

Aanpak in kaart

Inzicht in een regionale aanpak van online aangejaagde ordeverstoringen

08-04-2022

mr. Sipke de Vries

Dr. Willem Bantema



Voorwoord

Net als iedereen gebruik ik steeds vaker het internet om te communiceren: WhatsApp, fora en sociale media zijn voor mij – en voor veel andere mensen – niet meer weg te denken uit het dagelijks leven. En dat is fijn. Het is heel makkelijk om contact te houden met familie en vrienden die verder weg wonen en waar ter wereld je ook bent, contact lukt eigenlijk altijd. Maar helaas is er ook een keerzijde aan deze ontwikkeling. Als burgemeester zie ik dat de online wereld wordt misbruikt om de openbare orde en veiligheid in gemeenten te verstoren.

Online uitingen en oproepen leiden steeds vaker tot maatschappelijke onrust. In gemeenteland noemen wij dat ‘online aangejaagde ordeverstoringen’. Het lijkt wel of de Coronacrisis hier nog een extra impuls aan heeft gegeven. Dat gaat op verschillende manieren. De verspreiding van nepnieuws, (gemeentelijke) dienstverlening die stil komt te liggen door een hack of mensen die online radicaliseren en dat offline uiten in lastercampagnes, bekladdingen of brandstichtingen... het nam allemaal toe. De online wereld blijkt onlosmakelijk verbonden met de ‘fysieke’ samenleving. Het is belangrijk dat wij hier voldoende oog voor hebben en het een belangrijke rol geven in onze veiligheidsaanpak.

Maar hoe signaleer je online orde verstoringen op tijd? Wat kan en mag je? Wat is de rol van de verschillende betrokken overheidsorganisaties? En wat kan je doen als je zicht krijgt op een mogelijke verstoring?

Ik ben blij dat de partners van het samenwerkingsverband NH-SV op de dossiers Cybercrime én CTER (polarisatie, radicalisering, extremisme en terrorisme) de noodzaak voelden om te onderzoeken hoe die verwevenheid in de veiligheidspraktijk uitvoering krijgt. En vooral: hoe we daarop kunnen handelen. In het kader van de landelijke Citydeal Lokale Weerbaarheid Cybercrime¹ werkten zij samen met de Thorbecke Academie (NHL Stenden) en het ministerie van Justitie en Veiligheid. Zij onderzochten hoe gemeenten in Noord-Holland (maar ook daarbuiten) zijn omgegaan met online aangejaagde orde verstoringen: hoe hebben zij gehandeld, waar liepen ze tegenaan en wat leren we daarvan? Dit rapport is het resultaat daarvan.

Dit onderzoek is een mooie start, maar er is meer nodig. Wij zetten ons daarvoor in! Door het verder ontwikkelen van handvatten en het toetsen van de juridische mogelijkheden. Maar dit onderzoek is ook een appèl om met voorrang de juiste juridische voorwaarden te creëren. Zodat wij als overheid anno 2022 - waarin de online wereld zo’n grote rol speelt – écht actie kunnen ondernemen bij online aangejaagde openbare orde verstoringen.

Ronald Wortelboer



Burgemeester Stede Broec

Bestuurlijk Ambassadeur Online Orde

¹ De City Deal Lokale Weerbaarheid Cybercrime heeft als doelen om burgers en bedrijven weerbaarder te maken tegen cybercrime. De City Deal wil innovatiekracht van lokale koplopers te bundelen, een koppeling te maken van landelijke initiatieven, kennis te ontwikkelen en zorgen voor bestuurlijke agendering van het thema lokale aanpak cybercrime.

Inhoudsopgave

Samenvatting.....	6
1. Inleiding.....	6
1.1 Aanleiding.....	6
1.2 Doelstelling en vraagstelling.....	7
1.2.1 Verkennende vragenlijsten	8
1.2.2 Focusgroepen	9
1.2.3 Politie.....	9
1.3 Leeswijzer	10
2. Voorbeelden en zicht op online verstoring	11
2.1 Gemeentelijke (online aangejaagde) ordeverstoringen	11
2.1.1 Politie.....	12
2.2 Zicht op verstoring.....	13
2.2.1 Gemeentetaak?	13
2.2.2 Werkwijze	13
2.2.3 Politie.....	14
2.3 Knelpunten en dilemma's bij online signalering	15
2.3.1 Politie.....	16
2.4 Samenwerkingen politie en gemeente	16
3. Bestuurlijke online interventies	18
3.1 Duiding en vertaalslag	18
3.1.1 Werkwijze	18
3.1.2 Bevoegdheid.....	19
3.2 Interventies	20
3.2.1 Inleiding	20
3.2.2 Toegepaste interventies.....	20
3.2.3 Politie.....	21
4. Conclusie	22
4.1 Nieuw terrein.....	22
4.2 Fysiek en reactief.....	23
4.3 Interventies	23
5. Aanbevelingen bij de aanpak online aangejaagde ordeverstoringen	24
5.1 Inleiding	24
5.2 Bereid je voor op online aangejaagde ordeverstoringen.....	24
5.3 Beperk je niet tot fysieke effecten	24
5.4 Ontwikkel visie en beleid op online signalering	25

5.5 Ontwikkel ook online interventies	26
5.6 Maak gebruik van bestaande (juridische) kennis	27
Bronnenlijst	29
Bijlage 1. Vraagstelling verkennende vragenlijsten	30
Bijlage 2. Vraagstelling focusgroepen	31
Bijlage 3. Overzicht focusgroepen	32

Samenvatting

Gemeenten zien al langere tijd dat het aantal online aangejaagde ordeverstoringen toeneemt en zijn zoekende in wat zij mogen en kunnen op het gebied van online signaleren en interveniëren. De onderzoeksgroep Cybersafety van NHL-Stenden Hogeschool heeft in de tweede helft van 2021, in opdracht van Noord Holland Samen Veilig (NHSV), onderzoek gedaan naar online signalering en toegepaste (online) interventies van gemeenten. Het onderzoek is uitgevoerd in de eenheid Noord-Holland en maakt deel uit van de City Deal (Lokale Weerbaarheid Cybercrime). Dit onderzoek is bedoeld om ervaringen bij gemeenten met online aangejaagde ordeverstoringen in kaart te brengen en daarmee de lokale en regionale aanpak van online aangejaagde ordeverstoringen te versterken.

Voor de resultaten is er met een gemêleerd gezelschap van ambtenaren en bestuurders gesproken uit in totaal twaalf gemeenten, waarvan een aantal buiten de eenheid Noord-Holland. Elk van die gemeenten heeft onderhand ervaring met fysieke ordeverstoringen die een online karakter of oorsprong hebben. Elk van die gemeenten lijkt zich nu ook bewust te zijn van de urgentie van deze problematiek. Iedere gemeente (h)erkent knelpunten bij online signalering. Dit kan bijvoorbeeld de wijze van signaleren, de complexiteit van de duiding en inschatting van openbare orde gevolgen van online oproepen zijn, of de samenwerking met de politie. Daarnaast vinden gemeenten de hoeveelheid online platforms en het besloten karakter een knelpunt. Ook merken zij dat er intern een gebrek is aan capaciteit, kennis en ervaring op dit gebied, waardoor gemeenten het gevoel hebben achter de feiten aan te lopen.

(Online) interventies die gemeenten reeds inzetten zijn vooral communicatief, zoals het reageren op een online conversatie of het communiceren over een ordeverstoring waarvan de gemeente op de hoogte is. Ook maakten enkele burgemeesters online en fysiek afspraken met inwoners van de eigen gemeente, bijvoorbeeld in stopgesprekken met online aanjagers. Daarnaast zijn er enkele gevallen geweest waarin de burgemeester uitgenodigd werd om tijdelijk deel te nemen aan WhatsApp-groepen om op te hoogte te worden gehouden over ontwikkelingen op een bepaalde plek.

De aanpak van online aangejaagde ordeverstoringen is in veel gevallen fysiek en reactief. Gemeenten zetten pas na of tijdens een fysieke ordeverstoring hun interventies in (al staan in de rapportage een aantal mooie uitzonderingen!). Gemeenten lijken daarnaast terughoudend te zijn met het

toepassen van online interventies. Ook wordt de aanpak van de online aangejaagde ordeverstoringen in veel gemeenten niet geëvalueerd.

Hoewel de gemeenten nu ervaring hebben met online aangejaagde ordeverstoringen is een waarschuwing gepast: het stopt hier niet. Gemeenten moeten adaptief zijn en actief jurisprudentie en casuïstiek volgen, om mee te kunnen bewegen met de maatschappelijke ontwikkelingen. Er wordt dus aan de gemeenten aangeraden om een transitie te maken van reactief naar meer preventief. Dit vraagt om een nieuwe benadering en werkwijze.

Gemeenten wordt geadviseerd om visie en beleid te ontwikkelen rondom online signalering, te meer doordat enkele gemeenten vooralsnog volledig lijken te leunen op de online signalerings-bevoegdheden van de politie. Dit beleid moet duidelijke afspraken bevatten over wie wat wanneer doet en met welke middelen. Ook kunnen gemeenten onderling meer samenwerken en kennis uitwisselen over zowel signalering als toegepaste interventies. Tijdens dit onderzoek kwam in de media naar voren dat er gemeenten zijn die experimentele juridische interventies inzetten, zoals een 'online gebiedsverbod'. Wanneer deze nieuwe routes juridisch standhouden, is dit een belangrijke uitbreiding van de gemeentelijke interventiemogelijkheden.

Tot slot heeft NHSV mede op basis van én gedurende dit onderzoek een interventiekaart ontwikkeld: een inzichtelijke weergave van interventies die gemeenten kunnen toepassen bij online aangejaagde ordeverstoringen. Daarnaast heeft NHSV een handreiking gemaakt die kan helpen bij online signalering. Dit is een mooie eerste stap voor beleidsontwikkeling in de eenheid Noord-Holland.



1. Inleiding

1.1 Aanleiding

De afgelopen jaren zijn er tal van online aangejaagde incidenten geweest die meerdere gemeenten in verlegenheid hebben gebracht. Zo waren er in diverse steden avondklokrellen en zijn er op veel verschillende plekken illegale feesten georganiseerd. Naast de incidenten die bekend zijn geworden doordat zij zich hebben gemanifesteerd in het fysieke publieke domein, is te verwachten dat dit het topje van de ijsberg is, want niet alle mogelijke orde versturende onlineactiviteiten leiden direct tot een zichtbaar fysiek effect. Dit verklaart ook waarom er vanuit gemeenten behoefte is aan zicht op online aangejaagde ordeverstoringen en inzicht in interventiemogelijkheden.

Noord-Holland Samen Veilig (NHSV) speelt in op deze behoefte en vervult een voortrekkersrol in de regio en het land. NHSV heeft aan de onderzoeksgroep Cybersafety van NHL Stenden Hogeschool gevraagd om in kaart te brengen welke incidenten zich recentelijk² hebben voorgedaan en hoe de regionale gemeentelijke aanpak van online aangejaagde ordeverstoringen eruitziet. Deze aanpak omvat ook de wijze waarop gemeenten online signaleren. De onderzoeksgroep Cybersafety heeft diverse onderzoeken op dit terrein uitgevoerd.³

Doel van dit onderzoek is om in kaart te brengen welke interventies binnen de eenheid zijn ingezet om online aangejaagde ordeverstoringen aan te pakken en bij te dragen aan een interventiekaart. De interventiekaart is een grafisch overzicht van de (online) interventies uit dit onderzoek en elders ingezette interventies.

(NHSV) is een samenwerkingsverband van 34 gemeenten,⁴ politie en het Openbaar Ministerie binnen de eenheid Noord-Holland. NHSV ziet dat criminaliteit niet bij gemeentegrenzen stopt, en dat veiligheidsopgaven complex, divers en veranderlijk zijn. Daarom zet NHSV in op een effectieve samenwerking om lokale problemen in een regionale context te bekijken en aan te pakken. NHSV ziet ook het belang van het signaleren van online aangejaagde ordeverstoringen en de (online) interventies die hiermee gepaard gaan en wil hierin de integrale partijen en in het bijzonder gemeenten ondersteunen in dit complexe vraagstuk. Deze rapportage omvat een regionaal onderzoek waarin een gehele cyclus wordt doorlopen vanaf het moment dat het online signaal wordt opgemerkt tot de inzet van een daadwerkelijke interventie.

