



# Demonstreren 'Bijkans heilig'

In november 2007 gingen massa's ontevreden middelbare scholieren de straat op om te protesteren tegen de 1040-urennorm en de kwaliteit van het onderwijs. Bij de scholierenprotesten waren er twee verschillende acties. Eén georganiseerd door de vakbond met een omljnd programma met sprekers en muziek, zoals deze op het Museumplein. De andere demonstraties waren spontane acties, verspreid door het hele land, ongeorganiseerd en ongeleid. Op het schoolplein werden plannen gesmeed en mobiliseerden ze hun vrienden en vriendinnen, ook die nog in de klas zaten. Bij deze acties speelden sociale media een belangrijke rol. Deze vorm van organiseren en mobiliseren zie je vandaag de dag nog bij veel (spontane) demonstraties. Foto: Edwin van Eis.





UR  
UR

AJU  
PARAPU  
Met de BSU

WIL  
WITTEIT  
WITTEVEN  
WITTEIT!





# Voorwoord

De geschiedenis leert ons dat het 'in vrijheid uiten van gedachten en gevoelens' - zoals het in artikel 7 van onze grondwet staat omschreven - niet vanzelfsprekend is.

Artikel 7 en 9 zijn klassieke grondrechten waarbij de individuele demonstrant wordt beschermd tegen staatsinterventie. In de afgelopen jaren zijn er voldoende voorbeelden te vinden waaruit duidelijk blijkt dat het grondrecht tot uitingsvrijheid bij demonstraties kan conflicteren met de wens tot handhaving van de openbare orde.

Deze uitgave is op initiatief van mijn voorganger Eberhard van der Laan tot stand gekomen. Hij verklaarde het demonstratierecht enkele jaren geleden 'bijkans heilig'. De vrijheid om je te uiten moet in principe onbeperkt zijn en alleen in

uitzonderlijke gevallen is ingrijpen proportioneel. Deze uitgave biedt een handreiking voor het in goede banen leiden van demonstraties in het spanningsveld van uitingsvrijheid en handhaven van de openbare orde. Het is een overzicht van instrumenten en aandachtspunten in nauwe samenwerking tussen diverse NGO's, OVSE, politie, het Openbaar Ministerie en de gemeente Amsterdam tot stand gekomen. Het is bemoedigend dat zoveel partijen een bijdrage hebben geleverd. Als burgemeester van Amsterdam beschouw ik het hoeden van vrijheid als mijn eerste en grootste verantwoordelijkheid.



Ik hoop dan ook van harte dat de lezers van deze uitgave de uitgangspunten en aangereikte instrumenten ter harte zullen nemen om te streven dat het recht op demonstreren bijkans heilig blijft.

**Femke Halsema**  
Burgemeester van Amsterdam

# Inhoudsopgave



## Voorwoord

Femke Halsema



## 1. Bestuurlijke beginselen

- a. Vrijheid voorop
- b. Op hoor- en gezichtsafstand
- c. Niet raken aan de inhoud
- d. Bescherming



## 2. Rollen, verantwoordelijkheden en bevoegdheden

- a. Organisator, deelnemer en ordedienst
- b. De driehoek
- c. De ambtelijke voorbereiding
- d. Gemeentelijke processen
- e. Gemeenteraad
- f. Media
- g. (Internationale) waarnemers



## 3. Juridisch instrumentarium

- a. Het demonstratierecht als mensenrecht
- b. De Wet openbare manifestaties
- c. Strafrecht
- d. APV
- e. Gemeentewet en noodbevoegdheden



## 4. Voorafgaand aan een demonstratie

- a. Informatie inwinnen
- b. Contact maken
- c. Is het een demonstratie?
- d. Impact van een demonstratie
- e. Inzicht in verscheidenheid van deelnemers
- f. Inzicht op locatie
- g. Risicoanalyse
- h. Uitwerken Scenario's
- i. Beleids- en tolerantiegrenzen
- j. Aanvullende uitgangspunten bepalen
- k. Voorschriften verbinden
- l. Communicatie
- m. Operationele opties



## 5. Tijdens een demonstratie

- a. Aanwezigheid
- b. Algemene aandachtspunten
- c. Operationele aandachtspunten
- d. Bescherming van de persvrijheid
- e. Einde demonstratie en vertrek demonstranten
- f. Restrictief overheidsingrijpen
- g. Gewelds- of verdedigingsmiddelen



## 6. Na afloop van een demonstratie

- a. Debriefing
- b. Evalueren
- c. Verantwoording
- d. Contact houden met de organisator
- e. Omgang met aangehouden personen
- f. Omgang met schade



## 7. Bijzondere protestvormen

- a. Spontane (niet aangemelde) demonstratie
- b. Gelijkijdige demonstraties
- c. Tegendemonstraties
- d. Demonstratie bij een evenement
- e. Demonstratie bij een herdenking
- f. Demonstratie met elementen van vermaak
- g. Demonstratief kamperen
- h. Het eenmensprotest



## Nawoord

Kees Schuyt



## Wetteksten

- Artikel 7 en 9 Grondwet
- Wet openbare manifestaties



## Dankwoord

Kajsa Ollongren



## Checklist

Wat te doen bij een demonstratie



Naakte fietsers verzamelen zich bij de Magere Brug in Amsterdam om, ondanks het slechte weer, deel te nemen aan de negende editie van The World Naked Bike Ride; een demonstratieve optocht voor een beter milieu die in verschillende steden in de wereld op dezelfde dag wordt georganiseerd. Naaktlopen is strafbaar, maar in de context van deze demonstratie prevaleert de vrijheid van betogen en is de belangrijkste rol van de driehoek deze naakte demonstranten te beschermen. Demonstranten mogen dus choqueren. Dit betekent niet dat ze altijd boven de wet staan. Waar precies de grens ligt is aan de lokale driehoek om te bepalen en is afhankelijk van de context en het primaire doel van de samenkomst. Foto: ANP



# 1. Bestuurlijke beginselen

De voorbereiding van demonstraties begint met de vier hieronder genoemde beginselen, die kunnen helpen bij dilemma's. Uiteraard is het steeds aan een lokale driehoek om te kijken in welke mate en volgorde je deze beginselen moet wegen.

## a. **Vrijheid voorop**

Een demonstrant is geen tegenstander, maar iemand die de vrijheden benut die hem of haar zijn toebedeeld door de grondwet. Een vreedzame demonstratie is dan ook eerder de openbare orde dan een verstoring van die openbare orde.

Op de sokkel van het monument van Baruch Spinoza op het Waterlooplein in Amsterdam vat een onderschrift zijn ideeën samen: 'Het doel van de staat is de vrijheid'. Burgemeester Van der Laan verwees vaak naar het beeld waarop hij kon uitkijken vanuit zijn werkkamer. Dit onderschrift vormt de rode draad door dit boek. Het grondwettelijke recht om te demonstreren en de vrijheid van meningsuiting komen in elk hoofdstuk terug. Het is de basis van elk overheidshandelen.

## b. **Op hoor- en gezichtsafstand**

Als demonstrant wil je natuurlijk worden gezien en gehoord. Een protest vindt daarom vaak plaats op een centraal publiek plein zodat zoveel mogelijk mensen de boodschap meekrijgen. Vaak zijn demonstraties ook gericht tegen een andere activiteit. Dit kan een ander protest zijn maar ook een staatsbezoek, een evenement of een andere bijeenkomst. Daarnaast kan een demonstratie plaatsvinden bij een instelling, die het mikpunt van het protest is. Denk aan een gebouw van een overheid, een ambassade of consulaat, een bedrijf of maatschappelijke organisatie.

Bij demonstraties geldt dan het algemene internationale rechtsbeginsel dat de overheid haar best moet doen een protest toe te staan daar waar de doelgroep die kan horen en zien (*sight and sound*). Dit met de kanttekening dat andere bijeenkomsten, demonstraties, evenementen niet

ernstig verstoord raken. Een beetje overlast is echter nooit uit te sluiten, hoe hard je ook werkt om het protest in goede banen te leiden.

## c. **Niet raken aan de inhoud**

De grondwettelijke bescherming van de demonstratievrijheid verplicht een overheid om veel toe te staan. Daarbij krijgt het grondrecht pas echt betekenis als de boodschap fundamenteel botst met je principes als overheid. Je hebt niet te oordelen over het doel en de boodschap van een demonstratie. Niemand mag worden voorgetrokken of benadeeld omdat het protest niet in het straatje van de overheid past. De inhoud is uiteraard wel belangrijk bij het inschatten van de risico's. Het is daarom nuttig de inhoud van een demonstratie te kennen, zolang diezelfde inhoud geen rol speelt in de besluiten of operatie tijdens het protest. Door algemene kennis over het thema begrijp je

In het Oosterpark in Amsterdam wordt jaarlijks het slavernijverleden van Nederland herdacht. Dit gebeurde in 2016 een dag eerder dan gebruikelijk. Een groep die het daar mee oneens was, probeerde de herdenking met lawaai te verstoren. Hier botste de vrijheid om te herdenken met de vrijheid om tegen deze wijze van herdenken te demonstren. De burgemeester, die zelf aanwezig was, verzocht de demonstranten het herdenken niet te verstoren en gaf voorrang aan de bescherming van diegenen die daar waren om te herdenken. Foto: ANP





waarom mensen de straat opgaan en ontdek je gevoeligheden. De dialoog vooraf en op straat met demonstranten wordt daarmee makkelijker. Ook zie je ontwikkelingen die het verloop van de demonstratie kunnen beïnvloeden. Daarnaast is de inhoud van belang om in te kunnen schatten of er een tegengeluid komt.

De boodschap verdient bescherming zolang die niet strafbaar is en ook daarom moet je die in de gaten houden. Aan de hand van de boodschap kun je ook bepalen of een activiteit of uitingsvorm te maken heeft met de inhoud van het protest. Randactiviteiten of uitingsvormen die in een bepaalde context ver weg staan van de boodschap, zoals DJ-muziek, verdienen niet in alle omstandigheden dezelfde bescherming.

#### d. **Bescherming**

De vrijheid van meningsuiting en demonstreren moeten in de eerste plaats worden beschermd. Niet de inhoud van de boodschap verdient een schild, maar het grondrecht dat iemand mag demonstreren, ongeacht wat die persoon kwijt wil.

Onze democratie is juist sterk omdat die tegengestelde en soms zelfs provocerende en lawaaierige uitingen kan toestaan. Dat mag trots stemmen. Tegelijkertijd moet je vanuit het beschermingsbeginsel de grenzen zoveel mogelijk direct en zichtbaar handhaven. Iemand die bescherming verdient, moet dat voelen.

