstoring.

Van een iets andere orde is art. 174a Gemw, waarin geregeld is dat woningen en niet voor publiek toegankelijke lokalen gesloten kunnen worden als door gedragingen in de woning of dat lokaal de openbare orde rond die woning of dat lokaal wordt verstoord. Het tweede lid bepaalt dat de sluitingsbevoegdheid ook bestaat als de *ernstige vrees voor die verstoring van de openbare orde* bestaat, maar daar moet dan wel concreet eerder gedrag van de rechthebbende aan ten grondslag liggen en ook moeten er aanwijzingen zijn dat een herhaling daarvan zich dreigt voor te doen. Extra eisen dus, waaronder de eis dat in enigerlei vorm sprake is van recidive.

Ook de bepaling over cameratoezicht (art. 151c Gemw) kent, aldus Rogier, naar haar aard een preventief aspect.

Uiteraard zijn niet al deze bepalingen inhoudelijk even relevant voor de situaties die hier aan de orde zijn. Zij laten echter zien dat ten aanzien van een heel breed scala aan bevoegdheden – en een aantal is hier nog onvermeld gebleven – het preventieve element daarvan een volwaardig onderdeel is, maar dat de wetgever, zeker aanvankelijk, eisen stelt aan de preventieve inzetbaarheid.

### 3.4 Grondgebied en proportionaliteit

De bovenstaande, potentieel ruime, reikwijdte van de burgemeestersbevoegdheden is evenwel langs andere wegen door het recht begrensd. In dit verband valt een viertal begrenzingsen te noemen. In de praktijk beperken deze de bevoegdheid van de burgemeester voor kwesties als in dit onderzoek aan de orde aanzienlijk:

- de territoriale bevoegdheidsafbakening;
- rechtsbeginselen, meer in het bijzonder de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit;
- specifieke bevoegdheidsvoorwaarden;
- de beperkingssystematiek van grondrechten.

In deze paragraaf wordt bij de eerste twee stilgestaan. De specifieke bevoegdheidsvoorwaarden verschillen van artikel tot artikel, en zijn voor een deel hierboven toegelicht, waar het het preventieve element betreft. De beperkingssystematiek van grondrechten staat centraal in de volgende paragraaf.

Een voor de praktijk zeer belangrijke begrenzing is de *territoriale werkingsfeer*

van de gemeentelijke bevoegdheden. De burgemeester is slechts bevoegd tot optreden binnen het grondgebied van de gemeente. De buitengrenzen van de gemeente zijn in zoverre absolute grenzen. Er is geen met de reflexwerking van de privé sfeer vergelijkbare constructie die zou meebrengen dat een burgemeester ter voorkoming van wanordelijkheden in zijn gemeente al buiten de gemeentegrens bevoegd is tot optreden. *De facto* betekent dit als gezegd de noodzaak tot samenwerking tussen gemeenten.

Juist bij online aanleidingen voor verstoringen van de openbare orde in de klassieke zin, zal dit territoriale aspect in de weg kunnen zitten. En wel op twee manieren. Als het gaat om oproepen op internet (Facebook, Twitter, enzovoort) zal veelal degene die dergelijke oproepen doet, buiten de gemeentegrenzen kunnen wonen. De burgemeester is jegens die persoon dan niet bevoegd te handelen. In de tweede plaats zullen computerservers en dergelijke zich gewoonlijk buiten de gemeentegrenzen bevinden, wellicht zelfs in het buitenland. Ook dat brengt onbevoegdheid van de burgemeester op dit punt mee.

De interessante vraag is hier in hoeverre de online wereld als een met de territoriale sfeer vergelijkbaar iets kan worden aangemerkt. Bevindt iemand die vanuit huis (illegale) activiteiten in de online wereld ontplooit, zich op dat moment als het ware op twee plaatsen tegelijk, of gaat de online wereld op in de territoriale sfeer binnen de gemeentegrenzen? Voor de bevoegdheid van de burgemeester is dat van belang. En maakt het uit welke handelingen de burgemeester wil verrichten? Fysieke daden in de territoriale wereld (het doorknippen van een kabel, het afsluiten van een computer), ook als die implicaties voor de online activiteiten hebben, zouden dan zijn toegestaan, terwijl handelingen in of met betrekking tot de online wereld zelf (een verbod om op een bepaald forum deel te nemen, een verbod op Facebook berichten te posten, een online 'samenscholingsverbod' met bepaalde personen) niet tot de bevoegdheid van de burgemeester zouden behoren. Het recht geeft op deze vragen vooralsnog geen antwoorden.

Enigszins vergelijkbare problemen rond de territoriale bevoegdheidsafbakening doen zich in de praktijk voor rond rellende voetbalsupporters. Een regeling daarvoor is getroffen in artikel 172a Gemw. Het eerste lid bepaalt dat een burgemeester, onder bepaalde in de wet genoemde voorwaarden, aan een persoon onder andere het bevel kan geven om zich niet te bevinden in of in de omgeving van een of meer bepaalde objecten binnen een gemeente of delen daarvan (onderdeel a), of om zich op bepaalde tijdstippen te melden op of vanaf bepaalde plaatsen, *al dan niet in een andere gemeente* [curs. SAJM] (onderdeel c). Het derde lid voegt daaraan toe: 'De burgemeester van een andere gemeente kan een burgemeester verzoeken om een persoon tevens namens hem een overeenkomstig



bevel te geven, indien de burgemeester die het bevel geeft, de ernstige vrees heeft dat die persoon ook in de andere gemeente de openbare orde zal verstoren.' Ook wordt een koppeling gelegd met de bevoegdheden van de officier van justitie.

Deze bepaling, die bij eerste lezing niet direct in duidelijkheid uitblinkt, zoekt de grenzen van de territoriale bevoegdheids sfeer nadrukkelijk op. De Jong spreekt van een 'novum in de ordehandhaving', nu de burgemeester de wettelijke bevoegdheid krijgt besluiten te nemen die gelden buiten het grondgebied van zijn gemeente.<sup>47</sup> Hoe de in de wet gestelde voorwaarde dat de burgemeester van de gemeente waar het bevel gaat gelden daarmee instemt gemeenterechtelijk precies moet worden geduid, is vooralsnog niet helemaal duidelijk.<sup>48</sup> De bepaling is geen wondermiddel; zij kent een ingewikkeld besluitvormingsproces en noopt tot veel overleg. Juist in situaties waarin snelheid geboden is, zijn dat moeilijk te verenigen karakteristieken. Zij is dan ook niet zozeer als concreet voorbeeld voor de onderhavige problematiek te beschouwen maar als illustratie van het feit dat de wetgever vandaag de dag soms op zoek is naar gemeentegrensoverstijgende oplossingen voor gemeentegrensoverstijgende problemen. Daarbij blijft echter als hoofdpunt overeind dat de oplossing op dat niveau gevonden moet worden waar ook de problemen zich voordoen. Anders gezegd: het is een schaalprobleem. Landelijke problemen vragen primair om landelijke oplossingen. De zaak bij de burgemeester beleggen compliceert dan vooral het vinden van oplossingen.

De Jong schrijft in algemene zin naar aanleiding van het opnemen van deze regeling in de wet:

'Dit illustreert dat de bevoegdheden een exponent zijn van de ontwikkeling waarbij ordehandhaving steeds meer trekken krijgt van een integrale aanpak waarin ook de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde en de hulpverlening betrokken wordt. De klassieke, situationeel gerichte openbare-ordehandhaving, gericht op actueel dreigende of daadwerkelijke ordeverstoringen wordt langzaam vervangen door preventieve, persoonsgerichte maatregelen die gedurende steeds langere termijnen gelden. De openbare-ordebevoegdheden "nieuwe stijl" hebben een meer repressief, persoonsgebonden karakter en vertonen aldus gelijkenis met strafrechtelijke maatregelen.'<sup>49</sup>

---

47 De Jong, 2013.

48 Zie voor een nadere beschrijving: De Jong e.a., 2016.

49 De Jong, 2013.

Ook wanneer de territoriale grenzen het optreden van de burgemeesters niet in de weg staan, zijn er rechtsnormen om in acht te nemen. In de eerste plaats is dan te wijzen op de beginselen van *proportionaliteit* en *subsidiariteit*, ook wel aangeduid als het vereiste van *evenredigheid*.

Bedacht moet worden dat de vrijheid van burgers altijd het vertrekpunt vormt in ons recht. In beginsel elke inbreuk daarop door overheidsorganen dient kritisch te worden getoetst op de noodzakelijkheid daarvan (waarbij een overheidsorgaan uiteraard wel altijd een meer of minder grote ruimte voor een eigen beoordeling en eigen keuzes heeft). Dat geldt temeer daar waar het inbreuken op grondrechten betreft.

Proportionaliteit en evenredigheid veronderstellen steeds een afweging van relevante belangen. In kaart moet worden gebracht ter bescherming van welk publiek belang ingrijpen geboden is, maar ook hoe groot de schade is die daarmee aan het particuliere belang en de individuele vrijheid wordt toegebracht. Een beperking dient, in dit licht, niet langer te duren dan strikt noodzakelijk is, en niet zwaarder te zijn dan nodig is om het beoogde doel te dienen. Subsidiariteit houdt in dit verband in dat steeds voor het lichtste middel wordt gekozen om het gestelde doel (als dat zwaar genoeg weegt) te bereiken.

Bij die belangenafweging kan ook de *causaliteit* een rol spelen. Bedacht moet immers worden dat bij online aanleidingen het ingrijpen van de burgemeester niet gerechtvaardigd wordt door de laakbaarheid van de online oproep als zodanig (deze is vaak zelf niet strafbaar, en is zelf ook niet het ordeverstoringselement, zie hierboven), maar wordt door de vermoede/voorzienende/te vrezen gevolgen van de oproep. Dat veronderstelt echter een voldoende direct verband tussen de oproep en de gevolgen.

Meerdere problemen kunnen zich op dit vlak voordoen. Deze tonen sterke gelijkenis met de vraagpunten die hierboven zijn besproken toen het ging om de directe relatie tussen preventieve maatregel en uiteindelijke ordeverstoring:

- In een aantal gevallen zal het niet om een enkele oproep gaan, maar om een oproep die vaker op internet gedeeld wordt. Lastige vragen kunnen dan rijzen over welke oproep (of allemaal?) als voldoende directe oorzaak van de verstoring kan worden gezien. Het ordeverstoringselement kan vaak ontstaan door de massaliteit van de oproepen, maar valt dat aan een individu toe te rekenen? Die massaliteit maakt bovendien de effectieve aanpak lastig. Dat zou wellicht pleiten voor een vroegtijdig ingrijpen, maar juist dan is het verband tussen oorzaak en gevolg nog het minst aanwezig.
- De persoon die de oproep doet zal veelal niet de persoon zijn die daadwerkelijk de orde op straat verstoort. Het is de vraag of de preventieve burge-

meestersbevoegdheid zo ver gaat dat deze op een ander persoon dan de ordeverstoorder gericht mag zijn. Er zijn overigens wel aanwijzingen voor een (voorzichtige) bevestigende beantwoording van die vraag.

- Tussen de eerste oproep en daadwerkelijke ordeverstoring zitten veelal meerdere schakels van personen die elk een eigen verantwoordelijkheid hebben. Het is maar de vraag in hoeverre de eerste persoon kan worden aangerekend wat anderen doen, zeker als de oproep niet over die specifieke (laakbare) latere gedragingen ging.
- De vraag is in hoeverre de overheid zelf met lichtere middelen kan of moet ingrijpen ten aanzien van die tussenschakels. Kortom, is er vanuit de subsidiariteitsgedachte een norm die voorschrijft dat niet eerder moet worden ingegrepen dan strikt noodzakelijk is?

Proportionaliteit en subsidiariteit (evenredigheid) zijn niet de enige rechtsbeginselen/beginselen van behoorlijk bestuur die een rol kunnen spelen. Te noemen zijn naast andere ook het zorgvuldigheidsbeginsel, het gelijkheidsbeginsel, enzovoort. Het is echter moeilijk om daarvan in abstracto in dit verband duidelijke normen af te leiden ten aanzien van de onderhavige problematiek.

### 3.5 Grondrechten

Online gedragingen die kunnen leiden tot verstoringen van de rust in de fysieke, publieke ruimte zullen vrijwel steeds te kwalificeren zijn als meningsuitingen die door het grondrecht van de vrijheid van meningsuiting worden beschermd. Zowel artikel 7 Grondwet (Gw) als artikel 10 van het Europees Verdrag inzake de bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) beschermt de vrijheid van meningsuiting<sup>50</sup>

Als de burgemeester op grond van zijn bevoegdheden in de online wereld zou ingrijpen zou dat (vrijwel?) steeds een beperking van de vrijheid van meningsuiting betekenen. Zo'n beperking is mogelijk, mits aan de voorwaarden daarvoor wordt voldaan. Die voorwaarden zijn voor art. 10 EVRM anders dan voor art. 7 Gw. Bij samenloop zal afzonderlijk aan de beperkingseisen van elk van beide grondrechten moeten worden voldaan, zodat in de praktijk steeds de sterkste bescherming voorgaat.

---

<sup>50</sup> Ook in andere verdragen wordt de vrijheid van meningsuiting beschermd, maar voor een bespreking van de systematiek volstaan hier de beide genoemde artikelen.

## Artikel 10 EVRM

De tekst luidt (in Nederlandse vertaling):

1. Een ieder 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.
2. 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 verspreiding van vertrouwelijke mededelingen te voorkomen of om het gezag en de onpartijdigheid van de rechterlijke macht te waarborgen.

In het eerste lid wordt de reikwijdte van het grondrecht omschreven, het tweede lid omschrijft aan welke eisen een inbreuk daarop moet voldoen, wil zij gerechtvaardigd zijn.

Het is vaste jurisprudentie dat onder het EVRM niet alleen ‘eerbiedwaardige’ uitlatingen of ‘weldoordachte’ meningen worden beschermd. De reikwijdte van artikel 10 lid 1 EVRM is zeer ruim. Ook uitlatingen die kwetsen, choqueren of verontrusten (*offend, shock, disturb*) worden in beginsel door artikel 10 EVRM beschermd. Een uitzondering is er wellicht alleen voor uitlatingen die geen enkele informatie bevatten en die niet anders bedoeld zijn dan om te beledigen.<sup>51</sup> Artikel 10 ziet bovendien niet alleen op openbare communicatie, maar ook op niet-openbare communicatie,<sup>52</sup> en omvat niet alleen het recht meningen te uiten, maar ook het recht denkbeelden te koesteren of informatie te ontvangen. Artikel 10 EVRM ziet op alle media, waaronder ook uitingen op internet.<sup>53</sup> Ook de mogelijkheid om van verschillende media gebruik te maken

---

51 Nieuwenhuis, 2013, p. 70.

52 Nieuwenhuis, 2013, p. 70 onder verwijzing naar Juppala t. Finland, EHRM 2 december 2008, nr. 18620/03.

53 Nieuwenhuis, 2013, p. 71.

wordt door art. 10 EVRM beschermd, evenals het recht die media ook daadwerkelijk te kunnen ontvangen.<sup>54</sup>

Uit het tweede lid blijkt dat een beperking van de bovengenoemde vrijheid van meningsuiting mogelijk is als aan een drietal voorwaarden is voldaan (de zogeheten *Sunday Times*-criteria): de beperking moet a) bij wet voorzien zijn, b) noodzakelijk zijn in een democratische samenleving, en c) een van de legitieme doelen dienen die in het tweede lid staan opgesomd.

Om met dat laatste te beginnen: als legitiem doel worden in artikel 10 lid 2 EVRM onder andere genoemd het belang van openbare veiligheid en het voorkomen van wanordelijkheden of strafbare feiten, waarmee, zeker naast de overige ruim geformuleerde, legitieme doelen, het belang van de handhaving van de openbare orde een gerechtvaardigde grond voor inbreuken op de vrijheid van meningsuiting vormt. In het legitieme doel schuilt dan ook niet de daadwerkelijke bescherming die van art. 10 EVRM uitgaat.

In beperkte mate geldt dat voor de eerste eis, de eis dat de beperking bij wet is voorzien. Het Straatsburgse Hof stelt hier nauwelijks formele eisen, maar acht doorslaggevend of voor burgers voorzienbaar is met welke beperkingen zij te maken kunnen krijgen of rekening moeten houden. Vereist is dat de inmenging *accessible* en *foreseeable* is voor burgers.<sup>55</sup> Ook jurisprudentie en ongeschreven recht kunnen aan die voorwaarden voldoen, terwijl bij noodsituaties de eisen op dit vlak met een zekere welwillendheid door de rechter tegemoet worden getreden. In de praktijk geeft deze eis in het algemeen dan ook weinig problemen.

Denkbaar is echter dat juist in de onderhavige problematiek de eis van voorzienbaarheid wel een juridisch obstakel vormt en wel om twee redenen. Enerzijds omdat onduidelijkheid kan bestaan over de maatregelen die de burgemeester op grond van zijn preventieve, algemene bevoegdheid bevoegd kan nemen en de kenbaarheid daarvan voor betrokkenen. Anderzijds vanwege het ver verwijderde causale verband tussen de uiteindelijke verstoring van de openbare orde en de eerste – al dan niet veroorzakende – gedraging. Beide zijn in feite voorzienbaarheidsproblemen. De voorzienbaarheid lijkt in dergelijke gevallen gebrekkig, wat tot juridische beperkingen van de rechtmatigheid leidt.

De kern van de EVRM-beperkingssystematiek wordt – ook hier – gevormd door de eis dat de beperking van het grondrecht *noodzakelijk* moet zijn in een democratische samenleving. Gewoonlijk komt dat neer op een belangenafwe-

54 Nieuwenhuis, 2013, p. 71.

55 Nieuwenhuis, 2013, p. 74.

ging: voor de beperking moeten voldoende goede en relevante redenen bestaan, die een dringend maatschappelijk belang dienen en die zwaarder (kunnen) wegen dan het belang dat met de meningsuiting wordt gediend. Bij die belangenafweging kan de aard van de uiting een rol spelen. Aan amusement en reclame komt bijvoorbeeld minder gewicht toe, terwijl bijvoorbeeld ook de (intensiteit van de) aard van de gekozen media mee kan spelen bij de vraag in hoeverre beperkingen geoorloofd zijn (hoe intensiever het medium (beeld), hoe eerder een beperking gerechtvaardigd is).

Preventieve maatregelen maken over het algemeen een zwaardere inbreuk op de vrijheid van meningsuiting dan repressieve (bijv. strafbaarheid achteraf) en worden daarom door het Straatsburgse Hof kritischer benaderd; uitgesloten zijn zij evenwel niet.<sup>56</sup> Ook maakt uit of een uiting in haar algemeenheid verboden wordt of dat slechts een bepaalde wijze van verspreiding van die boodschap wordt beperkt. In het laatste geval is de rechter soepeler.<sup>57</sup> Ten slotte kan het voorkomen dat een beperking van de meningsuiting niet noodzakelijk wordt geacht in een democratische samenleving als deze niet geschikt is om het beoogde doel te dienen. In de literatuur wordt wel het voorbeeld genoemd van een publicatieverbod ten aanzien van vertrouwelijke informatie die al is uitgelekt.<sup>58</sup> Wellicht vergelijkbaar is het verbieden van een online oproep die al door honderden of duizenden anderen is gedeeld. De noodzakelijkheidseis impliceert ook dat geen zwaarder middel mag worden ingezet om het legitieme doel te bereiken dan daarvoor noodzakelijk is, de subsidiariteitstoets.<sup>59</sup>

In extreme situaties kan het voorkomen dat met een beroep op artikel 17 EVRM (misbruik van recht) wordt aangenomen dat geen beroep op de vrijheid van meningsuiting kan worden gedaan. Het Hof in Straatsburg neemt dit wel aan als het gaat om uitlatingen met een duidelijk racistisch of antisemitisch of islamofob karakter. Het betreft gewoonlijk dan dus uitlatingen die naar nationaal recht ook strafbaar zijn. In het geval van uitingen die tot openbare-ordeverstoringen leiden, kan dit het geval zijn, maar noodzakelijk is het niet, en in de praktijk zal het evenzeer om relatief onschuldige oproepen kunnen gaan. Ten slotte kan het zijn dat in noodtoestanden als bedoeld in art. 15 EVRM een

---

56 Nieuwenhuis, 2013, p. 75.

57 Nieuwenhuis, 2013, p. 75.

58 Nieuwenhuis, 2013, p. 75.

59 Nieuwenhuis, 2013, p. 75-76.

inmenging op de vrijheid van meningsuiting niet aan de eisen gesteld in het tweede lid hoeft te voldoen.<sup>60</sup>

### Artikel 7 Gw

Ook in artikel 7 van de Nederlandse Grondwet is het grondrecht van vrijheid van meningsuiting neergelegd. De bepaling is van oude datum en in haar bewoordingen niet aan de eisen van deze tijd aangepast. Zo spreekt het eerste lid nog van het openbaren van gedachten of gevoelens door middel van de drukpers, maar aan dat begrip 'drukkers' is door rechterlijke interpretatie een veel ruimere betekenis gegeven: in beginsel is elke uiting door middel van schrifttekens een uiting die onder de reikwijdte van de vrijheid van drukpers valt.

Die zeer extensieve interpretatie is sinds 1983 overigens minder noodzakelijk omdat toen het huidige derde lid aan artikel 7 Gw werd toegevoegd waarin het openbaren van gedachten of gevoelens met andere middelen dan de drukpers als grondrecht werd neergelegd. Te denken valt aan toneelvoorstellingen, geluidswagens, het verbranden van vlaggen, afbeeldingen, enzovoort. Er is wel een gering verschil in de mogelijkheden beperkingen op dit grondrecht aan te brengen.

Al met al is de reikwijdte van artikel 7 Gw voor zover het het uiten van gedachten of gevoelens betreft vergelijkbaar met die van artikel 10 EVRM. Een verschil met artikel 10 EVRM is wel dat het ontvangen van informatie niet door artikel 7 Gw wordt beschermd.

De beperkingssystematiek van de grondrechten in de Grondwet wijkt af van die in het EVRM. Dat geldt ook voor artikel 7 Gw. Artikel 7 lid 1 Gw opent met de woorden dat niemand voorafgaand verlof nodig heeft om een gedachte of gevoelen door de drukpers te uiten. Dit is het censuurverbod. De overheid mag dus geen voorafgaande toestemming vereist stellen voordat teksten worden gepubliceerd, of op andere wijze het openbaren door middel van de drukpers vooraf toetsen. Dat neemt niet weg dat de overheid wel uitingen (achteraf) strafbaar mag stellen, waarbij de legaliteitseis meebrengt dat die strafwaardigheid vooraf ook bekend moet zijn. Ook artikel 7 lid 3 Gw bepaalt dat voorafgaand verlof door de overheid niet is toegestaan, maar het derde lid beperkt dit tot verlof vanwege de inhoud. De vorm waarin de meningsuiting plaatsvindt kan dus wel aan toestemming of een vergunningstelsel worden onderworpen. Bij het derde lid ligt dit, vanwege de grote diversiteit aan wijzen van openbaar-

---

60 Nieuwenhuis, 2013, p. 74.

making, ook meer voor de hand. Voorafgaande toetsing vanwege de inhoud is evenwel dus ook hier niet toegestaan.

Een bijzonderheid in dit verband, die wel wordt geaccepteerd, maar die toch wat lastig met de wettekst te rijmen is, is een door de rechter opgelegd voorafgaand verbod van bepaalde publicaties vanwege de onrechtmatigheid van daarin gedane uitingen.<sup>61</sup>

Voorafgaand verlot is dus niet toegestaan, wel is het mogelijk dat achteraf consequenties verbonden kunnen zijn aan uitingen. Zowel het eerste als het derde lid stellen dat de vrijheid van meningsuiting bestaat ‘behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet’. Met de wet is hier de wet in formele zin bedoeld, delegatie aan decentrale overheden is door de Grondwet niet toegelaten. Op deze clause berusten bijvoorbeeld de strafbaarheid van racistische, beledigende of discriminerende uitlatingen.

In de praktijk bestond, in weerwil van de tekst van de Grondwet, wel een sterke behoefte bij decentrale overheden om vanuit een oogpunt van ordening regulerend te kunnen optreden tegen allerlei meningsuitingen (wildplakken, flyeren, toespraken, enzovoort). Dus niet vanwege de inhoud van de uitlatingen maar vanwege de potentiële effecten op de orde in de publieke ruimte en de behoefte die in goede banen te leiden.

De rechtspraak is in de twintigste eeuw de decentrale praktijk te hulp geschoten door het in art. 7 van de Grondwet neergelegde recht te interpreteren als het recht gedachten en gevoelens te *openbaren*, maar daarnaast afzonderlijk een *verspreidingsrecht* van die geopenbaarde gedachten of gevoelens te erkennen dat niet in de Grondwet zelf was neergelegd, maar annex daaraan bestond, en dus ook niet aan de beperkingssystematiek van artikel 7 Gw zelf gebonden was. Met andere woorden: de rechtspraak achtte het mogelijk dat het *verspreidingsrecht* wél door decentrale regelgevers zou worden beperkt, zij het met inachtneming van zekere beperkingen.

De vraag is dus in de eerste plaats in hoeverre deze regulering van het verspreidingsrecht juridische mogelijkheden biedt om uitingen op internet op decentraal niveau aan te pakken. Naar geldend recht lijken die mogelijkheden beperkt. Immers niet de wijze van verspreiding zelf is primair de bron van de ordeverstoringen, maar de inhoud van die berichten, die strikt genomen evenwel (vooraf) geen rol mag spelen.

Wel moet gezegd dat in de bestuurlijke praktijk de laatste jaren hier de grenzen worden opgezocht.<sup>62</sup> Beoordeeld wordt dan niet zozeer of de inhoud

---

61 Zie voor een ‘oplossing’ bijvoorbeeld Kortmann, 2012, p. 451 e.v.



van een meningsuiting op zichzelf laakbaar is, maar of deze potentieel de orde kan verstoren. De grenzen tussen inhoudelijke en niet inhoudelijke toetsing zijn hier nogal dun.<sup>62</sup> De Grondwet verbiedt elk verlot ‘vanwege de inhoud’.

### Privacy – persoonsgegevens

Grondrechtelijke aspecten en mogelijke belemmeringen die daaruit voortvloeien kunnen zich ook op andere terreinen voordoen. Afzonderlijk het vermelden waard is de praktijk van het (stelselmatig) afspeuren van openbare informatie op internet (Facebook en dergelijke) met het oog op potentiële ordeproblemen voor een bepaalde gemeente. Op het eerste gezicht zou wellicht gedacht kunnen worden dat als uitsluitend naar openbare gegevens wordt gekeken, geen juridische problemen te verwachten zijn. Dat is evenwel onjuist.

In veel gevallen zal het hier namelijk gaan om persoonsgegevens in de zin van de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp), en – per 25 mei 2018 – de Algemene Verordening gegevensbescherming (AVG). Het geldende recht stelt strenge eisen aan de verwerking van dergelijke persoonsgegevens. Onder verwerken wordt in dit verband verstaan: elke handeling met betrekking tot zo’n persoonsgegeven, waaronder bijvoorbeeld het opslaan en gebruiken ervan, het delen met anderen ervan, of het koppelen ervan aan andere gegevens.

Het voert te ver op deze plaats de implicaties van de toepasselijkheid van deze wetgeving met betrekking tot persoonsgegevens in abstracto te bespreken. Belangrijker is om hier te constateren dat beperkingen en eisen uit deze wetgeving kunnen voortvloeien wanneer online gezocht wordt naar potentiële ordeverstorende gedragingen. In het strafrecht zijn op dit punt nadere normen ontwikkeld die te zijner tijd wellicht als inspiratiebron voor het openbare-orde recht zouden kunnen dienen.

---

62 Zie in dit verband ook de discussies over het betogingsrecht, en daarover uitvoerig Roorda, 2016.

63 De Wet openbare manifestaties (Wom), die de wettelijke grondslag vormt voor beperkingen van het nauw verwante betogingsrecht verbiedt expliciet beperkingen vanwege de inhoud (art. 5 lid 3 Wom). Niettemin zien we met enige regelmaat dat burgemeesters de inhoud wel degelijk betrekken in hun openbare-ordeoordeel. Zie bijvoorbeeld de Pegida-zaak (Rb Amsterdam 8 december 2016, AB 2017/55 m.nt. J.G. Brouwer) en de Zwarte Piet-uitspraak (ABRvS 12 november 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4117). Zie voor verdere verwijzingen Roorda, 2016. Duidelijk is dat veranderingen op dit punt vragen om nieuwe wetgeving, die bovendien in lijn zal moeten zijn met de eisen uit met name de Grondwet.