Dit onderzoek is gefinancierd vanuit de City Deal Lokale weerbaarheid en cybercrime. Bij de City Deal zijn meerdere ministeries, verschillende veiligheidsorganisaties en kennisinstellingen betrokken met als doel de cyberweerbaarheid onder burgers en bedrijven te vergroten met verschillende lokale projecten. Eerder richtte deze City Deal (start 2020) zich uitsluitend op de weerbaarheid tegen cybercrime en gedigitaliseerde criminaliteit maar onder andere door recent onderzoek (Bantema e.a. 2020) en maatschappelijke ontwikkelingen werden 'online aangejaagde ordeverstoringen' in verschillende beleidsnotities benoemd als een mogelijke vierde route waar gemeenten mee aan de slag moeten gaan naast 'eigen huis op orde' (1), 'cybercrisis en -incidenten' (2) en 'cybercrime en gedigitaliseerde criminaliteit' (3) (zie ook cyberwegaanpak CCV). Noord-Holland

² Het onderzoek is uitgevoerd in de tweede helft van 2021. De vermelde online aangejaagde ordeverstoringen zijn echter ook van de jaren daarvoor.

³ Zie onder andere Bantema e.a. 2020 en Bantema e.a. 2021.

⁴ Per 01-01-2022 telt de provincie Noord-Holland 32 gemeenten, maar in de verwerking van deze rapportage waren dat 34. Vandaar dat voor deze rapportage is gekozen voor 34 gemeenten.

Samen Veilig vervulde een voortrekkersrol door op basis van bestuurlijk draagvlak in de regio met het project 'Online orde' toe te treden tot de City Deal om onderzoek te laten doen binnen hun eigen regio. In combinatie met de Covid-19 crisis heeft dit er vervolgens aan bijgedragen dat de nieuwe cyberwegenkaart niet uit drie, maar uit vier routes bestaat⁵ en dat bij de nieuwe project uitvraag van het CCV die eind 2021 bekend werd gemaakt gemeenten naast projecten op het gebied van cyberweerbaarheid gemeenten ook uitgenodigd werden om innovatieve projecten in te dienen op het terrein van de aanpak van online aangejaagde ordeverstoringen.

Het huidige onderzoek gaat vooral in op niet-juridische interventies, maar op moment van schrijven zijn er ook op het juridische vlak interessante ontwikkelingen. Zo zijn er in de gemeente Utrecht en gemeente Haarlem een preventieve last onder dwangsom opgelegd tegen online opruiing die in veel media zijn vermeld als een eerste 'digitaal gebiedsverbod'. Een andere opzienbarende zaak betrof de situatie in Bodegraven, waarbij online verspreiders van complottheorieën zijn vervolgd en onder andere berichten van sociale media moesten verwijderd van de rechter. Tevens zijn er ook andere niet-juridische interventies naar voren gekomen in de media. Te denken valt aan het 'koffiedrinken' in Leiden. Als reactie op deze verkapte oproep om onaangekondigd te demonstreren is de burgemeester samen met enkele collega's ter plekke koffie gaan uitdelen met als doel te de-escaleren, dat werkte goed in dat specifieke geval.

1.2 Doelstelling en vraagstelling

Het belangrijkste doel van dit onderzoek is het verzamelen van (lokale) interventies en de wijze waarop gemeenten online signalen in kaart brengen en of verzamelen binnen de politie-eenheid Noord-Holland. Naast aandacht voor (nieuwe) gemeentelijke ervaringen op het gebied van interventies en online signalen is er ook aandacht voor de kennis en opvattingen van gemeentelijke stakeholders op dat gebied. Met de mede op het onderzoek gebaseerde interventiekaart kunnen gemeenten sneller schakelen en mogelijk online aangejaagde ordeverstoringen beter aanpakken. Het onderzoek is gericht op het vergroten van (praktisch) handelingsperspectief bij concrete incidenten. Ook online signalering (waaronder ethische aspecten)⁶ maakt deel uit van het onderzoek omdat een goede online informatiepositie noodzakelijk is voor het kunnen plegen van interventies. Om handvatten aan dit onderzoek te geven worden er gebruik gemaakt van de volgende hoofdvraag:

Welke interventies worden binnen (Noord-Hollandse) gemeenten ingezet om online aangejaagde ordeverstoringen aan te kunnen pakken?

Om de hoofdvraag te kunnen beantwoorden zijn de volgende deelvragen opgesteld:

- 1) Welke lokale voorbeelden van online aangejaagde ordeverstoringen hebben zich voorgedaan bij de onderzochte gemeenten?
- 2) Hoe verkrijgen gemeenten zicht op online aangejaagde ordeverstoringen en wat zijn overwegingen/knelpunten daarbij?
- 3) Hoe wordt online informatie vertaald in bestuurlijke acties?
- 4) Met welke (online) interventies wordt opgetreden tegen online aangejaagde ordeverstoringen en wat zijn overwegingen/knelpunten daarbij?

⁵ <https://hetccv.nl/onderwerpen/cybercrime/cyberweerbaarheid-gemeenten/>

⁶ Dit aspect komt beperkt aan bod in dit onderzoek en is, op verzoek, verder intern uitgewerkt door NHSV.

1.2.1 Verkennende vragenlijsten

Het onderzoek is gebaseerd op een korte online vragenlijst (intake) en focusgroepen met gemeentelijke stakeholders en politie. Het onderzoek is gestart met een verkennende online vragenlijst. Deze vragenlijst heeft bijgedragen aan het interviewprotocol voor de focusgroepen. De online vragenlijst is in samenwerking met NHSV naar alle aangesloten gemeenten gestuurd. Dit leidde tot een respons van 22 ingevulde vragenlijsten. De respondenten kwamen uit verschillende gemeenten, maar doordat de anonimiteit van de respondenten gegarandeerd is, is niet te zeggen hoeveel unieke gemeenten er hebben gereageerd op de verkennende vragenlijst.

De online vragenlijst bestond uit twee delen:⁷

- 1) Een aantal vragen als 'Voor welke afdeling werkt u?' 'Welke voorbeelden van mogelijke aangejaagde ordeverstoringen hebben plaatsgevonden of vinden plaats binnen uw gemeente?' 'Weet u welke bestuurlijke interventies uw gemeente kan inzetten wanneer het gaat om online aangejaagde ordeverstoringen?'
- 2) Een aantal stellingen om het een en ander op te roepen zoals: 'Gemeenten zouden meer online moeten interveniëren', 'Ik weet wat ik wel en niet mag doen bij het online signaleren van online aangejaagde ordeverstoringen' en 'Ik vind dat gemeenten te weinig bestuurlijke interventiemogelijkheden hebben als het gaat om het aanpakken van online aangejaagde ordeverstoringen.'

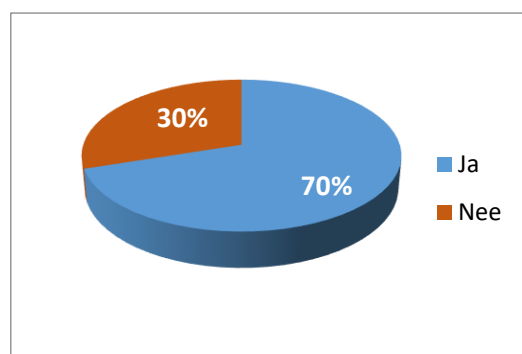
De verkennende vragenlijst had als doel om een beter beeld te krijgen van de soorten online aangejaagde ordeverstoringen (casuïstiek) die binnen de gemeenten spelen. Ook was de intentie om scherp(er) te krijgen welke (gemeentelijke) afdelingen en partijen betrokken zijn bij online aangejaagde ordeverstoringen en of men op de hoogte was van de bestuurlijke mogelijkheden rondom dit thema. Aan het slot van de vragenlijst is aan respondenten gevraagd contactgegevens achter te laten voor deelname aan een focusgroep. Voor die gemeenten was hun deelname aan de vragenlijst niet anoniem, al zijn hun gegevens in deze rapportage volledig anoniem verwerkt.

Respons vragenlijst

Van de 22 reacties op de online vragenlijst zijn er 19 afkomstig van respondenten die werkzaam zijn bij de afdeling Openbare Orde en Veiligheid,⁸ één vertegenwoordiger vanuit de afdeling Juridische Zaken, één vertegenwoordiger vanuit de afdeling Communicatie en één vertegenwoordiger uit het Samenlevingsdomein.

Uit figuur 1 blijkt dat de meeste respondenten aangeven dat hun afdeling, in dit geval dus vaak respondenten die werkzaam zijn bij een afdeling OOV, online ordeverstoringen in de gaten houdt.

Daarnaast is gevraagd bij welke andere afdelingen op handen zijnde online ordeverstoringen in de gaten worden gehouden. Uit de gegeven antwoorden blijkt dat



Figuur 1: Houdt uw afdeling online aangejaagde ordeverstoringen in de gaten? (N=22)

⁷ Zie voor een volledige lijst van de vragen bijlage 1: 'Vraagstelling online vragenlijst'.

⁸ Niet iedere gemeente heeft een afdeling precies onder deze naam, het kan ook een net iets andere benaming zijn. In dit onderzoek wordt gemakshalve gesproken over 'de' afdeling OOV.

naast de afdeling OOV met name Communicatie een actieve bijdrage levert aan de online signalering.

1.2.2 Focusgroepen

In de focusgroepen is een onderscheid gemaakt in drie onderwerpen,⁹ te weten:

- 1) Voorbeelden van incidenten
- 2) Weging en duiding van online signalen
- 3) Online interventies

In totaal zijn er dertien focusgroepen geweest, twaalf met gemeenten en een met alleen politie uit de eenheid Noord-Holland.¹⁰ Van de twaalf gemeenten behoren er acht tot de eenheid Noord-Holland en daarmee tot het samenwerkingsverband van NHSV. Op basis van de hoeveelheid gevoerde focusgroepen kunnen de resultaten daarom niet gegeneraliseerd worden voor alle bij NHSV aangesloten gemeenten. Wel kunnen er uit de gevoerde gesprekken leerpunten voor alle gemeenten worden gehaald.

Bij het plannen van de focusgroep is aan de contactpersonen van de gemeenten gevraagd om een zo breed mogelijk pallet aan medewerkers, die op wat voor manier dan ook betrokken zijn bij online aangejaagde ordeverstoringen, aan te laten sluiten. Tabel 1 geeft een overzicht van de verscheidenheid aan functionarissen die bij de verschillende focusgroepen aanwezig waren. Geconcludeerd kan worden dat er, naast burgemeesters, een breed scala aan verschillende medewerkers aanwezig was bij de focusgroepen en dat hierdoor vanuit verschillende perspectieven naar de casuïstiek is gekeken. Het verschilde per focusgroep hoeveel personen aanwezig waren. Dit varieerde van twee tot acht gemeentelijke vertegenwoordigers. De vertegenwoordiging van de gemeenten was overwegend ambtelijk en in enkele gevallen óók bestuurlijk.

Tabel 1 - Overzicht deelnemende functionarissen focusgroepen

Burgemeesters	Jongerenwerkers	Coördinatoren Boa's
Juristen	Beleidsmedewerkers- en adviseurs Openbare Orde & Veiligheid (of Integrale veiligheid)	Beleidsmedewerkers- en adviseurs Jeugd & Veiligheid
Stafmedewerkers B&W	Stedelijk werkers	Programmamedewerkers radicalisering
Informatiespecialisten (ondermijning)	Communicatie(adviseurs)	Functionarissen Gegevensbescherming

1.2.3 Politie

In de gesprekken met de gemeenten is er ook gesproken over de samenwerking met de politie. Op de inhoud van die samenwerking wordt in hoofdstuk 2.4 ingegaan. Naast de focusgroepen met de gemeenten is er in overleg met NHSV een afzonderlijke focusgroep met de politie geweest. Deze

⁹ Zie voor een volledige lijst bijlage 2: 'Vraagstelling focusgroepen'.

¹⁰ Voor een volledige lijst van deelnemende gemeenten wordt verwezen naar bijlage 3: 'Overzicht focusgroepen'. De gemeenten zijn anoniem verwerkt in de rapportage.

focusgroep was met drie digitale wijkagenten en een politiecoördinator digitalisering in de politie-eenheid Noord-Holland.