Als je rechten schendt, moet je weten dat je een grens over gaat.

De grens is de wet en géén demonstrant staat boven de wet. Dit betekent dat bijvoorbeeld het beledigen van mensen op grond van hun geslacht, afkomst, geaardheid of geloofsovertuiging verboden is en dat ook bij een demonstratie hierop gehandhaafd dient te worden.

De burgemeester kan bovendien op grond van in de wet genoemde belangen voorschriften stellen of aanwijzingen geven waardoor anderen bescherming krijgen. Denk aan een demonstratie bij een abortuskliniek. De demonstranten mogen de bezoekers niet hinderen bij hun bezoek aan de kliniek. De burgemeester kan in dat geval de demonstranten voorschrijven om niet bij de ingang van de kliniek maar aan de andere kant van de straat te staan.

De Dam maakt zich klaar voor de aankomst van de Chinese president Xi Ping. Vooraf is afgesproken dat tegenstanders van de Chinese president op zicht- en hoorafstand mogen staan van de delegatie. Ook wordt Amnesty International toegestaan een groot bord te plaatsen in het zicht van diezelfde president. Naast deze vooraf aangekondigde manifestaties, werd de driehoek verrast door een spontaan maar goed georganiseerde demonstratie die dezelfde president toejuichte. Door het goede contact vooraf en tijdens de demonstraties tussen politie en demonstrant, ontstonden er geen verstoringen. Helaas werd president Xi Ping wel vergezeld van beveiligers met schermen die ervoor moesten zorgen dat de president de demonstranten niet zou zien. Als lokale driehoek heb je niet alles in de hand. Foto: ANP



## 2. Rollen, verantwoordelijkheden en bevoegdheden

Bij de meeste demonstraties hoeft de overheid weinig voor te bereiden. Hoe complexer het protest, des te meer voorwerk en partners nodig zijn. In dit hoofdstuk worden deze partners en hun rollen, verantwoordelijkheden en bevoegdheden genoemd, beginnend met de belangrijkste, die van de demonstrant zelf.

### a. **Organisator, deelnemer en ordedienst**

De organisator van de demonstratie is primair verantwoordelijk voor het veilige en ordelijke verloop van de demonstratie en het na afloop weer schoon opleveren van de demonstratielocatie. Dit begint door open communicatie met de overheid. Daarnaast is de organisator ook in eerste instantie verantwoordelijk voor de veiligheid en het gedrag van deelnemers en sprekers.

Afspraken, voorschriften en/of aanwijzingen moet de organisator aan de deelnemers doorgeven. De organisatie is als eerste aan zet om iemand die zich daar niet aan houdt tot de orde te roepen. Om die

reden is het goed al vroeg een vast contactpersoon te hebben, met gezag naar de achterban.

Een zogenoemde *ordedienst* kan hierin een belangrijke rol spelen. Die kan een eerste aanspreekpunt zijn voor deelnemers en hen bij ongewenst gedrag corrigeren, zonder optreden van de politie. In bepaalde omstandigheden is een ordedienst juist niet wenselijk en mede daarom is het aanstellen ervan niet verplicht.

### b. **De driehoek**

De driehoek wordt gevormd door de burgemeester, de Hoofdofficier van Justitie en de eenheidschef van politie. De burgemeester is voorzitter van de driehoek, waarin over

handhaving van het recht en de openbare orde wordt besloten. Demonstraties vragen steeds om samenwerking van de driehoekspartners en daarom zijn afstemming en afspraken in dit verband essentieel.

### l. **Burgemeester**

Alleen de burgemeester mag op grond van de Wet openbare manifestaties (Wom) voorschriften aan een demonstratie stellen. Tijdens een demonstratie kan ook alleen de burgemeester aanwijzingen geven. In uitzonderlijke gevallen kan ook uitsluitend de burgemeester een protest vooraf verbieden of gedurende het verloop beëindigen.

De burgemeester moet de openbare orde en veiligheid handhaven en soms noodmaatregelen (noodbevel en noodverordening) nemen. Bij demonstraties zijn de bevoegdheden in de Wom vaak genoeg en is noodwetgeving niet nodig.

## II. Hoofdofficier van Justitie

De officier van justitie is verantwoordelijk voor de opsporing en vervolging van strafbare feiten en het optreden van politie bij onrechtmatig gedrag. Het overtreden van een aanwijzing of voorschrift van de burgemeester is ook verboden.

Als optreden tegen strafbaar gedrag de demonstratie in zijn geheel en/of de openbare orde raakt, is overleg nodig met de burgemeester, die de demonstratie moet beschermen en de openbare orde moet handhaven.

Denk bijvoorbeeld aan een spreker die op een podium mensen discrimineert. Optreden is dan noodzakelijk al zal het aanhouden van een spreker tot een verstoring van de demonstratie en mogelijk de openbare orde kunnen leiden. In zo een geval is vooraf contact met de burgemeester verstandig.

Uitingen, ook gedaan in het kader van een demonstratie, kunnen strafbaar zijn. Dit is soms lastig te beoordelen, omdat het ook kan gaan over de botsing van grondrechten: die van vrijheid van meningsuiting versus het recht op demonstratie. Of een uiting strafbaar is wordt in beginsel beoordeeld door de officier van justitie. De rechter heeft daar

het laatste woord in. Het OM beschikt over een Landelijk Expertise Centrum Discriminatie, dat zo nodig door een officier van justitie kan worden geraadpleegd over de vraag of een uiting strafbaar is op grond van één van de discriminatiebepalingen uit het Wetboek van Strafrecht.

## III. Politie

Naast de handhaving van de openbare orde moet de politie, onder de verantwoordelijkheid van de officier van justitie, ook strafbare feiten opsporen. Soms worden demonstraties gewelddadig waardoor de grens tussen handhaving van de openbare orde en de opsporing van strafbare feiten vervaagt. Desgewenst geeft de politie de driehoekspartners een risico-inschatting.

Doorgaans neemt de politie als eerste contact op met de organisator van een demonstratie. Afhankelijk van de plannen en de ontwikkelingen zal de politie dat doen in afstemming met de gemeente en/of het OM.

De politie is tijdens de demonstratie het natuurlijke eerste aanspreekpunt voor organisatie, deelnemers, omwonenden, omstanders, ondernemers en mensen die zich mogelijk storen aan het protest.

### c. De ambtelijke voorbereiding

Ambtenaren van de driehoek bereiden de belangrijkste besluiten rondom demonstraties voor. Afhankelijk van de lokale context, de reguliere werkprocessen en de in te schatten risico's wordt bepaald of overleg en eventueel besluitvorming in

de driehoek nodig is. Mogelijke thema's komen in volgende hoofdstukken naar voren.

In deze voorbereiding is het essentieel om voor juridische en communicatieve aspecten specialisten te betrekken. Dat is in veel gevallen de woordvoerder en een juridisch adviseur van de burgemeester. Hun betrokkenheid in de voorbereiding kan erg helpen, zeker als de verwachting is dat een demonstratie media-aandacht krijgt en/of bijvoorbeeld als voorschriften worden opgelegd.

## d. Gemeentelijke processen

### I. Kennisgevingsproces

Een demonstrant heeft een informatieplicht; de organisator moet een betoging aankondigen. Deze kennisgeving is voldoende, een vergunning voor het demonstreren op zich is niet nodig. De organisator is verantwoordelijk om het (digitale) kennisgevingsformulier goed en volledig in te vullen. De medewerker die de kennisgeving ontvangt, is voor de organisator vaak het eerste contact met de overheid. Deze ambtenaar mag de organisator wijzen op verantwoordelijkheden en mogelijke praktische moeilijkheden maar mag niet zelf voorschriften stellen, laat staan de demonstratie verbieden; dat kan alleen de burgemeester.

Mogelijke complicaties kunnen ontstaan bij onderdelen van een protest die niet door het demonstratierecht worden beschermd. Denk daarbij aan verkoop van eten en drinken of collecteren. Voor dit soort randactiviteiten is een

vergunning vaak wel verplicht.

De ambtenaar die de kennisgeving ontvangt, moet basiskennis hebben van het demonstratierecht. Verder moet de medewerker de kennisgeving zo snel mogelijk aan de politie en het OM geven en delen met de afdeling of directie die op dit gebied de burgemeester adviseert.

### **Locatiekeuze**

Met een kennisgeving is niet meteen de plek van een demonstratie gereserveerd. Na de aankondiging staat nog niet vast dat de locatie beschikbaar is; misschien zijn er wegwerkzaamheden of vinden er al andere manifestaties of evenementen plaats. De organisator moet nagaan of op een bepaald moment een plaats vrij is. De gemeente moet de organisator genoeg informatie en enige zekerheid geven over de beschikbaarheid van een locatie. Alleen de burgemeester kan demonstraties op een bepaalde plek of tijdstip beperken of verbieden, dit kan niet worden gedelegeerd.

### **Termijn**

Een verbod is niet mogelijk enkel omdat de demonstratie niet op tijd is aangekondigd. Het kan wel eerder leiden tot een voorschrift of aanwijzing omdat de belangen uit de Wom sneller kunnen worden geraakt.

Een kennisgeving biedt de overheid de kans om het demonstratierecht zo goed mogelijk te beschermen en daarom is het belangrijk deze procedure zo eenvoudig en toegankelijk mogelijk

te maken. Denk aan een digitaal formulier en een redelijke termijn die enerzijds aansluit bij wat in Nederland gangbaar is (48 uur) en anderzijds rekening houdt met een goede voorbereiding. Mogelijk is bij een grote gemeente, waar demonstraties dagelijkse kost zijn, de termijn net iets korter dan in gemeenten waar een protest bijna nooit voorkomt. Het is in elk geval belangrijk om flexibel om te gaan met de termijn. Als mensen door een plotselinge, heftige gebeurtenis de straat op willen gaan, is het bijna altijd verstandig om deze emoties ruimte te geven.

## **II. Vergunningverlening, Handhaving, Toezicht en Reiniging**

Een demonstratie met enkel mensen en spandoeken is steeds meer een uitzondering. Vaak is er een podium, geluidsversterking, volgauto's, et cetera. Hoewel voor deze elementen een vergunning moet worden aangevraagd, zijn deze vervlochten met de vrijheid van betogen waardoor een vergunning in de praktijk niet kan worden geweigerd. Voorschriften bij de vergunning zijn wel mogelijk. Deze elementen worden 'connexe rechten' genoemd. We gaan hier in hoofdstuk 3 verder op in. De gemeente is de vergunnende organisatie en is in beginsel dan ook verantwoordelijk voor het toezicht op en de handhaving van de vergunningvoorschriften.