Vergelijkbare vragen zullen zich voordoen wanneer persoonsgegevens tussen meerdere gemeenten (burgemeesters) worden gedeeld vanwege het grensoverschrijdende karakter van een (dreigende) openbare-ordeverstoring. Datzelfde geldt wanneer in de bestuurlijke ‘driehoek’ op dit punt over een concrete aanpak van openbare-ordeproblemen wordt gesproken. Voor het delen van dergelijke persoonsgegevens zal steeds een wettelijke grondslag beschikbaar moeten zijn.

### 3.6 Vraagpunten, knelpunten en conclusies

De vraag in hoeverre online kan worden ingegrepen door de burgemeester ten einde openbare-ordeverstoringen in zijn gemeente te beletten, te voorkomen of te beëindigen, is in algemene zin niet te beantwoorden. Wel kan worden vastgesteld dat zich naar geldend recht tal van juridische hobbels voordoen. Het recht is geschreven voor offline situaties en niet zonder meer naar online situaties over te hevelen. Rechtsregels zijn gewoonlijk een (politiek) compromis waarmee geprobeerd wordt aan verschillende tegenstrijdige belangen recht te doen. Tegenover het publieke belang van openbare orde en het voorkomen van strafbare feiten staat de individuele vrijheid van alle burgers en de bescherming van hun private belangen. In een online situatie is het nodig eerst opnieuw het gewicht van die betrokken belangen vast te stellen en tegen elkaar af te wegen. Dat is een taak die primair bij de wetgever (in formele zin) thuishoort.

Kijken we wat nauwkeuriger naar het geldende recht, dan doen de volgende aandachtspunten zich voor:

- Regulering van online gedragingen met het oog op offline verstoring van de openbare orde kan op twee manieren worden gedaan. Rechtstreeks, in die zin dat specifiek normen voor die online gedragingen worden gesteld, gebaseerd op een eigen wettelijke grondslag die de mogelijkheden en onmogelijkheden ervan normeert en inkadert. Of niet-rechtstreeks, zoals nu nog het geval is, waarbij de mogelijkheid om online in te grijpen gerechtvaardigd wordt door bevoegdheden preventief de offline orde te beschermen. Het ligt voor de hand dat bij een verdergaande vermenging van online en offline gekozen wordt voor rechtstreekse regulering; De bestaande offline normen kunnen dan wellicht als inspiratiebron dienen.
- Het is de vraag of de burgemeester het aangewezen ambt is voor toekenning van bevoegdheden in de online wereld. Tot op heden is het bevoegdheden-

pakket van de burgemeester, in lijn met de uitgangspunten van territoriale decentralisatie, sterk begrensd door het grondgebied van de gemeente. Dat is geen natuurlijke grens waar het de online component betreft. De vraag moet dus worden gesteld of een ander overheidsambt niet geschikter zou zijn voor deze online handhaving, of dat voor de burgemeester deze territoriale grens wordt losgelaten. Als een ander orgaan voor de online component zou worden aangewezen, wat mede afhangt van de specifieke taken en bevoegdheden die worden toegekend, rijst de vraag naar samenwerking met de burgemeesters die verantwoordelijk blijven voor de offline ordehandhaving.

- Grote problemen doen zich voor in het leggen van voldoende causaal verband tussen de online gedraging en de offline gevolgen. Dat probleem zou kleiner worden als rechtstreeks de online gedraging zou worden gereguleerd. Zolang dat niet het geval is, zal moeten worden uitgewerkt onder welke voorwaarden en op welk moment door de burgemeester zou mogen worden ingegrepen en jegens wie. Ook moet, in het licht van de subsidiariteitsgedachte, de vraag worden onderzocht of ter preventie niet actief tussentijds optreden van bestuursorganen mag worden verwacht.
- Online oproepen en uitlatingen zullen gewoonlijk te beschouwen zijn als uitingen die worden beschermd door de vrijheid van meningsuiting. Dat beperkt de mogelijkheden van decentrale overheden om preventief op te treden. Enerzijds in materiële zin, omdat onder het EVRM een noodzakelijkheidstoets zal moeten plaatsvinden, anderzijds in formele zin omdat de bevoegdheden van decentrale overheden om de grondwettelijke vrijheid van meningsuiting te beperken zelf beperkt zijn. Ook zal moeten worden heroverwogen in hoeverre de inhoud van een online boodschap aanleiding mag zijn tot (preventieve) regulering van de openbare orde.
- Openbare-ordeproblemen trekken zich in veel gevallen niets van gemeentegrenzen aan, terwijl de gemeentelijke bevoegdheden daardoor wel worden begrensd. Dat betekent dat in dergelijke gevallen zal moeten worden samengewerkt of opgeschaald. Een concreet probleem dat zich dan voordoet is de vraag in hoeverre door de betrokken bestuursorganen gegevens mogen worden gedeeld en wie uiteindelijk bevoegd is om handhavend op te treden jegens wie. Het betreft hier een bijzonder aspect van het recht op privacy, te weten de zorgvuldige omgang met persoonsgegevens. De regels daarvoor zijn ook van toepassing als openbare gegevens op internet door (decentrale) overheden worden gemonitord en aldus verwerkt.

### 3.7 Empirische verkenning naar bevoegdheden in cyberspace (experts)

Naast de juridische analyse is ook aan respondenten gevraagd of burgemeesters bevoegd zijn om in te grijpen in cyberspace wanneer er openbare-ordeverstoringen dreigen. Een deel van de respondenten is van mening dat bevoegdheden niet toepasbaar zijn in cyberspace. Daartoe lijken vooral juridische bezwaren in de weg te staan, zoals grondrechten en de territoriale afbakening van de bevoegdheden van burgemeesters.

#### 3.7.1 De territoriale afbakening van bevoegdheden en grondrechten

In navolging van de juridische analyse denken veel experts dat de territoriale afbakening van de bevoegdheden van de burgemeesters toepassing in cyberspace erg lastig maakt, al blijken er wel gevallen te zijn die binnen de gemeentegrenzen plaatsvinden en waar burgemeesters mogelijk wel bevoegd zouden kunnen zijn: ‘Volgens mij is de cyberomgeving steeds meer een publiek domein, waarin een burgemeester moet en kan optreden indien sprake is van verstoring van de openbare orde. Het huidige bestuurlijke instrumentarium lijkt mij niet toegesneden op deze vorm van openbare-ordeverstoring. Cyberspace houdt zich niet aan gemeentegrenzen en dat is een probleem voor de handhaving van de openbare orde in cyberspace.’ **(R2)**

Een andere respondent geeft aan dat er wellicht een toepassing mogelijk is binnen gemeentegrenzen: ‘Binnen de gemeentegrenzen is de burgemeester de aangewezen persoon om de orde ook in cyberspace te handhaven. Eerst goed uitzoeken wat de reikwijdte van de bestaande bevoegdheden is en wellicht kijken wat analoog toegepast kan worden.’ **(R28)**

Al eerder in dit hoofdstuk is aangegeven dat grondrechten de toepassing van bevoegdheden in cyberspace bemoeilijken. Dat probleem is ook door respondenten genoemd in de interviews:

‘Ook burgemeesters, ik blijf wel heel erg hangen nu bij vrijheid van meningsuiting, gaan niet over de boodschap die een organisatie wil verspreiden. Die gaan echt alleen over de openbare orde en de gevolgen daaromheen. En als iemand het niet eens is met de boodschap, dan moet die naar de rechter stappen. Dus ik denk dat als je daar de vergelijking in gaat trekken met bijvoorbeeld een feest organiseren, dat is geen boodschap. Dat is gewoon iets, dat je ergens organiseert. Dus daar kunnen

bepaalde gevolgen ontstaan. Maar gaat het om informatie, dan is dat niet aan de burgemeester om te bepalen of iemand wel of niet iets mag uiten. Dus ik ben het er wel mee eens dat er veel juridische haken en ogen zitten aan wat je als burgemeester kunt online.’ **(R11)**

Een van de respondenten geeft aan dat de burgemeester vooral communicatie kan gebruiken, maar geen formele bevoegdheid. Daarbij wordt ook verwezen naar de volgens de respondent te verregaande (buitenproportionele) maatregelen in cyberspace, zoals het verwijderen van uitingen:

‘De burgemeester mag zijn oordeel op internet zetten, eventueel via een bevel. Bijvoorbeeld via internet kan gecommuniceerd worden in de trant van: “Als jullie hiermee doorgaan grijp ik in en stuur ik politie op jullie af.” Sites platleggen kan niet omdat de computer en het internet een privaat domein is waarmee de bevoegdheden zijn mogelijkheden te buiten gaan. Bovendien geldt bij uitingen op het internet de vrijheid van meningsuiting en moet je goed letten op de proportionaliteit van de straf. Of je dan bijvoorbeeld iemand preventief kunt vastzetten omdat hij opruiende taal bezigt, lijkt moeilijk vanwege de proportionaliteit.’ **(R13)**

In de focusgroep komen zowel de gemeentegrenzen als de vrijheid van meningsuiting terug in de discussie over bevoegdheden van de burgemeester, waarbij de beperking van gemeentegrenzen wordt gezien als iets wat achterhaald is:

‘Dat internet houdt zich natuurlijk niet aan de gemeentegrenzen die de bevoegdheden van de burgemeester afbakent. Die criminele motorclub houdt zich ook niet aan de gemeentegrenzen en die drugsdealende crimineel die in zijn woning verdovende middelen heeft liggen houdt zich ook niet aan die gemeentelijke grenzen en dat er wapens in die woning liggen beperkt zich ook niet tot die gemeentegrenzen. De tijd waarin we onze gemeente hadden en de burgemeester alleen maar in zijn eigen domein zat met een gemeentegrens en een stadswacht die bij de poort stond, die ligt sinds de middeleeuwen al achter ons en met dat internet is alles heel veel groter geworden. Het neemt niet weg dat als je daar iets aan wilt doen, dat je in een ander domein komt, dat je – grondrechtelijk maar ook fysiek – in een ander domein komt dan daar waar de burgemeester bevoegd is.’ **(R24)**

Een collega-respondent haakt daarop in en voegt eraan toe dat het niet alleen om gemeentegrenzen maar ook om uitingen en grondrechten gaat: ‘Nee, als je kijkt naar de huidige bevoegdheden moet hij daar niks mee, omdat de maatregel die daar vereist is, in wezen ingrijpt in datgene wat mensen op internet mogen zetten en verspreiden. Je grijpt daar dus echt heel fors in de uitingsvrijheid in. Dat hoort niet bij de gemeente. Daar horen eigenlijk landelijk dezelfde normen voor te gelden van wat je wel en niet op internet mag doen.’ (R24)

Een andere respondent begrijpt niet zo goed waarom de mensenrechtentoets in cyberspace strenger is dan offline:

‘Je zou best kunnen zeggen dat dat in de huidige samenleving ook een virtuele invulling mag krijgen. En tegelijkertijd geeft dat een verantwoordelijkheid, maar als je naar de bevoegdheden kijkt dan zijn er niet zoveel bevoegdheden die de burgemeester heeft die zo een-op-een in de virtuele wereld toepasbaar zijn. Dat is toch wel ook een beetje de kern: een verantwoordelijkheid is een, maar je moet dan ook wel wat kunnen. Ik bedoel, het is fysiek natuurlijk zo, dat de burgemeester alleen maar wat kan op het moment dat hij de verantwoordelijkheid en de bevoegdheid heeft. Dat zou virtueel niet anders moeten zijn. En als je die vergelijkingen een-op-een maakt, als je zegt: er is een openbare orde in de virtuele wereld, dan zou ik niet zo een-twee-drie weten waarom je de mensenrechtentoets daar een andere invulling moet geven dan in de fysieke wereld.’ (R22)

### 3.7.2 Verouderde wetgeving (experts)

Een van de respondenten ziet ruimte in de wijze waarop ‘openbare orde’ gedefinieerd is waardoor een toepassing in cyberspace mogelijk zou zijn:

‘De toepassing van openbare orde is echt fysiek bedoeld en heeft geen betrekking op de virtuele wereld. Ik zie best ruimte in de interpretatie rondom de term openbare orde, maar goed, als er dan een bevoegdheid wordt toegepast, moet de rechter daar ook nog wat van vinden. En ik kan me ook net zo goed voorstellen dat hij zegt: de toepassing van openbare orde is echt fysiek bedoeld en heeft geen betrekking op de virtuele wereld. Dus het zit nu nog in het stadium van opvattingen en standpunten.’ (R22)

Een andere respondent denkt dat, gezien de context waarin de toenmalige wetgeving tot stand is gekomen, vertaling naar cyberspace niet kan: ‘Dan moet je dus zeggen dat je op internet een bepaalde site niet mag zien. Dat gaat niet. Er zijn nog bepalingen die stammen uit 1848.’ (R1)

In de interviews wordt vaker verwezen naar verouderde wetgeving waardoor de bevoegdheden van burgemeesters zich niet lenen voor een toepassing in cyberspace:

‘Dat heeft misschien ook iets te maken met dat we in hoge mate achter de feiten aanlopen. De ontwikkelingen op internet gaan natuurlijk heel erg snel. De wetgever en het openbaar bestuur zijn vaak te laat met regulering, omdat ze zorgvuldig willen zijn. En dat betekent dat je nogal eens achter de feiten aanloopt. Ik ben bang dat op nogal wat plekken ook gewoon de kennis ontbreekt om effectief greep te krijgen op wat er allemaal op internet gebeurt. Het is duidelijk dat als je rechtsregels wilt hebben, die bevoegdheden en handhavingsmogelijkheden geven, dat niet te regelen is op een achternamiddag.’ (R4)

‘Het is zeker zo dat wet- en regelgeving behoorlijk zal moeten toemen en zal moeten veranderen in de toekomst, en dat die aangepast zal moeten worden aan de technologie. Dat kost gewoon tijd. Dat weten we uit de geschiedenis. Dat is nooit in vijf jaar geregeld. Dat gaat tientallen jaren duren eer dat geregeld is. Dus dat moet gebeuren. Maar de perceptie van de rechters, die werken gewoon vanuit hun eigen framework. Vaak vanuit de traditionele offline werelden. En dan zeggen ze: “O ja, dit is eigenlijk hetzelfde. Dit is belediging, dat is duidelijk. Dat gaan we op dezelfde manier aanpakken.” Maar vervolgens moeten ze dan weten welk medium is gebruikt. En is dat medium zelf niet ook voor een deel verantwoordelijk? En ken ik wel al die regels, op dat terrein? Dat is gewoon een specialisme. Cyberrecht, zal ik maar zeggen. En ik denk dat de meeste rechters die kennis niet hebben, althans veel te weinig. Die zijn te traditioneel.’ (R10)

‘Wetgeving wil graag techniekonafhankelijk formuleren. Nou, dat is heel moeilijk, zeker als de techniek zich zo snel ontwikkelt. Dus het is wel begrijpelijk dat daar geen hele adequate, passende wetgeving voor is. Wat het verder moeilijk maakt, is dat het bestaande begrippenkader, dat ontwikkeld is voor de fysieke wereld, zich vaak niet direct passend laat ver-

talen naar die online wereld. Dus het is vanzelfsprekend dat daar een mismatch tussen is, vind ik.’ (R15)

‘Binnen onze wetgeving, of het in die virtuele wereld is of in de fysieke wereld, is er een wisselwerking tussen beide. De burgemeester kan nog steeds met zijn of haar bevoegdheden optreden.’ (R16)

Na geconfronteerd te worden met de definitie van openbare orde die grenzen stelt aan de toepassing in cyberspace geeft laatstgenoemde respondent aan dat het wellicht tijd is voor een verandering op dat gebied:

‘Het toont aan dat wij wetgeving nodig hebben die verbinding maakt met die digitale wereld. En er wordt nu heel hard gewerkt aan de Wet op de digitale infrastructuur, daar zijn we al zes jaar mee bezig, dat geeft al een beetje aan hoe moeizaam het is om dit soort dingen in juridische termen te verwoorden, in juridische afspraken vast te leggen. Ik heb ook altijd gezegd, begin er niet aan, maak een kaderwet, probeer iets algemeen te bedenken waardoor dat wat er nu aan wetgeving is, kan worden vertaald naar de digitale wereld.’ (R16)

## 3.8 Burgemeesters over hun bevoegdheden in cyberspace

### 3.8.1 Andere partijen dan burgemeester bevoegd

Over het algemeen kan gesteld worden dat burgemeesters in navolging van de juridische analyse aangeven dat ze geen bevoegdheden in cyberspace hebben. Daar zijn ze zich dus goed van bewust. Burgemeesters geven vaak aan dat de route via het strafrecht logischer is (dat komt elders in dit rapport nog uitgebreider aan bod):

‘Nee, geen bevoegdheden, dat is aan het strafrecht. Ook niet als ze bedreigend zijn voor de openbare orde, want mensen mogen namelijk van alles vinden. En als ze zeggen: “Komt nu allen naar het gemeentehuis en ga daar allemaal hard roepen”, dan kan dat op zichzelf iets betekenen voor de openbare orde, maar dan is het nog niet aan mij om te zeggen: “Zeg dat eens even niet of ik ga je nu een bestuurlijke maatregel opleggen omdat je dat zegt.” Dan is het aan mij om die openbare orde te reguleren.



Je mag iets vinden, maar vrijheid van meningsuiting is iets waar de burgemeester eigenlijk niet aan mag zitten, en terecht. Dan gebruik je het meer als informatiebron, waardoor je kunt zorgen dat de openbare orde, online of offline op straat, gewoon goed kan zijn. En ik vind eigenlijk dat dat een goede verdeling is. Want als er nou beledigingen aan de orde zijn, op straat of online, dan is dat niet aan de burgemeester om er wat van te vinden. Daar hebben we namelijk de strafrechter voor.’ (R7)

‘Het gebeurt dat zonder dat je een formele bevoegdheid hebt, er wel wat kan. Maar in cyberspace hebben burgemeesters weinig bevoegdheden. En ik denk dat als wij dingen zien die echt heel discriminerend zijn, dan moeten we naar het OM toe. Als de openbare orde dreigt te worden verstoord, dan kun je in het fysieke ingrijpen. Maar in die digitale wereld, ik zou het niet weten. Ik denk toch dat voor bepaalde uitlatingen het OM moet optreden. Volgens mij heb ik nauwelijks bevoegdheden daar. Je kunt soms wel gebruikmaken van het gezag van de burgemeester, zoals een wijkagentbezoek of een bericht van de burgemeester. Maar we hebben er nog geen wet- en regelgeving voor.’ (R2)

‘Ik denk dat je dan weinig instrumenten hebt als burgemeester, maar in het strafrecht wellicht wel.’ (R15)

Een van de burgemeesters geeft aan dat hij problemen in cyberspace die zijn gemeente betreffen wil oplossen, maar dat het voor hem onduidelijk is of hij bevoegd is en dat waar kan maken. Tegelijkertijd geeft hij ook aan dat het hem niet uitmaakt met welk middel of met welke bevoegdheid het wordt opgelost en dat ook de bestuurlijke driehoek (en dus ook het OM) middelen heeft om problemen op te lossen. De samenwerking binnen de driehoek wordt sterk benadrukt:

‘Ik ben van de afdeling praktisch: als er nu wat gebeurt, moet ik nu handelen. Ik kan dan wel gaan theoretiseren en zeggen: dat mag je niet en dat kun je niet, maar ik wil dus nu kunnen handelen, want ik vind dat mijn burgers, mijn bedrijven, mijn gasten, daar op moeten kunnen rekenen. Het zijn mijn mensen die ik moet beschermen, dus ik moet gewoon handelen. En ik vind ook principieel dat je moet kunnen handelen. Maar de bescherming die ik moet geven, de weging die ik moet maken, ook als het gaat om cyber, dat is het strafrechtelijke kader en dat doet het OM.

Ik doe de openbare orde en de bedreiging daarvan. En we moeten elkaar helpen. Dat doen we in een driehoek en dat gaat uitstekend.’ (R18)

‘Ik ben ook een burgemeester in cyberspace. Maar ik ben ervan overtuigd dat mijn hoofdofficier en ik hier hetzelfde over denken en sterker nog, zij doet nooit iets zonder dat ik het weet en dat geldt voor mij ook. Wij doen het echt samen, anders komt er niks van terecht. Wanneer een online uiting inhoudt dat er een reëel gevaar is of een dreiging van openbare-ordeverstoringen of dat mensen zich eraan storen en de straat opgaan (en daar kan ik je twintig voorbeelden van noemen in deze stad), dan wil ik daar wel iets mee kunnen doen. Ik heb hier bijvoorbeeld ook een wijk waar ze niet op alle buitenlanders zitten te wachten. Alleen als ze dat op de straat schrijven of op een deur schilderen, kan ik ingrijpen en kan ik ook die mensen aanwijzen. En dat zal ik wel niet zo mogen doen, maar dan heb ik voldoende middelen, bevoegdheden, technieken, om in te grijpen. Als dit digitaal gebeurt, wil ik dat ook kunnen. Of ik dat mag zeggen weet ik niet, maar ze doen het wel braaf met medewerkers of de woningcorporatie. Volgens mij komt dat altijd goed. Dat wil ik dus ook kunnen doen als dat online gebeurt. En dan is het niet de vraag of ik daarvoor bevoegd ben, maar de vraag is, kan ik dat realiseren.’ (R18)

Ook burgemeesters verwijzen naar grondrechten. In veel gevallen gaat het dan om de onmogelijkheid om uitingen te verwijderden uit cyberspace:

‘Iemand rechtstreeks per mail benaderen daar kun je van zeggen dat het persoonsgebonden is, dat is rechtstreeks. Maar als iemand op internet iets zegt zonder iemand specifiek te benaderen, dan wordt het heel lastig, want dan krijg je het grondwettelijk recht, dat hij heeft om zich te uiten over bepaalde zaken. En daar heb ik geen middelen tegen. Ik kan nooit tegen iemand zeggen: jij mag nooit meer iets zeggen. Dat gaat niet. Zou ik ook niet willen. Dat vind ik eerder iets van een rechter dan van burgemeesters.’ (R17)

‘Ik kan geen boodschap weghalen. Het is aan Facebook en Twitter om dat te doen. En dat doen ze ook iets meer dan in het verleden, maar ik kan er niets tegen doen. Los daarvan moet je op een gegeven moment ook denken wat de openbare orde precies is. Als ik [als burger] een brief stuur waarin ik tot iets oproep, dan moet ik ingrijpen als datgene waar-

toe wordt opgeroepen daadwerkelijk gebeurt. Sommige problemen heb ik niet in de hand en het is ook een illusie om te veronderstellen dat je die wel in de hand hebt.’ (R1)

### 3.8.2 *Discussie met burgemeesters over vertaling van bevoegdheden naar cyberspace*

Een van de burgemeesters geeft aan dat een online drugswinkel in tegenstelling tot een fysieke drugswinkel, geen probleem van de openbare orde is en dus niet aansluit bij de bevoegdheden van de burgemeester:

‘Bij harddrugs is er geen discussie, daar is de wet heel duidelijk in. Maar bij handel in softdrugs moet er een relatie zijn met de leefbaarheid en veiligheid van de omgeving en moet die niet in gevaar komen. Als iemand dat heel veilig en heel kleinschalig doet, dan kan de burgemeester niet zomaar dat pand sluiten. Voor het internet geldt dat niet eens. Er is geen fysieke aanpassing van de leefbaarheid of de veiligheid als iemand daadwerkelijk drugs verkoopt. Daar kan wel tegen opgetreden worden, maar dat is aan de officier van justitie. Bestuursrechtelijk zou ik niet zo goed weten hoe je moet motiveren dat de burgemeester in zou grijpen op het internet in dat geval.’ (R17)

In de gesprekken met burgemeesters is hier en daar gediscussieerd over het toepassen van specifieke bevoegdheden in cyberspace. Over het gebiedsverbod wordt het volgende gezegd: ‘Online heeft totaal geen zin. Moet je dan zeggen, op deze website mag je je berichten niet meer posten? Dan zet hij ze op de volgende website. Wat maakt dat uit? Je moet er ook voor uitkijken dat het geen gedachtepolitie wordt. En dat risico loop je als je te ver die kant op gaat. Het moet echt wel om serieuze dingen gaan. Het moet ook toetsbaar zijn natuurlijk. Daar moet je altijd voor zorgen. Ik zou eigenlijk de online maatregelen niet zo goed weten.’ (R4)

Uit de interviews blijkt in de meeste gevallen dat respondenten het moeilijk vinden (los van wat juridisch kan, mag en wenselijk zou zijn) om te denken over de toepassing van bevoegdheden in cyberspace. Enkele respondenten hebben erop gereflecteerd. Over een gebiedsverbod zei een van de respondenten (expert) het volgende:

‘Ik vind het een mooie gedachte. Ik denk dat het bijna niet kan. Een online verbod kun je denk ik niet opleggen, maar je kunt je wel de vraag stellen of je niet op een andere manier als burgemeester zaken kunt verbieden. Stel dat een burgemeester het iemand zou verbieden om over een bepaald thema online informatie te delen. Op het moment dat je zegt: er is vrijheid van meningsuiting, betekent het dat je alles mag zeggen. Maar een burgemeester kan wel een demonstratie verbieden en beperken op een bepaald gebied. Soms zie je bij grote burenruzies of incidenten in wijken, dat je iemand verbiedt om nog over dit thema online iets te publiceren op straffe van een dwangsom, en dus daarmee op een bepaalde manier in het publieke domein te gaan. Je kunt niet zeggen: je mag nooit het publieke domein op, maar als je het op die manier aanpakt, dan wordt het wel creatief zoeken naar oplossingen.’ **(R21)**

De belangrijkste conclusie uit het empirische deel is dat experts aangeven dat de bevoegdheden van burgemeesters met betrekking tot de openbare orde zich niet lenen voor een toepassing in cyberspace. Ook burgemeesters geven aan dat ze hun huidige bevoegdheden niet kunnen toepassen in cyberspace. De vraag over de wenselijkheid daarvan komt in hoofdstuk 4 aan bod. Naast het feit dat in navolging van de juridische analyse wordt verwezen naar grondrechten en het territorium van de burgemeester, valt ook op dat respondenten het moeilijk vinden om na te denken over de toepassing van bevoegdheden in cyberspace, omdat ze gericht zijn op de fysieke wereld.

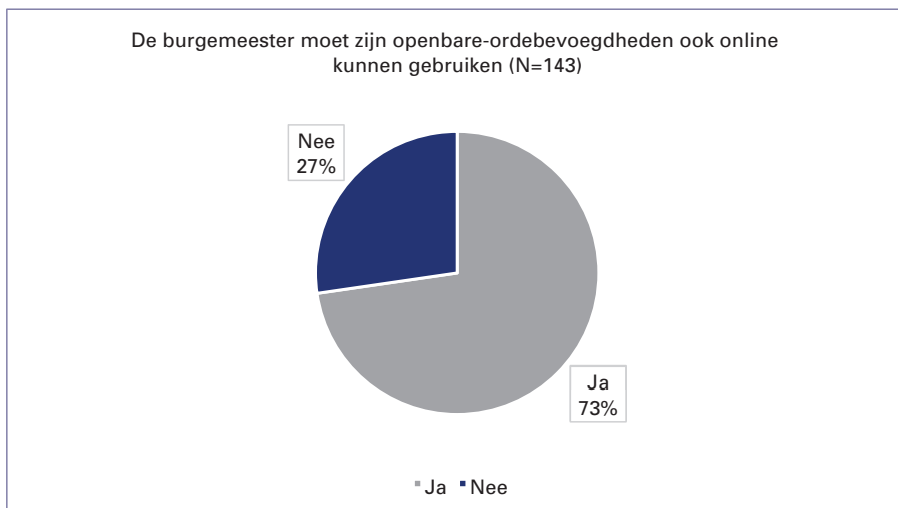
## Ervaren knelpunten bij het toepassen van bevoegdheden in cyberspace

### 4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk komen in de praktijk verwachte knelpunten bij de toepassing van openbare-ordebevoegdheden in cyberspace aan bod en worden aangedragen oplossingen van respondenten besproken (in navolging van hoofdstuk 3). Uit de hoofdstukken 2 en 3 is naar voren gekomen dat de openbare-ordebevoegdheden van burgemeesters moeilijk toepasbaar zijn in cyberspace. Hier wordt besproken of en zo ja, welke veranderingen respondenten wensen op basis daarvan. Dat is samen te vatten in twee soorten oplossingen: de eerste is om niets te veranderen omdat de burgemeester om diverse redenen in de ogen van respondenten geen geschikte partij is voor handhaving in cyberspace of omdat het huidige bestuurlijke instrumentarium (informele handhaving) toereikend is om cyberspace te reguleren. Ten tweede wordt verwezen naar het toepassen van bevoegdheden om de reikwijdte ervan vast stellen en om jurisprudentie te creëren. Daarnaast zijn er respondenten die wel graag veranderingen zien. Het betreft veranderingen in de bevoegdheden van burgemeesters of het eventueel oprichten van een landelijke autoriteit voor het monitoren of reguleren van openbare-ordevraagstukken in cyberspace.