De functie 'digitale wijkagent' behoeft enige uitleg. Een digitale wijkagent heeft net als een 'gewone' wijkagent een wijk, maar heeft deze wijk óók digitaal. Het digitaal aanwezig zijn is een extra taak, maar hij of zij voert ook normale taken uit in de fysieke leefwereld. De wijk omvat in het geval van de digitale wijkagent vaak het hele basisteam. De hoofdtaak van de digitale wijkagent bestaat uit het online aanwezig zijn, het online waarnemen en het online signaleren.

De digitale wijkagent denkt daarnaast mee over de digitalisering binnen het basisteam. Het gaat hier bijvoorbeeld om het bevorderen van de digitale vaardigheid van de collega's, kennis over internet, omgaan met systemen etc. Ook neemt de digitale wijkagent het digitale deel van het onderzoek voor zijn rekening. De digitale component is een aanvulling op het reguliere politieonderzoek. De digitale wijkagent kijkt bijvoorbeeld online naar individuele personen en online informatie voor lopende onderzoeken.

1.3 Leeswijzer

In hoofdstuk twee worden gemeentelijke voorbeelden van online aangejaagde ordeverstoringen in beeld gebracht. Ook wordt gekeken op welke wijze en in welke mate de gemeenten zicht hebben op de online aangejaagde ordeverstoringen. Daarnaast komen knelpunten en dilemma's bij online signalering aan bod in hoofdstuk twee. In hoofdstuk drie wordt de werkwijze van gemeenten besproken, alvorens de daadwerkelijke online interventies worden besproken. Daarna volgen in hoofdstuk vier de conclusie, discussie en aanbevelingen. In hoofdstuk vijf wordt een aantal aanbevelingen gedaan om de aanpak van online aangejaagde ordeverstoringen nog verder te versterken.

2. Voorbeelden en zicht op online verstoring

In hoofdstuk twee wordt ingegaan op de lokale voorbeelden van online aangejaagde ordeverstoringen (gebaseerd op deelvraag 1) en op de wijze waarop gemeenten zicht krijgen op online aangejaagde ordeverstoringen en overwegingen en knelpunten daarbij (gebaseerd op deelvraag 2).

2.1 Gemeentelijke (online aangejaagde) ordeverstoringen

Door de Coronacrisis en de daarmee samenhangende maatregelen is de hoeveelheid online aangejaagde ordeverstoringen in een stroomversnelling geraakt. Nieuw zijn de online aangejaagde ordeverstoringen echter niet. Er zijn oudere, bekende voorbeelden zoals Project X Haren en voorbeelden van demonstraties die uit de hand liepen. Echter in Coronatijd waren en zijn bijeenkomsten vanwege het virus vaak niet toegestaan. In de focusgroepen kwam naar voren dat als gevolg daarvan plaatselijke evenementen als dorpskermissen die ieder jaar in een gemeente werden gehouden niet konden doorgaan, mocht er rond de jaarwisseling geen vuurwerk door particulieren worden afgestoken en was er ontevredenheid over het door de overheid gevoerde beleid. Deze voorbeelden resulteerden vaak in (illegale) protestacties.

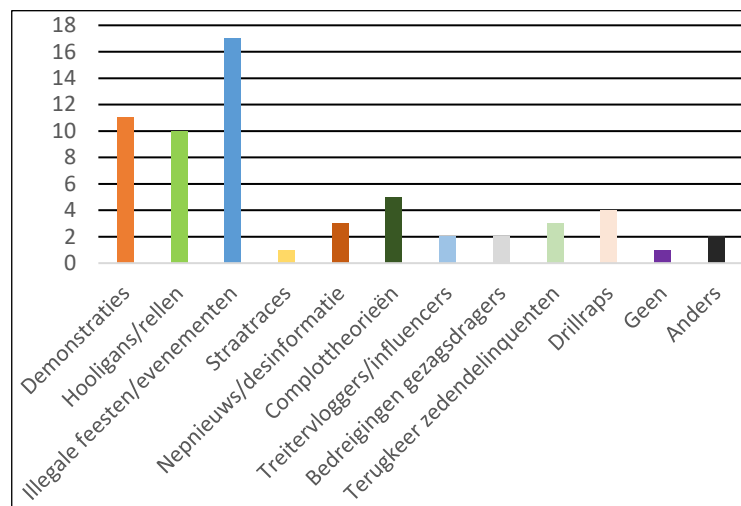
Figuur 2 geeft een totaaloverzicht van incidenten die zijn genoemd door de gemeenten in de vragenlijst. Daaruit blijkt dat de meeste voorbeelden gaan over illegale feesten en evenementen, gerelateerd aan hooligans of rellen en (niet aangemelde) demonstraties.

Vrijwel iedere deelnemende gemeente (zowel via de vragenlijst als in de focusgroep) gaf aan ervaring te hebben met oproepen tot (illegale) rellen in verband met het gevoerde overheidsbeleid, bijvoorbeeld met

betrekking tot het vuurwerkverbod of de Coronamaatregelen. Als het al niet resulteerde in een daadwerkelijke ordeverstoring was er vaak wel de dreiging dat er iets kón gebeuren. Aanvullende dreigingen die in de focusgroepen werden genoemd gingen bijvoorbeeld over online oproepen om alsnog naar een afgelast evenement te gaan om te komen relschoppen.

Wat past bij die toename in incidenten is dat de gesproken gemeenten zagen dat burgers in Coronatijd erachter kwamen dat zij zich online gemakkelijk(er) konden organiseren en dat er daardoor veel (illegale) fysieke evenementen online werden geïnitieerd.

Andere veel genoemde online aangejaagde ordeverstoringen omvatten incidenten rondom illegale feesten, de zwarte pietendiscussie en demonstraties van partijen als *Defend*, boerenorganisaties en *Black Lives Matter*. Normaliter konden deze demonstraties al leiden tot onrust, maar in Coronatijd waren deze evenementen vaak niet toegestaan. Mede daardoor leidden dergelijke demonstraties de afgelopen twee jaren regelmatig tot situaties waar het uit de hand liep.



Figuur 2: Voorbeelden gemeentelijke online aangejaagde ordeverstoringen (meerdere antwoorden per gemeente mogelijk)

Een aantal grotere gemeenten in de eenheid Noord-Holland (en daarbuiten) hebben te maken met het fenomeen *drillrap*. Uit de focusgroepen kwam naar voren dat hier vaak een hele online geschiedenis aan vooraf gaat. De YouTube-video's die veel mensen kennen zijn vaak een resultaat van onderlinge ruzies die al langer gaande zijn. Afkomst, stad, wijk en andere verschillen zijn aanjagers voor de video's waarin de (veelal) jongeren elkaar uitdagen en bedreigen. In enkele gevallen leidde dit tot steekpartijen en andere fysieke incidenten.

Ook de komst van een religieuze schoolinstelling kan leiden tot online onrust en sentimenten. Uit een focusgroep kwam naar voren dat dit niet leidde tot fysieke incidenten, maar dat er wel sprake was van online dreiging. Hetzelfde doet zich voor rondom zogenaamde *pedohunters* die op zoek gaan naar (vermeende) pedofielen die zich vestigen in een gemeente en bij incidenten met treitervloggers.

De verspreiding van desinformatie is een ander vaker gehoord voorbeeld van een online aangejaagde ordeverstoring. Dit blijkt uit zowel figuur 2 als uit de focusgroepen. In Coronatijd zagen gemeenten een toename in het verspreiden van desinformatie, zoals complottheorieën. Daarnaast hadden enkele gemeenten uit de focusgroepen ervaringen met gemeentebestuurders die ongefundeerd werden beschuldigd door bijvoorbeeld foto's te *faken* zodat er hachelijke situaties ontstonden. Daarnaast is het voorgekomen dat gemeentebestuurders in verband zijn gebracht met kinderporno, terwijl daar geen enkel bewijs voor was.

Bij een aantal gesprekken met gemeenten werd duidelijk, dat men de kans dat online aangejaagde ordeverstoringen in hun gemeenten voorkomen, heel reëel acht. Een ambtenaar in een focusgroep zei bijvoorbeeld: 'De vraag voor de gemeente is niet óf, maar wanneer het gebeurt'. Enkele gemeenten bevestigden deze uitspraak, maar niet iedere gemeente. In enkele gevallen is het tot dusverre beperkt gebleven tot een eenmalige grote gebeurtenis.

2.1.1 Politie

In de focusgroep met de politie wordt bevestigd dat het aantal online aangejaagde ordeverstoringen door Corona is toegenomen. Eén van de door de politie genoemde voorbeelden ontstond in een gemeente waar bij een kleine demonstratie fysiek slechts een tiental mensen aanwezig was, maar via een *Livestream* een paar duizend man meekeek. Een ander genoemd voorbeeld betrof rellen in een aantal buurgemeenten van de betreffende gemeenten, waarbij de kans reëel werd geacht dat het ook in de eigen gemeente kon gebeuren.

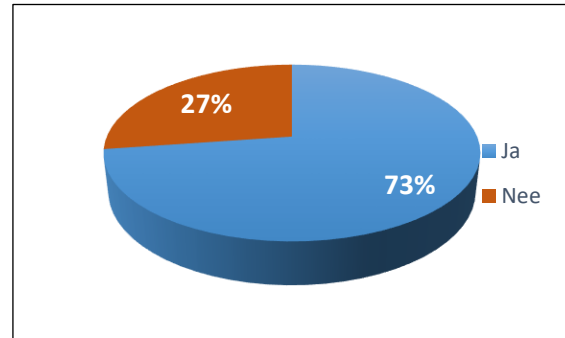
Een concreet voorbeeld van die dreiging rondom rellen en/of feesten was een online aangejaagde ordeverstoring die door een digitale wijkagent werd gesignaleerd. Dit betrof een situatie in Coronatijd waar verschillende WhatsAppgroepen werden opgericht van enkele honderden mensen. In die groepen werden oproepen geplaatst om (illegaal) feest te vieren op een specifieke plek. De digitale wijkagent is online gaan zoeken naar mogelijke aanwijzingen voor dat specifieke feest, maar werd uiteindelijk offline door inwoners van de eigen gemeenten erop gewezen wanneer en waar het feest zou plaatsvinden. Uiteindelijk gebeurde er deze keer niets, doordat de politie en de gemeente al op de hoogte waren en dit communiceerden naar de personen die naar het feest wilden komen.

In deze paragraaf zijn enkele gemeentelijke voorbeelden naar voren gekomen met betrekking tot wat deze gemeenten online zoal signaleren. In de volgende paragraaf is gekeken naar de wijze waarop gemeenten deze signalen ontvangen en hoe zij daarmee omgaan.

2.2 Zicht op verstoring

2.2.1 Gemeentetaak?

De deelnemende gemeenten – zowel in de focusgroepen als in de vragenlijst - zien online signalering in ieder geval deels als een gemeentetaak, waarbij volgens hen de discussie moet worden gevoerd over hoe dat moet gebeuren. Het overgrote deel van de gemeenten wil dat hun gemeente meer aandacht aan online signalering besteedt (zie figuur 3). Dit werd in een aantal focusgroepen bevestigd. Zo werd in een focusgroep gezegd: ‘De online en fysieke wereld zijn tegenwoordig zo met elkaar verweven dat de gemeente niet om het online aspect heen kan’. In een andere focusgroep: ‘Als gemeente wil je weten wat er speelt, dan zit er voor ons geen onderscheid tussen de online en fysieke wereld’.



Figuur 3: Mijn gemeente zou meer aandacht moeten besteden aan online signalering (N=22)

Een onderliggende vraag bij de taakstelling is de online-informatiepositie en de vraag bij wie het zwaartepunt zou moeten liggen: bij de politie of bij een gemeente? Iemand uit een focusgroep: ‘Indien een gemeente online meekijkt, kan het al snel een pottenkijker-idee’ worden.’ Bij open groepen valt het nog mee volgens de gesproken gemeenten, maar bij besloten groepen zien de gemeenten dat zij al snel op een hellend vlak kunnen komen. Enkele deelnemende gemeenten geven aan dat er meer legitimiteit en begrip voor online signalering vanuit de samenleving lijkt te zijn als zij vanuit een openbare ordeperspectief acteren.