Daarnaast bestaan er zaken waarvan handhaving en toezicht vaak ook bij de gemeente ligt, zoals bij overtredingen van de Algemene Plaatselijke Verordening (APV). Denk daarbij aan het

handhaven van het collecteren of flyereren tijdens de demonstratie. Demonstraties verstoren soms de dagelijkse gang van zaken, bijvoorbeeld doordat wegen tijdelijk voor de demonstratie worden gebruikt, met alle gevolgen van dien voor het wegverkeer, voetgangers en het bedrijfsleven. Ook kan er geluidsoverlast ontstaan. Samen met de gemeente kan de organisator dan overwegen om de belanghebbenden (bewoners, ondernemers, gebruikers) vooraf te informeren over een protest. Ten slotte kan de gemeentelijke reiniging of een zogenoemde gemeentelijke calamiteitendienst helpen. Zo kan een demonstratielocatie na afloop snel worden schoongemaakt.

Als tegengeluid kunnen op een beoogde demonstratielocatie al vooraf leuzen zijn achtergelaten (graffiti of spandoeken). Een calamiteitendienst kan die nog voorafgaand aan de demonstratie weghalen. Voor spandoeken en aanplakbiljetten, met een (niet commerciële) mening, gelden in bepaalde gemeenten vaak wel bijzondere APV-regels.

## **III. Openbaar vervoer**

Vooraf bij demonstratieve optochten is het verstandig de openbaar vervoerpartners te informeren zodat zij zich hierop kunnen voorbereiden.

In bepaalde gevallen kunnen zij groepen mensen verplaatsen. Dit kan vrijwillig in overleg met de organisatie of zo nodig in uitzonderlijke situaties



De Turkse staatsomroep doet in Rotterdam live verslag van de diplomatieke rel tussen Nederland en Turkije. Deze ontstond nadat de Turkse minister van Buitenlandse Zaken Cavusoglu niet welkom was in Nederland omdat hij campagne wilde voeren voor een Turks referendum. Een demonstrant zoekt aandacht voor zijn standpunt en de media kunnen dit faciliteren. De media zullen in ieder geval altijd hun eigen verhaal maken en inkleuren. De primaire rol van de driehoek is ongeacht dat verhaal de persvrijheid te beschermen. Foto: Hollandse Hoogte



verplicht worden gesteld met de Wom of na beëindiging van een demonstratie met een noodbevel.

#### e. **Gemeenteraad**

Demonstraties staan vaak in de belangstelling van de (lokale) politiek. Politici willen de burgemeester vaak verantwoording laten afleggen over het verloop van een betoging.

Het is nuttig om raadsleden als waarnemers demonstraties te laten bijwonen. Dit helpt de uitwisseling van ideeën en debatten over politiewerk bij demonstraties in het algemeen. Raadsleden mogen bedenken hoe ze de vrijheid van betoging willen observeren, en de politie moet daarbij helpen en hun werk ondersteunen.

#### **Invulling kennisgevingsplicht**

De gemeenteraad kan regels maken over het moment wanneer een organisator schriftelijk kennis moet geven van een demonstratie, ook over de termijn zoals hierboven besproken. Daarnaast kan de raad bepalen welke informatie in het kennisgevingsformulier moet worden ingevuld. De belangrijkste gegevens zijn de begintijd, eindtijd, omvang, locatie, en in het geval van een optocht de route van de demonstratie. Ook kan het formulier vragen naar de manier waarop demonstranten naar een protest reizen. Van belang is ook te weten of er objecten, zoals een podium, geplaatst gaan worden. Het is essentieel om te weten of er een ordedienst komt en om contactgegevens te ontvangen van de organisatie en personen die bij de demonstratie

aanspreekbaar zijn. Denk ook aan vragen over de in te schatten leeftijd van deelnemers, de wijze waarop ze de demonstratie hebben aangekondigd en welke (sociale) media-platformen ze gebruiken om met de achterban te communiceren.

De aard en het onderwerp van de demonstratie kan ook in het formulier aan de orde komen. Een goede inschatting van het verloop is niet mogelijk zonder inhoud en doel van een protest te kennen. Ook is het handig om te vragen naar het programma. Komen er sprekers, is er muziek en/of zijn er andere activiteiten? Hoewel je als overheid om deze gegevens kunt vragen, mag de burgemeester uiteraard niet zijn of haar eigen mening over het onderwerp mee laten spelen in de behandeling van de demonstratie.

#### f. **Media**

De vrije nieuwsgaring is tijdens protesten essentieel voor de democratische rechtstaat. De overheid heeft als taak deze te beschermen. Het is verstandig om in de voorbereiding van een demonstratie stil te staan bij de bescherming en positie van journalisten en een ruime definitie te gebruiken voor deze beroepsgroep, denk bijvoorbeeld ook aan de minder traditionele media zoals bloggers of vloggers. De driehoek kan in uitzonderlijke gevallen via de media vooraf of tijdens de demonstratie de grenzen kenbaar maken, bijvoorbeeld in het geval dat de organisator de deelnemers niet op tijd weet te bereiken. Tot slot kan de aandacht vooraf

op (sociale) media een indicatie geven van de grootte van de demonstratie. Ook kan de kans op reacties en tegengeluiden hieruit worden afgeleid.

#### g. **(Internationale) waarnemers**

Nederland ondersteunt democratiseringsprocessen in jonge democratieën. Jaarlijks stuurt Nederland waarnemers naar geselecteerde landen waar bijvoorbeeld verkiezingen plaatsvinden. Omgekeerd kunnen in Nederland ook (internationale) waarnemers actief zijn bij demonstraties, zoals Amnesty International en in het bijzonder de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE). Het OVSE Bureau voor Democratische Instellingen en Mensenrechten (ODIHR) heeft uitgebreide ervaring met het waarnemen van demonstraties. In de afgelopen tien jaar heeft deze organisatie duizenden experts en waarnemers uitgezonden uit de gehele OVSE-regio, waaronder ook Nederland. Over deze observaties, die ook een bron zijn voor dit boekje, rapporteert de ODIHR regelmatig.

Tot slot is er sinds 2017 het Public Interest Litigation Project (PILP) waarbij juristen op vrijwillige basis worden ingezet als waarnemers tijdens demonstraties. Het PILP-team is te herkennen aan hun witte hesjes met het logo van PILP en de term 'legal observers' op de rug. Ze nemen naar eigen zeggen nadrukkelijk niet deel aan de demonstraties waarbij zij aanwezig zijn. Zij stellen de autoriteiten vooraf en tijdens de demonstratie op de hoogte van hun aanwezigheid en hun rol.

Tientallen vrouwen, gehuld in rokjes, hielden op het Koningsplein in Amsterdam een flashmob. Aanleiding was het fenomeen "Rokjesdag", geïntroduceerd door de overleden schrijver Martin Bril. Volgens hem was Rokjesdag die ene dag in het voorjaar dat alle vrouwen als bij toverslag ineens een rok dragen, met daaronder blote benen. Deze collectieve uiting werd in Amsterdam gezien als spontane demonstratie. Herdenken kan immers ook in deze vrije en vrolijke vorm gezien worden als een collectieve openbare meningsuiting. Foto: ANP



# 3. Juridisch instrumentarium

Wil je demonstraties reguleren, dan moet je actuele en grondige kennis van de wet en ingewikkelde jurisprudentie hebben. Betrek daarom specialisten in de voorbereiding, in veel gevallen een juridisch adviseur van de burgemeester.

## a. **Het demonstratierecht als mensenrecht**

Een democratische rechtsstaat kan alleen goed functioneren met het recht op betoging. Om die reden is het opgenomen in artikel 9 van de Grondwet, artikel 11 van het Europees verdrag van de Rechten van de Mens (EVRM) en artikel 21 van het Internationaal Verdrag inzake Burger- en Politieke Rechten (IVBPR). Dit leidt er toe dat de demonstratievrijheid zoveel mogelijk wordt gerespecteerd en er zorgvuldig wordt omgegaan met het beperken van de uitoefening van het recht op betoging. Die beperking is slechts toegestaan als dat in verband met de bescherming van andere door de wet erkende waarden en belangen gerechtvaardigd is, en dan niet meer dan strikt noodzakelijk is. De grondwet geeft daarbij alleen ruimte voor regels om de gezondheid te beschermen, het belang van het verkeer

te waarborgen en om wanordelijkheden te bestrijden of voorkomen.

Betogingsvrijheid heeft een nauwe relatie met de bescherming van de vrijheid van meningsuiting zoals geboden door artikel 7 van de Grondwet, artikel 10 van het EVRM en artikel 19 van het IVBPR. Een overheid mag de inhoud van standpunten vooraf niet controleren en zich er niet bestuurlijk mee bemoeien.

## b. **De Wet openbare manifestaties**

De Wet openbare manifestaties (Wom) is het kader voor de manier waarop gemeenten het recht op betoging kunnen reguleren. Deze wet vermeldt restrictief op grond van welke belangen dit recht aan voorschriften kan worden verbonden en herhaalt de argumentatie uit de Grondwet over gezondheid, verkeer en wanordelijkheden. In de

Wom staan bepalingen onder welke voorwaarden een demonstratie mag worden stopgezet of in een uiterst geval zelfs mag worden verboden.

Aanvullend meldt de Wom dat de burgemeester voorschriften en/of aanwijzingen kan geven om het functioneren van instellingen die bescherming verdienen vanuit het internationale recht zeker te stellen. De Wom is opgenomen als bijlage.

Een demonstrant staat niet boven de wet. Naast de Wom begrenst het strafrecht ook het demonstratierecht en zijn bepaalde uitingsvormen gebonden aan andere wetten en regels.

Overigens is een zogenoemd eenmensprotest geen demonstratie en valt daarom niet onder de Wom. Dat protest is beschermd door de vrijheid van meningsuiting en valt dus wel onder het bereik

van artikel 7 van de Grondwet, artikel 10 van het EVRM en artikel 19 van het IVBPR.

### I. Kenmerken van een demonstratie

De vraag die vooraf en tijdens de demonstratie gesteld kan worden is of de activiteit die gaat plaatsvinden of plaatsvindt, feitelijk een demonstratie is en om die reden grondwettelijke bescherming verdient.

In de wet staat geen duidelijke definitie van een demonstratie. Wel staat vast dat het om een collectieve meningsuiting (twee of meer mensen) moet gaan in een publiek toegankelijke of openbare ruimte van een groep personen met een gedeeld standpunt en een min of meer onderlinge band. Eenmensprotesten vallen dus niet onder het bereik van de wet.

