

Een verkenning naar niet-juridische instrumenten voor gemeenten bij online oproepen tot rellen

15 november 2021

Trainees vanuit diverse ministeries hebben een verkenning uitgevoerd in opdracht van het ministerie van Justitie en Veiligheid en het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (het CCV) naar niet-juridische instrumenten voor gemeenten bij online oproepen tot rellen. Deze verkenning beoogt inzichtelijk te maken hoe gemeenten zicht krijgen op online aangejaagde openbare ordeverstoringen, hoe zij hierop reageren en welke instrumenten ingezet worden ter preventie en het inperken van verstoringen van de openbare orde. De focus ligt daarbij op de inzet van niet-juridische instrumenten, met name op de inzet of het gebruik van sociale media en andere communicatiemiddelen. Hiervoor zijn interviews gevoerd met beleidsmedewerkers, experts en de politie van drie geselecteerde gemeenten. Dit zijn middelgrote gemeenten verspreid over het land die te maken hebben met deze problematiek. Op basis van deze gesprekken is een analyse gemaakt waarin de aanpak en preventiemechanismen van de gemeenten zijn vergeleken. Tevens zijn door middel van de analyse de eerdergenoemde vragen beantwoord. Op grond van deze analyse is een document opgesteld die handvatten biedt aan gemeenten voor de inzet van niet-juridische instrumenten bij toekomstige online aangejaagde verstoringen van de openbare orde (zie pagina 2)

Informatiepositie

Uit de interviews blijkt dat iedere gemeente zijn eigen aanpak had bij de 'avondklokrellen', hoewel er ook overlap in hun aanpak is te zien. De drie gemeenten zijn het er over eens dat het hebben van een goede informatiepositie van belang is voor de preventie en inperken van openbare orde verstoringen. Wat opvalt is dat zowel gemeenten als politie een proactieve houding aannemen. De politie heeft hier een belangrijke signalerende rol. Informatie die zij vanuit haar politietaak met betrekking tot mogelijke openbare ordeverstoringen voorhanden heeft, kan worden gedeeld in de lokale driehoek.

Het monitoren en gebruik van sociale media kan een belangrijk instrument zijn ten behoeve van de handhaving. Een uitdaging voor de handhaving is de anonimiteit van de oproepen op sociale media. Hierdoor is zowel het inschatten van de ernst van de berichten als het vinden van de oproepers moeilijker.

Naast de 'traditionele' samenwerking met politie en het Openbaar Ministerie, werkten de gemeenten ook samen met partijen 'in het veld'. Zo gaven gemeenten aan dat ze nauw contact hadden met bijvoorbeeld jongerenwerkers, omdat in het geval van de 'avondklokrellen' voornamelijk jongeren reageerden op de online oproepen.

Instrumenten

Niet-juridische instrumenten die zijn ingezet, zijn onder andere het sturen van een waarschuwingsbrief aan degenen die online oproepen tot rellen, of aan hun ouders, indien het om minderjarigen ging. Het doel hiervan is om deze personen uit de anonimiteit te halen. Het zo snel mogelijk kunnen duiden van deze personen leidt ertoe dat gemeenten en/of politie deze personen makkelijker kunnen benaderen. Per gemeente varieerde het in

welk (voor)stadium van de rellen bovengenoemde instrumenten zijn ingezet. Soms werden deze middelen vroegtijdig ingezet, terwijl dit in een andere gemeente pas later lukte doordat er na de eerste dag van de rellen pas goed zicht was op de doelgroep.

Aanbevelingen

Het debat rondom privacy en het uitbreiden van de bevoegdheden maakt ingrijpen lastig. Gemeenten hebben het gevoel dat zij middelen missen om eerder te kunnen ingrijpen en zoeken naar oplossingen waardoor zij eerder zicht hebben op de oproepen en oproepers. Vanuit deze verkenning worden verschillende aanbevelingen voor gemeenten gedaan die inzetten op niet-juridische instrumenten. Allereerst is het van belang om de online geplaatste berichten zo goed mogelijk proberen te duiden en hierbij de mate van het gevaar in te schatten. Het is van belang om in gesprek te gaan met de oproeper indien deze bekend is en daarmee stopgesprekken te voeren. Ook is het van belang om de oproepers te wijzen op de strafbaarheid van hun gedraging en op de gevolgen van groepsaansprakelijkheid.

Vanuit dit project wordt daarnaast aanbevolen om te verkennen hoe er in de aanvullende informatiebehoefte van gemeenten kan worden voorzien. Op dit moment is het voor gemeenten niet mogelijk toegang te verkrijgen tot niet-openbare platforms op sociale media en de afgeschermdde communicatie hierop te monitoren. Samenwerkingspartners, zoals de politie, hebben deze bevoegdheden in zekere mate wel. Het is de vraag in hoeverre gemeenten hier ook over moeten beschikken of dat er in de informatiebehoefte kan worden voorzien door middel van verbeterde samenwerking met ketenpartners.