In een andere focusgroep gaf een burgemeester aan dat zijn of haar gemeente juist veel doet aan de signaleringskant, maar dat dat minder zichtbaar is dan daadwerkelijke (fysieke) gebeurtenissen: ‘Je krijgt als gemeente geregeld het verwijt dat je te weinig doet op het gebied van online openbare orde, terwijl je verschrikkelijk veel aan de voorkant doet, waardoor veel al voorkomen wordt. Dit is minder meetbaar.’ Dit kunnen bijvoorbeeld signalen zijn waar al iets mee gedaan wordt voordat het groter wordt, of het simpelweg kennis nemen van mogelijke ordeverstoringen.

2.2.2 Werkwijze

Iedere gemeente in dit onderzoek gebruikt een programma (of soms meerdere) om op trefwoorden te zoeken in (open) online kanalen. Dit kan OBI4wan zijn, of Coosto, of een vergelijkbaar programma. De leverancier van een programma levert zoektermen aan die de gemeenten (vaak de Afdelingen Communicatie en OOV) kunnen aanvullen met eigen terminologie, maar niet iedere gemeente doet dit. Vrijwel altijd is het de Afdeling Communicatie die het programma in beheer heeft. Uit het programma worden rapportages gedraaid, op basis van de zoektermen. Deze rapportages komen vervolgens bij een of meer afdelingen terecht. Welke afdelingen dit zijn, verschilt per gemeente.

Het komt ook voor dat de politie een gemeente wijst op online spanningen, of vraagt aan een gemeente om die online spanningen in de gaten te houden. Ook ambtenaren uit de gemeente zelf signaleren, bijvoorbeeld doordat zij in de sociale-mediagroepen van die gemeente zitten. Dit gebeurt dan als burger, want in die hoedanigheid nemen zij ook deel aan hun ‘eigen’ gemeentelijke sociale media.

Gemeentelijke accounts worden in enkele gemeenten gebruikt om in open kanalen te zoeken, of zijn aangesloten bij gemeentelijke Facebookgroepen (als: Je bent ‘plaatsnaam’ als’). De gemeenten die

hiervoor kiezen doen dit mede doordat OBI4wan niet in dergelijke kanalen of groepen kan kijken. De ondervraagde gemeenten zijn terughoudend bij het signaleren in besloten groepen en fora, ondanks dat wordt aangegeven dat dit zo nu en dan gewenst is. Zo zei een gemeentefunctionaris: 'We zouden dat soms wel willen, maar dan moet er eerst een juridisch kader voor komen, of een protocol.' De gesproken gemeenten zijn tevens terughoudend in het gebruikmaken van nepaccounts. In één focusgroep is aangegeven dat dit alleen in heel uitzonderlijke gevallen een optie is.

De respondenten uit de focusgroepen geven aan dat er niet specifiek wordt gevolgd op personen of groepen. Vrijwel iedere gemeente ziet het zoeken en/of achterhalen van een specifiek persoon als een echte politietaak. Een deel van de gesproken gemeenten zoekt wel op trefwoorden, trends en sentimenten.

De meest concrete signalen komen in veel gevallen binnen via oplettende inwoners uit de gemeenten. Gemeenten zien daar ook kansen: 'We willen actief inzetten op de inwoners van de eigen gemeente, burgers zijn de ogen en oren van de gemeenschap.' Voorbeelden waarbij dit gewerkt heeft zijn rellen waar ouders aan een gemeente doorgaven dat hun kind hierover vertelde of schoolleiding die aangaf dat het op die betreffende school over vrijwel niets anders ging dan opkomende rellen. Stelliger zeggen enkele gemeenten: 'Indien signalen niet opgemerkt worden, dan komt dat door een onderliggend probleem: moeilijk contact tussen gemeente en jongeren.'

Tot slot volgen enkele aanvullende citaten uit de focusgroepen over de signalering van online aangejaagde ordeverstoringen. Een medewerker van de afdeling OOV: 'Zodra er ergens landelijk onrust over ontstaat, kijken wij of dit ook in de eigen gemeente terecht kan komen, actualiteiten worden dus actief in de gaten gehouden.' Deze werkwijze wordt door diverse gemeenten bevestigd.

In een andere focusgroep werd door een gemeenteambtenaar gezegd: 'Grotere online aangejaagde ordeverstoringen mis je als gemeente vrijwel niet, doordat er van heel veel kanten signalen kunnen worden opgevangen. Kleinere incidenten worden echter sneller gemist, doordat er minder inwoners uit de gemeente bij betrokken zijn.'

Niet iedere gemeente herkent dit in dezelfde mate, maar in een focusgroep gaf een ambtenaar aan: 'Als gemeente leun je voor een groot gedeelte op de politie. De politie heeft op het gebied van online signalering meer capaciteit en kan frequenter en stelselmatiger kijken binnen de online-wereld.'

2.2.3 Politie

In de focusgroep met de politie komt naar voren dat er geen gebruik wordt gemaakt van vaste trefwoorden om online te signaleren. Wel wordt gekeken uit welke hoek van de samenleving een signaal komt en wat voor reacties er onder een sociale mediaoproep geplaatst worden waardoor de sfeer gepeild kan worden. 'In sommige gevallen weet een digitale wijkagent al dat als een signaal uit hoek X komt er een grote kans is dat Y gebeurt.'

Het duiden en interpreteren van een signaal gebeurt op basis van ervaring en onderling vertrouwen. De politiecoördinator: 'Digitale wijkagenten vertrouwen elkaar blindelings, wat het gemakkelijker maakt om gericht te signaleren.' Het onderlinge vertrouwen om een online signaal meteen serieus te nemen, dat er bij de politie dus is, is er in de relatie tussen politie en gemeente nog niet altijd. Dat komt simpelweg door een verschil in expertise en ervaring op het gebied van online aangejaagde ordeverstoringen. Waar digitale wijkagenten gespecialiseerd zijn, is online signalering voor gemeenten vaak een nieuwe taak die bovenop het 'standaardtakenpakket' komt. Een door de politie opgevangen

online aangejaagde ordeverstoring wordt vrijwel altijd gedeeld met de gemeente in kwestie ter kennisgeving. Ook wordt er soms gezamenlijk gesignaleerd.

Waar gemeenten besloten groepen mijden, gaan digitale wijkagenten daar soms wel in. Het binnentreden van een besloten groep is iedere keer een afweging voor de politie. De agenten in de focusgroep gaven aan in principe niet tot besloten groepen toe te treden, maar dat het in incidentele gevallen wel wordt gedaan. Zo zei een agent: 'Wanneer je kennis krijgt van een groep die binnen vijf minuten uit tweehonderd mensen bestaat, dan weet je dat er waarschijnlijk iets gaat gebeuren. De politie lift dan mee, wanneer dat kan en als nodig wordt gezien.' De politie merkt dat organisatoren van dergelijke groepen hierop inspelen door met zeer kleine groepen te werken: 'In die gevallen heeft men het gelijk door als er een onbekende in zit.'

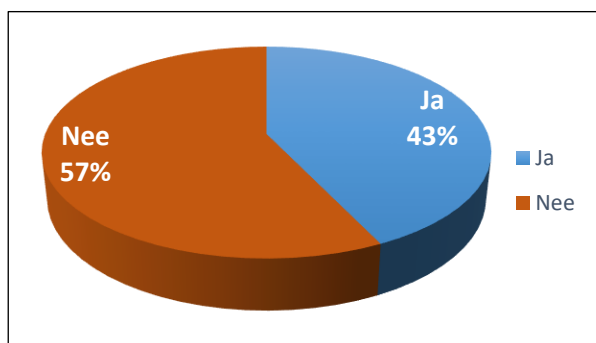
De digitale wijkagenten uit de focusgroep zouden graag willen zien dat de gemeenten meer zouden kunnen doen aan de signaleringskant, een agent zei: 'Natuurlijk zou het mooi zijn als de gemeente het online signaleren óók zelf doet, maar dat zie ik vooralsnog niet gebeuren'.

2.3 Knelpunten en dilemma's bij online signalering

Uit de focusgroepen komen diverse knelpunten en dilemma's rondom online signalering ter sprake. Een van de aangedragen knelpunten uit de focusgroepen betreft een gebrek aan kennis, ervaring en kunde rondom online aangejaagde ordeverstoringen. De gemeenten zien dit als een relatief nieuw fenomeen en de mogelijkheden die de online wereld biedt is door de gemeenten (vooralsnog) niet bij te houden. Enkele gemeenten zijn zelf aan het onderzoeken wat wel en niet mag, terwijl anderen juist hopen dat er meer externe expertise over dit onderwerp komt. Die tweedeling in 'opstelling' is te begrijpen, doordat de ene gemeente (vaak de grotere gemeenten) er al veelvuldig mee te maken heeft, terwijl de andere gemeente (vaak de kleinere gemeenten) dat nog niet of minder heeft.

Ook de grootte van de gemeentelijke organisatie speelt een rol, die zowel positief als negatief kan zijn. De positieve kant is dat deze gemeenten ogenschijnlijk meer expertise en capaciteit hebben rondom de online signalering. De keerzijde is echter dat zodra er 'teveel' betrokkenen vanuit de gemeente zijn, de gemeente als ondoordringelijk kan worden gezien. Wie wat wanneer oppakt kan een stuk ingewikkelder zijn bij een grote dan bij een kleine gemeente waar een signaal bij slechts één afdeling terecht komt.

De gemeenten uit de focusgroepen ervaren dat zij slechts een klein deel van de online aangejaagde ordeverstoringen (kunnen) zien, wat wordt omschreven als 'door een rietje kijken'. Gemeenten uit de focusgroepen schatten in dat er veelvuldig oproepen worden geplaatst in applicaties als Telegram, waar zij als gemeente niet inzitten. Zij geven aan dat dit mogelijk ook aan een gebrekkige capaciteit én juridische beperkingen ligt (zie figuur 4).



Figuur 4: Ik weet wat ik wel en niet mag bij het online signaleren (N=21)

Uit de focusgroepen blijkt dat gemeenten het spannend vinden dat zij niet altijd weten wie de persoon achter een oproep is. Daarbovenop vinden de gesproken gemeenten het lastig om in te schatten hoe dreigend iets dat online begint in de fysieke wereld kan worden – te meer als men niet weet wie achter een oproep zit. Zo zei iemand in een focusgroep: 'Mensen doen zich online veel sneller gekker voor

dan dat zij in het 'echt' zijn.' De gemeenten vinden daarom de inschatting wanneer zij wel of niet moeten reageren of interveniëren erg lastig. Een burgemeester zei: 'Indien je als gemeente niets doet, is het niet goed. Als je wel reageert of intervineert kan het alsnog niet goed zijn.'

De ondervraagde gemeenten zien dus dat het aantal online aangejaagde ordeverstoringen stijgt, mede doordat de oproepen geregeld gemeentegrensoverschrijdend zijn, waardoor nieuwe knelpunten ontstaan. Zo is de hoeveelheid platforms (zoals: TikTok, Instagram, Facebook, Telegram, WhatsApp, etc.) waar jongeren op actief zijn ook een knelpunt, te meer doordat ambtenaren die jongeren willen bereiken vaak niet in eenzelfde leeftijdscategorie zitten en daardoor worden ingehaald door de actualiteit. De gesproken gemeenten geven aan vooralsnog vooral fysieke gemeenten te zijn, terwijl zij zien dat jongeren vrijwel uitsluitend online zijn.

Een ander dilemma heeft te maken met het handelen van de gemeenten en de mate van transparantie die daarbij hoort. Zo zei een ambtenaar in een focusgroep: 'Je wilt een transparante overheid zijn, maar in de online wereld kan dat niet altijd.' In het verlengde daarvan is het niet kunnen deelnemen aan besloten groepen een knelpunt voor gemeenten, ook omdat gemeenten weten dat veel incidenten in besloten groepen geïnitieerd worden (wat zij eigenlijk ook onder 'door een rietje kijken' vinden vallen).

Tot slot geeft een deel van de gesproken gemeenten aan dat de tools en technologieën die zij gebruiken niet kunnen bijhouden wat burgers kunnen en wat er in de toekomst aan mogelijkheden is. Een OOV'er zei in een focusgroep: 'Het is een eng idee dat een signaal bij de gemeente bekend zou moeten zijn, maar dat dit niet lukt met de huidige technologieën.' Eén gemeente geeft aan hier ervaring mee te hebben: een signaal werd fysiek opgevangen, de gemeente wist dat er iets ophanden was, maar het kwam niet terug in een van de online kanalen. Achteraf hoorde deze gemeente dat dit massaal via WhatsAppgroepen werd gedeeld.