Om een demonstratie te herkennen, kunnen de volgende overwegingen helpen:

- De inhoud van de boodschap kan van alles zijn en hoeft niet beperkt te zijn tot het maatschappelijk of politiek gebied; men hoeft ook niet ergens 'voor' of 'tegen' te zijn.
- Meningsuitingen die choqueren of als storend worden ervaren krijgen ook bescherming. Je mag alleen ingrijpen bij strafbare gedragingen (geweld) of uitingen zoals het rechtstreeks aanzetten tot haat, geweld of discriminatie.

- Als het primaire doel gericht is op vermaak en niet op de collectieve meningsuiting dan is het de vraag of de gehele activiteit grondwettelijke bescherming verdient.
- Ook een gezamenlijk verblijf op een locatie, om aandacht te vragen voor een bepaald onderwerp, kan onder bepaalde omstandigheden een meningsuiting zijn, die (deels) onder het demonstratierecht kan vallen.
- Een actie zoals een blokkade die puur als dwangmiddel wordt ingezet (bijvoorbeeld om een herdenking te verstoren of de uitvoering van een vonnis te voorkomen) wordt in beginsel niet beschermd door dit grondrecht.

### II. Gezondheid, verkeer en wanorderlijkheden

Zoals eerder aangegeven is een inbreuk op het demonstratierecht alleen mogelijk voor zover die nodig is om de gezondheid te beschermen, in het belang van het verkeer en/of voor de bestrijding of voorkoming van wanorderlijkheden.

#### Gezondheid

Bij de langdurige demonstratiekampen van Occupy, uitgeprocedeerde vluchtelingen of milieuactivisten zijn gezondheidsrisico's mede aanleiding geweest om voorschriften te stellen. Hierbij is bijna altijd vooraf (schriftelijk) advies gevraagd aan de GGD/GHOR en is mede bepaald dat de gezondheidsrisico's van de demonstranten zelf tot voorschriften kunnen leiden.

Bij risico's op brandstichting van spullen is naast de APV, het Wetboek van Strafrecht en de vrees voor wanorderlijkheden ook gezondheid een mogelijke reden om voorschriften te stellen of aanwijzingen te geven.

#### Verkeer

Demonstratieve optochten beïnvloeden vaak het verkeer. De burgemeester kan in het belang van het verkeer voorschriften stellen om de gemeente bereikbaar te houden. Het is echter verstandig om deze grondslag niet te snel of zwaar toe te passen en als overheid ook te kijken welke andere maatregelen het verkeer zoveel mogelijk ongehinderd door laten stromen.

#### Wanorderlijkheden

De context bepaalt hoe je het begrip wanorderlijkheden moet opvatten. Het tijdstip en de locatie bepalen mede of er problemen te verwachten zijn. Er moet een concrete vrees voor wanorderlijkheden zijn om voorschriften te kunnen stellen. De rechter is hierin heel helder: De enkele (subjectieve) vrees is niet genoeg maar moet geconcretiseerd kunnen worden. Dit kan bijvoorbeeld aan de hand van een politierapportage. Dit geldt uiteraard onverkort bij een verbod.

### III. Voorschriften voorafgaand aan de demonstratie

Mede aan de hand van de melding of kennisgeving kan dan worden beoordeeld of maatregelen nodig zijn om de demonstratie te beschermen of bijvoorbeeld voorschriften te stellen in het belang van de gezondheid, het verkeer en/of voor de bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden.

Een voorschrift mag niet over de inhoud van de boodschap gaan. Wel kan een demonstratie voorschriften krijgen die betrekking hebben op de uitingvorm, plaats, duur en het tijdstip van de betoging.

Zo kan een gemeente besluiten dat in een bepaald gebied niet mag worden gedemonstreerd (waarbij tegelijkertijd een andere locatie wordt aangewezen). Het voorschrift kan ook betrekking hebben op het niet meedragen van zaken, die gebruikt kunnen worden in een gewelddadig treffen. De burgemeester moet elk voorschrift wel baseren op de hiervoor genoemde Wom-belangen. Hoe meer een uitingvorm verbonden is aan de inhoud van de boodschap, hoe terughoudender de burgemeester dient te zijn.

### IV. Aanwijzingen tijdens demonstratie

Naast voorschriften vooraf kan de burgemeester ook - op advies van de politie - tijdens de demonstratie aanwijzingen geven aan deelnemers van een protest. Het is dan belangrijk dat de

politie en burgemeester contact hebben en dat de gehele groep de aanwijzing te weten krijgt. Ook dit besluit is alleen mogelijk met het oog op de hiervoor genoemde belangen. Een aanwijzing kan bijvoorbeeld inhouden dat de demonstranten een bepaalde route moeten volgen of naar een bepaalde plek moeten gaan.

### V. Verbieden en beëindigen van demonstraties

In artikel 7 van de Wom staat wanneer de burgemeester een demonstratie kan stoppen. Dit kan bijvoorbeeld als het protest al is verboden of wanneer demonstranten handelen in strijd met een voorschrift of aanwijzing en de genoemde Wom-belangen om beëindiging vragen. Maar denk hier niet lichtzinnig over. Een overheid moet zoveel mogelijk doen om het grondrecht van demonstreren mogelijk te maken.

Met artikel 5 van de Wom kan de burgemeester een demonstratie *preventief verbieden*. Maar uit jurisprudentie vloeit voort dat een absoluut preventief verbod (dus zonder het aanbod van een alternatieve locatie en/of tijdstip) vooraf aan de demonstratie slechts mogelijk is bij 'bestuurlijke overmacht'; dat wil zeggen dat er niet genoeg politie in te zetten is om de (te verwachten) wanordelijkheden op te vangen. Een rechter accepteert zo'n verbod niet snel. Alleen de vrees voor problemen of strafbare feiten is niet zonder meer een reden om een stokje voor een demonstratie te steken.

### VI. Extra bescherming diplomatieke objecten

In artikel 9 lid 1 Wom staat dat je tijdens demonstraties in de buurt van ambassades, consulaten en/of internationale gerechtshoven niet het functioneren van de instelling in de weg mag zitten. Zo is het gebruikelijk om wat afstand te bewaren tussen deze gebouwen en demonstraties met een bepaald risico. Deze extra bescherming voor met name consulaten en ambassades gaat dus verder dan de behandeling van protesten bij andere instellingen of bedrijven.

Je kunt een consulaat of ambassade op de hoogte brengen als demonstraties dicht bij hen in de buurt komen of zelfs tegen hen zijn gericht. Het advies is om niet te snel of veel informatie te delen en dit tot het tijdstip, de duur en locatie te beperken. De informatie uit de kennisgeving is alleen voor de driehoek. De gegevens zijn niet bedoeld voor derden en dus zeker niet voor vertegenwoordigers van andere staten.

### VII. Niet openbare plaatsen

Artikel 8 van de Wom spreekt ook over betogingen op andere dan openbare plaatsen. Voorbeelden hiervan zijn warenhuizen, horeca, musea, stadions, kerken en de voor een ieder toegankelijke gedeelten van bijvoorbeeld ziekenhuizen, universiteiten en gemeentehuizen. Het gaat hier niet om woningen of locaties voor leden van een vereniging of een bepaald gezelschap, zoals sociëteiten.

Tijdens de troonswisseling van Koning Willem Alexander op de Dam in Amsterdam voert een activistische studente een eenmensprotest tegen het koningshuis. Ze weigerde weg te gaan van een plek waar niet mocht worden gedemonstreerd en werd samen met een andere demonstrant aangehouden. Dit boek vindt zijn oorsprong bij dit incident. De aanhouding zorgde voor veel ophef. De burgemeester was erg ongelukkig over de onterechte aanhouding maar begreep ook heel goed hoe moeilijk het werk in zo'n situatie moet zijn geweest voor een individuele agent. Hij bood zijn excuus aan, aan de demonstrante, en beloofde de politie een handreiking. Dit boekje is hier een poging toe. Foto: ANP



Bij betogingen op andere dan openbare plaatsen kan de burgemeester alleen opdracht geven een betoging te beëindigen, in het belang van de gezondheid of voorkoming van wanordelijkheden. Het belang van het verkeer geldt hier niet. Een kennisgevingsplicht of het vooraf verbieden of voorschriften stellen op basis van de Wom is niet mogelijk. In de praktijk is het in de eerste plaats aan de eigenaar om te bepalen hoe met het protest om te gaan.

Bij betogingen op andere dan openbare plaatsen zijn de bevoegdheden van de burgemeester dus beperkter. Wel kan de burgemeester aanwijzingen geven om bepaalde instanties – zoals de politie - toegang te verlenen. Dit kan relevant zijn als er concrete aanwijzingen zijn dat er strafbare gedragingen of uitingen kunnen plaatsvinden.

### VIII. In strijd handelen met voorschriften en/of aanwijzingen

Blijf je demonstreren als je van de overheid moet stoppen, dan ben je strafbaar bezig. Iemand die een verbod, voorschrift, aanwijzing of een opdracht tot beëindiging van de demonstratie negeert, kan ook worden vervolgd.

De politie kan iemand aanhouden zonder tussenkomst van de burgemeester als dat geen risico's oplevert voor de openbare orde en veiligheid en de verdere demonstratie niet in gevaar komt.

Maar dit risico bestaat vaak wel in zo'n situatie. De feitelijke aanhouding gebeurt onder het gezag van de hoofdofficier van Justitie maar in deze gevallen – zeker als deze massaal zijn – is het verstandig ook de burgemeester te betrekken.

Overtreding van de Wom staat los van de strafbaarstelling van de inhoud van bepaalde uitingen of strafbare gedragingen. Een demonstrant is soms ook achteraf op te sporen of te vervolgen als die op een andere manier strafbaar bezig is naast het overtreden van een verbod, voorschrift of aanwijzing.

### IX. Eenmensprotesten

Eenmensprotesten zijn wel grondwettelijk beschermd, maar vallen niet onder de Wom. Voor zo'n protest is dan ook geen kennisgeving nodig. Zolang de persoon niets strafbaars doet, verdient deze vorm bescherming.