Lokaal

Verder gaven gemeenten aan dat deze problematiek om een landelijke aanpak vraagt, aangezien de boosheid zich voornamelijk richt op landelijk beleid en/of landelijke situaties. Deze boosheid wordt echter wel lokaal geuit, waardoor de gemeenten vooral de consequenties ondervinden terwijl ze maar beperkte invloed op de oorzaak hebben. Aanbevolen wordt enerzijds om als Rijksoverheid en gemeenten te onderzoeken op welke punten de Rijksoverheid hierin een rol kan vervullen. Anderzijds wordt aanbevolen om als gemeente te kijken waar op lokaal niveau ruimte is voor een bottom-up beleidsontwikkeling. Het delen van succesvolle lokale en regionale innovatieve projecten, maakt het uiteindelijk mogelijk een strategie te ontwikkelen voor dit soort problematiek.

Tot slot wordt door de trainees aanbevolen vervolgonderzoek te richten op preventie buiten de gemeentegrenzen aangezien is gebleken dat online oproepen tot openbare ordeverstoringen zich niet tot gemeentegrenzen beperken. Mogelijk kan antwoord worden gezocht in de bevoegdheid van de burgemeester op grond van art. 172a lid 3 Gemw. Gezien de scope van deze verkenning is op dit vraagstuk niet verder ingegaan.

Gemeentelijke acties bij online aangejaagde openbare ordeverstoringen

Preventie

- Zorg voor een heldere verdeling van rollen en verantwoordelijkheden tussen gemeente en politie en wees bewust van de bestaande juridische mogelijkheden.
- Creëer een duidelijke samenwerkingsstructuur tussen ketenpartners.
- Stel een protocol vast inzake het besluitvormingsproces en de inzet van middelen.
- Zorg als gemeente voor een goede informatiepositie d.m.v. regelmatig contact met lokale partners als schooldirecteuren, pastors, imams etc.

Openbare ordeverstoring

Verkenning juridisch instrumentarium

- Noodverordening
- Noodbevel
- Gebiedsverbod
- Aanwijzing veiligheidsrisicogebied

Verkenning niet-juridisch instrumentarium

- Online en offline monitoring van berichtgeving en gedragingen op basis van bestaande bevoegdheden gemeenten.
- Brede oproep door burgemeester op sociale media
- Positionering van jongerenwerkers voor het contact met ordeverstoorders (in geval van jonge ordeverstoorders)
- Organiseren van alternatieve activiteiten

Evaluatie

- Evalueer de aanpak van online aangejaagde ordeverstoringen binnen de eigen gemeente.
- Deel ervaringen met andere gemeenten en leer van elkaar.

Eerste online oproep tot rellen

Algemeen

- Breng de oproep in kaart:
 - D.w.z. wat houdt de oproep in, wat is de achterliggende motivatie, hoe vaak en door wie wordt het bekeken, door wie wordt de oproep gedeeld en via welke kanalen?
- Maak inzichtelijk wie de aanstichter is van de online oproep en zoek contact met deze persoon. Eventueel d.m.v. een huisbezoek door een wijkagent. Voer stopgesprekken, geef een officiële waarschuwing, mogelijk gevolgd met een last onder dwangsom.
- Haal oproepers uit hun anonimiteit door hen aan te spreken en/of waarschuwingsbrieven te versturen naar henzelf en naar hun ouders (indien minderjarig).
- Wijs oproepers op strafbaarheid van hun gedraging o.g.v. art. 132 Sr ('opruiing') en/of aansprakelijkheid o.g.v. art. 6:166 BW ('groepsaansprakelijkheid').
- Zorg voor up-to-date informatie: draai eventueel piketdiensten om op de hoogte te blijven en houd een logboek bij van alle gebeurtenissen.
- Schat in of het effectief is een brede oproep door de burgemeester op sociale media te delen.

Samenwerking

- Deel z.s.m. informatie binnen de lokale driehoek. Schets het beste, ergste en meest realistische scenario plus bijbehorende handelingsperspectieven.
- Zorg voor direct contact met mensen in het veld (jongerenwerkers, wijkmanagers en -agenten).
- Andere samenwerkingsverbanden:
 - Team Districtelijke Aanpak (politie).
 - Staf Grootchalig en Bijzonder Optreden.

Gemeente

- Betrek vanaf het eerste moment de afdeling communicatie.
- In het geval dat een oproep het karakter van een evenement heeft, betrek de afdeling die gaat over vergunningen en voer stopgesprekken.

Politie

- Onderzoek de mogelijkheden toegang te verkrijgen tot besloten groepen op sociale media (in het kader van de openbare orde handhaving en dus buiten de gevallen waarin dat nu al kan met toestemming van het OM).