2.3.1 Politie

In de focusgroep met politie gaf een digitale wijkagent aan dat het (online) communiceren over het op de hoogte zijn van ophanden zijnde ordeverstoringen kan werken als een rode lap op een stier en dus als knelpunt kan worden gezien. Waar politie ter plaatse (fysiek) een gevolg kan hebben voor de sfeer, geldt dat bij online communicatie door de politie soms ook. Ook merkt de politie dat burgers slimmer worden, waar er voorheen werd gekozen voor grote open groepen kiest men nu voor besloten en klein. Daardoor wordt het voor de politie een stuk moeilijker om de groepen te vinden en in te schatten wat er kan gebeuren.

2.4 Samenwerkingen politie en gemeente

Hoe de samenwerking op gebied van online orde tussen politie en gemeente vormgegeven is, is per gemeente verschillend. Waar de ene gemeente nauw samenwerkt en er signalen over en weer worden gedeeld, loopt bij een andere gemeente de samenwerking minder soepel. De ondervraagde gemeenten geven wel aan dat zodra een online aangejaagde ordeverstoring in de opsporings sfeer terecht komt zij dat als een taak van de politie zien.

De samenwerking komt nog niet bij iedere gesproken gemeente even goed uit de verf. Incidenten kunnen tussen wal en schip geraken, onduidelijkheden over wie welke bevoegdheden precies heeft en 'we weten niet goed waar de politie precies mee bezig is op dit gebied' zijn redenen die genoemd worden. De kanttekening hierbij is dat dit per gemeente verschilt. De doorslaggevende factor is volgens gemeenten de (persoonlijke) relatie tussen politie en gemeente. De gemeenten die de

samenwerking als succesvol zien hebben vaak oud-politiemedewerkers in dienst, of ex-ambtenaren die naar de politie zijn gegaan. De lijntjes kunnen daardoor korter zijn en dat wordt door de gemeenten als zeer prettig ervaren.

De gesproken gemeenten vinden dat een goede samenwerking met politie noodzakelijk is. Zij vinden dat gemeenten en politie elkaar kunnen versterken en elkaars expertise kunnen gebruiken. Daarnaast kunnen gemeenten interventies en instrumenten inzetten die de politie niet kan en andersom. Dat die samenwerking nog niet altijd lukt, komt veelal door capaciteitsproblemen bij de politie, of de gemeente, of bij beide. Ook ervaren sommige gemeenten dat er terugtrekkende bewegingen zijn bij de politie (mede door een gebrek aan capaciteit). Daarnaast merken enkele gemeenten dat er niet altijd duidelijke afspraken zijn gemaakt over wie wat wanneer doet bij de signalering en de duiding.

3. Bestuurlijke online interventies

De kern van het onderzoek zijn de online aangejaagde ordeverstoringen en de interventies die gemeenten inzetten. In dit hoofdstuk wordt aandacht besteed aan de vertaling van online gesignaleerde informatie in (eventuele) bestuurlijke acties (kern deelvraag 3) en aandacht voor de interventies die worden ingezet om online aangejaagde ordeverstoringen aan te pakken (kern deelvraag 4). De ervaring bij veel gemeenten is dat de 'klassieke' fysieke instrumenten tot dusverre ook worden ingezet bij online aangejaagde ordeverstoringen. Wel zijn er enkele online interventies ingezet. Ook wordt er door een aantal gemeenten geëxperimenteerd met mogelijke interventies, waar in de aanbevelingen kort bij wordt stilgestaan.

3.1 Duiding en vertaalslag

Duiding doelt op de (interne) weging van het binnengekomen signaal, of van het daadwerkelijke incident door de gemeente. De ene dreiging kan als groter worden gezien dan een andere dreiging, waardoor er een andere vertaalslag plaatsvindt. De vertaalslag is het vervolg dat er door de gemeente aan een dreiging of incident wordt gegeven, voordat er een daadwerkelijke interventie plaatsvindt.

3.1.1 Werkwijze

Er is niet één uniforme werkwijze die gemeenten hanteren wanneer een online aangejaagde ordeverstoring binnenkomt. Zo verschillen gemeenten qua grootte, organisatie, of zijn er verschillen in capaciteit en kennis. Ook de relatie met politie verschilt per gemeente. Veelal is het begin echter hetzelfde: het signaal wordt opgevangen via het programma OBI4wan bij de Afdeling Communicatie. OBI4wan en soortgelijke programma's kijken naar zoektermen die op open kanalen staan. Het programma beperkt zich tot open bronnen en kan niet in besloten groepen kijken. De leverancier van het programma levert standaardtermen aan die gemeenten kunnen aanvullen met eigen zoektermen. Een OOV'er zei: 'er wordt niet gezocht op individuele personen, dan zit je echt in de opsporings sfeer en dan is het een politietaak'. Uit het programma OBI4wan kan een rapportage worden uitgedraaid met daarin óók een onderdeel openbare orde.

De duiding gebeurt op meerdere plaatsen binnen de gemeente. De eerste duiding vindt vaak plaats bij een Afdeling Communicatie, mits de rapportage vanuit OBI4wan niet direct naar de betreffende afdeling die met Openbare Orde belast is wordt gestuurd. De Afdeling Communicatie schat in veel gemeenten vaak in welke andere afdelingen betrokken moeten worden. Vaak is de Afdeling Openbare Orde en Veiligheid de eerste afdeling die door Communicatie betrokken wordt. De Afdeling OOV analyseert de signalen en maakt over het algemeen een inschatting op basis van een aantal criteria, onder andere op taalgebruik, van wie het afkomstig is, het omgevingsbeeld, of het al bij andere (buur)gemeenten is voorgevallen, een sentimentenanalyse en informatie vanuit de politie. Kortom, gemeenten zien de eerste stap overwegend als het verzamelen van zoveel mogelijk informatie om tot een goede duiding te komen.

Andere afdelingen die betrokken kunnen worden bij de duiding van de signalen zijn de afdelingen Jeugdzorg, Wijkteams, Jongerenwerkers, maar ook buitengewoon opsporingsambtenaren. Een OOV'er: 'Gemeentefdelingen werken samen om beter te categoriseren en te definiëren met wie de



Figuur 5: Werkwijze gemeenten

gemeente te maken heeft en wat voor vervolg eraan gegeven kan worden.’ Enkele gesproken gemeenten delen signalen vaak met de politie; een OOV’er zei: ‘Zij kunnen door hun opsporingsbevoegdheden al meer op de hoogte zijn dan wij. Daardoor kunnen zij eveneens inschatten hoe dreigend een online aangejaagde ordeverstoring is’. Andere gemeenten geven aan dat ‘Vrijwel altijd het advies van de politie wordt opgevolgd.’

Wanneer het een groter signaal betreft – enkele gemeenten uit de focusgroepen hebben geen definitie wat een groter signaal precies is – wordt het opgeschaald naar de burgemeester, of in sommige gevallen naar een wethouder. De belangrijkste vraag voor de afdeling OOV rondom opschaling naar de burgemeester is: leidt de online oproep daadwerkelijk tot een fysiek voorval? De onderliggende vraag, die aansluit bij het zoveel mogelijk informatie vergaren is, of de persoon die de oproepen plaatst (als dat tenminste gesignaleerd is) al vaker met dergelijke zaken in beeld geweest?

Een groot deel van de gesproken gemeenten geeft aan moeite te hebben met de duiding van online signalen. In de onderstaande alinea’s worden nog enkele citaten uit de focusgroepen besproken die dit beeld bevestigen.

In sommige gemeenten geeft de politie bij online aangejaagde ordeverstoringen al een vorm van duiding aan het opgevangen signaal: ‘Het wordt iets, of het wordt juist niets.’ Deze gemeenten vinden dat over het algemeen prettig en leunen voor een groot deel op deze informatie van de politie.

Eén gesproken gemeente leunt voor wat de betreft de duiding volledig op de inschatting van de politie. In die focusgroep werd gezegd: ‘Er kan door onze gemeente wél gesignaleerd worden, maar voor de duiding heeft de politie capaciteit en expertise die wij niet hebben. Je kunt niet buiten de inschatting van de politie’. Deze gemeente kijkt aanvullend wel binnen de eigen kanalen naar de signalen die via de politie binnenkomen, vaak is dat ook een vraag vanuit de politie.

Een andere gemeente ziet iedere weging als maatwerk. De ambtenaren in die focusgroep zeiden: ‘Er is nog geen vastomlijnd kader voor de weging van een online signaal, het wordt vooralsnog gedaan op basis van gezond verstand en veel discussies tussen de verschillende betrokken afdelingen.’

In een derde focusgroep: ‘Als een signaal vanuit de politie bij ons binnenkomt geeft de politie in onze gemeente er al een soort weging aan’. De gemeente in kwestie komt, nadat zij horen van de politie dat een online signaal iets kan worden, als een crisisteam bijeen. In het standaardcrisisteam zitten onder andere de burgemeester en de politie. Daarnaast sluiten andere partijen en/of interne afdelingen aan die voor dat specifieke signaal van belang kunnen zijn.

Tot slot, over de evaluatie van de werkwijze, zei een gemeentemedewerker: ‘Door Covid leven we in de waan van de dagen, waardoor er vrijwel geen tijd is voor evaluaties.’ Een uitspraak die in meer focusgroepen naar voren is gekomen. Het reproduceren van maatregelen lukt de gemeenten wél, maar de wijze waarop de besluitvorming heeft plaatsgevonden wordt door veel gemeenten niet altijd geëvalueerd.

3.1.2 Bevoegdheid

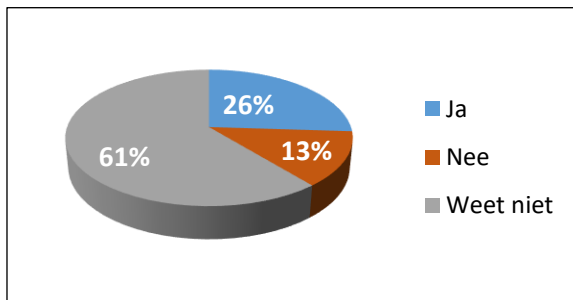
Iedere gemeente is het erover eens dat, zodra een online aangejaagde ordeverstoring tot een daadwerkelijke interventie leidt, de burgemeester een doorslaggevende stem heeft bij de besluitvorming. De ene burgemeester heeft een erg duidelijke visie rondom online openbare orde, terwijl de andere burgemeester dat minder heeft. Vrijwel alle gemeenten geven aan dat ‘De beslissing

vaak gezamenlijk door alle partijen is bepaald.' Vaak zijn die partijen interne afdelingen als Juridische Zaken en OOV, maar ook partners vanuit de driehoek: politie en het Openbaar Ministerie.

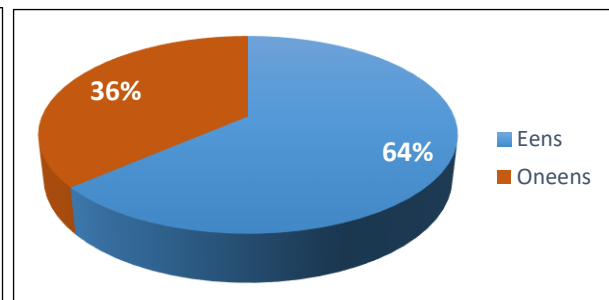
3.2 Interventies

3.2.1 Inleiding

In de verkennende vragenlijst is de respondenten een stelling voorgehouden waarin zij konden aangeven of zij vinden dat gemeenten genoeg bestuurlijke interventiemogelijkheden hebben. Zoals figuur 6 laat zien kan het gros van de respondenten hier geen antwoord op geven, en geeft een kwart dat er te weinig bestuurlijke interventies zijn. Dezelfde respondenten vinden echter wél dat gemeenten meer online moeten interveniëren (figuur 7), waardoor er dus een lacune is tussen wens en realiteit.



Figuur 6: Gemeenten hebben te weinig bestuurlijke interventies voor de aanpak van online aangejaagde ordeverstoringen (N=22)



Figuur 7: Gemeenten zouden meer online moeten interveniëren (N=22)

3.2.2 Toegepaste interventies

Allereerst zetten de gemeenten uit de focusgroepen een aantal communicatieve interventies in. Dit gebeurt zowel preventief als reactief en zowel online als fysiek. Zo nemen verschillende burgemeesters, wethouders en ambtenaren deel aan online-wijkbijeenkomsten in hun gemeente via bijvoorbeeld de vergaderapplicatie Teams. Zij merken dat hier positief op gereageerd wordt en maken geregeld (fysieke) vervolgspraken naar aanleiding van wat daar door bewoners wordt verteld.