### 4.2 Experts over openbare-ordehandhaving door burgemeesters in cyberspace

Onder experts wordt er heel verschillend gedacht over de geschiktheid en de wenselijkheid van de burgemeester als partij om online in te grijpen bij (dreigende) online verstoringen. Er wordt vooral gestuit op juridische bezwaren, maar ook op praktische bezwaren tegen een rol voor de burgemeester online. Ook zijn er veel respondenten die wel duidelijk een beeld hebben van wat de burgemeester (nu al) kan doen. In dit hoofdstuk zullen de eerste contouren daarvan geschetst worden. Tijdens de bezochte congressen bleken de meeste toehoorders (73%) van mening te zijn dat de burgemeester zijn openbare-ordebevoegdheden ook online zou moeten kunnen gebruiken (zie figuur 6). De interviews geven een mooie inkijk in de discussie over dit onderwerp.



**Figuur 6:** Mening van toehoorders over online toepassing van openbare-ordebevoegdheden

#### 4.2.1 Handhavingcapaciteit van burgemeesters voor de ordehandhavingstaak in cyberspace

Een van de argumenten die wordt genoemd tegen het toepassen van de openbare-ordebevoegdheden in cyberspace is praktisch van aard. Er wordt vaak verwezen naar de veelheid aan taken van de burgemeester en de vraag of er nog meer taken bij zouden moeten komen terwijl bovendien relevante kennis niet aanwezig is: 'De burgemeester wordt nu hopeloos overvraagd. Daar is de hele organisatie van het burgemeesterlijke apparaat helemaal niet op ingericht. Ook qua kennis niet. Het merendeel van de medewerkers van de burgemeester is geen jurist.' **(R1)**

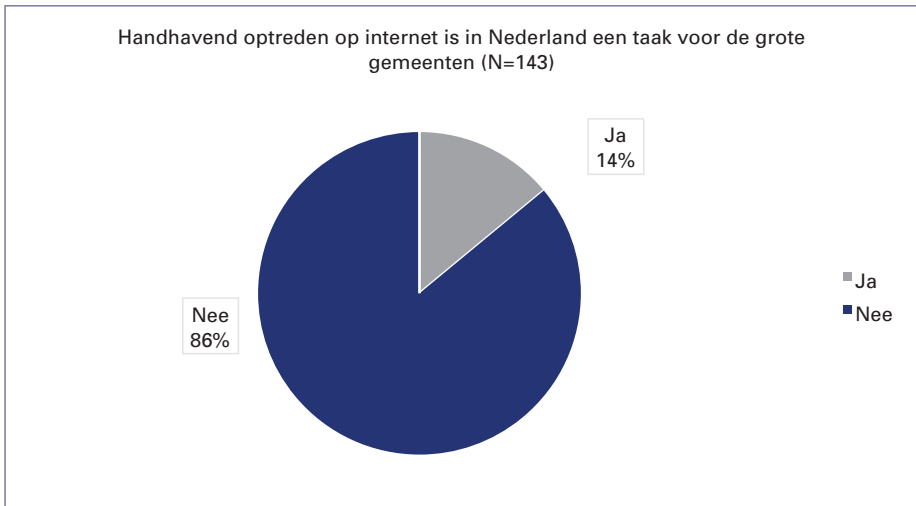
Een ander aanverwant aspect betreft de capaciteit van gemeenten, waarbij er twijfel is of gemeenten in staat zijn de ordehandhavende taak in cyberspace uit te voeren:

'Ik denk niet dat een burgemeester van een middelgrote gemeente, die enkele ambtenaren om zich heen heeft op het gebied van openbare orde en veiligheid, zegt van, ga jij nou eens op internet kijken wat ze daar allemaal uitspoken. Ze hebben het bij wijze van spreken al druk genoeg met wat er in de reële wereld gebeurt.' Hij geeft tevens aan dat grote gemeenten hier waarschijnlijk wel in slagen. 'Het zal in echt grote gemeenten al iets makkelijker zijn om enige capaciteit vrij te maken en misschien dat je daar ook wel een poging moet doen om af en toe eens

online te kijken, zeker na oproepen voor demonstraties en acties en dergelijke. Maar in den brede bewaken wat er op internet gebeurt, lijkt mij vanuit de positie van het openbaar bestuur en bestuursrecht heel lastig.' (R4)

Een van de respondenten vat kernachtig samen wat zijn twijfels zijn bij een online rol voor de burgemeester, als reactie op de vraag of het publieke domein online beheerd moet worden door de burgemeester: 'Cyberspace kan niet automatisch vergeleken worden met de openbare orde zoals verwoord in artikel 172 Gemeentewet. Cyberspace is onbegrensd. Het is zelden lokaal. Ik zou daarom niet snel de burgemeester de openbare-ordebevoegdheden geven voor cyberspace. Er ontstaat dan een organisatorisch maar ook juridisch probleem. Je zult voor alle 380 gemeenten kennis en organisatie moeten organiseren.' (R30)

Uit de mening van de toehoorders bij congressen (N=143) blijkt dat slechts 14% vindt dat handhaving op internet alleen een taak is voor grote gemeenten, ofwel vindt 86% klaarblijkelijk dat ook kleine gemeenten een taak hebben (zie figuur 7). Terwijl eerdergenoemde respondenten verwachten dat kleine gemeenten hier niet toe in staat zullen zijn.



**Figuur 7:** Mening van toehoorders over handhavingstaak van grote gemeenten

#### 4.2.2 Het strafrecht als een meer logische route voor handhaving in cyberspace

Verschillende respondenten geven aan dat het logischer is om aan te sluiten bij het strafrecht. Bijvoorbeeld vanwege het landelijke karakter en het feit dat het om uitingen gaat:

‘Er moet natuurlijk goed gekeken worden naar wat er allemaal op internet gebeurt, maar ik denk eerlijk gezegd dat dat aan de strafrechtkant meer bij een landelijke recherche thuishoort, en bij inlichtingendiensten in een aantal opzichten. Ik heb dus naast praktische bezwaren ook meer principiële twijfels.’ (R4)

‘Als het gaat om de inhoud van uitingen moet de burgemeester daar verre van blijven. En als het strafbare uitingen zijn, dan is dat niet voor de burgemeester maar dan is het voor de officier van justitie.’ (R8)

Een van de respondenten probeert aan te geven in welke gevallen de burgemeester aan zet is en wanneer niet: ‘Mocht het aan een openbare-ordeprobleem raken in de gemeente, dan is de burgemeester wel aan zet en niet een ander orgaan. Valt het onder het strafrecht, dan is het de politie en het OM. Ook hier geldt dat als het in de voorfase gaat om digitale uitingen met een versturende uitwerking in het fysieke domein, dan kan de burgemeester optreden.’ (R29)

Ook blijkt uit de citaten dat er soms een grijs gebied kan zijn waarbij niet noodzakelijkerwijs sprake is van strafrecht, maar waarbij er wel degelijk een kans op openbare-ordeverstoringen aanwezig is. Die genoemde voorbeelden kunnen helpen bij het denken over de complexiteit van dit onderscheid en de spagaat van burgemeesters:

‘De openbare orde in de gemeente is heel fysiek en tastbaar. Een uiting of serie uitingen of een website die de bedoeling heeft om mensen mee te nemen in het radicaliseringsproces is vaak helemaal niet strafrechtelijk, dus het OM en de politie kunnen er verder niet zo heel veel mee. Je kunt dan de afweging maken of je daar bestuurlijk wel een rol in ziet. Het zijn natuurlijk dingen die op zijn minst in meerdere gemeenten tegelijk spelen. Het zal zich niet richten tot personen in een bepaalde gemeente maar het richt zich vaak tot personen wereldwijd. Voor sommige van Nederlands grootste sites zal dan misschien gelden dat het vooral in het Nederlandse taalgebied effect heeft. Dus dan, in die zin, kan ik mij de



worsteling van burgemeesters voorstellen: “Moeten wij daar dan iets mee?” en “Waarom niet mijn collega en waarom niet een hogere instantie of een landelijk werkend orgaan?” (R22)

Een van de respondenten merkt op dat er een verschuiving naar het bestuursrecht gaande is, die hij toejuicht omdat in zijn ogen dat in veel gevallen effectiever kan zijn dan het strafrecht:

‘Er is een begin van een beweging. Vroeger had je het strafrecht en dan heel lang niks en dan kwam de rest. Inmiddels zijn steeds meer mensen een beetje teleurgesteld geraakt in het strafrecht. Kun je niet veel beter aan de overkant die ene overheid vormen en kijken of je zo krachtig mogelijk je interventie neer kunt zetten en vergeet daarbij het strafrecht als een soort van ultiem doel om na te streven. Ja, uiteindelijk intern als een soort vangnet is het altijd handig, en mensen die straf verdienen vooral straf geven, maar als het alle andere dingen in de weg zit, moet je je afvragen wanneer je het meeste rendement hebt. En dat vind ik wel een hele mooie beweging.’ (R18)

Tevens laat hij zien dat er een spanningsveld is bij de uitwisseling van strafrechtelijke kennis naar het bestuursrechtelijke niveau:

‘De burgemeester mag niet beschikken over strafrechtelijke informatie, want dat komt uit het strafrecht. Hij heeft natuurlijk een aantal rollen waarin hij heel dicht tegen dat strafrecht aanligt. Hij is het gezag van de politie, samen met het OM. Maar tegelijkertijd heeft hij ook een aantal bevoegdheden die gewoon strafrechtelijk zijn. Denk aan de Opiumwet. En dus mag je over die informatie beschikken. Nog even los van bestuurlijke rapportages die de politie kan opmaken, waarin ze dus het strafrecht vertalen naar het bestuursrecht, waardoor het bestuursrecht in de positie kan komen, op basis van strafrechtelijke informatie, om gewoon bestuursrechtelijke bevoegdheden in te zetten.’ (R18)

Een van de respondenten vindt het onwenselijk dat burgemeesters bevoegdheden zouden krijgen om online in te grijpen. Daarbij wordt niet alleen verwezen naar grondrechten van burgers (zie ook hoofdstuk 3), maar ook naar de staatsrechtelijke positie van de burgemeester:

‘Het is heel uitzonderlijk dat je een niet democratisch gekozen ambt dit soort bevoegdheden geeft. Een rechter is ook niet democratisch gekozen, maar die is onafhankelijk van de politiek. Voor al die besluiten moet de burgemeester zich verantwoorden aan de gemeenteraad. En de gemeenteraad is rechtstreeks gekozen door de burgers. Je moet in de rechtstaat ook bijvoorbeeld opvattingen van minderheidsgroeperingen beschermen. Zodra je dat niet meer doet is dat het einde van een rechtstaat. Maar je legt hier dus de bevoegdheden in handen van iemand die, anders dan een rechter, vervolgens voor de camera en in de gemeenteraad direct kan gaan uitleggen waarom hij bepaalde besluiten wel en niet neemt. Dat legt een enorme druk op die burgemeester. Bovendien is een burgemeester voor zijn herverkiezing afhankelijk van de raad.’ **(R9)**

#### 4.2.3 Gemeentegrenzen zijn een beperking voor het bereik van de burgemeester

Een ander veelgenoemd argument betreft de gemeentegrens, die de bevoegdheid van de burgemeester begrenst. Door het grensoverschrijdende karakter van cyberspace wordt de burgemeester ook vaak ongeschikt geacht voor de inzet van openbare-ordebevoegdheden online: ‘Bij lokale openbare-ordeverstoringen is de burgemeester het bevoegde orgaan. In het algemeen echter niet, omdat openbare-ordeverstoringen via internet vaak een grensoverschrijdend karakter hebben en in die zin de minister het bevoegde orgaan is dan wel een soort van landelijke autoriteit met interne context.’ **(R13)**

Een andere respondent vult aan dat per geval gekeken moet worden waar de aanpak plaats moet vinden en dat de plek van de effecten en de aanpak niet altijd gelijk zijn: ‘De openbare orde is ook gelaagd. Die begint al bij de burgemeester en als het groter wordt, gaat die ook naar het Rijk. En als het weer groter wordt, gaat die waarschijnlijk door naar Europeesachtige verbanden. Dus dat zul je hier ook moeten doen. Stel dat het misgaat, dan zijn de effecten hier wel, maar de aanpak, die kun je lokaal niet doen, dus die moet je op nationaal en internationaal niveau doen.’ **(R14)**

Een andere respondent gaat nog een stapje verder en geeft aan dat de gemeentegrens als criterium voor het handelen van burgemeesters in de toekomst moet blijven: ‘Om het voor een burgemeester niet te ingewikkeld te maken, zou ik ervoor willen pleiten dat openbare orde zich beperkt tot de fysieke omgeving. Ik sluit niet uit dat het met digitale ontwikkelingen steeds ingewikkelder wordt. Je hebt niet altijd dat iemand binnen je eigen gemeente

ergens iets op internet zet. En het is ook niet altijd een bedrijf binnen je eigen gemeente. Meestal zijn het er meerdere.’ **(R11)**

Over het algemeen zijn veel respondenten van mening dat het bij verstoringen in cyberspace binnen de gemeentegrenzen anders ligt. De burgemeester wordt dan eerder gezien als een geschikte partij om in sommige gevallen te handhaven in cyberspace: ‘Als het aankomt op de virtuele wijk in een stad, heeft die burgemeester daar alles te zoeken. Is het iets wat een landelijke uitstraling heeft, dan wordt het natuurlijk lastig. Want dan is het niet meer aan een burgemeester, maar aan wie is het dan wel?’ **(R17)**

Een collega-respondent pleit voor het opknippen van bevoegdheden: ‘Ik vind dat je het echt moet opknippen. Als het gaat om digitale veiligheid rondom de gemeente, is de burgemeester wel bevoegd. Maar op het moment dat die bedreiging er is, moet je goed kijken wie het uitvoert. En daar kun je bijna een burgemeester niet voor inzetten, want die heeft de tools niet. Hij heeft onmiddellijk een probleem zodra die moet handelen over de gemeentegrens heen, dus dat is ingewikkeld.’ **(R14)**

Andere respondenten zijn kritisch over het denken in gemeentegrenzen. In hun ogen is cyberspace grenzeloos. Dat kan betekenen dat een onruststoker in een specifieke gemeente kan zitten, maar ook dat je vanuit andere gemeenten (of landen) verstoringen tot stand kunt brengen die effect hebben in andere gemeenten:

‘Ik denk dat je veel meer moet denken buiten domeinen om. Sommige dingen slaan wel lokaal neer, maar een treitervlogger in Zaandam, dat ziet ook iemand anders in Dwingeloo. Ik denk dat je moet kijken in de hele constellatie van het openbaar bestuur en dat betekent dat niet iedereen zijn eigen domein heeft, maar dat je wel met elkaar moet optreden. Grenzen in het digitale bestaan niet. Dus de oude opvatting van, ik ben bevoegd binnen de grenzen van een gemeente, dat is zo, maar hier geldt een andere opvatting, namelijk: we kunnen alleen maar over grenzen heen met elkaar iets doen. Er hoort een nieuwe soort van afspraak te komen dat er een gezamenlijk optreden is of dat in dit soort situaties er een nieuwe autoriteit komt. Wat geldt voor de lokale grenzen geldt ook voor nationale en internationale grenzen. Dat maakt het juist zo ingewikkeld.’ **(R16)**

‘Als een burgemeester verantwoordelijk is voor de openbare orde in zijn of haar gemeente, betekent het dat die burgemeester er alles aan moet

doen om reactief en proactief te zorgen dat die openbare orde wordt gewaarborgd in de gemeente. En dat betekent dat alles wat daar mogelijk invloed op heeft ook relevant kan zijn. Als jij op een redelijke manier kunt uitleggen dat iets zijn repercussies gaat hebben bij jou in de gemeente, heb je recht van spreken. En heb je recht om daartegen op te treden. Natuurlijk zal er altijd een grijs gebied zijn. Als je niet precies kunt zeggen of het bij jou terechtkomt, moet het dan wel of niet door jou worden opgepakt als gemeente? Dat is een terechte vraag en dat is een vraag waar de politie ook weleens mee zit. Welke burgemeester moet dan verantwoordelijk zijn?' **(R21)**

#### 4.2.4 Burgemeesters hebben een rol in cyberspace (buiten bevoegdheden)

Tot slot komen hier ook enkele andere citaten aan bod van respondenten die vinden dat burgemeesters wel degelijk een handhavende taak in cyberspace hebben. In de meeste gevallen wordt daarbij niet gedacht aan formele bevoegdheden. Een van de respondenten kan er niet over uit dat nog gesproken moet worden over de rol van burgemeesters online, die is voor hem zonneklaar: 'Het feit dat we nu in 2017 pas met elkaar het gesprek aangaan wat de rol van de burgemeester in cyberspace is, dat is eigenlijk best wel wonderlijk. Omdat dit wel al even gaande is. Het is heel goed, hoor, dat we dit nu doen, we zijn hier ook lokaal met de burgemeester en de gemeenten in gesprek over wat we kunnen met elkaar.' **(R17)**

Veel respondenten zijn het erover eens (dit komt ook later in dit hoofdstuk nog aan bod) dat het onverstandig is als burgemeesters cyberspace geheel links laten liggen, omdat een goede informatiepositie onmisbaar is na Project X. Die informatiepositie maakt het mogelijk om preventief te handelen om grotere verstoringen en escalatie te voorkomen:

'Je kunt het je na Haren niet meer veroorloven om het niet te volgen wat daar gebeurt. Je moet op de hoogte zijn. Vooral als het gaat over openbare orde zal de politie dat ook doen en ook dat is sterk verbeterd bij de politie sinds Haren, om te volgen wat daar gebeurt.' **(R8)**

'Een burgemeester die alleen maar reactief handelt op wat er in het digitale domein gebeurt moet zich wel ernstig zorgen maken. Als je kijkt naar de grootschalige openbare-ordeverstoringen die er de afgelopen

jaren geweest zijn en die hun oorsprong vinden in het digitale domein, dan durf ik toch wel voorzichtig in te schatten dat dat voor een deel zo verschrikkelijk geëscaleerd is omdat er reactief gehandeld is. Dat is waarom Project X Haren zo verschrikkelijk uit de klauwen liep. Dat is waarom Ismail Ilgun (de treitervlogger) zo verschrikkelijk groot is geworden. En zo zijn er nog wat dingen in het land geweest. Als je daar reactief in bent, dan leg je het af. Als vijfhonderdduizend mensen online al hebben bedacht dat dit leuk is, dan ben je te laat. Dus als je daar niet aan de voorkant bijzit, en niet weet wat er speelt, dan moet je je heel sterk afvragen of je als burgemeester wel waar kunt maken waar je voor in het leven geroepen bent.’ **(R17)**

Een van de respondenten geeft aan dat het ingrijpen online en offline door elkaar heen lopen en dat je nu als gemeente al veel kunt doen buiten bevoegdheden om. Ook geeft de respondent aan dat online en offline sterk met elkaar verweven zijn en dat op beide ‘plekken’ interventies mogelijk zijn:

‘Het is ook de vraag of je de handhavingsmaatregelen vooral online wilt treffen of dat je gewoon in je fysieke domein maatregelen treft. En zijn die twee niet heel erg fluïde en wat kun je dan online handhaven? Dan kun je reageren op een Twitterberichtje met: “Dit is niet aardig, dit moet je niet zo doen.” Misschien helpt dat ook wel. Wij kiezen er bewust voor om heel duidelijk met een politie-Facebookaccount en Twitteraccount zichtbaar te maken van, wij lezen ook mee. Dus: wij lezen wat jij nu schrijft en wij reageren daarop. **(R17)**

Een andere respondent geeft ook aan dat er behalve communiceren weinig mogelijk is om online te interveniëren en dat vooral met communicatie veel bereikt kan worden:

‘Behalve zelf communiceren op internet, kan hij niet zoveel doen. Want als je iets wilt met een Facebook of een Twitter, dan kun je het vriendelijk vragen en dan zal het antwoord vaak nee zijn. Dan moet je toch via de rechter. Verder kun je niet zoveel doen. Tenzij je dus identificeerbare mensen hebt. Dan kun je, zoals je in de echte wereld ook zou doen, contact opnemen, communiceren, en tot overeenstemming proberen te komen.’ **(R8)**

‘Een burgemeester kan wel iets doen door daar zijn eigen berichtgeving tegenover te stellen. Als burgers van een bepaalde gemeente online heel erg opgewonden raken over de mogelijke komst van een asielzoekerscentrum, dan vind ik dat het aan de gemeente is om via Twitter of Facebook te zeggen: “Beste burgers, er is helemaal geen sprake van.” En is dat beïnvloeden? Jazeker, dat is beïnvloeden. Je ziet steeds meer dat media, online en offline media, gebruikmaken van de sociale media om aan hun informatie te komen. Dus een simpel tweetje van een burgemeester in duiding, kan al een hele hoop ellende voorkomen. Dus ja, hij kan daar zijn rol als boegbeeld, burgervader ook vervullen.’ **(R18)**

### 4.3 Burgemeesters over hun rol bij handhaving van de openbare orde in cyberspace

In hoofdstuk 2 werd al duidelijk dat burgemeesters erg verschillend denken over het bestaan van een openbare orde online. Burgemeesters die deze orde erkennen zien ook een grotere rol weggelegd voor de burgemeester en in sommige gevallen beperkt die zich niet tot fysieke effecten. Andere burgemeesters beperken zich tot fysieke effecten en een aantal daarvan is daarin terughoudend en ziet andere partijen als meer geschikt om in te grijpen. Hier gaat het meer over de vraag of burgemeesters een rol zien weggelegd voor zichzelf en een eerste duiding van waar die rol begint en waar die rol ophoudt. In deze paragraaf beperken we ons tot burgemeesters die zichzelf om verschillende redenen niet de gewenste of geschikte partij achten voor het handhaven in cyberspace, als het gaat om het toepassen van hun openbare-ordebevoegdheden.

#### 4.3.1 Burgemeesters die het gebruik van bevoegdheden in cyberspace afwijzen

Enkele burgemeesters zijn heel stellig in de afwijzing van een actieve rol in cyberspace. Dat heeft te maken met de in hun ogen grote hoeveelheid aan taken en rollen, maar nog meer met het ingrijpen in uitingen, wat meer als een rol van het OM wordt gezien als het opruiing betreft:

‘Dat ik als burgemeester als een soort sheriff, veldwachter over cyberspace zou moeten marcheren om te kijken wat wel en niet zou kunnen, dat moeten we niet willen. Nee, ik vind toch al dat de burgemeester te veel in de

rol van sheriff wordt geduwd, want dat is een onderdeel van je rol, maar we hebben andere sheriffs hè, dat is de politie. Dus de burgemeester heeft een andere rol. Maar goed, al heel snel wordt toch gezegd: burgemeester, treed op, burgemeester, verbied, burgemeester, doe dit, doe dat. Ik denk niet dat je zover moet gaan dat je als burgemeester gaat kijken wat wel en niet acceptabel is en of je er bestuursrechtelijk wat aan gaat doen. Ik zie dat niet als wenselijk.' (R7)

'Wij zijn geen sheriffs. Dus ik ben er geen voorstander van dat wij een soort verlengstuk worden van het OM.' (R15)

Een derde burgemeester weet niet zo goed wat hij zou moeten doen, ziet zichzelf niet als eerste partij voor de handhaving in cyberspace en ziet vooral een rol voor private instanties weggelegd:

'Wat zou ik online moeten doen? Plat gezegd is dat hetzelfde als wanneer iemand in een brief tot iets oproept en ik me afvraag of ik hem de pen moet afnemen. En als iemand over de schreef gaat en strafbaar is, dan ben ik niet degene die optreedt. Als ik online ingrijp, betekent dat dan dat ik als burgemeester in het account van iemand moet ingrijpen of hem een verbod moet geven? In de stad straf ik ook niemand. Ik leg geen verboden op waarbij mensen echt niet mogen komen of niet met elkaar in contact mogen staan. Ik ben geen rechter. En dan zou ik ineens op het internet, waarbij je allerlei discussies in het kader van de vrijheid van meningsuiting hebt, gaan ingrijpen? Ik kan geen boodschap weghalen. Het is aan Facebook en Twitter om dat te doen. En dat doen ze ook iets meer dan in het verleden, maar ik kan er niets tegen doen.' (R1)

#### 4.3.2 *Burgemeesters die het strafrecht als een meer logische route zien voor handhaving in cyberspace*

Uit het voorgaande komt het al (terloops) naar voren: net als bij experts zijn er ook burgemeesters die het strafrecht (OM) logischer en geschikter vinden voor het handhaven of treffen van maatregelen in cyberspace. Opvallend is ook dat een van de burgemeesters het niet onder zijn verantwoordelijkheid vindt vallen, maar wel handelt:

‘Je zou kunnen zeggen: er gebeurt op internet iets wat een dreiging inhoudt voor de openbare orde, mag ik dan als burgemeester datgene wat er op internet gebeurt, verbieden? Als er bijvoorbeeld vanuit een chatgroep berichtjes en uitingen worden uitgedaan of mensen ruien elkaar op. Dan zal ik altijd, als ik denk dat dat van invloed is, de driehoek bij elkaar roepen om te kijken of we dat met elkaar kunnen tackelen. En dan is in het algemeen de lijn van het strafrecht op dit moment het meest gebruikelijk. Ik denk dat dit niet onder mijn verantwoordelijkheid valt. Maar we gebruiken het wel. Als hier een situatie is waarbij wij een openbare-ordestrategie moeten bepalen en moeten bepalen of wij wel of niet overgaan tot het maken van noodverordeningen of wat dan ook. En er zit altijd een internetcomponent bij. Dus je gebruikt de informatie van internet. En als het gaat om strafbare feiten, dan heb ik daar een route voor, natuurlijk. Gaat het om niet-strafbare feiten die mij wel beïnvloeden in mijn openbare-ordebenadering, dan moet ik een ander instrument hanteren om te proberen dat te dempen. En dan moet ik me dus wel mengen in die discussie. En als ik communicatie-uitingen op internet zet en ik wil daar iets mee doen zonder dat ik een formeel instrument heb, dan moet ik me dus mengen in die communicatie-uitingen, want anders krijg ik dat niet voor elkaar. Of ik moet iemand anders vragen om dat voor mij te doen.’ **(R5)**

Een andere burgemeester is zich bewust van het feit (zie ook citaten experts) dat niet alles over strafrecht gaat: ‘Het betreft niet alleen strafbare zaken. Volgens mij is het ook bestuursrecht als je een demonstratieverbod overtreedt.’ **(R13)** Een collega voegt eraan toe dat ‘online’ dermate groot is dat een burgemeester zich niet kan beperken tot lokaal denken en samenwerking moet zoeken met andere partijen: ‘Het is zo groot en ik kan niet alleen lokaal denken. We hadden het net over het mondiale van het internet. Daar kijk ik ook naar. Een belangrijke rol is ook weggelegd voor de Rijksoverheid die in samenwerking met de lokale overheid hier een positie in zou kunnen nemen. Het is ‘samen’ en niet meer ‘wie’ is eindverantwoordelijk. Je moet het samen willen oppakken. Ik vind dat ook de burgemeester daar een rol in moet krijgen.’ **(R16)**



### 4.3.3 Burgemeesters hebben zorgen over de handhavingscapaciteit van hun gemeente

Net als bij de experts zijn er ook burgemeesters die praktische bezwaren voor de uitvoering van hun rol online zien:

‘Ik heb maar een klein team veiligheid. Wat moeten die dan allemaal voorbereiden?’ **(R15)**

‘Het vraagt te veel van de informatiepositie/monitoren van de gemeente in termen van geld en ook kennis rond het thema. We kunnen nooit alles zien en daarom verwacht ik ook dat de huidige constructie (van zelf monitoren) niet afdoende zal zijn om in de toekomst vat te houden op de “nieuwe wereld” waar we nu al in zitten.’ **(R6)**