#### APV of Wetboek van Strafrecht

Op grond van de APV kun je optreden tegen gedrag dat de orde verstoort, maar in beginsel moet een vreedzaam eenmensprotest niet als orde verstorend worden gezien. Let wel, de APV is ook geen formele wet maar lagere wetgeving. Dit is belangrijk omdat de grondwet stelt dat alleen de formele wet (zoals het Wetboek van Strafrecht) de vrije meningsuiting (achteraf) kan beperken. Het is verstandig om een eenmensprotest vooral binnen het kader van het Wetboek van Strafrecht te reguleren. Dit betekent dat vooral getoetst

moet worden of het eenmensprotest niet een andere toegestane bijeenkomst verstoort of dat de persoon zich strafbaar gedraagt of uit.

#### Lichte bevelsbevoegdheid

Als het nodig is om de openbare orde te beschermen, kun je op grond van de (lichte) bevelsbevoegdheid individuele actievoerders wegsturen van een bepaalde plek.

Bij de intocht van Sinterklaas in Amsterdam is wel eens overwogen dit in te zetten, mochten de individuele actievoerders (voor of tegen zwarte piet) zich dusdanig gedragen dat omstanders en met name kleine kinderen hier bang of verward van zouden raken. Ook kan dit instrument ingezet worden om te voorkomen dat een persoon een andere demonstratie of bijvoorbeeld een herdenking verstoort.

#### C. Strafrecht

In de Grondwet staat dat je recht hebt op een betoging zolang je de wet niet overtreedt. Dan gaat het om de formele wet, zoals het Wetboek van Strafrecht. In de praktijk is vooral het strafrecht van toepassing. De officier van justitie gaat over het opsporen en vervolgen van strafbare feiten en bepaalt in hoeverre gedrag bij demonstraties strafbaar is.

Binnen de grenzen van de wet mag iedereen kritiek uiten op welk handelen van welke overheid of partij dan ook. Maar het beledigen van mensen

op grond van hun geslacht, afkomst, geaardheid of geloofsovertuiging is verboden. Dit geldt natuurlijk ook voor andere strafbare uitingen zoals het oproepen of aanzetten tot haat, discriminatie, geweld, brandstichting of vernieling. Iemand die dit wel doet, kan worden aangehouden. Een voorwerp met een tekst of afbeelding met een strafbare uiting kan worden ingenomen. Als iemand zich hieraan schuldig maakt, kan niet direct de hele demonstratie worden gestopt. Dit kan alleen op basis van de Wom en in opdracht van de burgemeester. Besteed ten slotte bijzondere aandacht aan de strafwetsartikelen 143, 144, 145 en 146. Die stellen het verstoren van bijvoorbeeld een geoorloofde openbare vergadering, herdenking of betoging in bepaalde gevallen strafbaar.

#### d. **APV**

De APV bepaalt vooral hoe lang van te voren een demonstratie moet worden aangekondigd met een kennisgeving of melding. De APV verschilt van plaats tot plaats en kan elk jaar weer veranderen.

Elke gemeentelijke APV dient de kennisgevingsplicht te beschrijven. Het belangrijkste onderdeel van de kennisgeving is de termijn, die elke gemeente zelf kan bepalen. Zo geldt in Amsterdam 24 uur en in Rotterdam 48 uur. Deze termijn mag echter geen buitenproportionele drempel opwerpen voor het uitoefenen van het grondrecht en dus niet langer zijn dan strikt noodzakelijk. Overigens is het ontbreken van een kennisgeving geen reden om

een demonstratie te beperken of te beëindigen. In de praktijk is een niet-aangemelde demonstratie wel aanleiding om extra alert te zijn. Onder meer de onmogelijkheid om dan voldoende voorbereidingen te treffen als driehoek, kan er dan eerder toe leiden dat de Wom belangen worden geraakt. Dit kan leiden tot het eerder opleggen van voorschriften op basis van de Wom.

De lokale APV kan het ook mogelijk maken om vastgemaakte spandoeken of aanplakbiljetten – met een niet strafbare uiting – weg te laten halen, buiten een demonstratie om.

Ook tegen personen of groepen die zich nog niet gedragen als betoging, maar hier mogelijk naar toe gaan met de kennelijke bedoeling de openbare orde te verstoren, kan op basis van de APV worden opgetreden.

Met de APV in de hand kan je ook voorafgaand aan een demonstratie spullen in beslag nemen waarmee de openbare orde kan worden verstoord. Die moeten later wel ergens op te halen zijn omdat het meedragen niet altijd strafbaar is. Denk daarbij aan zaken die niet passen bij een vreedzame demonstratie, zoals dikke stokken, helmen of schilden.

De APV maakt het ook mogelijk eventueel activiteiten te verbieden of te beperken die weinig met het grondrecht te maken hebben, zoals collecteren.

De APV heeft vaak ook een openbare ordebepaling met verboden die gaan over samenscholing, ongeregelheden, ordeverstoring en samenkomsten. Maar deze verboden gelden juist niet bij betogingen en godsdienstige en levensbeschouwelijke samenkomsten als bedoeld in de Wom. Uitgangspunt is dat de APV niet leidend is bij demonstraties, maar de Wom en waar nodig het strafrecht.

#### l. **Kernrecht, Connex recht en randactiviteit**

De veelzijdigheid van een manifestatie dwingt je als gemeente goed de verschillende onderdelen tegen het licht te houden.

##### **Kernrecht**

Het uitoefenen van de gemeenschappelijk openbare meningsuiting is het kernrecht. Dit kernrecht kan enkel door de Wom worden gereguleerd.

##### **Connex recht**

Vervolgens zijn er de activiteiten die direct te maken hebben met de gemeenschappelijke meningsuiting, zoals geluidsversterking, podia, et cetera. Deze activiteiten heten, vanwege de relatie met het kernrecht (de collectieve samenkomst en de meningsuiting), *connexe rechten*. Die mogen worden beperkt maar alleen als het echt nodig is en iets wezenlijks wordt beschermd waarvoor die maatregel van de beperking in het leven is geroepen.



Andere dan Wom-belangen (verkeer, wanordelijkheden, gezondheid) kunnen bij het toestaan van deze *connexe rechten* worden meegewogen. Maar dit mag niet zo ver gaan dat van het gebruik van die rechten niets overblijft. Een verbod op geluidsversterking raakt het kernrecht en is niet toegestaan. Wel mag je, mits goed gemotiveerd, een maximum geluidsniveau stellen aan de versterking.

Met de APV kun je voorschriften stellen aan de uitoefening van de *connexe rechten*, bijvoorbeeld als een bepaalde plek voor een manifestatie kwetsbaar is of overlast wordt verwacht.

### **Randactiviteiten**

Bepaalde activiteiten rondom een demonstratie kunnen minder of geen aanspraak maken op grondwettelijke bescherming en vallen niet onder het regime van de Wom. Dit zijn activiteiten die:

- niet direct te maken hebben met de kerneigenschap van de betoging (namelijk de gemeenschappelijke meningsuiting; de inhoud van de boodschap).
- niet of niet rechtstreeks kunnen worden beschouwd als middelen die nodig zijn om aandacht voor een bepaald onderwerp te vragen.
- een tijdsduur hebben voor de op- en afbouw die niet gebruikelijk is bij een demonstratie.

Randactiviteiten zijn bijvoorbeeld het draaien van muziek, de verkoop van consumpties of bepaalde attracties zoals een reuzenrad. Hiervoor kunnen reguliere vergunningen (bijvoorbeeld op basis van de APV) nodig zijn.

Naarmate de activiteit verder los staat van de meningsuiting is er meer ruimte voor beperkingen, voorschriften of zelfs een verbod. Ook is het onder bepaalde omstandigheden mogelijk de organisator een borgsom te laten betalen. Daar moet dan wel een specifieke grondslag in de APV voor zijn opgenomen.

**N.B.** Deze wijze van differentiëren wordt in Amsterdam regelmatig toegepast. De Raad van State heeft zich echter nog niet uitgelaten over de leer van het kernrecht, *connex recht* en randactiviteit. Het is dus raadzaam om als gemeente voor de toepassing hiervan je goed te laten voorzien van juridisch advies.

### e. **Gemeentewet en noodbevoegdheden**

Op grond van de gemeentewet mag de burgemeester bij ernstige wanordelijkheden of een ramp, dan wel bij ernstige vrees voor het ontstaan daarvan, noodbevoegdheden inzetten. Dat bevel moet helpen de orde te handhaven en gevaar in te dammen. De term 'ernstig' is belangrijk bij deze problemen, het is een strengere eis dan die bij de wanorde in de Wom staat.

Het moet dus gaan om een plotselinge concrete en actuele (ernstige dreiging van een) aantasting van de openbare orde of een onmiddellijk (dreigend) gevaar voor mensen, dieren of zaken. Pas als hier sprake van is en alle andere wettelijke middelen zoals de Wom niet voldoende handvatten geven om dit gevaar te beperken, kan de burgemeester noodbevoegdheden inzetten. Over het algemeen kan je stellen dat zeer terughoudend omgegaan moet worden met het toepassen van noodbevoegdheden bij demonstraties.

### I. **De noodverordening bij demonstraties**

Je kan geen noodverordening gebruiken om de demonstraties zelf te reguleren. Je mag immers pas noodwetgeving toepassen wanneer bestaande wetgeving niet meer volstaat. De Wom geeft voldoende handvatten om demonstraties te reguleren of zelfs te verbieden.

In eigenlijk alle gevallen is het dan ook niet nodig om een noodverordening te gebruiken bij een demonstratie. De gronden genoemd in de Wom zoals gezondheid, (vrees voor) wanordelijkheden en verkeer overlappen met die van de noodverordening en zijn meestal eerder in het geding. Een noodverordening kan je pas inzetten bij dreigende ernstige openbare orde verstoringen en rampen. Mocht een noodverordening alsnog ingezet worden, weet dan dat dit gepaard gaat met vereisten over publicatie en bekend making vooraf.

## II. Inzet noodbevel en lichte bevelsbevoegdheid bij demonstraties

Je kan geen noodbevel gebruiken om de demonstraties zelf te reguleren. Je mag immers pas noodwetgeving toepassen wanneer bestaande wetgeving niet meer volstaat. De Wom geeft voldoende handvatten om demonstraties te reguleren of zelfs te verbieden.

Een noodbevel is wel mogelijk als er groepen zijn die vooral de orde of een demonstratie willen verstoren en hierbij de collectieve meningsuiting op de achtergrond raakt. Hierdoor kun je goed groepen uit elkaar houden of bijvoorbeeld demonstranten na afloop van een demonstratie verplichten om met georganiseerd vervoer te vertrekken.

Met de lichte bevelsbevoegdheid (artikel 172, derde lid, Gemeentewet) kan je bovenstaande ook toepassen op een individu.