Eén van de gesproken gemeenten geeft aan dat zij, naar aanleiding van oproepen tot rellen door jongeren, de jongeren én ouders van die jongeren in kwestie, hebben aangeschreven. Dit gebeurde in samenwerking met de politie via het gemeentelijke adressenbestand. Zij ervoeren dit als tijdrovend, maar ook als een gerichte actie op specifiek de aanjagers.

Jongerenwerkers die naast hun fysieke werkzaamheden actief inzetten op sociale media en zich laten toevoegen door inwoners, zien dat dit positieve effecten met zich meebrengt. De jongerenwerkers gaan online het gesprek aan, of plaatsen online oproepen voor bijeenkomsten in de buurt, of houden bijvoorbeeld prijsvragen over de wijk. De insteek is laagdrempelig en puur bedoeld om contact te krijgen met bewoners. De jongerenwerkers uit de focusgroepen zijn via sociale media ook geregeld op de hoogte geraakt van ophanden zijnde ordeverstoringen. Een negatieve connotatie van deze online aanwezigheid op sociale media is dat de 'zwaardere' jongens ('echte' criminelen) hen gemakkelijker kunnen vinden.

Een andere veelgehoorde interventie is dat een burgemeester langs inwoners gaat. Wanneer er fysiek (of online) iets gebeurt, gaat de burgemeester naar de personen in kwestie toe. Dit kan uit medeleven zijn (slachtoffers), te sussen of om gewoonweg aanwezig te zijn. Ook zijn er in de focusgroepen voorbeelden genoemd dat aanjagers van de online aangejaagde ordeverstoringen fysiek door een burgemeester bezocht zijn. Een concreet voorbeeld van een online signaal dat uiteindelijk tot een

fysieke interventie leidde betrof een inwoner die online opriep om te gaan rellen. De gemeente in kwestie heeft toen allerlei middelen (onder andere wegafsluitingen, verkeersregelaars, politie-inzet) ingezet om te voorkomen dat deze rellen daadwerkelijk plaatsvonden, waardoor het in de kiem gesmoord kon worden. De gemeente had het zekere voor het onzekere genomen en daardoor al veel kosten gemaakt. De online-aanspoorder is opgespoord en uitgenodigd op het gemeentehuis om te laten zien wat zijn oproepen teweeg hadden gebracht. De gemeente in kwestie gaf aan dat zij in dit geval de menselijke kant kozen en het bij een waarschuwing lieten, echter had de gemeente ook overwogen om de schade volledig op die persoon te verhalen. Tot zover de fysieke interventies. Enkele gemeenten hebben ook online interventies ingezet.

Een voorbeeld van een concrete online interventie was een tegenreactie van een gesproken gemeente op een serie oproepen op sociale media om te komen rellen. De gemeente had met verschillende partijen online posters gemaakt die een boodschap bevatte om vooral niet te komen rellen. De posters waren op de jongeren gericht en ook in die taal geschreven. De posters werden veelvuldig gedeeld en bekeken, maar hadden ook als gevolg dat de jongeren meer in besloten groepen gingen opereren. Deze gemeente ervoer de actie desalniettemin als positief en is voornemens om vaker deze interventie in te zetten. De tijd die deze interventie kostte werd als nadeel gezien.

Daarnaast kunnen gemeenteambtenaren en/of de burgemeester deelnemen aan gemeentelijke WhatsAppgroepen wanneer er bijvoorbeeld gesignaleerd is (dat er een kans bestaat) dat er rellen bij een plaatselijk winkelcentrum gaan plaatsvinden. Het tijdelijke deelnemen gebeurt in overleg tussen de belanghebbenden in kwestie en de gemeente. De burgemeester en/of ambtenaren nemen tijdelijk plaats in de winkeliersgroep om de sfeer te peilen en om de lijntjes kort te houden. Daardoor kan sneller worden geacteerd om eventuele escalaties te voorkomen.

Enkele gemeenten communiceren actief via eigen sociale mediakanalen over wat er in de gemeente aan de hand is, zo laat een gemeente weten dat bij een demonstratie via sociale media is gecommuniceerd: 'We weten dat dit op touw is, kom dus niet naar plek X.' Tegelijkertijd zien gemeenten dat actieve communicatie als een rode lap op een stier kan werken – iets wat de politie in de focusgroep herkent en beaamt, zoals vermeld staat in hoofdstuk 2.3.1. Dat betekent dat aanwezigheid van politie en/of gemeente ook juist escalierend kan werken, er kunnen dan juist relschoppers aansluiten.

3.2.3 Politie

De genoemde interventies van de politie ten aanzien van de online aangejaagde ordeverstoringen zijn grofweg op te delen in drie categorieën: opsporen of - als er geen strafrechtelijke titel is om op treden - het gesprek aangaan als diegene te achterhalen is, of puur signaleren. Eventueel gevolgd door een bestuurlijke maatregel door de burgemeester in het kader van openbare orde handhaving. De politie zoekt vrijwel niet op een afzonderlijk persoon, pas wanneer iemand opruiende berichten online plaatst wordt deze persoon aangelopen of aangehouden. Dit is alleen als iemand te identificeren is. Wanneer iemand niet te identificeren is, probeert de politie de sfeer te peilen door bijvoorbeeld te kijken naar reacties onder de online groepen en uit welke hoek het bericht komt. Wanneer het strafbare opruiende uitspraken zijn, wordt het voorgelegd aan het OM en wordt al dan niet besloten om bijzondere opsporingsmiddelen in te zetten.

4. Conclusie

Met dit onderzoek is de aanpak van online aangejaagde ordeverstoringen binnen veiligheidsalliantie Noord-Holland Samen Veilig in kaart gebracht. De voorgaande hoofdstukken bevatten een uiteenzetting van de signalering van een incident tot de daadwerkelijke interventie en de stappen daartussen. Tevens zijn de gemeentelijke knelpunten en dilemma's beschreven en is in beeld gebracht hoe politie tegen deze onderwerpen aankijkt. De resultaten van dit onderzoek zijn gebaseerd op dertien focusgroepen en een verkennende vragenlijst die naar iedere aangesloten gemeente van NHSV is gestuurd, waar 22 reacties op volgden.

De eerste concrete bevinding is dat de lijst met online incidenten groter is dan de lijst met toegepaste interventies. De aanpak van online aangejaagde ordeverstoringen staat vrijwel overal in de kinderschoenen, terwijl gemeenten zien dat online aangejaagde ordeverstoringen steeds meer volwassen vormen aannemen. Dit betreft zowel de daadwerkelijke incidenten, als de organisatie 'achter' de incidenten, waar burgers elkaar steeds gemakkelijker kunnen vinden en sneller online organiseren, terwijl gemeenten, door praktische en juridische belemmeringen, achter de feiten aan lijken te lopen.

Gemeenten zijn niet alleen zoekende in de interventies die toegepast kunnen worden, maar ook naar de wijze waarop de organisatie moet worden ingericht en hoe de samenwerking met vooral de politie kan worden vormgegeven. Die relatie is op dit moment veelal niet geformaliseerd en ad hoc georganiseerd. Het verschilt per gemeente hoe de samenwerking is vormgegeven, maar in vrijwel alle gemeenten is nog winst te behalen bij vooral het signaleren van online interventies en het verder vormgeven van de samenwerking binnen de driehoek.

Wanneer wordt gekeken naar de online signalering blijkt dat gemeenten zich bewust zijn van de juridische kaders die van toepassing zijn op de online signalering. Dat is een duidelijk verschil met eerder onderzoek van bijvoorbeeld Bantema e.a. waar onder andere gebruik van nepaccounts het betreden van besloten groepen en fora naar voren kwamen.¹¹ De gemeenten die in de focusgroepen zijn gesproken lijken voorzichtig te zijn en proberen meer op de politie te leunen die in hun ogen meer online bevoegdheden heeft. Naast de algemene tendens die uit het onderzoek naar voren komt, worden onderstaand nog enkele relevante uitkomsten naar voren gebracht.

4.1 Nieuw terrein

Online aangejaagde ordeverstoringen zijn voor veel gemeenten een nieuw terrein. Vooral kleinere gemeenten hebben weinig (tot geen) ervaring met online aangejaagde ordeverstoringen. Als er al ervaringen zijn, zijn dit vaak eerste ervaringen. De online aangejaagde ordeverstoringen die er zijn, zijn in veel gevallen gekoppeld aan één grote fysieke gebeurtenis die vanwege Corona niet door kon gaan, maar waarbij er online oproepen werden gedaan om alsnog te komen (denk aan: kermissen, avondklokrellen en jaarwisseling). In grotere gemeenten vinden er meer incidenten plaats. Naarmate gemeenten meer te maken krijgen met online aangejaagde ordeverstoringen, krijgen gemeenten ook beter zicht op welke mogelijkheden zij hebben en worden de ingezette instrumenten uitgebreider. Tegelijkertijd geven gemeenten dus aan dat dit vooralsnog vrijwel uitsluitend bestaande en vaak al eerder verkende (voor de fysieke wereld geschreven) maatregelen zijn.

¹¹ Bantema e.a. 2020, p. 72-73.

4.2 Fysiek en reactief

Uit het onderzoek blijkt dat gemeenten online signalering moeilijk vinden, waardoor gemeenten reactief en fysiek moeten optreden. Dit heeft een aantal oorzaken. Zo geven vrijwel alle gemeenten aan dat zij te weinig kennis hebben over online aangejaagde ordeverstoringen. Ook wordt aangegeven dat men niet goed weet wat wel en niet mag bij zowel het signaleren van de online aangejaagde ordeverstoringen als bij het toepassen van (online) interventies.

Daarnaast geven gemeenten aan dat er capaciteitsproblemen zijn om de online aangejaagde ordeverstoringen effectief tegen te gaan. Dit kan volgens hen bij zowel de gemeente als bij de politie het geval zijn. Gemeenten ervaren online aangejaagde ordeverstoringen vaak als een taak die boven op het reguliere werk komt, welke bovendien in een stroomversnelling is geraakt door Corona. Daardoor is het voor gemeenten simpelweg niet bij te houden. Gemeenten zitten nog in de oriëntatiefase, terwijl er al tal van incidenten zijn geweest.

Gemeenten maken dus vooralsnog vrijwel uitsluitend gebruik van interventies die zij al langer inzetten in het fysieke domein en werken daardoor vaak reactief en incidentgericht. Iedere gemeente spreekt de wens uit om meer te weten te komen over het onderwerp online aangejaagde ordeverstoringen en wil graag informatie ontvangen over wat hun mogelijkheden zijn bij de aanpak hiervan. Gemeenten zijn bereid waar nodig nieuwe samenwerkingen aan te gaan om meer kennis te krijgen én te delen, zij zijn geïnteresseerd in incidenten die zich bij andere gemeenten voordoen en willen kennis opdoen en delen over (de afwegingen bij) mogelijke interventies.

4.3 Interventies

Uit de focusgroepen kwamen minder (online, vernieuwende) interventies naar voren dan was verwacht. Gemeenten zijn, zoals gezegd, zoekende en lopen vooralsnog vaak achter de feiten aan, al is men zich meer en meer bewust van de noodzaak om goed voorbereid te zijn op online aangejaagde ordeverstoringen. Gemeenten proberen van alles en de bij dit onderzoek betrokken gemeenten doen hun best om op een deugdelijke en verantwoorde wijze te werk te gaan. Dit betreft zowel de signalering van online aangejaagde ordeverstoringen, alsook voor de interventies die zij toepassen. Op dit gebied kan NHSV een actieve rol op zich nemen. Zij kan een coördinerende rol oppakken voor alle aangesloten gemeenten, met als doel om criteria te ontwikkelen die gemeenten kunnen hanteren om af te wegen welke aanpak bij een ordeverstoring past.

De Coronacrisis heeft ervoor gezorgd dat gemeenten ervaren dat het aantal online aangejaagde ordeverstoringen sterk is toegenomen, terwijl de gemeentelijke organisaties dat in veel gevallen niet bij konden houden. Voor een aantal gemeenten was het de eerste keer dat zij interventies moesten inzetten tegen online aangejaagde ordeverstoringen, terwijl andere gemeenten al meerdere en verschillende interventies hebben ingezet.