### 4.3.4 Burgemeesters zien wel andere rollen en middelen in cyberspace buiten bevoegdheden om

Er wordt ook verwezen naar andere middelen die de burgemeester kan inzetten voor de handhaving in cyberspace. Een van de burgemeesters ziet vooral mogelijkheden door offline in te grijpen: ‘Openbare-ordemaatregelen vallen onder de burgemeester. Als de openbare orde dreigt te worden verstoord, dan kun je in het fysieke ingrijpen. Maar in die digitale wereld, ik zou het niet weten. Ik denk toch dat voor bepaalde uitlatingen het OM moet optreden. Volgens mij heb ik nauwelijks bevoegdheden daar. Je kunt soms wel gebruikmaken van het gezag van de burgemeester, zoals een wijkagentbezoek of een bericht van de burgemeester. Maar we hebben er nog geen wet- en regelgeving voor.’ **(R2)** In de discussie gaat het vaak over uitingsvrijheid en het demonstratierecht. Sommige respondenten geven aan dat er wel bepaalde voorwaarden aan demonstraties zitten, maar dat je niet zoveel kunt doen aan online oproepen, omdat verbieden geen optie is:

‘Je kunt hooguit naar mensen gaan en zeggen: “Luister eens, als je wilt demonstreren moet je het even zoveel dagen van tevoren bij de gemeente en juristen melden.” Dat zijn bepaalde voorwaarden, maar om langs te gaan om mensen af te houden van het demonstreren, vind ik niet kunnen. Dan kun je soms zeggen: “Je mag wel demonstreren, maar je mag niet op die plek komen.” Dus dat is allemaal volgens mij goed geregeld. Maar om er langs te gaan en te zeggen: “Er moet niet gedemonstreerd worden”, dat kan dus niet.’ **(R2)**

Een collega-burgemeester is het daarmee eens, maar noemt ook enkele online interventies en strategieën die geen formele bevoegdheid vereisen:

‘Volgens mij zet je online zelf geen bevoegdheden in. Online zet je hooguit communicatie als instrument in en je eigen opvatting of informatie tegen datgene wat neergezet is. We verwijderen ook wel berichten op de gemeentewebsite of onze Facebookpagina, maar voor sommige mensen is het heel erg als je hun mening verwijdert. En voor de rest kun je daar natuurlijk niet zoveel doen. Die koppeling naar een eventuele dreiging in de fysieke wereld, daar kun je wel van alles aan doen. Dan doe je dat op zo’n manier. Dus vandaar die wijkagent die langsgaat bij de mensen om te zeggen: “Joh, dat moet je niet meer doen. Dat is niet goed.” (R4)

De betreffende burgemeester gelooft niet in het verwijderen van uitingen: ‘Online heeft dat totaal geen zin. Moet je dan zeggen, op deze website mag je je berichten niet meer posten. Dan zet hij ze op de volgende website. Dat heeft helemaal geen zin. Er worden wel Facebookaccounts verwijderd. Je moet er ook mee oppassen dat het geen gedachtepolitie wordt. En dat risico loop je als je te ver die kant op gaat. Het moet echt wel om serieuze dingen gaan. Het moet ook toetsbaar zijn natuurlijk. Maar ik zou eigenlijk de online maatregelen niet zo goed weten.’ (R4)

Een eerste schets laat zien dat burgemeesters terughoudend zijn als het gaat om het verwijderen van uitingen. Andere middelen zoals communicatie (burger-vaderrol/boegbeeld) en de informatiepositie van burgemeesters en gemeenten komen zowel bij de experts als bij de burgemeesters naar voren als ‘preventieve aanpak’ buiten formele bevoegdheden om. Op deze rollen en nuanceverschillen tussen burgemeesters (en eventuele knelpunten bij die rollen) komen we later in dit hoofdstuk nog terug. Op basis van hoofdstuk 2 (openbare orde online en definitie van openbare orde) en deze paragraaf kan vastgesteld worden dat sommige burgemeesters terughoudend zijn in hun rol online, terwijl andere volop gebruikmaken van het aanwezige instrumentarium, dat zich niet beperkt tot formele bevoegdheden. Ook zien veel burgemeesters en experts het strafrecht en het OM als meer voor de hand liggend, maar blijkt er ook een ‘grijs’ gebied te zijn waar het OM buitenspel staat, als het gaat om niet-strafbare uitingen die tot onrust en eventuele openbare-ordeverstoringen kunnen leiden en waarbij de burgemeester aan de voorkant eventuele toekomstige strafbare feiten zou kunnen voorkomen.

## 4.4 De mogelijke inzet van bevoegdheden in cyberspace

Er worden weinig bevoegdheden online ingezet omdat het juridisch niet kan, maar ook doordat veel gemeenten op andere manieren, buiten het bestuursrechtelijke instrumentarium, mogelijkheden zien en die toepassen in cyberspace. Dit onderzoek heeft inzicht opgeleverd in die informele handhaving van gemeenten. Aan de hand van algemene citaten en casuïstiek zullen enkele voorbeelden worden toegelicht van de handelwijze naar aanleiding van geconstateerde onrust of online gedragingen die die kunnen veroorzaken. Voordat daar verder op wordt ingegaan is het belangrijk vast te stellen dat het erop lijkt dat sinds Haren gemeenten hard gewerkt hebben om hun informatiepositie te verbeteren. Ze proberen te volgen wat er online gebeurt om tijdig in te kunnen grijpen, mocht dat in hun ogen nodig zijn.

### 4.4.1 Experts over het monitoren van het internet

Er worden verschillende manieren genoemd waarop gemeenten toezicht houden op of monitoren in cyberspace. Enkele voorbeelden zijn een zogenaamde 'Webcare', 'OBY4one' en andere opties. Bij de Webcare lijkt het een onderdeel te zijn van de dagelijkse werkzaamheden. Bij OBY4one wordt over 'scan' gesproken en lijkt er meer sprake te zijn van observeren en monitoren:

'Wij hebben hier mensen die de Webcare doen, dus die eigenlijk primair hier zitten om de vragen uit de maatschappij direct te kunnen beantwoorden, meldingen aan te kunnen nemen, klachten te beantwoorden, enzovoort. Tegelijkertijd houden ze andere zaken voor de gemeente in de gaten waar ik regelmatig iets van ontvang. De hele sociale media worden in de gaten gehouden en dat is van belang voor de virtuele wijkagenten.'

**(R18)**

'We hebben een programma, OBY4One, dat social media scant en dat valt onder de afdeling webbeheer en communicatie. Soms komen er vragen bij mij hierover of we moeten reageren als er door uitingen onrust ontstaat in de gemeente. We hebben in die zin een actief socialmediabeleid. We hebben ook veel buurtapps en daarmee staan we in verbinding. Buurtapp is een burgerinitiatief omvat een doorverwijzing naar alle buurten en omvat 5000 leden. We staan ermee in contact. Deze app is

gebouwd door een inwoner van de gemeente, die inmiddels de meeste buurten heeft aangesloten. We betalen de hosting en we steunen de inwoner, die dit heeft gebouwd. De spelregels rond het gebruik van de app zijn samen met buurt en politie gemaakt. Er zijn erg korte lijnen. Als er iets is, hebben we gelijk overleg met politie en de bouwer van de app, die contactpersoon is voor de buurten.’ (R27)

Een van de respondenten draagt een mooi voorbeeld aan. Er wordt gesproken over signalen. Het gebruiken van signalen uit cyberspace draagt bij aan preventie. En die signalen zijn niet alleen afkomstig van de eigen monitor of eigen informatie:

‘Soms komt de cyberwereld tot uitdrukking in de “echte” wereld. Je krijgt vaak via scholen een signaal dat er echt iets aan de hand is. Dat kan bijvoorbeeld een sextingverhaal zijn. Het is niet alleen de agent of de wijkagent, eigenlijk kan heel onze stad signalen doorgeven. Dus die komen zowel vanuit de cyberwereld als uit de fysieke wereld. Wanneer we met een zedenzaak bezig zijn, willen we dat die alleen maar bekend is bij het slachtoffer of in een kleine kring eromheen. Maar zodra de rest van de school het weet, loop je het risico dat de zaak “ontploft”. Maar we kunnen dat dus monitoren: wordt er iets van bekend, worden er vragen gesteld? We laten bij dat soort zaken elke dag even een mediascan doen waarbij we kijken naar de stand van zaken: weet iedereen het? Is het bekend? Wordt het getwitterd?’ (R18)

Uiteindelijk gaat het bij het volgen van informatie om het voorkomen van maatschappelijke onrust en openbare-ordeverstoringen. Informatie is daarin erg belangrijk, maar dreigende informatie uit cyberspace betekent niet per definitie dat er wordt gehandeld. Onderstaande respondent geeft aan dat er een keten van handelingen is, waarbij de informatie het vertrekpunt is: ‘Bij het handelen door de burgemeester maken we een onderscheid tussen weten en handelen: weten betekent nog niet handelen. In de driehoek wordt nagedacht over het onderwerp. De politie moet signaleren. Dan volgt overleg in de driehoek en kunnen de feiten geduid worden en kan er eventueel een actie aan gekoppeld worden. Wel moet er gelet worden op de vluchtigheid van de social media, wat vaak een open riool is. Je zult een en ander juist moet kunnen duiden.’ (R29)

Een belangrijk element van de preventieve aanpak van ordeverstoringen in cyberspace is dat er wordt gekeken naar dreigende verstoringen of onrust op

het internet. Bij een strafbaar feit is het duidelijk wie moet optreden (OM), maar er kunnen niet-strafbare feiten aan voorafgaan die online snel kunnen escaleren en tot overlast of verstoringen op straat kunnen leiden. De vraag is hoe je die inschattingen beter kunt maken. In dit verband is het genoemde idee van een risicotaxatiemodel van toegevoegde waarde. Een dergelijk stoplicht zou wellicht bij het monitoren in cyberspace een rol kunnen spelen:

‘Het idee van een risicotaxatiemodel is wel interessant. Als het groen is, dan moet vooral de wijkagent zijn werk doen en dan moet je niet voor elk wissewasje de burgemeester bellen. Bij lichtoranje zou je misschien in ieder geval contact op moeten nemen met de burgemeester om aan te geven wat er speelt en dat we ermee bezig zijn. Wellicht is er een reden om op te schalen naar opsporing, maar er is nog geen strafbaar feit. Bij donkeroranje gaan we een vergadering organiseren waarin we een schets van de situatie maken. Ik kan me voorstellen dat, als je naar donkeroranje gaat, de burgemeester een aantal scenario’s voorgelegd krijgt. Als het in het lichtoranje blijft dan is het een bewuste keuze om niks te doen. Een bewuste keuze om wel wat te doen kan zijn om iemand uit te nodigen, of een “prikje” uitdelen in de virtuele wereld. Dat kan eigenlijk van alles zijn. Het zou wel heel professioneel zijn, als zoiets er zou komen.’ **(R6)**

#### 4.4.2 Burgemeesters over het monitoren van het internet

In de interviews met burgemeesters is nu en dan aandacht geweest voor de wijze waarop burgemeesters informatie verkrijgen. Uit het volgende voorbeeld blijkt dat er duidelijk aandacht is voor het monitoren van cyberspace:

‘Wij hebben twee fte informatieanalisten die we zelf financieren. Ik weet dat de politie beperkte capaciteit heeft. Ik vind de samenwerking met de politie echt geweldig, en zij zijn ook heel blij dat wij zelf investeren. Op het moment dat iemand eigenlijk op het criminele pad zit, dan gaat de politie iemand volgen. Wij willen meer aan de voorkant zitten, zodat we eerder kunnen ingrijpen.’ **(R2)**

‘We hebben allemaal informatiespecialisten en -analisten in dienst genomen. Dat heeft natuurlijk alles te maken met die enorme hoeveelheid data. We zijn niet slimmer geworden, er wordt alleen wat meer opge-

schreven en geregistreerd. Zoals u weet, eenmaal op het internet gaat het nooit meer weg. Wees altijd voorzichtig wat je erop zet.’ (R17)

‘Wat je in gemeenteland veel ziet is de ontwikkeling van newsrooms. Eigenlijk zijn dat ontwikkelingen waarbij je je als gemeente steeds meer begeeft in de sociale netwerken, waar je dus monitort wat er speelt, welke vragen er leven en waar je ook als gemeente actief aan deelneemt. Platforms waar over jou gesproken wordt, waar je dan als gemeente een rol hebt om informatie te geven om te kijken of je een beeld kunt bijsturen, maar dat zit hem dan denk ik niet op het niveau van echt openbare orde. Het enige wat je dan wel zou kunnen doen in zo’n newsroom, is signaleren dat er iets plaatsvindt online en dit vervolgens aan de juiste kanalen doorgeven.’ (R7)

Er zijn burgemeesters die concreet aangeven of ze monitoren en wie dat uitvoert binnen de gemeenten. Een van de burgemeesters geeft aan dat hij informatie over online verstoringen krijgt van een CISO-medewerker. Hij krijgt bijvoorbeeld informatie over welke cyberaanvallen er geweest zijn (1000 tot 2000 hacks per dag soms in het systeem) en er komen meldingen naar voren van dreigende uitingen aan de burgemeester (R14). Er zijn meer concrete voorbeelden: ‘Wij volgen actief die social media. Het is trouwens bij de politie eigenlijk steeds meer standaard dat ze dat in de gaten houden. Wij hebben onze eigen newsroom met ongeveer vijf, zes mensen. Hun werk varieert van klantencontacten tot zaken bijhouden. Een of twee mensen houden zich online daarmee bezig. Iedere ochtend komt er een update. Dan staat er bijvoorbeeld hoeveel keer de krant is gelijkt, of zoveel keer is doorgezet.’ (R19)

Men kan zich afvragen waarom gemeenten zelf monitoren in cyberspace, terwijl de politie toch die taak op zich zou moeten nemen? Burgemeesters noemen enkele redenen hiervoor.

Een van de burgemeesters merkt dat hij vanuit de politie minder informatie krijgt dan hij zou willen, en dat het vaak eenrichtingsverkeer is. Daarom heeft hij zich aangemeld bij Meld Misdaad Anoniem om op de hoogte te zijn van wat er speelt. Binnen de eigen gemeente wil de burgemeester ook volgen wat er gebeurt op sociale media en het internet maar de capaciteit daarvoor is niet aanwezig binnen de gemeente, omdat het een relatief kleine gemeente betreft. De betreffende burgemeester speelt met de gedachte om een data-analist aan te nemen om beter te kunnen volgen wat er speelt in cyberspace (R15). Ook een andere burgemees-

ter verwijst naar het belang van een goede en slimme informatiepositie in cyberspace en geeft aan dat er niet volledig op de politie geleund kan worden. Enerzijds omdat de politie vooral naar het strafrecht kijkt en anderzijds omdat de politie een te beperkte capaciteit heeft om ook daar op te letten **(R6)**.

Het is echter wel onduidelijk (wisselend) hoe dat monitoren georganiseerd is. Omdat burgemeesters het zelf niet weten of omdat er in de interviews niet op door is gevraagd:

‘Nu vraag ik me over onze informatieanalisten dus eigenlijk af wat ze precies doen. Zijn ze aan het kijken in cyberspace of houden ze zich bezig met Facebook, Twitter, Google, enzovoort? Dat vraag ik mij nu af, dat weet ik niet.’ **(R2)**

‘De politie heeft de Webcare. Wij hebben dat zelf ook. En dat betekent dat, wanneer je iets ziet, je gaat overleggen. Dat monitoren is niet heel diepgaand.’ **(R3)**

‘We hebben dagelijks een monitor. Het is goed geregeld.’ **(R4)**

Ook worden andere partijen (dan politie en gemeente) genoemd, die een taak vervullen of kunnen vervullen bij het monitoren in cyberspace, al zijn ze soms vooral gericht op strafbare feiten en minder op verstoringen in cyberspace:

‘Sociale media worden continu gevolgd vanuit communicatiedoeleinden, maar dat heeft altijd een doel in dit huis.’ **(R16)**

‘Daarnaast heeft ook de veiligheidsregio, in het kader van informatiegestuurd werken, het veiligheidsinformatiecentrum VIC. Dat is 24 uur per dag beschikbaar als er iets gebeurt. Je kunt opschalen. Maar als het moet, kunnen de mensen in dat VIC gaan zitten. Dus ja, sociale media, informatie is steeds meer een 24 uurscomponent, waar je allerlei vraagstukken tegenkomt.’ **(R16)**

#### 4.4.3 *Alternatieve handhaving in cyberspace*

Buiten de formele bevoegdheden om wordt er wel degelijk gereguleerd of worden er handhavende activiteiten in cyberspace uitgevoerd door gemeenten. In

deze subparagraaf zullen de achtergronden daarvan naar voren komen en zal uitgelegd worden wat gemeenten doen en waarom. Het biedt een eerste inzicht (verkenning) in de wijze waarop gemeenten en burgemeesters op informele wijze handhaven in cyberspace.

Zo wordt er bijvoorbeeld gebruikgemaakt van communicatie en het zoeken van contact wanneer het strafrecht niet toepasbaar is en het handelen of gedrag van mensen zich in een grijs gebied tussen bestuursrecht en strafrecht bevindt:

‘Handhaven op internet is lastig. We beïnvloeden en zoeken contact, maar het echte optreden ligt bij justitie via het strafrecht omdat je met de uitingsvrijheid zit. Er is een grijs gebied waarin het strafrecht nog niet geldt en daarin zie ik een rol voor de bestuurder. Je spreekt dan over overtreding van algemene fatsoensnormen waarbij je de overtreder ervan aanspreekt op zijn gedrag. Wel is dat vaak een rol voor de burgemeester als burgervader maar hoe dan ook voor het openbaar bestuur. Een voorbeeld is de discussie over windmolens. Burgers gaan vrij ver in die discussie en wethouders krijgen er verbaal behoorlijk van langs.’ **(R27)**

Dezelfde respondent geeft een verdere uitleg over de werkwijze op basis van waargenomen uitingen in cyberspace. Daarbij wordt gekozen voor maatwerk en communicatie als instrument: ‘De burgemeester intervenueert dan door te zeggen dat er fatsoenlijk met elkaar moet worden omgegaan. We proberen dan ook de inwoners de gelegenheid te geven fatsoenlijk met elkaar om te gaan door een goed beeld te vormen van de feiten en aan te geven hoe het feitelijk zit. Dit werkt vaak de-escalierend. Je schept door duidelijke communicatie rust en dan ebben de emoties weg. Ligt er wel aan wat de reikwijdte is en de politieke gevoeligheid van het onderwerp.’ **(R27)**

Een complicerende factor bij handelingen of activiteiten in cyberspace is dat niet altijd duidelijk is wie ervoor verantwoordelijk is omdat veel handelingen automatisch gebeuren. Dat geldt ook voor accounts die aan een persoon zijn gekoppeld: ‘Ook kan men zich in sommige gevallen afvragen of die persoon het zelf wel heeft gedaan? Want we werken met IP-nummers. Bij een tweet is het niet zeker dat de betreffende persoon die tweet zelf heeft geschreven. We weten tegenwoordig bij Twitter, dat je (automatische) Twitterbots hebt. Heeft een individueel iemand zoiets gedaan of is het een automatisch programma geweest? Dat is ook weer iets nieuws, waar we nu mee te maken hebben. En wie is dan verantwoordelijk voor die automatische programma’s?’ **(R10)**



Wat kun je behalve communicatie doen in cyberspace? Volgens de meeste respondenten weinig. Er is al aangegeven in dit hoofdstuk dat er contact wordt gezocht en dat er bijvoorbeeld een moreel appel wordt gedaan op burgers, waarbij de burgemeester in zijn burgervaderrol kan optreden. Er zijn twee voorbeelden waarbij er toch een online interventie kan plaatsvinden zonder dat daar bevoegdheden voor worden ingezet.

Een veelgebruikt voorbeeld van een verstoring in cyberspace die een duidelijke wisselwerking met het fysieke domein heeft, is de treitervlogger uit Zaan-dam. Kort gezegd komt het erop neer dat iemand op straat storend gedrag vertoont door bijvoorbeeld burgers en agenten lastig te vallen of te pesten zonder dat er sprake is van strafbaar handelen. Vervolgens worden er beelden op YouTube geplaatst, die erg veel worden bekeken, en ontstaat er als gevolg daarvan weer nieuwe onrust op straat in de specifieke gemeente. Een van de respondenten geeft aan dat het mogelijk een slimme zet zou zijn om het verdienmodel achter dit gedrag aan te pakken:

‘Vloggers verdienen geld op YouTube. Misschien moeten we daar dan eens op een andere manier naar kijken. Als een vlogger heel veel volgers heeft en daar geld mee verdient, zit daar misschien een beïnvloedingsmechanisme. YouTube is ook een community. Houdt hij zich wel aan de regels die voor die community gelden? Want zoals wij regels hebben over hoe wij met elkaar in Nederland omgaan, zo heeft de internetcommunity, de YouTube-community ook zijn eigen regels gedicteerd door een beursgenoteerd bedrijf. Een van de dingen die YouTube zegt is dat er niet actief geweld gepropageerd mag worden in de filmpjes. In een aantal filmpjes van Ismail Ilgun wordt het gebruik van geweld gepromoot. Daar kwamen we veel te laat achter. Hij was toen al te groot om YouTube vervolgens nog te kunnen bewegen om hem eraf te halen. Iemand die heel populair is, die schopt misschien wel sneller een overheid tegen de schenen. Naarmate iemand een kanaal heeft met meer volgers, is YouTube terughoudender met het offline halen van materiaal. Ik denk dat daar ook wel in meespeelt dat als iemand heel veel volgers heeft en dus een grote populariteit heeft, het ook kennelijk iemand is die wel de mening vertegenwoordigt van een grote gemeenschap. En dan is uiteindelijk YouTube een Amerikaans bedrijf waar de *freedom of speech* belangrijk is, dus dat speelt daar ook wel in mee. De vraag is natuurlijk: hoe kan het zijn dat Ismail Ilgun honderdduizenden volgers krijgt en we er pas achter komen op het moment dat *De Telegraaf* erover bericht? Hoe goed zijn wij nog in contact

als overheid, hoe goed is een gemeente, een burgemeester nog in contact met zijn inwoners over wat er speelt?’ (R17)

In de focusgroep kwam een soortgelijke discussie naar voren. Daar werd onder andere verwezen naar contact en een eventueel dwangbevel richting de provider of de host YouTube: ‘Ik had me heel goed kunnen voorstellen, dat in het kader van die treitervlogger, de burgemeester in een heel vroeg stadium, een goed Notice and TakeDown-verzoek aan YouTube had gericht en vervolgens vanuit de justitiële kant daar ook nog eenzelfde Notice and TakeDown-verzoek was gestuurd. Ik vind dat de burgemeester dat eigenlijk wel moet doen, maar je kunt je daarbij ook afvragen of hij wel bevoegd is.’

De betreffende respondent geeft aanvullend aan:

‘Ik kan geen Notice and TakeDown-bevel geven. Ik zou direct de commissaris om machtiging moeten vragen om een dergelijk bevel te geven. Ik zou het me best kunnen voorstellen dat eenzelfde constructie voor een burgemeester gecreëerd wordt, waar hij in voorlopige voorziening bijvoorbeeld zou kunnen vragen aan een rechter of hij een dergelijk bevel kan geven. Er is expliciet beschreven dat het uitgangspunt is, dat er eerst op basis van vrijwillige medewerking wordt gekeken, of een private partij wil meewerken. En pas op het moment dat dit niet lukt, mag je die bevoegdheid inzetten. En dat is het samenspel.’ (R24)

#### 4.4.4 Burgemeesters over andere handhavingsstrategieën

In navolging van de experts hebben de interviews met burgemeesters ook inzicht opgeleverd in de manieren waarop burgemeesters buiten bevoegdheden om cyberspace reguleren. Een van de burgemeesters vertelt uitgebreid over de rol van communicatie wanneer er iets gebeurt, en dat kan ook in cyberspace zijn. Daarin speelt transparantie naar de burger een belangrijke rol: ‘Wij hebben als stelregel dat als er ergens iets gebeurt, wij altijd direct feitelijke informatie communiceren, ook wat we niet weten. Dus: “Wij weten iets nog niet en daarom nemen we dit soort besluiten nog niet.” Of: “Wij weten inmiddels dit en daarom nemen wij dat besluit.” “We weten dat nog niet, dus daarom willen we geen andere besluiten nemen.” Dat kun je het beste uitleggen en dat vinden de mensen prima.’ (R4)

Er wordt tevens een helder stukje theorie over crisiscommunicatie naar voren gebracht in datzelfde interview. Daarin wordt verwezen naar het belang van bevestigen van informatie die klopt en het ontkennen of ontcrachten van onjuiste informatie. Onjuiste informatie komt veel voor op het internet (nepnieuws, en dergelijke):

‘In crisissituaties moet je eigenlijk altijd bedenken, en dat is theorie, dat een boodschap altijd drie elementen in zich heeft. Het belangrijkste is informatie geven, want dat is wat mensen willen. Betekenisgeving is vaak wel een rol van de burgemeester, dat je een stukje duiding daarin hebt. En dan hebben we het laatste, dat noemen we de schadebeperking en dat is mensen handelingsperspectief bieden. Dus eigenlijk in iedere calamiteit zit zo’n trio: informatie, betekenisgeving, schadebeperking. Dat is heel belangrijk. We hebben enorm geleerd de afgelopen vijf tot tien jaar dat we het benadrukken van het zijn van een autoriteit in crises inderdaad onmiddellijk moeten doen. Goede voorbeelden daarvan hebben we ook gezien bij die enorme aanslagen die we bijvoorbeeld in Brussel en in Berlijn hebben gehad. Daar zag je dat men zich als autoriteit meteen profileerde.’ **(R4)**

‘Vaak worden oproepen gedaan waar niks van terecht komt. Laat ze maar lekker een oproep doen, meestal komt er geen kip. Internet is zo onbetrouwbaar. Daar moet je je niet te veel van voorstellen, zo onbetrouwbaar wat mensen altijd roepen op Facebook en dergelijke. Het gaat vaker om dat onvoorstelbare natuurlijk, dat is lastig. Maar als we op alles afgaan wat er op internet met wat voor gevolgen dan ook wordt gesuggereerd of waartoe wordt opgeroepen, dan hebben wij onvoldoende capaciteit. Ik zet iedereen op echt belangrijke dingen.’ **(R1)**

Veelvoorkomend zijn de voorbeelden waarbij er offline wordt ingegrepen door bij de oproerkraaiers langs te gaan. Bijvoorbeeld bij een variant op Project X, maar het kan ook bij andere uitingen die als dreigend worden ervaren en die tot onrust zouden kunnen leiden:

‘Op die zaterdagochtend daarop werd [plaats] als de stad genoemd waar een week later ook zo’n feestje gehouden zou worden. Vanaf dat moment zijn we heel actief de social media gaan bekijken naar uitingen hierover. Dat heeft ertoe geleid dat we achterhaalden welke personen, of in ieder

geval één persoon, die berichten verspreidden. De politie is daar toen aan huis geweest om te laten weten dat die persoon bekend was bij ons.'