### Wetteksten als bijlage

De relevante artikelen van de Grondwet en de Wom zijn als bijlagen achterin toegevoegd.





Een politieagent begeleidt een vrolijke optocht in het kader van de Gay Pride. Demonstranten kunnen alle onderdelen van de samenleving vertegenwoordigen. Een demonstratie geeft de overheid de gelegenheid kennis te nemen van deze onderdelen en de vertegenwoordigers daarvan te spreken. Daarmee maak je het werk tijdens de demonstratie niet alleen makkelijker maar zorg je ook als overheid dat je blijft begrijpen wat er in de samenleving speelt en versterk je je netwerk. Foto: Edwin van Eis

# 4. Voorafgaand aan een demonstratie

In dit hoofdstuk staan de stappen die kunnen helpen een betoging zo goed mogelijk voor te bereiden. Het begint meestal met een kennisgeving. Het komt ook vaak voor dat via de (sociale) media het voornemen van een demonstratie al wordt gedeeld. Wat het startpunt ook is, het begint voor de driehoek met informatie inwinnen en contact maken.

Het duiden begint op basis van de uitgesproken intenties en de feitelijke informatie in de vorm van kennisgevingen, uitingen en gedrag. Ten eerste moet je weten in hoeverre de manifestatie die plaatsvindt, of aanstaande is, onder het grondrecht van demonstreren valt.

Vervolgens ga je op basis van informatie de risico's benoemen. Die risico's vormen de basis van de scenario's, die tot keuzes dwingen en uitmonden in de uitgangspunten. De uitgangspunten geven ook, afhankelijk van de risico's, de grenzen aan van het demonstratierecht.

De manier van communiceren van uitgangspunten en grenzen is de voorlaatste fase. Tot slot is de feitelijke inzet en de organisatie tijdens de demonstratie een belangrijke afronding van de voorbereiding.

## a. Informatie inwinnen

De kennisgeving levert doorgaans voldoende informatie op om een eerste onderzoek te doen. Aanvullend kan de politie met andere bronnen een informatiebeeld opstellen.

Bij de verzameling van informatie is het verder verstandig om naar eerdere vergelijkbare demonstraties te kijken. Soms is het nodig om contact te zoeken met andere politie-eenheden of gemeenten die zulke protesten hebben meegemaakt om van eerdere ervaringen en bestaande evaluaties te leren. Sommige demonstraties hebben mogelijk in andere gemeenten al tot rechtszaken geleid. In dat geval is het handig die ook te kennen.

Het is belangrijk om van de diverse organisatoren hun intenties en doelstellingen te kennen, hun symbolen, geschiedenis, hun (stereotype) beeld en verwachtingen van de overheid. Zo kan de driehoek inzicht krijgen in de belangen van de betrokken groepen en in het type reacties dat een dergelijke demonstratie oproept.

Als er (nog) geen formele kennisgeving is, kan de bedoeling om te demonstreren aan het licht komen via andere kanalen zoals de (sociale) media, posters, flyers of mondelinge communicatie. Het uitblijven van een kennisgeving is een goed argument de organisator te vragen die alsnog in te leveren.

#### b. **Contact maken**

Contact krijgen en houden met de organisatie is bijna altijd een goed idee. Het helpt in de voorbereiding, maar ook tijdens en na afloop van een demonstratie. De beste manier om informatie te verzamelen, is een open dialoog tussen de overheid en de organisatoren.

Zodra de politie op de hoogte is van een komende demonstratie, ook al is er nog geen kennisgeving, is het contact met de organisator een eerste vereiste. Door een dialoog kan je wijzen op eventuele knelpunten met betrekking tot de geplande demonstratie en krijg je inzicht in de behoeften en belangen van de organisator. Een echte ontmoeting is het beste om eventuele zorgen weg te nemen en een vertrouwensband

voor latere demonstraties op te bouwen. En het heeft als voordeel dat je elkaar herkent bij het feitelijke protest later op straat.

Bij het zoeken naar de juiste contactpersonen moet de politie zich afvragen in hoeverre deze in contact staan met en gezag hebben over de achterban. Het is verstandig de aanspreekpunten bij de organisaties en hun rollen en taken duidelijk te hebben voor de demonstratie begint.

Aangezien agenten ook bij de demonstratie aanwezig zijn en op operationeel niveau samenwerken met de organisatie kan het contact met de organisatie het beste worden onderhouden door de politie. De contactpersonen moeten goed een dialoog op gang houden en kunnen bemiddelen. Soms is het goed om iemand van de gemeente en/of het openbaar ministerie te laten aansluiten.

De communicatie moet geen eenrichtingsverkeer zijn. Verzamel informatie om een vreedzame demonstratie goed te ondersteunen, maar geef ook geschikte en voldoende gegevens aan de organisator om de betoging tot stand te brengen.

Voorkom zo veel mogelijk dat er verschillende communicatielijnen tussen de overheid en organisator lopen, en hierdoor verwarrende en/of tegenstrijdige boodschappen ontstaan. Als er eerder contact was met de organisatoren, kan het helpen om dezelfde gesprekspartners te gebruiken. Zo kunnen mogelijke eerdere

afspraken opnieuw worden bevestigd. Van belang is natuurlijk om elk contactmoment goed te registreren en de partners te informeren.

Soms willen de organisatoren niet met de politie praten of vinden ze dit ongemakkelijk. Die verplichting bestaat ook niet. De politie moet altijd benadrukken met iedereen te willen praten, een weigering van de organisatoren mag niet het enkele excuus zijn om de demonstratie te beperken. Als er weinig vertrouwen is tussen de organisatoren en de driehoekspartners kan de driehoek kijken hoe de organisatoren wel te spreken zijn. Dit kan bijvoorbeeld telefonisch, per e-mail of met tussenkomst van een advocaat, politiek vertegenwoordiger of niet-gouvernementele organisatie. Ook al is het niet ideaal, het is beter dan helemaal geen contact.

Als communicatie met de organisatoren onmogelijk is, kan de driehoek overwegen om vooraf aan de demonstratie een duidelijk signaal af te geven over de intenties van de politie richting de deelnemers. Er kan dan maar één boodschap zijn: de driehoek wil een vreedzame demonstratie beschermen en tegelijk de orde bewaren en de wet handhaven. Daarbij is het verstandig met voorbeelden duidelijk de grens aan te geven.

#### c. **Is het een demonstratie?**

Onderstaande vragen maken duidelijk of iets feitelijk een demonstratie is of dat hier niet, of slechts op onderdelen, sprake van is. Het is

Nabestaanden van slachtoffers van de crash met vlucht MH17 houden een stil protest voor de ambassade van Rusland in Den Haag. Bij de crash kwamen alle 298 inzittenden om. De groep zette 298 lege stoelen neer voor de ambassade. De nabestaanden kiezen met deze protestvorm juist het beeld van de lege stoelen die de boodschap overdraagt. In de leer van de connexe rechten zijn deze stoelen direct verweven met de boodschap en dienen deze stoelen dezelfde bescherming te krijgen als de aanwezige demonstranten. Foto: Phil Nijhuis



belangrijk de vragen vooraf maar ook tijdens de demonstratie te blijven herhalen. Een activiteit kan bijvoorbeeld als demonstratie beginnen maar naar verloop van tijd in karakter en doel veranderen.

- Zijn het twee of meer personen? Als het om één persoon gaat, kan het geen demonstratie zijn. Dan is het een eenmensprotest en valt het onder de vrijheid van meningsuiting. De Wom is dan niet van toepassing.
- Is het openbaar toegankelijk? Dat kan ook de hal van het Centraal Station zijn of bijvoorbeeld een winkelcentrum. Als het niet openbaar toegankelijk is, ontvallen grotendeels de bevoegdheden genoemd in de Wom en is de eigenaar van het gebouw als eerste aan zet.
- Staat de collectieve mening of vermaak voorop? In het tweede geval is het mogelijk een evenement of vallen bepaalde activiteiten en/of objecten onder een ander regime.
- Staat de collectieve mening voorop of is eerder sprake van een blokkade of een ander dwangmiddel? Zulke activiteiten zijn niet toegestaan en vallen niet onder de grondwettelijke bescherming van het demonstratierecht.

#### d. **Impact van een demonstratie**

De driehoek moet een eerste beeld krijgen van de mogelijke risico's, gevolgen en de impact van de betoging. Vaak is beantwoording van onderstaande vragen genoeg om een goede

risicoanalyse te maken.

- Waar gaat de demonstratie over? Wat is belangrijk, wat zijn de doelen, de motieven en wat is symbolisch van belang? Is het protest op een specifieke dag en heeft deze symbolische waarde?
- Is de demonstratie statisch of wordt er gelopen? Wordt iets opgebouwd, bijvoorbeeld een podium voor sprekers of luidsprekers?
- Wanneer wordt de demonstratie gehouden en hoe lang duurt die? Hoe laat op de dag en in welk jaargetijde? Hoe zijn de weersomstandigheden?
- Bestaat de kans dat het onderwerp van de demonstratie een (gewelddadige) reactie oproept vanuit andere delen van de samenleving? Zullen er tegendemonstranten of vijandig publiek aanwezig zijn?
- Wie nemen deel aan de demonstratie? Zijn het voornamelijk jonge of juist oudere mensen? Is het een pluriforme groep met mensen van verschillende achtergronden of is het juist een homogene groep? Zijn de demonstranten aanspreekbaar in het Nederlands?
- Wat zijn de intenties van (een deel van) de deelnemers? Zijn er inlichtingen over bijbedoelingen? Sommige subgroepen zijn mogelijk uit op een tweede protest of demonstratie of willen bijvoorbeeld een object bezetten of kraken.
- Waar gaat de demonstratie plaatsvinden en welke stakeholders zijn daar? Wat zijn de gevolgen voor verkeer (beschikbaarheid van

OV na afloop)? Welke functie (woon-, winkel-, kantoor-) heeft de buurt? Wie gaan mogelijk overlast ervaren?

- Zijn er belangrijke locaties die doelwit kunnen worden van de demonstratie? Zijn er flankerende evenementen en/of demonstraties die dag?
- Hoe komen mensen naar de demonstratie? Hoe zijn ze van plan te vertrekken? Zijn er goede uitvalswegen en vervoer vanaf de protestlocatie?