Dit onderzoek heeft bijgedragen aan de ontwikkeling van een interventiekaart. Deze interventiekaart is mede gebaseerd op de interventies die uit de focusgroepen kwamen, maar bevat ook interventies die door NHSV zijn verzameld. Dit omvat onder andere ook aandacht voor actuele nieuwe juridische mogelijkheden die momenteel ontwikkeld worden en waar we bij de aanbevelingen verder op in zullen gaan. De interventiekaart kan voor gemeenten een nuttig hulpmiddel zijn om de nu bekende en beproefde interventies snel in te kunnen zetten wanneer een concrete ordeverstoring zich voordoet.

5. Aanbevelingen bij de aanpak online aangejaagde ordeverstoringen

5.1 Inleiding

Dit onderzoek schetst een ‘beeld’ van de bestaande aanpak van online aangejaagde ordeverstoringen (zowel signalering van als interventies in Noord-Hollandse en enkele elders gelegen gemeenten). Het resultaat van het onderzoek kan als een eerste regionale nulmeting op dit gebied gezien worden. Vanuit die nulmeting kunnen gemeenten – afhankelijk van het doel wat ze voor ogen hebben – verder werken aan concrete werkwijzen en beleid op dit terrein. Uit dit onderzoek blijkt dat de gemeentelijke aanpak van online aangejaagde ordeverstoringen in de kinderschoenen staat. Dit blijkt onder andere uit het feit dat veel gemeenten pas voor het eerst ervaring hebben met dit type ordeverstoringen, dat per gemeente de integrale samenwerking sterk verschilt, dat evaluaties beperkt plaatsvinden en dat gemeenten vaak niet weten wat kan en mag bij de aanpak van online aangejaagde ordeverstoringen. De beperkte capaciteit die gemeenten hebben speelt daarbij ook een rol. Daarnaast zien we ook enthousiasme en betrokkenheid van gemeenten en politie bij het onderwerp en de wens om er mee aan de slag te gaan. Onderstaande aanbevelingen dragen daar hopelijk aan bij.

5.2 Bereid je voor op online aangejaagde ordeverstoringen

In dit onderzoek is een aantal gemeentelijke ervaringen met online aangejaagde ordeverstoringen naar voren gekomen. Voor veel gemeenten betrof dit een eerste (bewuste) ervaring met de effecten die sociale media kunnen hebben op de openbare orde. Online aangejaagde ordeverstoringen zijn niet nieuw. Voor gemeenten is het bekendste voorbeeld vermoedelijk ‘project X’ uit 2012 dat eerder al is genoemd. Wanneer verder wordt teruggegaan in de tijd blijken er nog (veel) oudere voorbeelden te zijn. Al in 1997 organiseerden hooligans per SMS een vechtpartij in een weiland bij Beverwijk, waarbij een dode viel. Dit kan beschouwd worden als één van de eerste gedocumenteerde online aangejaagde ordeverstoringen in Nederland, waarbij gebruik is gemaakt van digitale hulpmiddelen.

Digitale hulpmiddelen geven burgers mogelijkheden om zich eenvoudig en snel te organiseren. Zij maken daarvan volop gebruik en dat heeft in sommige gevallen een duidelijk effect op openbare orde en veiligheid. Vandaag de dag speelt digitale communicatie een rol bij veel ordeverstoringen en demonstraties. Als we ‘Beverwijk’ beschouwen als een illustratie van digitaal organisatievermogen, dan kunnen we stellen dat deze ontwikkeling al bijna vijftientig jaar gaande is. Na de lange aanloop waarin het fenomeen is gegroeid, zijn online aangejaagde ordeverstoringen tegenwoordig geen bijzonderheid meer. Eerder lijken ordeverstoringen die niet online of digitaal worden aangejaagd de uitzondering.

5.3 Beperk je niet tot fysieke effecten

Uit eerder onderzoek blijkt dat bevoegdheden van burgemeesters tot stand zijn gekomen in een tijd waarin het internet nog niet bestond. Dat is allicht een van de redenen dat openbare orde gezien wordt als de fysieke openbare orde op straat binnen de gemeentegrenzen.¹² Dat er een relatie is tussen online gedragingen en fysieke effecten is voor de meeste mensen inmiddels volkomen duidelijk. Het nadenken over een ‘online orde’ blijkt lastiger te zijn. Wanneer er discussie plaatsvindt over dit vraagstuk komt men vaak alsnog uit bij fysieke effecten als het gaat om een rol voor de openbare orde en veiligheid.¹³ Recent onderzoek van het Rathenau Instituut laat zien dat er een grote waaier aan

¹² Bantema e.a. 2018, p. 34-42.

¹³ Rathenau Instituut 2021.

onveilige en risicovolle gedragingen online plaatsvinden die schadelijk (kunnen zijn) voor inwoners.¹⁴ Sommige gedragingen zijn strafbaar, maar veel ervan ook niet. Sommige leiden vrijwel direct tot fysieke effecten, terwijl andere gedragingen en online onveiligheid lang kunnen voortduren en slachtoffers kunnen maken zonder dat het direct zichtbaar is. Het risico van de focus op fysieke effecten is dat gemeenten en burgemeesters heel reactief bezig zijn terwijl bij een groter begrip van online onveiligheid de focus meer verlegd kan worden naar preventie en verminderen van online onveiligheid. Zo bezien is het denken over dergelijke vraagstukken – ondanks de toegenomen aandacht voor online aangejaagde ordeverstoringen – nog steeds ouderwets. Dat belemmert in zekere zin, actiever ingrijpen aan de ‘voorkant’. Want de aanleiding van ordeverstoringen is steeds vaker online en effecten voor de openbare orde op straat zijn niet altijd direct zichtbaar. Dit betekent dat een online informatiepositie noodzakelijk is. Online en offline zijn conceptueel te scheiden, maar in de praktijk te sterk met elkaar verweven en niet te onderscheiden. Wanneer gemeenten en politie niet preventief en online ingrijpen zullen ze achter de feiten aan blijven lopen en zal hun rol in veiligheidsbeleid beperkter worden.

5.4 Ontwikkel visie en beleid op online signalering

Het is duidelijk geworden dat gemeenten in Noord-Holland voor zichzelf een rol zien weggelegd bij de online signalering, maar niet in besloten groepen. Dat is een verschil met eerder onderzoek¹⁵ waaruit bleek dat Nederlandse gemeenten in een aantal gevallen gebruikmaken van privéaccounts en nepaccounts om toegang te krijgen tot besloten groepen. Voor de uitvoering van de online signalering blijft het wel van belang dat gemeenten vast blijven stellen waarom (met welk doel) ze online willen signaleren en wat de verhouding en de toegevoegde waarde ten opzichte van de politie is. Uit het onderzoek blijkt dat de mate van samenwerking met de politie verschilt per gemeente. Enkele gemeenten vertrouwen volledig op de informatie van de politie terwijl andere gemeenten ook zelf actief bijdragen aan de online signalering van online aangejaagde ordeverstoringen. In vrijwel alle gevallen is er geen beleid of zijn er geen afspraken waarin deze samenwerking en rol is vastgelegd. Dat maakt de samenwerking kwetsbaar bij eventuele personele wisselingen aan een van beide kanten. Het zou goed zijn om dat vast te leggen en te onderzoeken hoe beide partijen elkaar het beste kunnen versterken bij het online signaleren en de samenwerking verder te formaliseren.

Wanneer de gemeente zelf een actieve rol wil vervullen bij de online signalering vereist dat specifieke kennis op dat gebied. Niet alleen kennis over wat mag, maar ook kennis over wat kan en ook de duiding van online signalen. Denk bijvoorbeeld aan kennis over de werking van monitoringstools, kennis over de relatie tussen online signalen en offline-effecten (duiding) en juridische kennis over wat kan en mag. Als de gemeente dit zelfstandig wil organiseren is de vraag welke kennis al in de organisatie aanwezig is en of/waar lacunes zijn op het gebied van online signalering. Er zijn instrumenten ontwikkeld die inzicht bieden in juridische kaders en ethische overwegingen bij de online signalering.¹⁶

Als blijkt dat het huidige personeel binnen de gemeentelijke organisatie niet in staat is de online signalering op een duurzame en effectieve manier in te vullen kan de gemeente drie dingen doen. Allereerst kan de gemeente investeren in trainingen voor het personeel op het gebied van de werking van monitoringstools, het juridische kader en de duiding van online signalen. Een tweede mogelijkheid is dat gemeenten investeren in analisten of specialisten om hier invulling aan te geven. Een derde en

¹⁴ Rathenau Instituut 2021.

¹⁵ Bantema e.a. 2021, p.72-73.

¹⁶ Zie bijvoorbeeld: <https://www.nh-sv.nl/kennisbank/cyber/project-online-orde>

mogelijk goedkoper alternatief is dat gemeenten meer investeren in de afstemming en meer intergemeentelijke samenwerking met andere partijen die een bijdrage kunnen leveren aan de online signalering. Dat laatste is niet onverstandig gezien de capaciteit die online signalering kan vragen van de gemeentelijke organisatie. Natuurlijk zijn er ook combinaties van bovenstaande mogelijkheden mogelijk.

5.5 Ontwikkel ook online interventies

Uit het onderzoek blijkt dat gemeenten vooral fysieke (achteraf) interventies inzetten. In veel gevallen blijkt dat, afgaande op de gesprekken in de focusgroepen, effectief. Toch hoort er een gepaste winstwaarschuwing bij de huidige werkwijze. Gemeenten lijken sterk te leunen op het 'uit de anonimiteit' halen van online aanjagers en het voeren van een fysiek gesprek, maar wat als men niet weet wie erachter zit? Het is niet ondenkbaar dat het steeds moeilijker wordt om te achterhalen wie er achter berichten op sociale media zitten. Het kan ook voor komen dat in de toekomst berichten vaker door technologie aangedreven worden en de mensgerichte fysieke aanpak buitenspel staat. Ook de huidige ontwikkeling van juridische interventies die mogelijk online ingezet kunnen worden en die op zijn minst waarde hebben als normerende interventies, zijn kwetsbaar voor de geschetste ontwikkelingen. Gemeenten zouden er daarom, met het oog op de toekomst, goed aan doen meer aandacht te besteden aan online interventies en te investeren in hun online communicatiestrategie. Onder andere de burgemeesters zouden daarin een rol kunnen spelen. Hoe dan?

Uit het onderzoek 'Niet bevoegd, wel verantwoordelijk' blijkt dat burgemeesters terughoudend zijn met online reageren op gepolariseerde discussies online.¹⁷ Destijds waren er maar weinig burgemeesters die aangaven dat ooit te hebben gedaan (32%) en ook weinig burgemeesters gaven aan dat in de toekomst te willen doen (26%).¹⁸ Het grootste bezwaar van burgemeesters was de vrees om onderdeel van een online discussie te worden en zo niet boven de partijen te kunnen staan. Een andere mogelijkheid, waarvan we inmiddels meerdere voorbeelden hebben gezien, is het in algemene bewoordingen online reageren. Een groter deel van de burgemeesters vond dat destijds wel een goed idee (54%), maar in de praktijk gaf een kleiner deel aan het ook ooit te hebben gedaan (35%).¹⁹ Inmiddels zou dat percentage hoger kunnen liggen omdat in de Coronacrisis het gebruik van onlinecommunicatie bijna onvermijdelijk is geweest. Een concreet voorbeeld van effectieve onlinecommunicatie (in de zin dat er positief of gereageerd werd) is de wijze waarop burgemeester Aboutaleb (Rotterdam) met een online videoboodschap reageerde op de avondklokrellen 'zijn jullie nu trots'. Dit is een duidelijk voorbeeld van een online burgervader die een moreel appel doet op zijn inwoners of in ieder geval een deel ervan. Een ander voorbeeld dat in de regio speelde betrof een oproep om te gaan rellen in gemeente Velsen. De burgemeester van Velsen riep via een filmpje op sociale media op om de rust te bewaren en niet te laten escaleren en kreeg ook veel bijval online.

Datzelfde onderzoek (Niet bevoegd, wel verantwoordelijk) leidde ook tot een aantal aanbevelingen van crisiscommunicatie-experts aan burgemeesters.²⁰ Een eerste tip betreft de duiding: grijp alleen in wanneer er een duidelijke relatie is met openbare orde en veiligheid. Door online te reageren op incidenten zorg je volgens de experts in sommige gevallen voor een grotere escalatie. Maar er zijn ook andere manieren om de kracht van sociale media te benutten zonder online te reageren.