**(R19)**

'Een ander voorbeeld is een inwoner die op Facebook allerlei aantijgingen plaatste in de richting van een van de wethouders. Die beschuldigde hij van corruptie en dat soort dingen. Dat is ernstig, want dat is de integriteit van bestuurders schaden. Dus daar moet je wel op acteren. En die is online uitgenodigd voor een kopje koffie en toen is duidelijk aangegeven dat hij onjuiste informatie verstrekte. Dat is later ook opgehouden. Soortgelijke dingen gebeuren dan wel. Dan gaat de wijkagent langs om met zo iemand te praten zodat het dan ook daarna ophoudt.' **(R4)**

Een mooi voorbeeld is een bekend groot en jaarlijks gehouden evenement. Grote evenementen worden in veel gevallen nauwlettend in de gaten gehouden, ook in cyberspace. De burgemeester geeft aan hoe een bepaalde uiting in cyberspace tot onrust leidde en hoe hij in zijn positie als burgemeester de werking ervan kon ontkrachten door een tegenbericht:

'Een aantal jaren geleden is een keer via de sociale media het gerucht rondgegaan dat er een schietpartij was geweest en dat iemand was doodgeschoten. Dat had tot effect dat de feeststemming in één keer enorm aan het dempen was. Iedereen begon een beetje chagrijnig te kijken op straat want iedereen ziet dat direct. Want het nieuws wordt razendsnel gedeeld via sociale media en iedereen houdt het in de gaten. Dat is het zesde zintuig tegenwoordig waar iedereen mee loopt. Toen hebben wij ook een bericht doen uitgaan, een beetje een Monty Python-achtig bericht. *We hereby officially declare that nobody has been shot.* En woep, daar ging de hele feestvreugde weer omhoog. Het heeft zich volledig in de cybersfeer afgespeeld, maar het was wel fijn dat dit zo geregeld was.' **(R4)**

Er zijn meer voorbeelden van de-escalatie door burgemeesters door de inzet van communicatie. In het gebruikte voorbeeld is eerst gebruikgemaakt van communicatie (via de politie). Die strategie pakte verkeerd uit en toen is via offline en online kanalen gecommuniceerd om te de-escaleren. De online en offline interventies lopen dan door elkaar heen:

‘Soms kan het zijn in een escalatie dat je op een gegeven moment zegt: “En nu gebruik ik het internet of Facebook of Twitter om een statement te geven.” We hadden bijvoorbeeld een keer een discussie over de vraag wat te doen als er islamitische jongens zijn in een klas die juichen na een aanslag. Iemand die dat had gezien was gaan acteren alsof het in [plaats] was gebeurd. De politie is toen bij die persoon aan de deur geweest, echter escaleerde het aan alle kanten en toen heb ik op gegeven moment ook ter plekke een verklaring afgegeven. Ik heb hem persoonlijk gebeld en ik heb een verklaring op internet gezet waarin stond dat hier sprake was van een misverstand. Je bent dan de-escalerend aan het optreden.’ **(R1)**

Bij het communiceren in cyberspace kun je als burgemeester in een publieke discussie terechtkomen. Eerder is aangegeven dat er burgemeesters zijn die soms ingrijpen als ze vinden dat bepaalde fatsoensnormen overschreden worden. Er kunnen ook problemen ontstaan wanneer autoriteiten zich mengen in discussies in cyberspace. Enkele burgemeesters hebben duidelijk aangegeven daar geen voorstander van te zijn:

‘Voor je het weet, word je een van de schreeuwers in een scheldpartij. Zelfs als je netjes blijft, kom je toch in het verkeerde circuit terecht. Daar houd ik mij verre van. Ik heb ook heel bewust ervoor gekozen om Twitter als medium niet te gebruiken, al is dat anders voor de gemeentelijke zaken. Maar ik doe het als persoon niet. Ik merk dat er ook veel te veel ongelukken mee gebeuren. Want als je in de emotie iets schrijft, kun je er later ook nog wel eens een keer weer behoorlijk last van hebben. Ik vind dat het als bestuurder wel goed is dat je enige distantie houdt.’ **(R4)**

Een andere burgemeester geeft aan dat hij er vaak voor kiest om niet te reageren op uitingen omdat het dan erger wordt. In sommige gevallen reageert hij wel inhoudelijk op een bepaald verwijt. Volgens hem verwachten mensen niet dat je inhoudelijk reageert via internet of sociale media en in sommige gevallen blijkt het daarom effectief. Een probleem waar de betreffende burgemeester tegen aanloopt is dat veel uitingen in cyberspace anoniem zijn en dat het dan lastiger is om te reageren omdat er geen reply beschikbaar is. Daarom beperkt hij het vooral tot zijn eigen Twitteraccount en Facebookpagina **(R14)**.

Een van de burgemeesters laat een verrassende mogelijke interventiestrategie zien die goed aansluit bij de belevingswereld van jongeren. Hij refereert daarbij aan de Zaanse treitervlogger. Eerder werd al geopperd dat het verdien-

model via YouTube mogelijk aangepakt zou kunnen worden, maar deze burgemeester gooit het over een andere boeg: ‘Ik heb het me wel even afgevraagd wat ik zou hebben gedaan als ik zo’n vlogger in mijn gemeente had gehad? Hoe had ik dat aangepakt? Ik zou onder andere een tegenvlog gemaakt hebben. Met een knipoog. Want wat gebeurde er? Die vlogger wordt voor allerlei praatprogramma’s uitgenodigd. Is het normaal dat een burgemeester een tegenvlog maakt? Het antwoord is nee. Maar dan wordt het juist interessant. Ik maak trouwens iedere week een videoboodschap.’ (R19)

#### 4.5 De toepassing van openbare-ordebevoegdheden in cyberspace om jurisprudentie te creëren

In de vorige paragrafen is aandacht geweest voor respondenten en burgemeesters die aangeven dat er niet noodzakelijkerwijs bevoegdheden van burgemeesters toegepast moeten worden in cyberspace omdat de burgemeester niet de geschikte of gewenste partij is of omdat andere manieren van handhaving, buiten bevoegdheden om, toereikend zijn om verstoringen of dreigingen in cyberspace het hoofd te bieden. In deze paragraaf komen experts en burgemeesters aan bod die in een aantal gevallen positief staan tegenover toepassing van bevoegdheden in cyberspace om te kijken hoe ver ze daarmee kunnen komen en om vast te stellen waar ze tekortschieten.

##### 4.5.1 Experts over het toepassen van openbare-ordebevoegdheden

In een aantal gevallen zijn respondenten benieuwd naar de toepassing van bevoegdheden in cyberspace. Bijvoorbeeld omdat ze benieuwd zijn waar de grenzen liggen. Voor een deel wordt aangesloten bij een brede definitie van openbare orde, waardoor veiligheidsbeleving ook onder openbare orde en veiligheid valt en optreden in cyberspace gerechtvaardigd is:

‘Het lijkt me interessant om de huidige bevoegdheden op het gebied van de bescherming van de openbare orde toe te passen als de openbare orde verstoord wordt in cyberspace. Je kunt dan pas daadwerkelijk ondervinden of de bevoegdheden analoog kunnen worden toegepast. Ook een rechter zou hieraan te pas moeten komen via bijvoorbeeld een proefproces. Analogie kan lastig zijn: het sluiten van een website als een buurt

er last van heeft, kan dat? Als deze site een gevoel van onveiligheid verspreidt in de buurt, dan kan dat een rol spelen, zoals dat het geval is bij een drugspand, dat een onveilig gevoel voor de buurt geeft. Maar het verschil zit in de effecten op de leefomgeving. Als die gelijk zijn, dan zou dat een optreden tot stilleggen van een Facebookpagina kunnen rechtvaardigen.’ (R2)

‘Ik doe vaak een oproep om meer jurisprudentie te vormen want dat leidt wel weer tot nieuwe spelregels.’ (R6)

‘Je moet het niet te ingewikkeld maken. Je moet soms ook gewoon het lef hebben om het maar te gaan doen en dan maar eens te kijken waar de grenzen liggen. Om maar even terug te gaan naar Haren: dan benaderen we degene die dat online heeft gezet en vertellen hem dat hij verantwoordelijk wordt gehouden voor wat er gebeurt. Dan kun je volgens mij als burgemeester en als politie ook verbieden om op wat voor manier dan ook daarover online te communiceren, op straffe van een dwangsom. Ik denk dat een rechter daar gewoon in meegaat.’ (R21)

‘Een webshop of een website uit de lucht halen wil ik best een keer proberen, want je moet jurisprudentie ontwikkelen.’ (R7)

Over een gebiedsverbod:

‘Ik zou het echt wel willen zien, maar ik vraag me af of de rest daarin mee zou gaan. Ik heb daar twijfels over. Maar het zou heel interessant zijn om op dat soort punten iets van een proefproces uit te lokken. Op zich vind ik het te prijzen als burgemeesters zoeken naar mogelijkheden. Zeker als het een heel duidelijk lokaal gebonden iets is. Je kunt het natuurlijk als burgemeester niet maken om passief af te wachten als je een dreiging op je af ziet komen. Maar het lijkt me tegelijkertijd ook best moeilijk, hoor. Het bestuursrecht is wat flexibeler dan het strafrecht. En je ziet wel op meer terreinen dat burgemeesters kijken hoe ver ze kunnen gaan. Denk aan wat er nu in Amsterdam gebeurt. Het weren van allerlei soorten toeristenwinkels. Iedereen weet dat dit de grenzen van het recht verkent. Dan moet bij rechterlijke toetsing maar gekeken worden of het standhoudt.’ (R4)

#### 4.5.2 Burgemeesters over het creëren van jurisprudentie

Een van de burgemeesters voelt ervoor om te kijken hoe ver hij kan komen met de huidige bevoegdheden om online bedreigingen en verstoringen al in een vroeg stadium het hoofd te bieden. Hij verwacht dat er bestaande bevoegdheden zijn die toepasbaar zijn op het internet. Te denken valt aan het voeren van een gesprek met dreiging tot ingrijpen of aangifte doen. Als de dialoog niet werkt (vaak lukt het wel) kan er in zijn ogen wellicht voor gekozen worden contact op te nemen met de provider om een bepaalde uiting te verwijderen. Het verwijderen van de uiting kan een mooie manier zijn om ordeverstoringen preventief tegen te gaan, aldus de burgemeester. Hij preferereert wel de dialoog en als dat niet werkt (ook niet via de provider) dan kan eventueel gekeken worden wat politie en OM kunnen doen. In de ogen van de betreffende burgemeester kun je met de bestaande instrumenten heel ver komen en hij wil er ook graag mee experimenteren om te kijken in hoeverre de instrumenten die hij nu heeft ook in een online wereld toegepast kunnen worden. **(R14)**

Dat er betrekkelijk weinig respondenten en experts voor het toepassen van openbare-ordebevoegdheden in cyberspace kiezen, heeft deels te maken met de persoon van de burgemeester (niet de geschikte of gewenste partij), maar ook met de huidige ervaringen en werkwijze waarbij zonder formele bevoegdheden de meeste problemen in cyberspace opgelost kunnen worden. Ook denken veel burgemeesters en experts dat in formele zin toepassing van bevoegdheden niet kan en mag.

#### 4.6 Aanvullende bevoegdheden

Er zijn ook experts en burgemeesters die ideeën hebben over aanvullende bevoegden. Het denken daarover blijkt lastig omdat respondenten terecht aangeven dat cyberspace nog niet uitgekristalliseerd is en dat men nog niet weet welke bedreigingen in cyberspace er morgen of over een aantal jaren zijn. Voor een deel is er ook geen zicht op de huidige bedreigingen omdat een groot deel afgeschermd is, bijvoorbeeld via het dark web.



#### 4.6.1 Experts over aanvullende bevoegdheden

De onbekendheid met en onwetendheid over nieuwe bevoegdheden komt duidelijk naar voren in de interviews met experts:

‘Ik weet niet of burgemeesters over voldoende mogelijkheden beschikken om preventief in te grijpen. Misschien heb je dan meer bevoegdheden nodig. Ik ben niet de jurist om die vraag te beantwoorden, maar ik vind de vraag als zodanig wel buitengewoon relevant.’ **(R4)**

‘Ik zie niet in wat voor bevoegdheden dat zouden moeten zijn en wat de burgemeester zou moeten doen.’ **(R8)**

‘Het lijkt me onnodig om nieuwe bevoegdheden voor de burgemeester te scheppen. Juridisch en bestuurlijk zijn er voldoende bevoegdheden om de openbare orde, ook online, te beschermen.’ **(R13)**

‘Ik kan me daarbij niet zoveel voorstellen. Cyberspace en social media zijn zo vluchtig, waardoor het effect niet goed voorzienbaar is. Na een paar jaar monitoren krijg je meer wetenschap van cyberspace en dan kan meer worden ondernomen. Het wordt pas interessant als je een crisis hebt waarbij iedereen moet handelen. Voor de Rotterdamse haven was er tijdens de hack een plan van aanpak paraat. Maar voor de openbare orde in cyberspace nog niet. Je kunt een hack niet voor zijn en frustraties uiten zich toch wel. Er was in de haven niet te voorzien dat de mail geïnfecteerd zou zijn. Wat je kunt doen is bewustwording creëren en dat gebeurt nu zeer zeker.’ **(R29)**

#### 4.6.2 Burgemeesters over aanvullende bevoegdheden

Ook burgemeesters vinden het lastig om na te denken over aanvullende bevoegdheden voor handhaving in cyberspace. Voor een deel weer omdat communicatie volstaat in hun ogen:

‘Voor zover ik denk dat het mijn plek is, heb ik die bevoegdheden al omdat ik denk dat het gros van die dingen zich in de werkelijkheid voordoen, ik kan volstaan met communicatie en daar zit geen bevoegdheid

aan vast. Ik mag net zo goed dingen roepen of laten roepen als degene die het geroepen heeft.’ (R4)

‘Als je ziet dat het mogelijk uit de hand loopt, dan grijp je in. Maar dat kun je doen op basis van je bestaande instrumentaria. Je kunt aan online uitingen ook via een offline instrumentarium wel iets doen. Ik kan alleen via het strafrecht uitingen op internet verbieden. Het lijkt me heel moeilijk te controleren overigens. Ik ben niet van de stapeling van bevoegdheden. Zo lang het gaat zoals het nu gaat, vind ik het prima.’ (R5)

‘Ik heb geen behoefte aan een extra instrumentarium om dat dan wel te gaan doen. Dan vind ik het beter dat de wijkagenten dit oppakken en dat je dit in de driehoek bespreekt. Als het nodig is om even te bellen omdat het indruk maakt dat jij als burgemeester belt, is dat een goed instrument.’ (R15)

Burgemeesters wijzen ook op de relatie en verhouding met andere partijen in de bestuurlijke driehoek en dat het dan maar de vraag is of aansluiting gezocht moet worden bij het bestuurlijke instrumentarium van de burgemeester of bij het strafrechtelijke instrumentarium van het OM:

‘Ik denk dat er iets moet komen. Dat zou bij het OM kunnen. En dan wordt het uiteindelijk wel weer getoetst. Een hele nieuwe autoriteit vind ik ook lastig.’ (R2)

‘In het verkeer tussen burgemeester en officier van justitie moeten we naar elkaar toe wel toegevoegde waarde hebben. Ik weet niet goed wat de toegevoegde waarde is als de burgemeester eigenlijk hetzelfde gaat doen als het OM, zoals iemand vervolgen die op het internet drugs verkoopt. Dat heeft geen toegevoegde waarde.’ (R17)

## 4.7 Nieuwe autoriteit

In de interviews zijn zowel door burgemeesters als door experts suggesties naar voren gekomen over een nieuw op te richten autoriteit. Daarbij wordt vaak een vergelijking gemaakt met bestaande organisaties en in sommige gevallen wordt er ook van uitgegaan dat bestaande organisaties of instanties een bijdrage kun-

nen leveren aan de handhaving in cyberspace. Een belangrijk argument betreft het grensoverschrijdende karakter van cyberspace en de gemeentegrenzen die de bevoegdheden van de burgemeester begrenzen.

#### 4.7.1 Experts over een nieuw op te richten autoriteit

Een van de experts maakt een vergelijking met het Nationaal Cyber Security Centrum (NCSC) die bijdraagt aan weerbaarheid en online veiligheid. Een dergelijke instantie zou gemeenten kunnen ondersteunen. Ook wordt verwezen naar private bedrijven zoals Fox IT, die veel kennis in huis hebben op dit gebied:

‘Een autoriteit die helpt bij het duiden/interpreteren of aanvallen zou wellicht wenselijk zijn. Een NCSC voor gemeenten. Een dergelijke ondersteuning is er nu niet en op dit moment moeten gemeenten het zelf organiseren, wat lastig is. We kunnen ons voorstellen dat er een soort van digitale vrijwillige brandweer komt, specialisten die samenwerken om te duiden wat er aan de hand is en die verantwoordelijken bij elkaar kunnen roepen. Iedereen belt nu Fox IT (een privaat bedrijf dat veel diensten voor de overheid uitvoert, wat eigenlijk best vreemd is), maar zo’n bedrijf voor gemeenten zou wenselijk zijn. De openbare-ordebevoegdheden moeten echter blijven waar ze nu zijn, bij de burgemeester, maar hulp en kennis mag wel van elders ingeroepen kunnen worden. Er zou ook een nieuw type ambtenaar kunnen ontstaan in dit verband, bijvoorbeeld cyberteams die burgemeesters en driehoeken helpen om te duiden en om keuzes te maken.’ **(R29)**

Het is vooral de gemeentegrens en de beperking van de bevoegdheden daarvan die de volgende respondenten (zie citaten) ertoe brengen om na te denken over een landelijke of niet-lokale organisatie die een rol in handhaving in cyberspace kan spelen. Onduidelijk is of wordt bedoeld op een monitorfunctie of op een meer actieve handhavingsrol. Ook wordt aangegeven dat het wellicht landelijk vormgegeven moet worden en dat een coördinerend burgemeester een rol zou kunnen spelen:

‘Ik zou niet het territorialiteitsbeginsel, dat de gemeentegrens leidend is voor de bevoegdheidstoedeling van burgemeesters en lokale overheden,

willen opgeven voor dit mogelijke probleem, waarvan we niet weten hoe groot het is. Dan hebben we dus straks 380 burgemeesters die los staan van hun gemeentegrens. Daar moet je een landelijke organisatie voor hebben of misschien wel een internationale organisatie. Maar dat is natuurlijk stroperig en langzaam of kan juist weer niet underground optreden. Er zijn dus ook weer nadelen.’ **(R12)**

‘Omdat cyberspace niet lokaal is, zou een alternatief kunnen zijn een daarvoor vormgegeven orgaan, dat bij een ministerie of de politie ondergebracht dient te worden. Vergelijk het met het NCSC. Vanzelfsprekend moeten de bevoegdheden van zo’n orgaan met goede waarborgen bekleed zijn, waaronder rechterlijke toetsing. Er wordt een vergelijking gemaakt met de Wiv. Zo’n orgaan/autoriteit mag dan ingrijpen in de openbare orde in cyberspace door middel van verstoren, interveniëren, weghalen. Wel erop letten dat je niet in de sfeer van de inlichtingendiensten komt. Maar je zult het landelijk moeten organiseren. De burgemeester kan in zijn hoedanigheid een verzoek doen aan of informatie aandraagen bij de daartoe in het leven geroepen autoriteit. Een coördinerend burgemeester zou nog wel kunnen, maar omdat de grenzen niet bestaan in cyberspace, levert een begrenzing meer problemen op dan het oplost.’ **(R30)**

Ook wordt het Nationaal Crisis Centrum (NCC) genoemd als bestaande partij die kan monitoren en eventueel gemeenten kan adviseren. Ook worden de VNG en de werkwijze van bureau BIBOB genoemd als voorbeeld, maar ook als partijen die hier een rol kunnen pakken:

‘NCC kan monitoren. Wellicht goed te organiseren, maar ingewikkeld om aan de burgers uit te leggen. De burgemeester is de meest geschikte persoon. Zoek aansluiting bij de bestaande structuren, mede om het democratisch gehalte te borgen en het duidelijk aan de burger te kunnen uitleggen.’ **(R28)**

‘Een autoriteit kan in de grote en bedreigende gevallen die grensoverschrijdend zijn optreden. De adviesfunctie is hier ook van belang voor gemeenten. Het is lastig om kennis en expertise te hebben op het gebied van cyberspace. Zo’n autoriteit zou dan de gemeenten kunnen ondersteunen in hun cyberspacebeleid. Dit zou ook via de veiligheidsregio en de

driehoek kunnen. Voor gemeenten werkt ook de VNG, maar omdat cyberspace zo specialistisch is, verdient een eigen autoriteit wellicht de voorkeur. Vergelijk het met het Bureau BIBOB. Dit zijn specialisten en daar vergelijk ik het vraagstuk van de openbare orde in cyberspace mee. Dit bureau geeft gemeenten een heel actieve ondersteuning door bijvoorbeeld documenten, formats, kennis en adviezen te verstrekken.’ (R27)

Ook het OM wordt vaak (ook eerder in het rapport) genoemd als bestaande partij die een belangrijke rol kan spelen bij openbare-ordevraagstukken:

‘Openbare orde wordt niet alleen gehandhaafd door de burgemeester. Het gebeurt natuurlijk ook gewoon door de politie die onder gezag staat van het Openbaar Ministerie. En het Openbaar Ministerie heeft natuurlijk allerlei mogelijkheden. Er zijn allerlei strafbepalingen die gaan over oproepen tot geweld en oproepen tot haat. Er zijn voorbeelden waarbij dit soort oproepen worden gedaan en dan door de rechter worden veroordeeld. Het probleem bij het strafrecht is natuurlijk dat het vaak lang duurt voordat je uiteindelijk wat kunt doen. Maar het ligt wel voor de hand om het OM preventief te laten optreden als je dat zou willen. Ik denk dat alles kan. Als we het OM een bestuursrechtelijke rol willen geven, dan kan dat. Dat zou wel weer echt een enorme wisseling zijn in het juridische paradigma.’ (R12)

#### 4.7.2 Burgemeesters over een nieuw op te richten autoriteit

Een van de burgemeesters ziet wel bedreigingen voor de openbare orde en denkt dat er oplossingen nodig zijn om toekomstige situaties en dreigingen het hoofd te kunnen bieden, maar niet in de zin van nieuwe bevoegdheden voor de burgemeester of in het oprekken van huidige bevoegdheden. Wel wordt iets gezien in de oprichting van een nieuwe autoriteit (cyberclub) die zich richt op online problematiek, omdat nieuwe problemen volgens hem niet opgelost kunnen worden binnen oude structuren. Het zou wel kunnen zijn dat er dan ook aanvullende wetgeving nodig is. Hij dacht aan het samenbrengen van verschillende clubs (bijvoorbeeld politie, OM, provincies, gemeenten, belastingdienst) om een slimme en optimale informatiepositie te verwerven, iets wat volgens hem ondoenlijk is met de overbelaste politie, die vooral naar het strafrecht kijkt. Verder geeft hij aan dat het ook te veel vraagt

van de informatiepositie/monitoren van gemeenten in termen van geld en ook kennis rond het thema. Ze kunnen nooit alles zien en hij verwacht daarom dat deze constructies niet afdoende zijn om in de toekomst vat te houden op de ‘nieuwe wereld’ waar we nu al in zitten **(R6)**.

Eerder is al aangegeven dat een van de burgemeesters wijst op capaciteitsproblemen. Hij heeft niet de capaciteit om het internet te monitoren, maar hij heeft wel behoefte aan die informatie. Ook de politie van een dergelijke kleine gemeente blijkt tegen een beperkte capaciteit aan te lopen. Hij pleit niet zozeer voor de oprichting van een nieuwe organisatie maar meer voor een integrale aanpak, waarbij ieder vanuit zijn eigen expertise kan bijdragen. Een nieuwe autoriteit zou in zijn ogen misschien een oplossing zijn omdat veel kleine gemeenten het geld en de capaciteit niet hebben om te monitoren in cyberspace **(R15)**.

Volgens een andere burgemeester, die het idee van een nieuwe autoriteit niet geheel afwijst, is het nog te vroeg om daar over na te denken omdat internet zich in zijn ogen nog moet uitkristalliseren en volwassener moet worden voor het nemen van zo’n stap. Dat wil zeggen dat hij van mening is dat eerst meer ervaring opgedaan moet worden met mogelijke verstoringen via het internet. Volgens hem is Nederland een ster in het snel in het leven roepen van commissies **(R14)**.

## 4.8 Conclusie

Dit hoofdstuk ging over het mogelijksterwijs in cyberspace toepassen van bevoegdheden van de burgemeester. Verschillende meningen daarover kwamen naar voren. Een deel van de respondenten vindt dat de bevoegdheden van burgemeesters niet in cyberspace toegepast moeten worden, bijvoorbeeld omdat (a) de burgemeester geen geschikte partij daarvoor is vanwege een door hun ervaren geringe capaciteit van gemeenten en de veelvoud aan taken die de burgemeester nu al heeft, (b) de route van het strafrecht (OM) als logischer wordt gezien, (c) de gemeentegrenzen de bevoegdheden van de burgemeester beperken, (d) de inzet van bevoegdheden weinig zinvol is omdat er – buiten formele bevoegdheden om – voldoende middelen zijn om te handhaven in cyberspace. Deze informele handhaving blijkt zich op basis van genoemde voorbeelden te vertalen in zowel online als offline interventies. Net als in eerdere hoofdstukken blijken online en offline ook hier vaak door elkaar te lopen. Voorafgaand aan handhaving in cyberspace blijkt dat gemeenten veel waarde hechten aan een

goede informatiepositie. De wijze waarop gemeenten monitoren blijkt zeer gevarieerd. Ook is in veel gevallen geen zicht op hoe dat monitoren gebeurt of is zelfs onduidelijk wie het uitvoert. Dat roept de vraag op hoe de manier waarop dat monitoren plaatsvindt zich verhoudt tot de wet- en regelgeving met betrekking tot privacy.

Er zijn ook respondenten die positief staan tegenover het toepassen van de huidige bevoegdheden. Zij willen kijken hoe ver men daarmee kan komen ten einde jurisprudentie te creëren. Ook zijn er respondenten die voelen voor nieuwe bevoegdheden voor de burgemeester. Daarnaast zijn er respondenten die aangeven dat – vanwege de beperkte gemeentecapaciteit en het gemeenteeverstijgende karakter van cyberspace – de oprichting van een landelijke of specifieke autoriteit wellicht uitkomst zou kunnen bieden.





## Conclusie

De centrale vraagstelling van het onderzoek is: ‘In hoeverre volstaat het bestaande bestuurlijke instrumentarium van de burgemeester om maatregelen te nemen tegen activiteiten in cyberspace die de openbare orde bedreigen of verstoren?’

### 5.1 Juridische obstakels; wie is aan zet?

De openbare-ordebevoegdheden van de burgemeester, zoals die zijn neergelegd in de Gemeentewet, zijn geschreven met de offline wereld in gedachten. Zowel in hun woordkeus als in hun systematiek zijn ze daarop afgestemd. Dat leidt tot allerlei juridische obstakels en lastige vragen als we ze willen toepassen in de online wereld.

Als we nadenken hoe regulering van cyberspace vanuit een openbare-orde-oogpunt eruit zou kunnen zien, valt te onderscheiden tussen twee modellen van regulering, die we kunnen aanduiden als directe en indirecte regulering. Directe regulering betekent dat we regels maken die ook bedoeld zijn om in de online wereld te werken en die daarop zijn afgestemd. Ze worden als het ware voor de cybersetting op maat gemaakt. Indirecte regulering houdt in dat regels die bedoeld zijn voor de offline wereld, een zodanig ruime werkingssfeer krijgen dat ze ook (preventief) al een grondslag kunnen bieden voor ingrijpen in de online wereld. Dat laatste is wat er op dit moment gebeurt: de gang van zaken in cyberspace wordt vanuit een openbare-ordeperspectief niet rechtstreeks gereguleerd, maar via een omweg. Om feitelijke verstoringen van de openbare orde in de offline wereld te voorkomen, komt de vraag aan de orde in hoeverre de bevoegdheden die voor de offline wereld zijn geschreven ook al preventief in de online wereld kunnen doorwerken. Er is in deze constructie dus als het ware sprake van een tweetrapsraket. Stap 1: een bevoegdheid is gegeven voor een offline situatie. Stap 2: om problemen daar te voorkomen, zetten we die bevoegdheid al preventief in de cyberspacesetting in. De bevoegdheid is daar echter niet op afgestemd, anders dan het geval is bij directe regulering, en dat geeft problemen.

In hoofdstuk 3 zijn de juridische nadelen van die indirecte aanpak geschetst en deze werden in de interviews ook veelvuldig naar voren gebracht: grote problemen kunnen zich voordoen rond vraagstukken als het noodzakelijkheidsvereiste, de subsidiariteit, de evenredigheid, de voorspelbaarheid van de grondrechtenbeperking, de grondwettelijke eis dat een maatregel die grondrechten beperkt daar ook specifiek voor is bedoeld en op is afgestemd (de leer van de bijzondere beperkingen) en de vraag naar de causaliteit. Bepaalde grondrechten, met name de vrijheid van meningsuiting en het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer zullen bovendien steeds harde grenzen stellen aan wat wel en niet mag, welke vorm van regulering ook wordt gekozen. Daarnaast betekent aansluiting bij de offline verstoring in de fysieke wereld ook dat wordt aangesloten bij de territoriale begrenzing van gemeentelijke bevoegdheden op dit punt. Probleem is hier dat de offline verstoring weliswaar territoriaal bepaald kan zijn, maar dat dit niet hoeft te gelden voor de online aanleiding. Landelijke problemen kunnen beter landelijk worden opgelost. Zolang dat niet is gebeurd, zal moeten worden samengewerkt tussen diverse overheden, wat de efficiency en snelheid van handelen veelal niet ten goede komt. Wordt opgeschaald, dan zal veel aandacht moeten uitgaan naar de uiteindelijke vertaling in openbare-ordebevoegdheden die in de fysieke wereld worden ingezet.