#### e. **Inzicht in verscheidenheid van deelnemers**

Demonstranten zijn bijna altijd betrokken burgers die met open vizier hun mening vreedzaam geven. Behalve deze eigen achterban kunnen in beginsel vreedzame protesten ook groepen en personen aantrekken waarop de organisator niet had gerekend, of die niet passen bij de logische achterban of zelfs bij de doelstelling van de demonstratie. Het is belangrijk dat de politie snel iets weet over de waarschijnlijke deelnemers en de diversiteit binnen die groep. Op die manier kan de politie effectief plannen, garanderen dat de nodige middelen beschikbaar zijn en vroeg communicatielijnen opzetten met belangrijke groepen en organisaties. De politie moet zich op een bepaalde manier verhouden tot demonstranten. Kennis over de deelnemers helpt daarbij. Zo kan een protest tegen vrouwendiscriminatie met alleen mannelijke agenten een verkeerd effect hebben. Daarnaast kan het nuttig zijn gebruik te maken

van bestaande groepen binnen de politie zoals het Joods, Marokkaans of Turks netwerk of het roze in blauw (LGTBI)-netwerk. Als deze netwerken niet bestaan, is een demonstratie een mooie aanleiding die op te bouwen.

#### f. **Inzicht op locatie**

Bij het verzamelen van informatie moet je ook over het terrein van de demonstratie lopen en de verkeersregulatie en geografie zien. Kan op een bepaalde plek zowel de demonstratie als een tegenprotest worden beheerst door de politie? Zo zie je belangrijke factoren zoals verkeersbeperkingen, onderhoudswerk (bouwmaterialen), wegwerkzaamheden en andere obstakels niet over het hoofd. Bij bepaalde demonstraties is een schouw gewenst die zich ook richt op bijvoorbeeld explosieven.

Bij grote demonstraties op kwetsbare locaties kan het extra zinvol zijn om een schouw te doen om eventuele schade achteraf te kunnen bepalen. Zorg er dan voor dat zowel de organisator en de beheerder betrokken zijn en de situatie vooraf en na afloop van het protest in woord en beeld objectief wordt vastgelegd.

#### g. **Risicoanalyse**

Als een geplande demonstratie, de organisatoren, de deelnemers (plus eventuele tegendemonstranten), de locatie en het verloop van eerdere, vergelijkbare demonstraties goed zijn onderzocht en beoordeeld, kan de politie de risico's van een protest goed inschatten. Om die

te onderzoeken, kan de politie altijd verschillende scenario's uitwerken die zich voor en tijdens de demonstratie kunnen voordoen. Een risicoanalyse legt de basis voor die scenario's en bepaalt uiteindelijk de uitgangspunten en noodzakelijke maatregelen.

Bij het beoordelen van de risico's dien je in ieder geval rekening te houden met:

- de plaats, schaal en tijd van de demonstratie
- aanwezigheid en mogelijke vermengingen en botsingen met of verstoringen door andere activiteiten, omstanders en/of demonstraties en evenementen
- het soort demonstratie (bijvoorbeeld een stille tocht, protestmars of parade)
- de diversiteit van de deelnemers aan een demonstratie (bijvoorbeeld de verhouding tussen mannen en vrouwen, volwassenen en kinderen, mensen van verschillende bevolkingsgroepen of een homogene groep)
- de aandacht in de media (of hierdoor het aantal deelnemers op de dag zelf zou kunnen toenemen)
- het verloop van eerdere, vergelijkbare demonstraties
- de resultaten van eventuele risicobeoordelingen die (ergens anders) zijn uitgevoerd.

Elke demonstratie moet een eigen beoordeling krijgen. Risicobeoordeling is een integraal onderdeel van de besluitvorming in alle fasen van planning, voorbereiding en ondersteuning van demonstraties. Daarvoor heb je inlichtingen en dialoog nodig. In de loop van een demonstratie kunnen omstandigheden veranderen, zodat een dynamische risicobeoordeling gedurende de gehele betoging onmisbaar blijft.

#### h. **Uitwerken Scenario's**

Je kunt risico's van een demonstratie op verschillende manieren een concreet handelingsperspectief geven.

Scenario's moeten realistisch zijn en komen voort uit concrete informatie. Zo verzeil je niet in allerlei onwaarschijnlijke toekomstige gebeurtenissen.

De politie kan een beeld geven van de specifieke risico's en hoe het beste hiermee is om te gaan. Denk aan een veel groter aantal deelnemers dan verwacht of risico's die samenhangen met tegendemonstranten. Hier een aantal voorbeelden waarvoor scenario's kunnen worden gemaakt:

- Een demonstratie wordt verstoord, voorschriften worden geschonden en/of strafbare feiten worden gepleegd binnen de demonstratie.



- Een demonstratie duurt langer dan verwacht, waarbij rekening wordt gehouden met de potentiële gevolgen voor andere factoren, bijvoorbeeld andere demonstraties of evenementen, of inbreuk op de rechten van anderen.
- Een deel van de demonstranten willen een in het oog springende locatie bezetten. Denk daarbij aan een overheidsgebouw of een onderwijsinstelling.
- Er doen personen mee die mogelijk speciale bescherming nodig hebben.

In een scenario kan je handelingsperspectieven verwerken, welke kritische sleutelbesluiten er zijn en onder welke wettelijke titel kan worden opgetreden. Kritische sleutelbesluiten hebben impact en kunnen mogelijk beeldbepalend zijn. Zo is het voortijdige beëindigen van een demonstratie, het aanhouden van een spreker of het afwijken van een vastgestelde route een voorbeeld van een kritisch sleutelbesluit. Deze besluiten dienen ook door het bevoegd gezag zelf te worden genomen. Scenario's staan bijna altijd in een schema waardoor je meteen zoveel mogelijk overzicht hebt.

Een uitgewerkt scenario is geen beslisboom. Het geeft handelingsperspectieven en helpt om tot opties te komen als een besluit nodig is.

#### i. **Beleids- en tolerantiegrenzen**

Soms heeft een lokale driehoek al (standaard) beleids- en tolerantiegrenzen. Het is verstandig om deze vast te stellen en te gebruiken, zodat de driehoek dit niet voor elke demonstratie opnieuw hoeft te doen. Soms is de politie niet, of pas laat, op de hoogte van een plan voor een demonstratie en moet dan zo snel mogelijk kunnen reageren, zoals bij een spontane demonstratie of flash-mob. Standaard beleids- en tolerantiegrenzen zijn dan erg handig.

Die grenzen volgen uit de wet. Ze vullen bestaande wet- en regelgeving niet aan maar geven de politie vooral houvast bij wat agenten kunnen toestaan en hoe ze moeten optreden.

Natuurlijk kan de lokale driehoek altijd afwijken van de standaard beleids- en tolerantiegrenzen. Zo gaat het vaak over de-escalerend optreden bij de meeste demonstraties. Maar er zijn ook protesten waarbij de driehoek liever meteen optreedt tegen strafbaar gedrag, terwijl dit handhaven misschien niet altijd past bij de-escalerend werken.

#### j. **Aanvullende uitgangspunten bepalen**

Als voorbereiding op een specifieke demonstratie is het goed om met politie, OM en medewerkers van de burgemeester de strategische uitgangspunten en doelstellingen op papier te zetten en dit te laten vaststellen in de lokale driehoek. Zeker als de reguliere beleids- en

tolerantiegrenzen niet overal een antwoord op geven of hiervan juist wordt afgeweken.

Binnen de beleids- en tolerantiegrenzen en/of (aanvullende) uitgangspunten ontwikkel je de operatie en tactiek bij een demonstratie. Het is een richtsnoer voor de uitvoering door de verantwoordelijke politiefunctionarissen, gemeentelijke ambtenaren en de officier van justitie. In dit document moeten vooral de belangrijkste uitgangspunten staan die in strijd zijn met of een aanvulling zijn op de eventuele standaard beleids- en tolerantiegrenzen.

Een belangrijk dilemma is de vraag of je direct en zichtbaar optreedt of dat op een later moment doet om de situatie niet uit de hand te laten lopen. Het is belangrijk dat de driehoek hier vooraf een keuze in maakt. Soms gaat bij een APV-overtreding of zelfs een strafbaar feit de voorkeur uit naar niet direct optreden en zo mogelijk pas later handhaven. Dit om openbare ordeverstoring en escalatie te voorkomen. De driehoek moet expliciet kiezen voor een manier van optreden die in de uitgangspuntennotitie en tijdens briefings nadruk moet krijgen. Bovenal moet er ook vertrouwen zijn in de professionele inschatting van de agenten op straat om de juiste afweging te maken.

De-escalatie is een begrip dat vaak valt bij het opstellen van uitgangspunten. De term verdient speciale aandacht. De-escaleren is iets anders dan passief blijven. Het betekent dat je actief



Betogers liepen door de Amsterdamse binnenstad richting het Amerikaanse consulaat om hun solidariteit te tonen met geestverwanten in het Amerikaanse Charlottesville. Daar draaide een massabijeenkomst van extreemrechtse groepen uit op onlusten en geweld. De demonstratie in Amsterdam was georganiseerd door de Antifascistische Actie (AFA) maar daarnaast liepen er ook expats en jonge gezinnen mee. Enkele demonstranten droegen gezichtsbedekking, maar dit ging niet gepaard met (dreigende) openbare orde-problemen of strafbare feiten, waardoor het binnen de beleids- en tolerantiegrenzen viel. In Amsterdam bleef het rustig. De driehoek hield bij haar optreden goed rekening met de diversiteit van het publiek en de context van een solidariteitsbetuiging. Foto: Hollandse Hoogte

spanningen verkleint door communicatie en gedifferentieerd optreden. Het is niet een kwestie van afwachten tot er daadwerkelijk oproer of geweld uitbreekt.

#### k. **Voorschriften verbinden**

De overheid is verplicht om alle demonstraties zo veel mogelijk te beschermen op de plaats, het tijdstip en in de vorm waarvoor de organisatoren hebben gekozen. Tegelijk moet de wet worden gehandhaafd en de veiligheid van demonstranten, politieagenten en omstanders beschermd.

Ook al moet de overheid het recht op demonstreren beschermen en begeleiden, protesten kun je wel voorschriften opleggen of rechtmatig reguleren. De burgemeester kan, zoals eerder gemeld, een demonstratie beperken;

1. ter bescherming van de gezondheid,
2. in het belang van het verkeer,
3. ter bestrijding of voorkoming van (de vrees voor) wanordelijkheden.

De voorschriften moeten gebaseerd zijn op een zorgvuldige actuele risicoanalyse en nauw zijn afgestemd op een dringende maatschappelijke behoefte. Daarbij moet je ook kijken of de voorgenomen maatregelen praktisch zijn te handhaven. Bovendien moeten ze altijd voldoen aan de vereisten van rechtmatigheid, evenredigheid en noodzakelijkheid.