¹⁷ Bantema e.a. 2020, p. 102.

¹⁸ Idem.

¹⁹ Bantema e.a. 2020, p.102-103.

²⁰ Dit zijn o.a. Wouter Jong en Marco Zanoni.

Burgemeesters kunnen dat bijvoorbeeld doen door fysieke bezoeken in de gemeente te combineren met online zichtbaarheid (laten zien dat de burgemeester ter plekke was). Door de experts wordt ook verwezen naar de kracht van sociale media. Onder andere Twitter is volgens hen functioneel voor het snel bereiken van alle klassieke media. Een andere waardevolle tip betreft het online reageren. Experts geven aan dat het niet reageren op online onrust ook een interventie is en in veel gevallen in hun ogen een verstandige interventie. Een risico van onlinecommunicatie is dat wanneer burgemeesters beginnen met online reageren er geen weg terug meer is en de opschaalmogelijkheden weg zijn. Als algemene tip wordt nog aan bestuurders meegegeven dat online communicatie wel bij je moet passen. Wanneer het niet bij bestuurders past zal dat invloed hebben op de geloofwaardigheid en de effectiviteit van die communicatie.

Recentelijk kwam ook BZK met een handreiking waarin bestuurders handvaten krijgen aangereikt die ze kunnen gebruiken bij het herkennen en ontcrachten van desinformatie.²¹ Desinformatie kan leiden tot ordeverstoringen. Voor dit rapport wordt alleen ingegaan op de tips die gaan over hoe je desinformatie als bestuurder kunt ontcrachten en waar je op moet letten als je reageert. Terecht wordt gesteld dat een eventuele reactie soms niet het gewenste effect heeft en de effecten van desinformatie groter maakt. Zeker als het gaat om content die juist bedoeld is om aandacht te genereren. Reageren op desinformatie is vaak het ontcrachten of tegenspreken van een bericht, maar hoe doe je dat?

Volgens de handreiking is een van de mogelijkheden om het bericht te ontcrachten via drie stappen. Kern van die stappen is dat het herhalen en tegenspreken van desinformatie het waarheidsgevoel van mensen versterkt. Hoe dan? Allereerst door de juiste feiten te presenteren, maar de desinformatie niet te ontkennen. Een tweede stap is dat het desinformatiebericht eenmaal wordt herhaald om aan te geven dat het bericht desinformatie is en wat er onjuist aan is met een zo goed mogelijke onderbouwing. Bij de derde en laatste stap kan de juist informatie nogmaals herhaald worden. Omdat desinformatie hardnekkig kan zijn wordt aanbevolen om de desinformatie op meerdere kanalen te ontcrachten en deelbaar te maken.

5.6 Maak gebruik van bestaande (juridische) kennis

Uit het onderzoek kwam naar voren dat gemeenten niet altijd op de hoogte zijn van relevante jurisprudentie. Naast juridische mogelijkheden biedt jurisprudentie soms ook communicatiemogelijkheden aan de voorkant. Naast het verkennen van de grenzen van de bevoegdheden door te proberen bevoegdheden online toe te passen zouden gemeenten en burgemeesters er ook goed aan doen om kennis te nemen van de aanwezige jurisprudentie over het tegengaan of aanpakken van openbare ordeverstoringen, waarbij internet een aanjagende rol speelt. Uit Nederlandse rechtszaken rondom de Blokkeerfriezen²² (Sinterklaasfeest Dokkum) en Project X2 Enschede²³ blijkt dat online oproepen tot verstoringen, hetzij duidelijk opruiend en met concreet te verwachten of daadwerkelijk vastgestelde schade, niet onbestraft blijven. In beide zaken heeft er strafrechtelijke vervolging plaatsgevonden voor onder andere de personen die online opriepen tot een verstoring. Met deze gerechtelijke uitspraken kunnen burgemeesters en gemeenten hun voordeel doen, door eventueel, indien nodig, inwoners die online aan opruiende of daaraan grenzende uitingen

²¹ Rijksoverheid 2022.

²² Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 31 oktober 2019, [ECLI:NL:GHARL:2019:9290](#), NJFS 2020/165. Zie ook HR 15 december 2020, [ECLI:NL:HR:2020:2020](#), NJ 2021/23.

²³ Rechtbank Overijssel 4 oktober 2018, [ECLI: NL:RBOVE:2018:3656](#).

doen, daarop aan te spreken. Recentelijk kwam daar nog de casus Bodegraven bij, waarbij verspreiders van complottheorieën zijn vervolgd en onder andere berichten via sociale media moesten verwijderen van de rechter.²⁴ Momenteel zijn er ook gemeenten die een dwangsom hebben opgelegd voor online opruiing en waar in de media is gesproken van een 'digitaal gebiedsverbod'. Het is wachten op een gerechtelijke uitspraak om te zien of de toegepaste juridische constructies standhouden. Momenteel doet NHL Stenden Hogeschool in het onderzoek 'APV 2.0' een studie naar de mogelijkheden die de APV biedt voor de bestuursrechtelijke aanpak van online aangejaagde ordeverstoringen.²⁵

²⁴ Rechtbank Den Haag 2 juli 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:6769.

²⁵ Cyber Science Center 2021.

Bronnenlijst

Bantema e.a. 2018

Bantema, W., S.M.A. Twickler, S.A.J. Munneke, M. Duchateau en Stol, W. *Handhaving van de openbare orde door bestuurlijke maatregelen in een digitale wereld*. Den Haag: Sdu (reeks Politie en Wetenschap, nr. 103) 2018.

Bantema e.a. 2020

Bantema, W., Westers, S. en Munneke, S. *Niet bevoegd, wel verantwoordelijk? Handhavingsmogelijkheden bij online aangejaagde ordeverstoringen*. Den Haag: Boom bestuurskunde 2020.

Bantema e.a. 2021

Bantema, W., Westers, S., Hoekstra, M., Herregodts, R., en Munneke, S. *Black box van gemeentelijke online monitoring. Een wankel fundament onder een stevige praktijk*. Den Haag: Sdu (reeks Politie en Wetenschap) 2021.

Cyber Science Center 2021

APV 2.0 Geraadpleegd via: <https://cybersciencecenter.nl/onderzoek/apv-20/>

Rathenau Instituut 2021

Huijstee, M., van Nieuwenhuizen W., Sanders, M., Masson, E., van Boheemen. *Online ontspoord – Een verkenning van schadelijk en immoreel gedrag op het internet in Nederland*. Den Haag: 2021.

Rijksoverheid 2022

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. *Handreiking omgaan met desinformatie*. Den Haag: 2022.

Bijlage 1. Vraagstelling verkennende vragenlijsten

1. Welke voorbeelden van mogelijke online aangejaagde ordeverstoringen hebben plaatsgevonden of vinden plaats binnen uw gemeente? Online aankondiging of onrust rondom: (Meerdere antwoorden mogelijk)
2. Houdt uw afdeling op handen zijnde online ordeverstoringen online in de gaten?
3. Voor welke afdeling werkt u?
4. Bij welke andere afdeling(en) worden online aangejaagde ordeverstoringen binnen uw gemeente gesignaleerd? (Meerdere antwoorden mogelijk)
5. Op welke wijze houdt uw gemeente deze (mogelijke) online aangejaagde ordeverstoringen in de gaten? Denk aan: tools, zoeken op trefwoorden, privéaccounts, etc. Geef een korte omschrijving.
6. Heeft uw gemeente een Functionaris Gegevensbescherming in dienst die betrokken is bij het signaleren van online signalen?
7. Zijn er actuele voorbeelden waarbij uw burgemeester of gemeente heeft ingegrepen bij online aangejaagde ordeverstoringen? Kunt u een succesvolle interventie beschrijven? En een minder succesvolle?
8. Weet u welke bestuurlijke interventies uw gemeente kan inzetten wanneer het gaat om online aangejaagde ordeverstoringen?
9. Welke uitdagingen komt u tegen bij de aanpak van online aangejaagde ordeverstoringen?
10. Ik bezoek voor mijn gemeentelijke werkzaamheden wel eens de sociale media van individuele inwoners of groepen inwoners;
11. Als gemeente moet je ook in online besloten groepen (sociale media/fora) kunnen;
12. Ik weet wat ik wel en niet mag doen bij het online signaleren van online aangejaagde ordeverstoringen;
13. Mijn gemeente zou meer aandacht moeten besteden aan de signalering van online aangejaagde ordeverstoringen;
14. Gemeenten zouden meer online moeten interveniëren;
15. Ik vind dat gemeenten te weinig bestuurlijke interventiemogelijkheden hebben als het gaat om het aanpakken van online aangejaagde ordeverstoringen;
16. Mijn gemeente is transparant over de wijze waarop wordt omgegaan met online signalen
17. Als we u uit willen nodigen voor een focusgroep, wat is dan uw e-mailadres?
18. Als wij over deze onderwerpen met uw gemeente verder willen spreken, wie zouden wij in ieder geval moeten spreken of interviewen?

Bijlage 2. Vraagstelling focusgroepen

1. Introductie over onderzoek

- Doel van het onderzoek
- Opbouw van het interview
- Verwerking gegevens en anonimiteit

2. Zicht op online aangejaagde ordeverstoringen

- Zijn er gemeentelijke voorbeelden?
- Is het kennis nemen van online signalen een gemeentetaak?
- Kijkt uw gemeente (actief?) naar online signalen van ordeverstoringen?
- Hoe vangt uw gemeente die online signalen op?
- Welke gemeentelijke afdelingen/medewerkers/externe partijen zijn betrokken bij het opvangen van de signalen?
- Welke uitdagingen/dilemma's ervaart de gemeente bij de taakuitvoering?

3. Hoe wegen gemeenten online informatie? (Bestuurlijke acties)

- Wie bepaalt in uw gemeente wat er met een opgevangen online signaal gebeurt?
- Welke stappen onderneemt uw gemeente na waarneming van een online signaal? Verschilt dit per signaal?
- Welke partijen (intern/extern) zijn betrokken in de transitie van het opvangen van signalen naar een eventuele bestuurlijke actie?
- Zijn er voorbeelden van acties die uw gemeente zoal onderneemt?
- Wie bepaalt welke actie wordt ingezet?

4. Welke (online) interventies worden ingezet

- Welke interventies zijn ingezet naar aanleiding van online signalen?
- Heeft de gemeente ook ervaring met online interventies?
- Welke interventies zijn succesvol en welke minder succesvol? Wat zijn de werkzame elementen?
- Welke partijen zijn betrokken?
- Worden interventies afgestemd op het soort casus of soort doelgroep?
- Worden casussen achteraf geëvalueerd?
- Zijn jullie bekend met Project X2 Enschede en casus Bodegraven? (leren van jurisprudentie/toepassen in communicatie-strategie).

5. Enkele algemene stellingen (over positie gemeente)

- Het is goed dat gemeentelijke medewerkers gebruik maken van hun eigen sociale media om te kijken wat er online speelt.
- Gemeenten moeten ook in besloten groepen/forums kunnen kijken wat er online speelt.
- Gemeentelijke medewerkers hoeven niet altijd online herkenbaar te zijn wanneer zij in online groepen/sociale media voor de5. openbare orde kijken wat er speelt.
- Gemeenten moeten niet teveel openheid geven over hoe zij online informatie verzamelen over (dreigende) ordeverstoringen.
- Gemeenten moeten meer/vaker online interventies inzetten om online aangejaagde ordeverstoringen te voorkomen (wat dan/hoe dan).
- Burgemeesters moeten ook vaker online stelling nemen als er online signalen zijn van een dreigende ordeverstoring.

Bijlage 3. Overzicht focusgroepen

Tabel 2: Focusgroepen binnen de regio NHSV

Datum	Gemeente
9 september	Schagen
13 september	Den Helder
15 september	Koggenland
16 september	Purmerend
22 september	Heemskerk
23 september	Heemstede
6 oktober	Zaanstad
19 oktober	Alkmaar
10 november	SED
14 december	Politie (digitale wijkagenten uit diverse basisteams)

Tabel 3: Focusgroepen buiten de regio NHSV

Datum	Gemeente
11 oktober	Leiden
28 oktober	Asten/Someren
4 november	Amsterdam
9 december	Rotterdam