Het alternatief is directe regulering. Dat wil zeggen dat het overheidsoptreden zich rechtstreeks op de gedragingen in cyberspace zelf richt. Dat roept allereerst de vraag op of bij die directe regulering hetzelfde openbare-ordebegrip kan blijven worden gehanteerd. De invulling van de juridische definitie waar wordt verwezen naar de ‘normale gang van zaken in de publieke ruimte’ maakt het naar de letter nog wel mogelijk om activiteiten in cyberspace onder die definitie te scharen. Dat kan door minder strikt te scheiden tussen de online en de offline wereld (gevoelens van onveiligheid of maatschappelijke onrust in cyberspace die rechtstreeks doorwerken in de publieke ruimte), of eventueel zelfs door na te denken in hoeverre cyberspace zelf als publieke ruimte kan worden beschouwd met een eigen te handhaven orde. Veel praktijkvoorbeelden daarvan zijn naar voren gekomen in hoofdstuk 2. In beide gevallen wordt afgeweken van de uitleg en invulling die op dit moment door wetgever, bestuur en rechter aan het openbare-ordebegrip worden gegeven. Er is dus een nieuwe vertaalslag nodig. Denkbaar is dat directe regulering vorm zou krijgen door bepaalde online activiteiten zelf nader te normeren vanwege de – min of meer aannemelijke – gevolgen die zij op de fysieke omgeving zullen hebben. Op dat punt valt een parallel met het strafrecht te trekken, waar in sommige gevallen ook voorbereidingshandelingen als zelfstandig delict strafbaar zijn gesteld. De

vraag rijst dan echter of niet ook bij dit soort openbare-ordeverstoringen de weg van het strafrecht meer voor de hand ligt. De voorbereidingshandeling zelf verstoort immers de openbare orde niet, zodat het strafrecht, nog los van de daarmee te vermijden territoriale begrenzingsproblemen, ook principieel de meest aanvaardbare weg lijkt.

Het gegeven dat het gemeenterecht op dit moment geschreven is met het oog op de fysieke wereld en zich niet zonder meer leent voor analoge toepassing in een online wereld vormt duidelijk een belemmering voor het denken over handhaving van de openbare orde in cyberspace. Voor daadwerkelijk optreden tegen uitingen biedt het strafrecht op dit moment wel mogelijkheden indien het gaat om misdrijven tegen de openbare orde, waaronder haat zaaien of belediging (resp. Titel V en Titel XVI Sr). Het gaat dan echter om optreden achteraf. Politie en Openbaar Ministerie zijn hier de bevoegde organen. Voor bestuursrechtelijk optreden door de burgemeester in zijn hoedanigheid van handhaver van de openbare orde is dan geen ruimte. Wel kan de burgemeester op de hoogte worden gesteld van dergelijke zaken in het driehoeksoverleg, zeker indien de uitingen gepaard gaan met een bedreiging van de openbare orde.

Uiteindelijk vraagt nadere regulering om principiële keuzes. Het is in de eerste plaats aan de wetgever in formele zin zelf om die te maken: overheids-optreden vereist een voldoende specifieke wettelijke grondslag, juist wanneer in de vrijheid van burgers wordt ingegrepen. Het al te zeer oprekken van bevoegdheden die eigenlijk voor andere situaties zijn geschreven, miskent dat die afweging tussen handhaving van de openbare orde enerzijds en de vrijheid van de burgers anderzijds (waaronder ook de bescherming tegen misbruik van bevoegdheden) in een democratische rechtsstaat een voldoende basis moet hebben. Tegelijkertijd kan worden vastgesteld dat onmiskenbaar sprake is van een ontwikkeling die door de toegenomen online mogelijkheden ook zelf leidt tot een verschuiving in de balans tussen die belangen. Niets doen is wat dat betreft geen optie.

## 5.2 *Andere wegen dan bestuursrechtelijke handhaving*

Naast het juridische deel is er ook een empirisch deel waar experts en burgemeesters hun licht hebben laten schijnen over de beoogde rol van burgemeesters in cyberspace. In de analyse daarvan valt een aantal zaken op. Allereerst zijn respondenten verdeeld over de vragen die aan hen zijn gesteld. Of het nu gaat om de vraag of internet onderdeel van het publieke domein is of over de vraag

of er een online openbare orde is, bij alle thema's is er veel discussie en weinig consensus. Er lijken ook grote verschillen tussen gemeenten te zijn in de aanpak van de besproken thematiek. Dat kan te maken hebben met verschillende opvattingen over de taak van de burgemeester (terughoudend of minder terughoudend tegenover cyberspace) of met de gedachte dat de behoeften in verschillende gemeenten verschillend zijn. Openbare orde is immers bij uitstek een contextafhankelijk begrip en in bepaalde gemeenten zijn er meer tegenstellingen tussen bevolkingsgroepen dan in andere gemeenten. Maar ook dan is het de vraag of burgemeesters wel echt gebruikmaken van alle mogelijkheden die er zijn. Het lijkt erop dat dit niet het geval is.

In navolging van de juridische analyse vinden namelijk veel burgemeesters (en experts) dat de openbare-ordebevoegdheden van de burgemeester zich niet lenen of zouden moeten lenen voor toepassing in cyberspace. Bijvoorbeeld omdat ze vinden dat burgemeesters zich niet met uitingen moeten bemoeien, sociale media daar een rol hebben, het OM een geschiktere partij is voor handhaving in cyberspace of omdat ze verwachten dat het een te grote gemeentecapaciteit vraagt. In een aantal gevallen lijkt het OM, wanneer het strafbare feiten betreft, de meest geschikte partij voor handhaving in cyberspace. Daarentegen zijn ook cases naar voren gekomen die niet strafbaar zijn, maar die wel tot een dreigende of daadwerkelijke verstoring van de openbare orde kunnen leiden. Voorbeelden zijn een treitervlogger, zaken als wraakporno verspreiden of het oproepen tot bizarre recordpogingen of feestjes.

Voor een deel willen burgemeesters ook geen bevoegdheden omdat zij buiten de bestuursrechtelijke instrumenten ook informele instrumenten kunnen inzetten en uit hun ervaringen en voorbeelden uit de interviews blijkt dat ze dit ook veelvuldig doen. Er wordt veel gebruikgemaakt van 'informele handhavingsinstrumenten' om potentiële verstoringen in de fysieke wereld te voorkomen en burgemeesters zijn in veel gevallen tevreden met de effecten en resultaten ervan. Interventies vinden vaak plaats in het fysieke domein maar soms ook online, zonder dat een uiting wordt verwijderd op gezag van een burgemeester. Voorbeelden zijn online communicatie of offline in gesprek gaan met mensen. In dat laatste geval komt het wel voor dat via een persoonlijk gesprek of via een huisbezoek van agenten geprobeerd wordt de motieven achter een uiting te achterhalen en wordt soms vriendelijk verzocht te stoppen met bepaald gedrag. In veel gevallen werkt de huidige aanpak, waarbij niet gebruik wordt gemaakt van formele bevoegdheden.

Andere voorbeelden van informele handhaving zijn het onderling samenwerken van burgemeesters en het contact opnemen met providers of sociale

media, wanneer vraagstukken gemeenteverstijgend zijn. Dit onderzoek heeft een aantal suggesties opgeleverd voor slimme handhaving door burgemeesters, zonder dat zij gebruikmaken van formele bevoegdheden. Bijvoorbeeld door bij treitervloggers, zoals die in Zaandam, al in een vroeg stadium contact met YouTube te zoeken om in samenspraak te bekijken of bepaalde uitingen verwijderd kunnen worden. In het verlengde daarvan kan door de gemeente (en ook door burgers) een Notice and Take Down-verzoek worden ingediend bij socialemediabedrijven of bij internetproviders, wanneer er bijvoorbeeld gebruikersovereenkomsten worden geschonden van websites of van socialemediaplatforms. Ook zouden burgemeesters met socialemediabedrijven of met collega's contact kunnen opnemen bij grensoverschrijdende problematiek die hun gemeente treft. Van deze mogelijkheid wordt zelden gebruikgemaakt. Een andere suggestie komt van een burgemeester die speelt met de gedachte om eventuele 'tegenvlogs' te maken om duidelijk te maken dat hij sommige zaken als burgemeester afkeurt. Een duidelijk voorbeeld van het toepassen van de formele handhavingsbevoegdheden betreft project X in De Lier, gemeente Westland, waar de burgemeester een dwangsom aan de organisatoren heeft opgelegd van 25.000 euro voor het houden van een illegaal feest, bekendgemaakt via Facebook. Voorts zijn er 39 noodbevelen uitgereikt aan bezoekers die naar de locatie van het feest wilden gaan. Voor het overige werd strafrechtelijk gehandhaafd.<sup>64</sup>

### 5.3 *Aanvullende openbare-ordebevoegdheden in cyberspace*

Er zijn ook burgemeesters die ervoor voelen om de grenzen van hun huidige bevoegdheden op te zoeken door te proberen ze toe te passen in cyberspace, in de hoop dat rechters die toepassing accepteren of in ieder geval in nieuwe rechtspraak duidelijk maken waar de grenzen ten aanzien van cyberspace liggen. In afwachting van nieuwe wetgeving zou het een mogelijkheid kunnen zijn om te kijken in hoeverre bestaande bevoegdheden op een wijze geïnterpreteerd kunnen worden die zich leent voor toepassing in cyberspace. De keus om te proberen nieuwe jurisprudentie uit te lokken is een begrijpelijke, maar het is waarschijnlijk geen structurele oplossing (zie §5.1).

---

64 <http://socialmediadna.nl/project-x-de-lier/>.

Daarnaast zijn er ook burgemeesters die wel aanvullende bevoegdheden willen. Er wordt bijvoorbeeld verwezen naar het achterhalen van personen achter nicknames, zodat optreden in cyberspace gefaciliteerd kan worden. Via het strafrecht is deze route alleen mogelijk als er sprake is van een strafbaar of dreigend strafbaar feit. Een vergelijkbare bestuurlijke grondslag voor het vaststellen van identiteiten achter nicknames hebben we niet kunnen vaststellen. Een deel van de burgemeesters die wel voelt voor aanvullende bevoegdheden vindt het moeilijk om aan te geven waaraan ze daarbij precies denken. Het lijkt erop dat veel burgemeesters zich wel verantwoordelijk voelen, maar niet goed weten hoe en met welke bevoegdheden ze zouden kunnen optreden, of niet goed kunnen aangeven wat ze missen.

#### 5.4 De informatiepositie van gemeenten en een eventueel op te richten autoriteit

Tot slot heeft het onderzoek ook een inkijk gegeven in de informatiepositie van burgemeesters en de organisatie daarvan. Aan de regulering van cyberspace gaat een goede informatiepositie vooraf. Dat is niet alleen relevant voor het optreden tegen eventuele uitingen in cyberspace, maar vooral om in te schatten waar en wanneer een fysieke verstoring van de openbare orde te verwachten is. Alle geïnterviewde burgemeesters vinden een informatiepositie in cyberspace erg belangrijk, maar ze verschillen wel over de vraag wie die werkzaamheden of taak zou moeten vervullen. Na Project X blijken de meeste gemeenten veel te doen om ook in cyberspace te voorzien in hun informatiepositie, maar de manier waarop zij dat vormgeven en de intensiteit ervan verschilt. Deze verschillen zijn mogelijk te verklaren door de grootte van gemeenten. Experts wijzen erop dat het wellicht duur en onhandig is als gemeenten onafhankelijk van elkaar het internet monitoren. Met name kleine gemeenten zouden in hun ogen hiertoe niet in staat zijn. Ook de ervaringen en de samenwerking met de politie zouden daarin een rol kunnen spelen. Sommige respondenten geven aan dat de politie vooral naar strafbare feiten kijkt en dat ook hun capaciteit voor het monitoren in cyberspace beperkt is. Sommige burgemeesters geven aan dat ze liever zien dat er een landelijke organisatie of instantie voor in het leven geroepen wordt, zoals ook voor cybercrime het geval is met het National Cyber Security Centre (NCSC). Met name de contextafhankelijkheid van verstoringen van de openbare orde zou de werking van een dergelijke autoriteit kunnen beperken, maar de wijze waarop gemeenten dat nu zelf vormgeven geeft te denken over de efficiëntie.

## 5.5 Burgemeesters en experts kijken vanuit het fysieke domein naar cyberspace

Het onderzoek laat tevens zien dat de Gemeentewet en burgemeesters niet werkelijk zijn voorbereid op een wereld waarin online en offline gedrag naadloos in elkaar overlopen. Voor een deel lijkt dat geworteld in de wijze waarop over cyberspace wordt gedacht, namelijk vanuit en georiënteerd op het fysieke domein. Dat blijkt onder andere uit de discussie over het bestaan van een openbare orde in cyberspace en de vraag wie daar dan verantwoordelijk voor is. De meeste respondenten geven aan dat er een online openbare orde bestaat, maar als zij beschrijven wat een verstoring van die online orde inhoudt, verwijzen ze al snel weer naar fysieke effecten van die verstoring: effecten dus in de offline wereld. Anders gezegd: respondenten zijn vaak wel van mening dat er een online openbare orde bestaat, maar kunnen geen voorbeelden geven van hoe die dan kan worden verstoord en geven vervolgens voorbeelden van hoe door online activiteiten de offline orde wordt verstoord. De oriëntatie op de offline orde en op het offline handhaven van de openbare orde maakt het niet eenvoudig om de discussie te voeren over een verstoring van de online orde en het in de online omgeving tegengaan van die verstoring.

## 5.6 Suggesties voor vervolgonderzoek

Op basis van het onderzoek dienen zich veel vragen aan voor vervolgonderzoek. Die vragen betreffen in eerste aanleg een verdere uitwerking en verdieping van de rol en bevoegdheden van burgemeesters bij het handhaven van orde vraagstukken in cyberspace of met een aanleiding in cyberspace. In dit onderzoek ging het veelal over een aanleiding in cyberspace die een dreiging kan zijn voor de offline openbare orde.

Deze studie is gebaseerd op een interview met 14 burgemeesters en geeft een goede eerste indruk van de wijze waarop burgemeesters handhaven en wensen te handhaven in cyberspace. De interviews geven vooral een goede indruk van de mening van de G40 (immers 25% daarvan is geïnterviewd), maar met name kleinere gemeenten zijn ondervertegenwoordigd. Mogelijk is onder kleinere gemeenten minder kennis en ervaring aanwezig met betrekking tot handhaving in cyberspace. Een groter (kwantitatief) onderzoek is gewenst om een representatief beeld te verkrijgen over de rol die burgemeesters zichzelf toedichten in cyberspace en knelpunten die ze daarbij ervaren.

Deze studie heeft echter ook onderwerpen opgeleverd waar gemeenten direct mee aan de gang kunnen. Het is dan wel wenselijk om in de volle breedte in kaart te brengen wat gemeenten nu al doen aan handhaving in cyberspace en wat werkt (effectiviteit). Welke maatregelen nemen gemeenten of zouden ze kunnen nemen in cyberspace? Communicatie wordt bijvoorbeeld veel ingezet als middel, maar het gebruik ervan luistert nauw. Soms kan het wellicht beter zijn om niet te reageren op uitingen, terwijl op andere momenten het juist bijzonder effectief kan zijn. Meer inzicht daarin is wenselijk en door het vaststellen van ‘best practices’ kunnen gemeenten van elkaar leren. Ook ervaringen uit het buitenland kunnen op dit punt een waardevolle aanvulling zijn.

Vervolgonderzoek over het signaleren van dreigingen of verstoringen in cyberspace is ook wenselijk. Uit het onderzoek komt naar voren dat bepaalde gemeenten en burgemeesters meer het internet laten volgen of monitoren dan andere gemeenten. Mogelijk omdat ze willen voorkomen dat een probleem als Project X zich opnieuw voordoet. Er zijn wel grote verschillen in de wijzen waarop gemeenten dat doen. Uit het onderzoek is gebleken dat er verschillende mogelijkheden zijn om te monitoren, zoals via een CISO, met een newsroom, door het aannemen van informatieanalisten, door het inkopen van informatie en analyses bij derden, of door gebruik te maken van computerprogramma’s om op onderwerpen te kunnen zoeken.<sup>65</sup> Omdat dit ‘bijvangst’ was in het onderhavige onderzoek, is het wenselijk de mogelijkheden in de breedte verder te verkennen, zodat mogelijkerwijs gemeenten van elkaar kunnen leren op dit gebied en ‘direct aan de slag kunnen’. Het is ook belangrijk om vast te stellen wat de motieven achter de huidige verschillen zijn. Het zou bijvoorbeeld te maken kunnen hebben met financiële middelen van de gemeente of de grootte ervan, of met de aard van de problematiek. De samenwerking met de politie kan niet los gezien worden van de vraag of en op welke wijze gemeenten monitoren in cyberspace. Sommige burgemeesters varen ‘blind’ op de informatie die ze van de politie krijgen, terwijl anderen juist aangeven dat de politiecapaciteit te beperkt is, waardoor ze zelf de online monitorfunctie oppakken. Een andere verklaring voor het zelfstandig monitoren van gemeenten in cyberspace zou kunnen zijn dat de politie vooral kijkt naar strafbare feiten, terwijl dit onderzoek heeft laten zien dat ook niet-strafbare feiten tot een verstoring online of op straat kunnen leiden. Kennis over achtergronden van deze verschillen kan bijdragen aan een gericht advies over de noodzaak en wens voor een eventueel op te richten landelijke instantie die volgt wat er online gebeurt en gemeen-

---

65 Dit is geen uitputtende lijst, meer inzicht is nodig bijvoorbeeld door interviews, focusgroepen en casestudies (werkbezoeken).



ten daarover adviseert, al is het voor het doen van concrete aanbevelingen mogelijk nog wat vroeg.

Het door gemeenten monitoren in cyberspace roept ook interessante juridische vragen op. Op basis van resultaten van die analyse kan kritisch gekeken worden naar hoe de gemeenten die (op uiteenlopende wijze) het internet monitoren omgaan met zaken als privacy. Ook gemeenten zijn gehouden zich vanaf 25 mei 2018 te conformeren aan de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG), die hoge eisen stelt aan hoe gemeenten omgaan met verwerking van persoonsgegevens.<sup>66</sup> Uit de politiepraktijk kan veel geleerd worden over ‘monitoren en observeren’. Er is daar de nodige ervaring mee en er zijn relevante publicaties beschikbaar. De politie mag bijvoorbeeld niet zomaar informatie op structurele basis (stelselmatig) over iemand verzamelen. Maar hoe is het bij gemeenten geregeld? Is er toezicht op de uitvoering daarvan? Is de wijze waarop zij monitoren legitiem en gewenst en hoe verhoudt deze zich tot de AVG? Naast dat gemeenten wellicht van elkaar kunnen leren als het gaat om het op een efficiënte manier vormgeven van de beschreven functie is het ook de vraag of het volgens de regels is, en ook of het wenselijk is dat ze het zelf doen. Een averechts effect van de AVG zou kunnen zijn dat gemeenten en instanties huiverig worden voor de uitwisseling van informatie (terwijl dat wellicht niet altijd nodig is), waardoor de integrale aanpak wordt belemmerd.

Vervolgonderzoek kan bijdragen aan de discussie over een nader en eventueel op te richten instantie (zoals ook voor cybercrime). Een aantal respondenten heeft hierop aangedrongen, met name omdat ze aangeven de capaciteit zelf niet te hebben, maar wel degelijk bedreigingen online te zien voor hun gemeente. Een van de voorgelegde stellingen (niet representatief maar wel indicatief) laat zien dat aanwezige toehoorders bij de congressen/veiligheidssymposia zelden vinden (14%) dat er alleen voor grote Nederlandse gemeenten een handhavende taak op het internet zou moeten zijn. Er wordt dus ook van kleine gemeenten iets verwacht op dit terrein. Voor een verdere benutting van de kennis is het vereist ook uitspraken in de breedte te kunnen doen om meer inzicht te krijgen in knelpunten en verschillen in ervaringen en opvattingen van kleine, middelgrote en grote gemeenten. De vraag is wel in hoeverre kleine gemeenten in staat zijn een dergelijke taak op zich te nemen en hoe ze dat (willen) vormgeven. Er zitten praktische, juridische en organisatorische vragen aan vast. Men kan zich ook afvragen of alle 380 gemeenten dat allemaal zelf moeten gaan

---

66 Een mooi voorbeeld van een gemeentelijk instrument van ‘crowd control’ dat weerstand oproep: <https://www.tubantia.nl/enschede/enschedeeneuml-r-dient-klacht-in-tegen-wifi-tracking-in-binnenstad-a29b86dc/> (geraadpleegd op 15 april).

doen. Is dat efficiënt? En is toezicht niet gemakkelijker vorm te geven bij een landelijke organisatie die dat wellicht automatisch doet met ‘webcrawlers’? Aan deze vraag kleven beleidsmatige, bestuurlijke, maar ook juridische, ethische en technische aspecten. Juridisch omdat men zich kan afvragen hoe dit zich verhoudt tot de reeds genoemde AVG, ethisch omdat men zich kan afvragen tot hoever het ‘monitoren’ van burgers zou behoren te gaan en technisch om te kijken wat realistisch gesproken de mogelijkheden zijn.

Vervolgonderzoek zou zich ook kunnen richten op de door burgers ervaren onveiligheid in cyberspace. Er zijn veel onderzoeken naar leefbaarheid en veiligheidsbeleving op straat, en in veel gevallen wordt dat gezien als onderdeel van de openbare orde binnen de gemeente – en dus als een verantwoordelijkheid van de burgemeester. In het onderzoek is naar voren gekomen dat sommige respondenten leefbaarheid en veiligheid als een belangrijk onderdeel van openbare orde zien en niet inzien waarom dat in cyberspace anders zou zijn. Dat cyberspace vaak als een losstaande ‘werkelijkheid’ wordt gezien blijkt ook uit de Veiligheidsmonitor van het CBS, waar geen vragen gesteld worden over de ervaren veiligheid in cyberspace.<sup>67</sup> Dergelijk onderzoek kan bijdragen aan meer inzicht in en concrete voorbeelden van de mate waarin burgers het gevoel hebben zich vrijelijk (normale gang van zaken) in cyberspace te kunnen bewegen.

Het huidige onderzoek richt zich vooral op de rol van de burgemeester in cyberspace, maar die kan niet los worden gezien van de bestuurlijke driehoek waarin hij opereert. In veel gevallen is de vraag niet wie bevoegd is, maar wie doorzettingsmacht heeft en hoe partijen elkaar het beste kunnen aanvullen. Zo wordt het OM en daarmee de strafrechtelijke aanpak door veel respondenten als de meest geschikte route voor openbare-ordevraagstukken in cyberspace gezien, maar er zijn ook voorbeelden naar voren gekomen waar het OM niets kan doen en een lokale aanpak (door de burgemeester) veel effectiever is. Er is meer inzicht nodig in de werkwijze en ervaringen van het OM rond dit soort vraagstukken. Wanneer de rollen en wederzijdse verwachtingen ten aanzien van handhaving in cyberspace binnen de bestuurlijke driehoek duidelijker in kaart zijn gebracht en er relevante en duidelijke casuïstiek voorhanden is, kunnen mogelijk oefeningen of spelvormen gedaan worden om te kijken hoe en door wie bepaalde zaken het best binnen de bestuurlijke driehoek kunnen worden opgelost en hoe partijen elkaar het beste aanvullen en kunnen helpen.

---

67 <https://www.cbs.nl/nl-nl/publicatie/2018/09/veiligheidsmonitor-2017>.

Tot slot is uit het onderzoek gebleken dat het voor zowel experts als burgemeesters moeilijk is om zich iets voor te stellen bij een openbare orde in cyberspace, ofwel een 'normale gang van zaken in de publieke ruimte' aldaar. Vervolgonderzoek is wenselijk om inzicht te krijgen in de unieke kenmerken van cyberspace. Het is daarbij raadzaam niet vanuit een juridische of een fysiek/analoog gekleurde bril naar cyberspace te kijken. Het onderzoek heeft laten zien dat een analoge vertaling naar cyberspace niet zonder problemen is. Een mogelijke oplossing zou gevonden kunnen worden in het technische perspectief. Wat is technisch gezien een normale gang van zaken in cyberspace en hoe kan die verstoord worden (en met welke gevolgen) zonder dat er sprake is van een strafbaar feit? Denken over dergelijke vraagstukken kan helpen bij het voorkomen van nieuwe bestuurlijke problemen. Een andere vraag is wat de effecten zijn van een verstoring van de normale gang van zaken. Volgens de respondenten uit ons onderzoek zijn er vrijwel altijd fysieke effecten, maar de vraag is of dat geldt voor alle openbare-ordeverstoringen in cyberspace.



## Epiloog

Dit onderzoek staat in het teken van de opgave aan het openbaar bestuur om zich, samen met andere organisaties en burgers, aan te passen aan een snel veranderende omgeving. Inderdaad een opgave, want het openbaar bestuur staat pas aan het begin van een ontwikkeling waaraan het niet voorbij kan gaan. We onderzochten een verandering die weliswaar reeds is ingetreden, maar die in de toekomst onontkoombaar nog veel verder zal gaan: de digitalisering van de samenleving en de daarmee samenhangende vraagstukken van orde en ordehandhaving.

Dat we spreken van ‘onontkoombaar’ heeft ermee te maken dat samenleven een zekere mate van orde vereist. In elke samenleving wordt de maatschappelijke orde herhaaldelijk uitgedaagd, steevast door nieuwe generaties maar ook door mensen die zich om wat voor reden dan ook niet houden aan bestaande conventies. Dat is goed voor zover het de samenleving charme en nieuwe kansen biedt. Maar dat is niet goed voor zover het de samenleving schaadt. Natuurlijk is er discussie over de grens tussen charme en schade. Het voorlopige resultaat van die discussie is in onze samenleving neergeslagen in materieel recht, dat regels bevat over wat wel en niet toelaatbaar is, bijvoorbeeld: innoverend ondernemen mag wel, medemensen oplichten niet.

Elke samenleving moet ook voorzien in arrangementen om schendingen van materieel recht tegen te gaan, anders zou zij immers weerloos zijn tegen ontwrichtingen. Dat wil niet zeggen dat tegen elke schending van rechtsregels moet worden opgetreden, maar wel dat het moet kunnen. Een samenleving kan nu eenmaal niet toestaan dat er binnen haar grenzen gebieden zijn waar zij niet corrigerend kan optreden, gebieden waar normafwijkend gedrag principieel onaantastbaar is voor de gemeenschap die uiteindelijk door dat gedrag wordt bedreigd. ‘Uiteindelijk’, want de samenleving kan een stootje hebben. Alternatieve gemeenschappen geven vaak juist kleur aan de samenleving. Zelfs kan de samenleving tot op zekere hoogte sociale omgevingen tolereren (bijvoorbeeld een woonbuurt, een motorclub, een *dark market*) waar de leden de overheid het liefst ver van weghouden en zelf hun zaakjes wel regelen. Maar uiteindelijk moet de overheid namens de samenleving een terrein dat zich met eigen regels

heeft afgezonderd, kunnen heroveren en daar weer de heersende regels laten gelden. De Amsterdamse Zeedijk is een inmiddels klassiek voorbeeld: van een criminele no-goarea tot goedmoedig toeristenkwartier. Een recenter voorbeeld zijn de OMG's (outlaw motorcycle gangs), die lang konden bestaan maar uiteindelijk toch geen vrijplaats kunnen blijven voor mensen die vanuit daar de maatschappelijke orde verregaand uitdagen.

Ons onderzoek ging over cyberspace. Zo-even brachten we naar voren dat een samenleving niet kan toestaan dat er binnen haar grenzen gebieden zijn waar zij niet corrigerend kan optreden. Dat roept de vraag op of cyberspace binnen de samenleving valt of 'een wereld op zich' is met eigen regels en een eigen systeem van regelhandhaving, los van de traditionele wereld en dus ook los van de autoriteiten van de traditionele wereld. De vraag is, met andere woorden, ten eerste of cyberspace al dan niet een deel is van onze samenleving en ten tweede of cyberspace onderworpen is aan de heersende samenlevingsregels. Het antwoord is tweemaal bevestigend: (1) cyberspace is een onderdeel van onze samenleving, want hij is onlosmakelijk verweven met de traditionele sociale structuren en (2) in cyberspace gelden op hoofdlijnen de regels die ook offline gelden. Cyberspace is geen omgeving waar van alles mag wat in de offline wereld niet is toegestaan. Dan zou er immers binnen de samenleving een vrijplaats zijn waar het recht van de sterkste of de gewiekste geldt, en dat is wat een samenleving zich niet blijvend kan veroorloven. *Dark markets* op het Tor-netwerk zijn een recent voorbeeld van een terrein waar de overheid geen voet aan de grond had, een soort digitale Zeedijk, maar waar de overheid in de vorm van de politie inmiddels wel haar aanwezigheid laat gelden.

Ons onderzoek naar bestuursrechtelijke handhaving laat zien dat er in elk geval momenteel nog tal van juridische en praktische hindernissen zijn bij bestuurlijke handhaving door de burgemeester in een digitale samenleving. Dat de bevoegdheden van de burgemeester niet aansluiten op de problematiek in cyberspace is niet zo vreemd, aangezien de totstandkoming van deze bevoegdheden en de achtergronden ervan gebaseerd zijn op een maatschappij waar niet alleen cyberspace, maar zelfs televisie afwezig was. Bestuurlijke handhaving in cyberspace stelt de samenleving ook voor praktische vraagstukken. Is er een bevoegdheid tot optreden, en zo ja: bij wie berust die? Wat zijn voor die partij de praktische en juridische mogelijkheden? Als er iemand is met een bevoegdheid, hoe kan de uitvoering dan worden georganiseerd? Maar aan de praktische vraagstukken dienen antwoorden op principiële vragen vooraf te gaan, zoals:

- a Is er een te handhaven openbare orde in cyberspace?
- b Kan die orde worden verstoord?

- c Willen we als samenleving dat er bestuurlijk kan worden opgetreden tegen zo'n verstoring of wensen we in de online wereld enkel strafrechtelijke regulering?

We geven een aanzet tot antwoorden.

- a Ja, er is een te handhaven orde in cyberspace. Waar mensen samenleven ontstaat een zekere orde en die orde wordt door die mensen gehandhaafd. Dat zijn in beginsel sociale processen, waarbij normen worden gehandhaafd middels sociale controle. Ook online valt dat waar te nemen. In onze samenleving hebben we juridische arrangementen met normen en waarborgen ontwikkeld om die handhavingsprocessen niet iedere keer opnieuw te hoeven uitvinden en er een zekere stabiliteit aan te verlenen. Dat is allemaal nog niet zo ontwikkeld ten aanzien van de digitale wereld, maar dat betekent niet dat in die wereld geen te handhaven orde bestaat. We moeten echter nog wel met zijn allen vaststellen wat 'de normale gang van zaken' is binnen dat domein.
- b Ja, de sociale orde in cyberspace kan worden verstoord. Waar een maatschappelijke orde is, kan de orde worden verstoord. De orde in cyberspace bestaat uit gereguleerde interacties en gereguleerde informatiestromen. Als die worden verstoord, raakt de online orde verstoord. Nu blijkt uit het onderzoek dat de meeste respondenten denken aan fysieke effecten als het gaat om een verstoring van de online openbare orde. Dat kan enerzijds gezien worden als beperkt denken vanuit de fysieke wereld waarmee we vertrouwd zijn, maar anderzijds kan het ook gezien worden in het licht van de grote verbondenheid tussen de fysieke en virtuele wereld. Men kan zich afvragen of er niet bijna altijd sprake is van fysieke effecten als de online orde verstoord wordt. Wat als iemand zich onveilig voelt in cyberspace of na een DDOS-aanval niet online kan bankieren? Dit leidt er dan bijvoorbeeld toe dat iemand zijn bankzaken niet kan doen, zijn e-mails niet beantwoordt en geen spullen online koopt. Daarmee zijn er duidelijk aanwijsbare (fysieke) effecten van online verstoringen. Maar 'geen spullen online kopen' of 'geen e-mails beantwoorden' zien we in onze samenleving vermoedelijk niet snel als teken dat er iets mis is met orde en veiligheid – terwijl 'omlopen of omrijden om onveilige plekken te vermijden' (zie de Veiligheidsmonitor) wel geldt als teken van ongewenste angstgevoelens waarop veiligheidsbeleid een antwoord zou moeten formuleren.
- c Op de vraag of we als samenleving willen dat er bestuurlijk kan worden opgetreden tegen zo'n verstoring of dat we wensen dat in de online wereld enkel sprake is van strafrechtelijke regulering, kan de wetenschap geen ant-

woord geven. Het is een politieke en wellicht een ethische kwestie, maar geen wetenschappelijke. Toch valt er wel iets over te zeggen. Ten eerste: online en offline zijn sterk verweven en niet te scheiden. Die verwevenheid zal in de toekomst enkel sterker worden omdat de digitalisering nog immer voortschrijdt. Ten tweede: als we kiezen voor geen bestuurlijke handhaving in cyberspace, dan kiezen we voor twee verschillende handhavingslogica's in een en dezelfde samenleving: in een deel van de samenleving kennen we handhaving in een samenspel van bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving, en in een ander deel kennen we dan handhaving zonder bestuursrecht. Daar staat het bestuursrecht dan dus buitenspel. Het is een optie, maar logisch lijkt deze niet, omdat offline en online intens met elkaar zijn verweven. Dat zou leiden tot een voortdurende discussie over waar de bemoeienis van de burgemeester stopt – 'omdat het de digitale wereld is' – en waar de bemoeienis van de burgemeester nog wel geldt – 'omdat het de offline wereld is'. Dit terwijl die twee niet te scheiden zijn en 'de digitale wereld' een steeds groter deel van de sociale werkelijkheid gaat bestrijken. Ten derde is uit het onderzoek gebleken dat er cases zijn waar het strafrecht geen antwoorden op biedt, maar waaraan wel openbare-ordevraagstukken kleven.

Hoewel we dus in onze samenleving kunnen besluiten dat in cyberspace geen plaats is voor bestuurlijke handhaving, lijkt die keuze niet echt logisch. Het zou een tamelijk radicale breuk zijn in het handhavingsbeleid en de voordelen van zo'n keuze zijn niet eenvoudig in te zien. Een nadeel van een keuze voor bestuurlijke handhaving in alle delen van onze samenleving, en dus ook in cyberspace, is wel meteen duidelijk: de uitvoering van die keuze is nog niet zo eenvoudig, dat laat ons onderzoek in elk geval zien. Maar een principiële keuze moet bij voorkeur niet worden ingegeven door uitvoeringsperikelen. Eerder is het zaak om de uitvoeringsperikelen die een principiële keuze met zich meebrengt te bestuderen en op te lossen. Het verdient aanbeveling om op die weg verdere stappen te zetten. Dan zou bijvoorbeeld kunnen blijken dat de burgemeester online een andere rol te vervullen heeft dan offline.



## Literatuur

- Adang, O. (2013). *Er is geen feest. De overheidsreactie op project X Haren. Deelrapport 1*. Online geraadpleegd.
- Berg, A.E.M. van den, J. van der Grinten & J. Schilder (red.) (2015). *Hoofdstukken openbare-orderecht*. Nijmegen: Ars Aequi Libri.
- Berg, A.E.M. van den & A.E. van Rooij (2013). 'Openbare orderecht in beweging, studiemiddag voor de VAR'. In: *NTB*, 26A: 156-162.
- Brainich, E.T., L.D. Kleef-Ruigrok & A.J. Wierenga (2013). 'Commentaar op artikel 172'. In: *Tekst & Commentaar Openbare Orde & Veiligheid*. Online geraadpleegd.
- Bröring, H.E. & K.J. de Graaf (red.) (2016). *Bestuursrecht deel 1*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers. Online geraadpleegd.
- Brouwer, J.G. (2016). 'Wat is openbare orde? Bevoegdheden van de burgemeester niet onbegrensd'. In: *NJB*, 1561.
- Brouwer, J.G. & A.E. Schilder (2014). *Van een andere orde*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- Cammelbeeck, T.D. & H.R.B.M. Kummeling (2015). 'Commentaren op de artikelen 154a, 172 en 176a Gemeentewet'. In: *Tekst & Commentaar Gemeenterecht Provincierecht*, Deventer: Kluwer. Online geraadpleegd.
- Commissie Project X Haren (2013). *Twee werelden. You only live once. Hoofdrapport*. Online geraadpleegd.
- COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement Bureau Beke, Politieacademie (2011). *Ordeverstoringen en groepsgeweld bij evenementen en grootschalige gebeurtenissen, scherpte en alertheid*. Den Haag: Boom Lemma Uitgevers.
- Eklund, L. (2015). 'Bridging the online/offline divide: the example of digital gaming'. In: *Computers in human behaviour*, 53: 527-535.
- Fairfield, J. (2009). 'The magic circle'. In: *Vanderbilt Journal of Entertainment and Technology Law*, Washington & Lee legal studies paper no. 2008-45, 11 (4): 1-18.

- Giddens, A. (1984). *The constitution of society, Outline of the theory of structuration*. Berkeley en Los Angeles: University of California Press.
- Graham, L.T. & S.D. Gosling (2013). 'Personality Profiles Associated with Different Motivations for playing World of Warcraft'. In: *Cyberpsychology, behaviour and social networking*, 16 (3).
- Hennekens, H.Ph.J.A.M. (1990). *Handhaving van de openbare orde. Taken en bevoegdheden van de burgemeester*. Den Haag: VUGA Uitgeverij bv.
- Hennekens, H.Ph.J.A.M. (2010). 'Preventieve handhaving van de openbare orde'. In: *Gst.*, 2010/2.
- Hennekens, H.Ph.J.A.M. (2013). *Openbare-orde-recht*. Deventer: Kluwer.
- Jong, M.A.D.W. de (2013). 'Supplement 69 augustus 2013, Commentaar bij art. 124, 151b, 154a, hoofdstuk IIX, art. 172, 175-176a, 178 Gemeentewet'. In: C.J.N. Verstedden e.a. (red.). *De Gemeentewet en haar toepassing, art. 172a, aantekeningen 1.1 en 2.3.4*. Deventer: Kluwer.
- Jong, M.A.D.W. de e.a. (2016). *Orde in de openbare orde*. Utrecht/Nijmegen. Online geraadpleegd.
- Kaspersen, H.W.K. (2004). 'De bestrijding van cybercrime en de noodzaak van internationale regelingen'. In: *Justitiële Verkenningen*, 30 (8): 58-76. Online geraadpleegd.
- Koops, B.J. e.a. (2012). *Misdaad en opsporing in de wolken, knelpunten en kansen van cloud computing voor de Nederlandse opsporing*. Tilburg: Universiteit van Tilburg. Online geraadpleegd.
- Kortmann, C.A.J.M. (2012). *Constitutioneel recht*. Deventer: Kluwer.
- McGuire, M.R. (2008). 'From hyperspace to hypercrime: new technologies and the geometries of control'. In: *Papers from the British Criminology Conference*, 8: 3-17.
- Munneke, S.A.J. (2015). 'Grondslag en reikwijdte van openbare-ordebevoegdheden'. In: Berg, A. van den, J. van der Grinten & J. Schilder (red.). *Hoofdstukken openbare orde*. Nijmegen: Ars Aequi Libri.
- Nieuwenhuis, A.J. (2013). In: Gerards, J.H. (red.). *Grondrechten*. Nijmegen: Ars Aequi Libri.
- Oerlemans, J.J. (2017). *Investigating Cybercrime*. Leiden. Online geraadpleegd via: <https://openaccess.leidenuniv.nl/handle/1887/44879>.

- Oerlemans, J.J. & B.J. Koops (2012). 'Surveilleren en opsporen in een internet-omgeving'. In: *Justitiële Verkenningen*, (5): 35-49. Online geraadpleegd.
- Rogier, L.J.J. (2006). *Preventieve bestuurlijke rechtshandhaving*. Rotterdam: EUR.
- Roorda, B. (2016). *Het recht om te demonstreren. Een vergelijkende studie naar de betogingsvrijheid in Nederland, Duitsland en Engeland vanuit internationaalrechtelijk perspectief*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Rooij, A.E. van (2017). *Orde in het semipublieke domein, particuliere en publiek-private orde-regulering in juridisch perspectief*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Rowland, J., M. Rice & S. Shenoï (2014). 'The anatomy of a cyber power'. In: *International Journal of Critical Infrastructure Protection* 7 (1): 3-11.
- Ruigrok, L.D. (2012). *Onmiddellijke handhaving van de openbare orde of bestuursdwang? Het bevel en de last in historisch en rechtsvergelijkend perspectief*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Slonje, R., P.K. Smith & A. Frisen (2013). 'The nature of cyber bullying, and strategies for prevention'. In: *Computers in human behavior*, 29 (1): 26-32.
- Smith, J.C. (2013). 'Online communities as territorial units: personal jurisdiction over cyberspace after *J. McIntyre Machinery, Ltd. V. Nicastro*'. In: *Saint Louis University Law Journal*, 57 (3): 839-864.
- Stol, W. (2010). *Cybersafety overwogen, een introductie in twee lezingen*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Stol, W., K. Albers & S. Boes (2016). 'De burgemeester in cyberspace', openbare ordemaatregelen door bestuurlijke maatregelen in een digitale wereld, onderzoeksvoorstel in het kader van de Call 2016 Politie & Wetenschap.
- Stol, W. & L. Strikwerda (2017). *Strafrechtspleging in een digitale samenleving*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers (online).
- Stol, W., R.J. van Treeck & A.E.B.M. van der Ven (1999). *Criminaliteit in cyberspace, een praktijkonderzoek naar aard, ernst en aanpak in Nederland*. Houten: In-pact. Online geraadpleegd.
- Uylenburg, R. (2006), 'De omgevingsvergunning en het specialiteitsbeginsel'. In: K. de Graaf, B. Marseille & H. Winter. *Op tegenspraak, opstellen voor prof. Mr. L.J.A. Damen*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Vols, S. (2010). *Virtuele handhaving van de openbare orde*. Masterscriptie, Rijksuniversiteit Groningen.

Wamelen, S. van (2018). *De bevoegdheid van het gemeentebestuur in de virtuele wereld. Een onderzoek naar de bevoegdheid van het gemeentebestuur bij de strafrechtelijke strijd tegen cybercrime, op grond van de Gemeentewet, Politiewet 2012 en Wet Bibob*. Heerlen: Open Universiteit.

# Bijlagen

## 1 Interviewprotocol experts

### Inleiding

- Interview duurt ongeveer een uur
  - Toestemming voor opname
  - Thema's
  - Openbare orde en cyberspace
  - Potentiële rol burgemeester in openbare orde in cyberspace
  - Andere autoriteiten en openbare orde in cyberspace

### 1 Openbare orde en cyberspace?

- Wat verstaat u onder openbare orde?
  - Is cyberspace onderdeel van het publieke domein? (zo ja, zo nee, waarom)
  - Is er in cyberspace sprake van een openbare orde? (zo ja, zo nee, waarom)
  - Vallen online openbare-ordebedreigingen onder verantwoordelijkheid van de overheid?
  - Vallen online openbare-ordebedreigingen onder verantwoordelijkheid van het openbaar bestuur?
  - Vallen online openbare-ordebedreigingen onder verantwoordelijkheid van de burgemeester?

### 2 Potentiële rol burgemeester in cyberspace

- Is een burgemeester een geschikte handhavingsautoriteit voor het treffen van online openbare-ordemaatregelen?
  - In welke gevallen wel/niet?
  - Is een burgemeester bevoegd op basis van zijn openbare-ordebevoegdhe-

den (Gemw) online maatregelen te treffen ter handhaving van de openbare orde?

- Zo nee: zou het wenselijk zijn dat de burgemeester hiertoe wel bevoegd is? (waarom wel/niet?)
- Welke aanvullende bevoegdheden zouden nodig moeten zijn om maatregelen te kunnen nemen in cyberspace (kunnen bevoegdheden aangepast worden of nieuwe bevoegdheden in het leven worden geroepen)?

### 3 *Andere autoriteiten en online openbare orde*

- Welke autoriteit (behalve de bm) is bevoegd om handhavend op te treden tegen online gedragingen die de openbare orde verstoren?
  - Indien bestaande autoriteiten deze bevoegdheden niet hebben, welke autoriteit zou belast kunnen worden met de taak?
  - Wat voor soort autoriteit zou dit kunnen zijn? (rechtsvorm, onder welke verantwoordelijkheid vallend)
  - Wat zouden de bevoegdheden van deze autoriteit moeten zijn?
  - Wat zouden de taken en verantwoordelijkheden van zo'n arrangement (moeten) zijn?
  - In hoeverre zou het wenselijk zijn om een dergelijke autoriteit op te richten?

## 2 Respondentenlijst experts

**Tabel 1:** Respondentenlijst experts

<b>Datum</b>	<b>Naam</b>	<b>Functie/achtergrond</b>
01-06-2017	Drs. G.R. Nijeboer	Landelijk Projectleider Intensivering Aanpak Cybercrime Nationale Politie
14-06-2017	Drs. A. Weggelaar en J. Vig	Adviseurs Integraal Veiligheidsbeleid Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid
03-07-2017	Prof. Mr. Dr. M. Vols	Adjunct-hoogleraar openbare-orderecht Rijksuniversiteit Groningen
12-07-2017	W.K. Kleinhuis	Directeur Veiligheidsregio Fryslân
12-07-2017	Mr. M.A.D.W. de Jong	Universitair Hoofddocent Radboud Universiteit, gespecialiseerd in handhaving van de openbare orde en de bescherming van grondrechten bij ordehandhaving
28-08-2017	L. Bouw	Verenging van Nederlandse Gemeenten
31-08-2017	Prof. Mr. Dr. J.G. Brouwer	Hoogleraar Algemene Rechtswetenschap Rijksuniversiteit Groningen
31-08-2017	Prof. Dr. O.M.J. Adang	Hoogleraar Veiligheid en collectief gedrag Rijksuniversiteit Groningen
05-10-2017	Mr. F. Smilda MBA	Sectorhoofd Dienst Regionale informatieverzameling Nationale Politie
13-09-2017	Prof. Dr. J.A.G.M. van Dijk	Hoogleraar Communicatiewetenschap en Sociologie van de Informatiesamenleving Technische Universiteit Twente
12-10-2017	Prof. Dr. F. Fleurke	Hoogleraar bestuurskunde Vrije Universiteit Amsterdam
16-10-2017	Dr. A. Cachet	Onderzoeker aan de Erasmus Universiteit Rotterdam
16-10-2017	Mr. Drs. A. Littooy	Hoofd Veiligheidsregio Rotterdam Rijnmond
18-10-2017	Mr. J. van der Putte	Officier van Justitie OM Parket Noord Holland, gespecialiseerd in cybercrime
18-10-2017	Prof. Mr. Dr. E.M.H. Hirsch Ballin	Hoogleraar Staatsrecht Tilburg University
20-10-2017	Prof. Dr. B. Jacobs	Hoogleraar Digital Security Radboud Universiteit Nijmegen
25-10-2017	Drs. H.B. Eenhoorn	Digicommissaris Nederland/burgemeester gemeente Amstelveen
26-10-2017	R. Jansen MPM en P. Geurts	Ambtenaren OOV gemeente Tilburg
10-11-2017	P. Miltenburg	Plv. Politiechef Oost Nederland
22-11-2017	Prof. Mr. Dr. E.R. Muller	Permanent lid Onderzoeksraad voor de Veiligheid
29-11-2017	Mr. R.L. Timmermans	Beleidsmedewerker Parket Generaal Openbaar Ministerie
05-02-2018	Mr. D. Roggen	Officier van Justitie, Openbaar Ministerie Noord-Nederland
23-02-2018	Mr. Drs. M.A.M. ten Dam	Ambtenaar OOV gemeente Houten
07-03-2018	H. Butter	Adviseur OOV gemeente Bergen
	E. Plomp	Veiligheidsdeskundige en Voorzitter platform OOV Noord- Holland-Noord
	R.J. Koeman	Projectleider Samenwerkingsverband integrale veiligheid Noord-Holland
	F.J. Uitendaal Msc.	Adviseur OOV gemeente Alkmaar
	A. van Schouten	Adviseur OOV gemeente Alkmaar
	M.L. Bakker MCPM	Adviseur OOV gemeente Den Helder
	R. Smeele RSE	Adviseur OOV gemeente Opmeer
20-03-2018	Mr. W.J.K. Nierstrasz	Jurist OOV gemeente Rotterdam
	Drs. R. Lemmen-De Graaf	Beleidsadviseur OOV gemeente Rotterdam

### 3 Interviewprotocol burgemeesters

#### Inleiding

- Interview duurt ongeveer een uur
  - Toestemming voor opname
  - Thema's
    - Openbare orde en cyberspace (internet)
    - Potentiële rol burgemeester op het internet/social media
    - Andere autoriteiten en openbare orde op het internet
    - Casuïstiek (2x)

#### 1 Openbare orde en Cyberspace?

- Heeft u als burgemeester ervaring met online gedragingen (verstoringen) die tot een uitwerking in de fysieke wereld leiden of zouden kunnen leiden? Zou u voorbeelden kunnen beschrijven (ervaring) en aangeven hoe hierop geacteerd is en door wie (en met welke uitkomst)?
  - Wat verstaat u onder openbare orde?
  - Is er volgens u op het internet sprake van een openbare orde? (zo ja, zo nee, waarom)
  - Is het internet onderdeel van het publieke domein in uw ogen? (zo ja, zo nee, waarom wel/niet)
  - Is er volgens u op het internet sprake van een openbare orde? (zo ja, zo nee, waarom)
  - **INDIEN JA**, staat die openbare orde los van de openbare orde in de fysieke wereld/op straat?
  - Vallen openbare-ordebedreigingen op het internet onder verantwoordelijkheid van de overheid (om te handhaven)
  - Vallen openbare-ordebedreigingen op het internet onder verantwoordelijkheid van het openbaar bestuur?
  - Vallen online openbare-ordeverstoringen onder verantwoordelijkheid van de burgemeester? Wanneer wel/wanneer niet?



## 2 *Potentiële rol burgemeester in cyberspace*

- Is een burgemeester een geschikte partij om online openbare-ordemaatregelen te nemen? (waarom wel/waarom niet? Wanneer wel/wanneer niet)
  - Bent u bevoegd om op basis van uw openbare-ordebevoegdheden online maatregelen te treffen ter handhaving van de openbare orde (offline)?
  - Zo nee: zou het wenselijk zijn dat de burgemeester hiertoe wel bevoegd is? (waarom wel/niet)
  - Welke aanvullende bevoegdheden zijn vereist (of moeten aangepast worden) om maatregelen op het internet te kunnen nemen?

## 3 *Andere autoriteiten en online openbare orde*

- Welke autoriteit (behalve de bm) is bevoegd om handhavend op te treden tegen online gedragingen die de openbare orde verstoren?
  - Indien bestaande autoriteiten deze bevoegdheden niet hebben, welke autoriteit zou belast kunnen worden met de taak?
  - Wat voor soort autoriteit zou dit kunnen zijn? (rechtsvorm, onder welke verantwoordelijkheid vallend)
  - Wat zouden de bevoegdheden van deze autoriteit moeten zijn?
  - Wat zouden de taken en verantwoordelijkheden van zo'n arrangement (moeten) zijn?
  - In hoeverre zou het wenselijk zijn om een dergelijke autoriteit op te richten?

## 4 Respondentenlijst burgemeesters

**Tabel 2:** Respondentenlijst burgemeesters

<b>Datum</b>	<b>Naam</b>	<b>Functie/achtergrond</b>
30-08-2017	Dr. M. Schoenmaker	Burgemeester Gouda/lid van de ROB
01-11-2017	Drs. H.J.J. Lenferink	Burgemeester Leiden
15-11-2017	P.E.J. den Oudsten	Burgemeester Groningen
29-11-2017	Dr. P.F.G. Depla	Burgemeester Breda
31-01-2018	M.L.J. Out	Burgemeester Assen
07-02-2018	C.B. Aptroot	Burgemeester Zoetermeer
20-02-2018	Mr. J.M. Penn-te-Strake	Burgemeester Maastricht
28-02-2018	Mr. T.P.J. Bruinsma	Burgemeester Leerdam
01-03-2018	M.C. Junius	Burgemeester Hellevoetsluis
01-03-2018	M.W. Vroom	Burgemeester Krimpen aan de IJssel
06-03-2018	Drs. L.M.M. Bolsius	Burgemeester Amersfoort
07-03-2018	Drs. F.M. Weerwind	Burgemeester Almere
08-03-2018	Drs. H.F.M. Bruls	Burgemeester Nijmegen
15-03-2018	Mr. J.H.C. van Zanen	Burgemeester Utrecht

## 5 Deelnemers focusgroep

**Tabel 3:** Deelnemers focusgroep

Wanneer	Wie	Functie
06-12-2017	Mr. A.J. Wierenga	Docent/onderzoeker Rijksuniversiteit Groningen
06-12-2017	Mr. M.A.D.W. de Jong	Universitair Hoofddocent Radboud Universiteit, gespecialiseerd in handhaving van de openbare orde en de bescherming van grondrechten bij ordehandhaving
06-12-2017	Drs. G.R. Nijeboer	Landelijk Projectleider Intensivering Aanpak Cybercrime Nationale Politie
06-12-2017	Mr. J. van de Putte	Officier van Justitie OM Parket Noord-Holland, gespecialiseerd in cybercrime
06-12-2017	P. Rana, MSc	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
06-12-2017	Drs. A. Weggelaar	Adviseur Integraal Veiligheidsbeleid Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid
06-12-2017	Prof. Dr. O.M.J. Adang	Hoogleraar Veiligheid en collectief gedrag Rijksuniversiteit Groningen

## 6 Voorgelegde stellingen

**Tabel 4:** Gelegenheden waarbij en publiek waaraan stellingen zijn voorgelegd

Gelegenheid en datum	Datum	N	Achtergrond deelnemers
VAR-conferentie Workshop BMiCS (ronde 2)	26-10-2017	16	Gemeente, politie
VAR-conferentie Workshop BMiCS (ronde 3)	26-10-2017	15	Gemeente, OM
MSc in policing	01-11-2017	4	Studenten
Meesters in verandering voor wetgevingsjuristen	14-11-2017	10	Juristen
Netwerkdag Veiligheidsnetwerk Grote Steden	16-11-2017	44	Vooral gemeente
Samenwerkingsverband Integrale Veiligheid NH	16-11-2017	16	Vooral gemeente
Deelnemers focusgroep BMiCS	6-12-2017	8	Gemeente, politie, OM
Themadag Cybercrime bij gemeente Apeldoorn	12-04-2017	34	Gemeente, politie, OM
<b>Totaal</b>		<b>147</b>	

**Tabel 5:** Stellingen over de burgemeesters in cyberspace

Stelling	Eens	Oneens
Bij rechtshandhaving moeten we zo min mogelijk onderscheid maken tussen offline en online	79%	21%
De gemeente moet als openbaar gezag aanwezig zijn op internet	77%	23%
Op internet bestaat een openbare orde	68%	32%
Internet is privaat domein, dus is het aan private instellingen om daar de orde te handhaven	31%	69%
De burgemeester heeft een ordehandhavende taak op internet	47%	53%
Wat op internet gebeurt kan in de fysieke wereld de orde verstoren	99%	1%
Als gedrag op internet de fysieke orde verstoort, mag de burgemeester op internet ingrijpen	68%	32%
Als offline gedrag de orde op internet verstoort mag de burgemeester offline ingrijpen	65%	35%
Handhavend optreden op internet is in Nederland een taak voor de grote gemeenten	14%	86%
De burgemeester moet zijn openbare-ordebevoegdheden ook online kunnen gebruiken	73%	27%

## Leden Redactieraad Programma Politie & Wetenschap

Voorzitter prof. dr. H.G. van de Bunt  
Hoogleraar Criminologie  
Erasmus Universiteit Rotterdam

Leden mr. drs. C. Bangma  
Politieacademie, Hoofd School voor Hogere Politiekunde

mr. W.M. de Jongste  
Projectbegeleider Wetenschappelijk Onderzoek- en  
Documentatiecentrum  
Ministerie van Veiligheid en Justitie

dr. P.P.H.M. Klerks  
Openbaar Ministerie, Parket Generaal

prof. dr. P. van Reenen  
Van Reenen-Russel Consultancy b.v.  
Studie- en Informatiecentrum Mensenrechten (SIM)  
Universiteit Utrecht

drs. M. van Tankeren  
Operational auditor, onderzoeker Eenheid Den Haag

Secretariaat Programmabureau Politie & Wetenschap  
Politieacademie  
Arnhemseweg 348  
7334 AC Apeldoorn

Postbus 834  
7301 BB Apeldoorn  
[www.politieenwetenschap.nl](http://www.politieenwetenschap.nl)



## Uitgaven in de reeks Politiewetenschap

1. **Kerntaken van de politie. Een inventarisatie van heersende opvattingen**  
C.D. van der Vijver, A.J. Meershoek & D.F. Slobbe, IPIT Instituut voor maatschappelijke veiligheidsvraagstukken, Universiteit Twente, 2001
2. **Bevoegdheden overd(r)acht. Een onderzoek naar delegatie en mandaat van beheersbevoegdheden in de politiepraktijk**  
H.B. Winter & N. Struiksma, Pro Facto B.V., Universiteit Groningen, 2002
3. **Sturing van politie en politiewerk. Een verkennend onderzoek tegen de achtergrond van een veranderende sturingscontext en sturingsstijl**  
J. Terpstra, IPIT Instituut voor maatschappelijke veiligheidsvraagstukken, Universiteit Twente, 2002
4. **Woninginbrekers en zware jongens. Daders vanuit het voormalig Joegoslavië aan het woord**  
M. van San, E. Snel & R. Boers, Risbo, Erasmus Universiteit Rotterdam, 2002
5. **Zeg me wie je vrienden zijn. Allochtone jongeren en criminaliteit**  
F.M.H.M. Driessen, B.G.M. Völker, H.M. Op den Kamp, A.M.C. Roest & R.J.M. Molenaar, Bureau Driessen, Utrecht, 2002
6. **Op deugdelijke grondslag. Een explorerende studie naar private forensische accountancy**  
J. van Wijk, W. Huisman, T. Feuth & H.G. van de Bunt, Vrije Universiteit, Amsterdam, 2002
7. **Voorbij de dogmatiek. Publiek-private samenwerking in de veiligheidszorg**  
A.B. Hoogenboom & E.R. Muller, COT, Den Haag, 2003
8. **Hennepteelt in Nederland. Het probleem van de criminaliteit en haar bestrijding**  
F. Bovenkerk, W.I.M. Hogewind, D. Korf & N. Milani, Willem Pompe Instituut, Universiteit Utrecht, 2003
9. **Politiekennis in ontwikkeling. Een onderzoek naar het verzamelen en veredelen van informatie voor het Politie Kennis Net**  
I. Bakker & C.D. van der Vijver, IPIT Instituut voor maatschappelijke veiligheidsvraagstukken, Universiteit Twente, 2003
- 10a. **Politie en geweld. Een verkenning van politiereacties op geweldsincidenten in vier Nederlandse regiokorpsen**  
C.J.E. In 't Velt, W.Ph. Stol, P.P.H.M. Klerks, H.K.B. Fobler, R.J. van Treeck & M. de Vries, NPA-Politie Onderwijs- en Kenniscentrum, LSOP, Apeldoorn, 2003
- 10b. **Geweldige informatie? Onderzoek naar de informatiehuishouding van geweldsmeldingen bij de politie**  
R. van Overbeeke, O. Nauta, A. Beerepoot, S. Flight & M. Rietveld, DSP-groep, Amsterdam, 2003

11. **Blauwe Bazen. Het leiderschap van korpschefs**  
R.A. Boin, P. 't Hart & E.J. van der Torre, Departement Bestuurskunde, Universiteit Leiden/COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement, Den Haag, 2003
12. **Over de grens. Een verkenning van projecten voor probleemjeugd in Duitsland, Engeland en Zweden**  
I. van Leiden, G. Verhagen & H.B. Ferwerda, Advies- en Onderzoeksgroep Beke, Arnhem, 2003
13. **Integriteit in het dagelijkse politiewerk. Meninge en ervaringen van politiemensen**  
J. Naeyé, L.W.J.C. Huberts, C. van Zweden, V. Busato & B. Berger, Centrum voor Politiewetenschappen, VU Amsterdam, 2004
14. **Politiestraatwerk in Nederland. Noodhulp en gebiedswerk: inhoud, samenhang, verandering en sturing**  
W. Ph. Stol, A.Ph. van Wijk, G. Vogel, B. Foederer & L. van Heel, Nederlandse Politieacademie, Onderzoeksgroep, LSOP, Apeldoorn, 2004
15. **De kern van de taak. Kerncompetenties van de politie als criterium voor de afbakening van kerntaken in de praktijk**  
A. Mein, A. Schutte & A. van Sluis, ES&E, Den Haag, 2004
16. **Professionele dienstverlening en georganiseerde criminaliteit. Hedendaagse integriteitsdilemma's van advocaten en notarissen**  
F. Lankhorst & J.M. Nelen, Vrije Universiteit Amsterdam, Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Sectie Criminologie, Amsterdam, 2004
17. **Paradoxaal Politiebestel. Burgemeesters, Openbaar Ministerie en Politiechefs over de sturing van de politie**  
L.W.J.C. Huberts, S. Verberk, K. Lasthuizen & J.H.J. van den Heuvel, Vrije Universiteit Amsterdam/B&A Groep, 's-Gravenhage, 2004
18. **Illegale vuurwapens in Nederland: smokkel en handel**  
A.C. Spapens & M.Y. Bruinsma, IVA, Tilburg, 2004
19. **Samenwerking en netwerken in de lokale veiligheidszorg**  
J. Terpstra & R. Kouwenhoven, IPIT Instituut voor maatschappelijke veiligheidsvraagstukken, Universiteit Twente, 2004
20. **Uit balans: politie en bestel in de knel. State-of-the-art: bundeling van kennis en inzicht**  
H.G. van de Bunt, A.B. Hoogenboom, L.W.J.C. Huberts, E.R. Muller, J. Terpstra, C.D. van der Vijver & C. Wiebrens, 2004  
Redactie: G.C.K. Vlek, C. Bangma, C. Loef & E.R. Muller
21. **Politie en media. Feiten, fictie en imago-politiek**  
H. Beunders & E.R. Muller, Erasmus Universiteit Rotterdam/COT, Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement, Leiden, 2005 (2<sup>e</sup> druk 2009)



22. **Integriteit van de politie. State-of-the-art: wat we weten op basis van Nederlands onderzoek**  
L.W.J.C. Huberts & J. Naeyé, Centrum voor Politie- en Veiligheidswetenschappen/Vrije Universiteit, Amsterdam, 2005
23. **De sociale organisatie van mensensmokkel**  
R. Staring, G. Engbersen, H. Moerland, N. de Lange, D. Verburg, E. Vermeulen & A. Weltevrede; m.m.v. E. Heyl, N. Hoek, L. Jacobs, M. Kanis & W. van Vliet, Erasmus Universiteit Rotterdam: Criminologie – Sociologie – Risbo, 2005
24. **In elkaars verlengde? Publieke en private speurders in Nederland en België**  
U. Rosenthal, L. Schaap J.C. van Riessen, P. Ponsaers & A.H.S. Verhage, COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement, Den Haag/Universiteit Gent, 2005
25. **De strafrechtelijke rechtshulpverlening van Nederland aan de lidstaten van de Europese Unie. De politieke discussie, het juridische kader, de landelijke organisatie en de feitelijke werking**  
C.J.C.F. Fijnaut, A.C. Spapens & D. van Daele, Universiteit van Tilburg, Vakgroep Strafrechtwetenschappen, 2005
26. **Niet zonder slag of stoot. De geweldsbevoegdheid en doorzettingskracht van de Nederlandse politie**  
J. Naeyé, Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Vrije Universiteit Amsterdam, 2005
27. **Preventief fouilleren. Een analyse van het proces en de externe effecten in tien gemeenten**  
E.J. van der Torre & H.B. Ferwerda, COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement, Den Haag/Advies- en Onderzoeksgroep Beke, Arnhem, 2005
28. **Zedenmisdrijven in Nederland. Aangiften- en verdachtenanalyses op basis van HKS-gegevens**  
A.Ph. van Wijk, S.R.F. Mali, R.A.R. Bullens, L. Prins & P.P.H.M. Klerks, Politieacademie Onderzoeksgroep, Apeldoorn, Vrije Universiteit Amsterdam. KLPD, 2005
29. **Groepszedenmisdrijven onder minderjarigen. Een analyse van een Rotterdamse casus**  
I. van Leiden & J. Jakobs, Advies- en Onderzoeksgroep Beke, Arnhem, 2005
30. **Omgaan met conflictsituaties: op zoek naar goede werkwijzen bij de politie**  
O. Adang, N. Kop, H.B. Ferwerda, J. Heijnemans, W. Olde Nordkamp, P. de Paauw & K. van Woerkom, Onderzoeksgroep Politieacademie, Apeldoorn/Advies en Onderzoeksgroep Beke, Arnhem, 2006
31. **De strategische analyse van harddrugsscenes. Hoofddlijnen voor politie en beleid**  
E.J. van der Torre, COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement, Den Haag, 2006
- 32a. **Cijfers en stakeholders. Prestatiesturing en de gevolgen voor de maatschappelijke en politiek-bestuurlijke relaties van de politie**  
A. van Sluis, L. Cachet, L. de Jong, C. Nieuwenhuyzen & A. Ringeling, Centre for Local Democracy, Erasmus Universiteit Rotterdam, 2006
- 32b. **Operationele betrokkenheid. Prestatiesturing en bedrijfsvoering Nederlandse politie**  
A.B. Hoogenboom, Nivra-Nyenrode, Breukelen, 2006

- 32c. Op prestaties gericht. Over de gevolgen van prestatiesturing en prestatieconvenanten voor sturing en uitvoering van het politiewerk**  
M.P.C.M. Jochoms, F. van der Laan, W. Landman, P.S. Nijmeijer & A. Sey, Politieacademie, Apeldoorn/Twynstra Gudde, Amersfoort/Universiteit van Amsterdam, 2006
- 33. Het nieuwe bedrijfsmatig denken bij de politie. Analyse van een culturele formatie in ontwikkeling**  
J. Terpstra & W. Trommel, IPIT Instituut voor Maatschappelijke Veiligheidsvraagstukken, Universiteit Twente 2006
- 34. De legitimiteit van de politie onder druk? Beschouwingen over grondslagen en ontwikkelingen van legitimiteit en legitimiteitstoekenning**  
Bundel onder redactie van C.D. van der Vijver & G.C.K. Vlek, IPIT Instituut voor Maatschappelijke Veiligheidsvraagstukken, Universiteit Twente/Politie & Wetenschap, 2006
- 35. Naar beginselen van behoorlijke politiezorg**  
M.J. Dubelaar, E.R. Muller & C.P.M. Cleiren, Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Universiteit Leiden, 2006
- 36a. Asielmigratie en criminaliteit**  
J. de Boom, G. Engbersen & A. Leerkes, Risbo Contractresearch BV/Erasmus Universiteit, Rotterdam, 2006
- 36b. Criminaliteitspatronen en criminele carrières van asielzoekers**  
M. Althoff & W.J.M. de Haan, m.m.v. S. Miedema, Vakgroep Strafrecht en Criminologie, Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Rijksuniversiteit Groningen, 2006
- 36c. 'Ik probeer alleen maar mijn leven te leven'. Uitgeprocedeerde asielzoekers en criminaliteit**  
A. Leerkes, Risbo Contractresearch BV/Erasmus Universiteit, Rotterdam; Amsterdamse School voor Sociaal Wetenschappelijk Onderzoek/Universiteit van Amsterdam, Amsterdam, 2006
- 37. Positie en expertise van de allochtone politiemedewerker**  
J. Broekhuizen, J. Raven & F.M.H.M. Driessen, Bureau Driessen, Utrecht, 2007
- 38. Lokale politiechefs. Het middenkader van de basispolitiezorg**  
E. J. van der Torre, COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement, Den Haag, 2007
- 39. Niet verschenen**
- 40. Conflict op straat: strijden of mijden? Marokkaanse en Antilliaanse jongeren in interactie met de politie**  
N. Kop, Martin Euwema, m.m.v. H.B. Ferwerda, E. Giebels, W. Olde Nordkamp & P. de Paauw, Politieacademie, Apeldoorn, Universiteit Utrecht, 2007
- 41. Opsporing onder druk**  
C. Liedenbaum & M. Kruijzen, IPIT Instituut voor maatschappelijke veiligheidsvraagstukken, Universiteit Twente, 2008

42. **Symbolen van orde en wanorde. Broken windows policing en de bestrijding van overlast en buurtverval**  
B. van Stokkom, Centrum voor Ethiek, Radboud Universiteit Nijmegen, 2008
43. **Verkeershandhaving: prestaties leveren, problemen aanpakken**  
G. Meershoek & M. Krommendijk, IPIT, Instituut voor maatschappelijke veiligheidsvraagstukken, Universiteit Twente, 2008
44. **De frontlinie van opsporing en handhaving. Stelselmatige bedreigingen door burgers als contrastrategie**  
M.J.G. Jacobs, M.Y. Bruinsma & J.W.M.J. van Poppel, IVA Tilburg, 2008
- 45a. **'Kracht van meer dan geringe betekenis'. Deel A: Politiegeweld in de basispolitiezorg**  
R. Bleijendaal, J. Naeyé, P. Chattellon & G. Drenth, Vrije Universiteit, Amsterdam, 2008
- 45b. **'Kracht van meer dan geringe betekenis'. Deel B: Sturing en toetsing van de politieke geweldsbevoegdheid**  
G. Drenth, J. Naeyé & R. Bleijendaal, Vrije Universiteit, Amsterdam, 2008
- 45c. **Agressie en geweld tegen politiemensen. Beledigen, bedreigen, tegenwerken en vechten**  
J. Naeyé & R. Bleijendaal, Vrije Universiteit, Amsterdam, 2008
- 45d. **Belediging en bedreiging van politiemensen**  
J. Naeyé, m.m.v. M. Bakker & C. Grijsen, Vrije Universiteit Amsterdam, 2009
- 45e. **Uitgangspunten voor politieoptreden in agressie- en geweldssituaties**  
J. Naeyé, Vrije Universiteit Amsterdam, 2010
46. **Wijkagenten en hun dagelijks werk. Een onderzoek naar de uitvoering van gebiedsgebonden politiewerk**  
J. Terpstra, 2008
47. **Bijzonder zijn ze allemaal! Vergelijkend onderzoek naar reguliere en bijzondere opsporing**  
W. Faber, A.A.A. van Nunen & C. la Roi, Faber Organisatievernieuwing, Oss, 2009
48. **Gouden bergen. Een verkennend onderzoek naar Nigeriaanse 419-fraude: achtergronden, dadenkenmerken en aanpak**  
Y.M.M. Schoenmakers, E. de Vries Robbé & A.Ph. van Wijk, Politieacademie, Apeldoorn/Bureau Beke, Arnhem, 2009
49. **Het betwiste politiestel. Een vergelijkend onderzoek naar de ontwikkeling van het politiestel in Nederland, België, Denemarken, Duitsland, Engeland & Wales**  
A. Cachet, A. van Sluis, Th. Jochoms, A. Sey & A. Ringeling, Erasmus Universiteit Rotterdam/Politieacademie, Apeldoorn/Korps landelijke politiediensten, Driebergen, 2009
50. **Leven met bedreiging. Achtergronden bij aangiften van bedreiging van burgers**  
B. Bieleman, W.J.M. de Haan, J.A. Nijboer & N. Tromp, Intraval & Rijksuniversiteit Groningen, 2010

- 51a. Het publieke belang bij private preventie. Een economische analyse van inbraakpreventiebeleid**  
B.A. Vollaard, TILEC/Universiteit van Tilburg, 2009
- 51b. Het effect van langdurige opsluiting van veelplegers op de maatschappelijke veiligheid**  
B.A. Vollaard, TILEC/Universiteit van Tilburg, 2010
- 52. Lokale politiek over politie**  
T.B.W.M. van der Torre-Eilert, H. Bergsma & M.J. van Duin, met medewerking van R. Eilert, LokaleZaken, Rotterdam, 2010
- 53a. Trainen onder stress. Effecten op de schietvaardigheid van politieambtenaren**  
R.R.D. Oudejans, A. Nieuwenhuys & G.P.T. Willemsen, Vrije Universiteit Amsterdam, 2010
- 53b. Schieten of niet schieten? Effecten van stress op schietbeslissingen van politieambtenaren**  
A. Nieuwenhuys, G.P.T. Willemsen & R.R.D. Oudejans, Vrije Universiteit, Amsterdam, 2012
- 53c. Politievaardigheden onder stress. Het optimaliseren van aanhouding en zelfverdediging in de praktijk**  
P.G. Renden, A. Nieuwenhuys, G.P.T. Willemsen & R.R.D. Oudejans, Vrije Universiteit, Amsterdam, 2015
- 53d. Effectief omgaan met acute stress. Effecten van aanleg en trainingservaring op de schietprestatie onder druk**  
A. Landman, A. Nieuwenhuys & R.R.D. Oudejans, Vrije Universiteit, Amsterdam, 2015
- 54. Politie en publiek. Een onderzoek naar de communicatievormen tussen burgers en blauw**  
H.J.G. Beunders, M.D. Abraham, A.G. van Dijk & A.J.E. van Hoek, DSP-groep, Amsterdam/Erasmus Universiteit, Rotterdam, 2011
- 55. Managing collective violence around public events: an international comparison**  
O.M.J. Adang with cooperation from: S.E. Bierman, E.B. Brown, J. Dietermann, C. Putz, M. Schreiber, R. van der Wal, J. Zeitner, Police Science & Research Programme, Apeldoorn, 2011
- 56. Stads- en regioscan in de grootste Brabantse gemeenten. De achtergronden van onveilige GVI-scores**  
B.M.W.A. Beke, E.J. van der Torre, M.J. van Duin, COT, Den Haag; LokaleZaken, Rotterdam & Beke Advies, Arnhem, 2011
- 57. De mythe ontrafeld? Wat we weten over een goed politieleiderschap**  
W. Landman, M. Brussen & F. van der Laan, Twynstra Gudde, Amersfoort, 2011
- 58. Proactief handhaven en gelijk behandelen**  
J. Svensson, H. Sollie & S. Saharso, Vakgroep Maatschappelijke Risico's en Veiligheid, Institute of Governance Studies, Universiteit Twente, Enschede, 2011

- 59a. De sterkte van de arm: feiten en mythes**  
J.H. Haagsma, T.M. Rumke, I. Smits, E. van der Veer & C.J. Wiebrens, Andersson Elffers Felix, Utrecht, 2012
- 59b. Blauw, hier en daar. Onderzoek naar de sterkte van de politie in Nederland, België, Denemarken, Engeland & Wales en Nordrhein-Westfalen**  
J.H. Haagsma, I. Smits, H. Waarsing & C.J. Wiebrens, Andersson Elffers Felix, Utrecht, 2012
- 60. De nachtdienst 'verlicht'**  
M.C.M. Gordijn, Rijksuniversiteit Groningen, 2012
- 61. Opsporing Verzocht. Een quasi-experimentele studie naar de bijdrage van het programma Opsporing Verzocht aan de oplossing van delicten**  
J.G. van Erp, F. van Gastel & H.D. Webbink, Erasmus Universiteit, Rotterdam, 2012
- 62. Jeugdige zedendelinquenten en recidive. Een onderzoek bij jeugdige zedendelinquenten naar de voorspellende waarde van psychiatrische stoornissen en psychosociale problemen voor (zeden)recidive**  
C. Boonmann, L.M.C. Nauta-Jansen, L.A. 't Hart-Kerkhoffs, Th.A.H. Doreleijers & R.R.J.M. Vermeiren, VUmc De Bascule, Duivendrecht, 2012
- 63. Hoe een angstaas een jokkebrok herkent**  
J. Jolij, Rijksuniversiteit Groningen, 2012
- 64. Politie en sociale media. Van hype naar onderbouwde keuzen**  
A. Meijer, S. Grimmelikhuijsen, D. Fictorie, M. Thaens, P. Siep, Universiteit Utrecht, Center for Public Innovation, Rotterdam, 2013
- 65. Wapengebruik. Van inzicht in modus operandi naar een effectieve aanpak**  
M.S. de Vries, Universiteit Twente, Enschede, 2013
- 66. Politieverhalen. Een etnografie van een belangrijk aspect van politieculturen**  
M.J. van Hulst, Tilburg University, Tilburg, 2013
- 67. Recherchebazen. Een empirisch onderzoek naar justitieel politieleiderschap**  
E.J. van der Torre, M.J. van Duin & E. Bervoets, LokaleZaken, Rotterdam, 2013
- 68. Driehoeken: overleg en verhoudingen. Van lokaal tot nationaal**  
E.J. van der Torre & T.B.W.M. van der Torre-Eilert, m.m.v. E. Bervoets & D. Keijzer, LokaleZaken, Rotterdam, 2013
- 69. Overvallen vanuit daderperspectief. Situationele aspecten van gewelddadige, niet-gewelddadige en afgeblazen overvallen**  
W. Bernasco, M.R. Lindegaard & S. Jacques, NSCR, Amsterdam, 2013
- 70. Geweld tegen de politie. De rol van mentale processen van de politieambtenaar**  
L. van Reemst, T. Fischer & B. Zwirs, Erasmus Universiteit, Rotterdam, 2013

71. **Vertrouwen in de politie: trends en verklaringen**  
L. van der Veer, A. van Sluis, S. Van de Walle & A. Ringeling, Erasmus Universiteit, Rotterdam, 2013
72. **Mobiel banditisme. Oost- en Centraal-Europese rondtrekkende criminele groepen in Nederland**  
D. Siegel, i.s.m. R. Koenraadt, D. Lyubenova, N. Sovre & A. Troscianczuk, Universiteit Utrecht, 2013
73. **De ontwikkeling van de criminaliteit van Rotterdamse autochtone en allochtone jongeren van 12 tot 18 jaar. De rol van achterstanden, ouders, normen en vrienden**  
F.M.H.M. Driessen, F. Duursma & J. Broekhuizen, Bureau Driessen, Utrecht, 2014
74. **Speciaal blauw. Verschijningsvormen en overwegingen van specialisatie en despecialisatie binnen de Nederlandse politieorganisatie**  
R.J. Morée, W. Landman & A.C. Bos, Twynstra Gudde, Amersfoort, 2014
75. **Gevangene van het verleden. Crisissituaties na de terugkeer van zedendelinquenten in de samenleving**  
M.H. Boone, H.G. van de Bunt & D. Spiegel, m.m.v. K. van de Ven, Erasmus Universiteit, Rotterdam, Universiteit Utrecht, 2014
76. **Brandstichters onder vuur. Een empirisch onderzoek naar zaken van brandstichting en hun daders**  
L. Dalhuisen & F. Koenraadt, Universiteit Utrecht, 2014
77. **Van stadswacht naar nieuwe gemeentepolitie? Gemeentelijk toezicht en handhaving in de openbare ruimte**  
T. Eikenaar & B. van Stokkom, Radboud Universiteit, Nijmegen, 2014
78. **Politiemensen over het strafrecht**  
J. Kort, M.I. Fedorova & J.B. Terpstra, Radboud Universiteit, Nijmegen, 2014
79. **Kijken, luisteren, lezen. De invloed van beeld, geluid en schrift op het oordeel over verdachtenverhoren**  
M. Malsch, R. Kranendonk, J. de Keijser, H. Elffers, M. Konter & M. de Boer, NSCR, Amsterdam, 2015
80. **De mentale gesteldheid van de familierechercheur. Een onderzoek naar werkgerelateerde stress en secundaire posttraumatische groei binnen een bijzondere groep politieambtenaren**  
L.J.A. Bollen, M.C. Saan, M.J.J. Kunst, B.W.C. Zwirs & K.F. Kuijpers, Universiteit Leiden, 2015
81. **Na de vrijlating. Een exploratieve studie naar recidive en re-integratie van jihadistische ex-gedetineerden**  
D.J. Weggemans & B.A. de Graaf, Universiteit Leiden, Universiteit Utrecht, 2015
82. **Dat heeft iemand anders gedaan! Een studie naar slachtofferschap en modus operandi van identiteitsfraude in Nederland**  
L. Paulissen & J. van Wilsem, Universiteit Leiden, 2015

83. **Demonstratieve kampementen**  
B. Roorda, Rijksuniversiteit Groningen, 2015
84. **Private ordebewaarders bij betogingen**  
B. Roorda, Rijksuniversiteit Groningen, 2015
85. **Spelen met weerbaarheid. Belemmerende patronen en doorbrekende handelingsperspectieven bij het ontwikkelen van basisteams**  
W. Landman, R. Kouwenhoven & M. Brussen, Twynstra Gudde, Amersfoort, 2015
86. **'Onnodige' bureaucratie binnen het basispolitiewerk. Onderzoek naar de achtergronden van een hardnekkig verschijnsel**  
J. Kort & J.B. Terpstra, Radboud Universiteit Nijmegen, 2015
87. **Politie en GHB-problematiek op het platteland**  
T. Nabben & D.J. Korf, Universiteit van Amsterdam, 2016
88. **Basisteams in de Nationale Politie. Organisatie, taakuitvoering en gebiedsgebonden werk**  
J. Terpstra, I. van Duijneveldt, T. Eikenaar, T. Havinga & B. van Stokkom, Radboud Universiteit Nijmegen, 2016
89. **Samen of apart. De invloed van overleg tussen agenten bij het opstellen van het proces-verbaal**  
A. Vredevelde, L. Kesteloo & P.J. van Koppen, Vrije Universiteit Amsterdam, 2016
90. **Overvallen in beeld. Gedrag van daders, slachtoffers en omstanders**  
M.R. Lindegaard, W. Bernasco & T. de Vries, Nederlands Studiecentrum Criminaliteit en Rechtshandhaving, Amsterdam, 2016
91. **Boeven vangen. Een onderzoek naar proactief politieoptreden**  
W. Landman & L. Kleijer-Kool, Twynstra Gudde, Amersfoort, 2016
92. **VVC onder de aandacht. Een onderzoek naar ZSM en de gevolgen voor het politiewerk**  
R. Salet & J. Terpstra, m.m.v. P. Frielink, Radboud Universiteit Nijmegen, 2017
93. **De mogelijke meerwaarde van bodycams voor politiewerk. Een internationaal literatuuronderzoek**  
S. Flight, Sander Flight Onderzoek & Advies, Amsterdam, 2017
94. **Criminele families in Noord-Brabant. Een verkenning van generatie-effecten in de georganiseerde misdaad**  
H. Moors & T. Spapens, EMMA, Den Haag; Tilburg University, Tilburg, 2017
95. **Effectiviteit van het verdachtenverhoor. Een veldstudie naar de relatie tussen verhoortechnieken, de verklaring van verdachten en de aanwezigheid van de advocaat in zware zaken**  
W.J. Verhoeven & E. Duinhof, Erasmus Universiteit, Rotterdam, 2017
96. **Van meerdere markten thuis? Overlap in markten van zware en georganiseerde misdaad en de consequenties voor de opsporing**  
T. Spapens, m.m.v. M. Bruinsma, Tilburg University, Tilburg, 2017

97. **Horen, zien en zwijgen. Opsporing in dorpen en stadsbuurten met een gesloten leefgemeenschap**  
E. Bervoets & M. Bruinsma, Bureau Bervoets, Amersfoort, 2017
98. **Geweld tegen hulpverleners in de psychiatrie. Aard, omvang en aangifte bij de politie**  
J.M. Harte, I. van Houwelingen & M.E. van Leeuwen, Vrije Universiteit, Amsterdam, 2017
99. **Geëiste en opgelegde straffen bij de strafrechtelijke afhandeling van georganiseerde criminaliteit. Rapportage in het kader van de vijfde ronde van de Monitor Georganiseerde Criminaliteit**  
C.G. van Wingerde & H.G. van de Bunt, Erasmus School of Law, Rotterdam, 2017
100. **Doorgroeiers in de misdaad. De criminele carrières en achtergrondkenmerken van jonge daders van een zwaar delict**  
V. van Koppen, V. van der Geest & E.R. Kleemans, Vrije Universiteit, Amsterdam, 2017
101. **Profielen van Nederlandse outlawbikers en Nederlandse outlawbikerclubs**  
A. Blokland, W. van der Leest & M. Soudijn (m.m.v. E. Kleinheerenbrink & I. van Die), Leiden Law School, Leiden, 2017
102. **Verdachten van terrorisme in beeld. Achtergrondkenmerken, 'triggers' en eerdere politiecontacten**  
F. Thijs, E. Rodermond & F. Weerman, Nederlands Studiecentrum Criminaliteit en Rechtshandhaving, Amsterdam, 2018