- **Rechtmatigheid:** Alle opgelegde voorschriften moeten formeel op de wet zijn terug te

voeren. Je mag die alleen toepassen op grond van de in de Wom genoemde belangen.

- **Evenredigheid:** Alle voorschriften aan de tijd, plaats en vorm van een demonstratie moeten evenredig zijn. Als overheid moet je kiezen voor de minst ingrijpende manier om je doel te bereiken. Het evenredigheidsbeginsel schrijft voor dat de overheid geen voorschriften oplegt die het karakter van de demonstratie fundamenteel zouden veranderen. Denk aan een verplaatsing naar een minder centraal gelegen deel van de gemeente.
- **Noodzakelijkheid:** Alleen onder bijzondere omstandigheden mag je de vrijheid van betoging beperken: als er aanwijzingen zijn dat er sprake is van een 'zwaarwegend maatschappelijk belang'. Je kunt geen voorschriften opleggen enkel vanwege politiecapaciteit.

Om de vrijheid van meningsuiting vooraf te garanderen, mag je de inhoud van de boodschap van het protest of de doelstelling die in de kennisgeving staat, niet vooraf beperken. Voorschriften aan een demonstratie moet je schriftelijk overbrengen. En op tijd, zodat de organisator de mogelijkheid heeft die aan deelnemers door te geven. Of zo nodig hier tegen in bezwaar te gaan en naar de voorzieningenrechter te stappen. De overheid moet ervoor zorgen dat die voorschriften zo minimaal mogelijk zijn. De boodschap van de demonstratie moet nog

steeds effectief kunnen worden overgebracht aan het publiek.

De burgemeester moet voorschriften duidelijk onderbouwen en een redelijk alternatief bieden als die de demonstratie echt belemmeren. Het is vaak beter om over eventuele beperkingen te praten met de organisatoren dan ze op te leggen zonder overleg vooraf. Hierdoor ontstaat wederzijds begrip, bijvoorbeeld als het gaat om het vermijden van gevaarlijke routes, het voorkomen van belemmeringen op belangrijke locaties en het aanpassen van de tijden van een demonstratie in verband met andere activiteiten.

Naast voorschriften kunnen er overigens ook tijdens de demonstratie aanwijzingen worden gegeven. Het nadeel is dat ze niet vooraf duidelijk waren en voor de deelnemers als een verrassing kunnen komen.

#### l. **Verbieden**

Wettelijk is het mogelijk om demonstraties te verbieden op grond van de drie genoemde belangen uit de Wom (bescherming gezondheid, belang verkeer of voorkomen wanordelijkheden). Maar de burgemeester moet zich inspannen om genoeg politie op de been te brengen, om verstoring van de openbare orde te voorkomen. Een rechter geeft je niet snel gelijk bij een beroep op bestuurlijke overmacht. Want binnen de gemeentegrens is bijna altijd wel een plek of tijdstip te vinden voor een demonstratie zonder

Een demonstratie van de Antifascistische Actie (AFA) in Den Haag. Vooraf waren voorschriften gesteld. Ze weigerden hun gezichtsbedekking af te doen en gooiden vuurwerk en verbommen naar de politie. Omdat de actievoerders geen gehoor gaven aan de voorschriften, besloot de burgemeester uiteindelijk de betoging te beëindigen. Tussen de verdachten werden op de grond zware stukken illegaal vuurwerk aangetroffen, maar ook verbommen, stokken en een klauwhamer. 166 betogers zijn aangehouden voor overtreding van de Wom. Foto: Hollandse Hoogte





dat de genoemde belangen in problemen komen. Ook als dat betekent dat er veel politie nodig is.

## I. **Communicatie**

### I. **Organisator en deelnemers**

Vertel de organisatoren op tijd hoe je om zal gaan met de demonstratie. Let op dat zij deze boodschap ook doorgeven aan de deelnemers. Bij uitzondering kan een overheid direct contact zoeken met deelnemers, maar de organisator blijft ook dan verantwoordelijk. Rechtstreeks communiceren kan in uitzonderlijke gevallen via de (sociale) media of bijvoorbeeld via matrixborden of omroepinstallaties.

Is er geen organisator of geeft een organisator van een demonstratie niet thuis, zoek dan ook naar andere manieren om de intenties van de driehoek en wat er van de demonstranten verwacht wordt, te communiceren. Bijvoorbeeld via de pers of social media.

Als er geen (betrouwbare) afspraken gemaakt kunnen worden met een organisatie, kan er, mede op basis van de risicoanalyse, gedacht worden aan het schriftelijk stellen van voorschriften.

## II. **Belanghebbenden**

De politie moet, zo nodig met de gemeente, vroeg in kaart brengen welke andere belanghebbenden last kunnen krijgen van de demonstratie en contact met hen opnemen. Snel contact met bewoners geeft ze de gelegenheid om maatregelen te nemen om zo min mogelijk overlast te hebben. Daarnaast is het goed om hen in te laten zien dat ook een vreedzame demonstratie voor ongemak kan zorgen en er kans op aanstootgevend gedrag blijft bestaan.

Je kunt vooraf lokale instellingen benaderen die mogelijk last krijgen van het protest, zodat openingstijden en leveringen kunnen worden aangepast. Dat kan vooral belangrijk zijn als de demonstratie gericht is op de instelling in kwestie.

Ook mensen die in de omgeving van de demonstratie wonen en werken kunnen andere plannen maken als ze op tijd de impact van de betoging weten. Door informatie te geven verklein je de kans dat de buurt en demonstranten bonje krijgen.

Let op dat je deze belanghebbenden enkel informeert over de tijd en plaats van de demonstratie. De inhoud van de betoging en de persoonsgegevens van de organisator mogen niet worden doorgegeven. Hanteer als gemeente daarbij de strikte regels die gelden ter bescherming van de privacy.

### III. Partners

Vooraf aan de demonstratie moet je belangrijke (veiligheids-)partners in kaart brengen en benaderen. De brandweer, noodhulpdiensten en ambulance moeten tijdens de hele betoging hun werk kunnen doen.

Ook openbaar vervoerbedrijven kunnen last krijgen van de demonstratie, vooral bij een optocht. Die problemen zijn vaak snel uit de wereld als je het OV vroeg betreft. Dit geldt ook voor de (gemeentelijke) wegbeheerder.

Het informeren van gemeentelijke handhavers en toezichthouders kan soms geen kwaad. Het is goed om hen te vertellen dat je geen vergunning

nodig hebt om te demonstreren. Onderstaand schema kan helpen inschatten welke partners je wel of niet betreft.

### IV. Media

De media zijn onafhankelijk en het is niet hun taak om meningen uit te dragen die in het voordeel zijn van de overheid. Transparantie over de doelstellingen en grenzen van de driehoek, bijvoorbeeld met behulp van een persbijeenkomst of persbericht vooraf, kan in sommige gevallen wel bijdragen leveren aan een vreedzaam verloop van demonstraties. Het is goed om daar vooraf over na te denken.

### m. Operationele opties

De operationele inzet dient altijd in overeenstemming te zijn met de uitgangspunten en doelstellingen. Bovendien dient de inzet invulling te kunnen geven aan de voorspelde scenario's. Zodra de doelstellingen duidelijk zijn moet vooral de politie zelf beslissen over de operationele tactieken. De politie moet in principe daarbij altijd voor keuzes gaan die leiden tot een dialoog en vreedzame begeleiding van de demonstratie. Proactief politiewerk in een ordelijke situatie is bovendien altijd te prefereren boven achteraf optreden als er al een openbare orde probleem is ontstaan.

	Statisch & klein	Optocht	Kans op overlast	Veiligheids-risico's of groot	Rijksdomein (staatsbezoek)	Calamiteiten-route gestremd
Gemeente	X	X	X	X	X	X
Politie	X	X	X	X	X	X
OM	X	X	X	X	X	
Brandweer		X		?		X
GHOR		X		?		X
NCTV					X	
Handhaving	?		X	?		
Reiniging						
OV/Infra		X		X		X
Raad			?	?		
Media		?	?	?		
Bewoners	?		X	?		
Ondernemers	?		X	?		

De aanwezigheid en samenstelling van de politie kan steeds verschillend uitwerken: het kan voor meer spanning zorgen of juist geruststellen. Naast verbale communicatie, is het effect van non-verbale communicatie niet te onderschatten. Denk aan de indruk die de inzet van politie kan maken op demonstranten. Het maakt een verschil of er agenten in hun dagelijkse uniform verschijnen of dat veel van hen in Mobiele Eenheid-uitrusting met helmen en schilden komen. Dit geldt ook voor de aanwezigheid van waterwerpers of vergelijkbaar materieel. De manier waarop je politie inzet, moet bereidheid tot overleg en samenwerking uitstralen om de demonstratie te begeleiden en te beschermen. Daarom is bijvoorbeeld ook de stelregel om eventuele Mobiele Eenheid in eerste instantie uit het zicht te plaatsen.

Indien vooraf overwogen wordt hondengeleiders of bijvoorbeeld een politiehelikopter in te zetten, sta dan ook stil bij wat voor een effect dit kan hebben op bepaalde doelgroepen. Voor het feitelijk gebruik van traangas, de waterwerper en politiehonden is altijd vooraf toestemming nodig van de burgemeester.

### **I. Uniform en Uitstraling**

De politie moet goed nadenken over het soort uniform en de uitrusting van agenten. Ook over het aantal, direct zichtbare agenten op het verzamelpunt en over voertuigen of materieel die demonstranten kunnen zien. Het is allemaal non-

verbale communicatie, een duidelijk signaal aan organisatoren en demonstranten over de intenties en verwachtingen van de politie. Een gewoon uniform straalt rust en controle bij agenten uit, dat ze geen problemen verwachten. Aanwezigheid van bepaalde eenheden kan de indruk geven, dat je wel gedoe voelt aankomen. Dat kan leiden tot spanning bij demonstranten, die misschien eerder geweld gebruiken omdat ze denken dat de politie daar ook op is voorbereid.

Het uniform geeft een belangrijk signaal af maar agenten hebben ook recht op bescherming tegen geweld. Boven alles staat dat de veiligheid van de agenten niet in gevaar mag komen.



Een actievoerder van Occupy en een cameraman in discussie over het filmen van demonstranten. In 2011 streken enkele betogers van de beweging Occupy neer op het Museumplein in Amsterdam. Zij begonnen met het opzetten van de eerste paar tentjes als protest tegen economische ongelijkheid en de wereldwijde financiële sector. Het protest leidde uiteindelijk tot een tentenkamp van 100 tenten op het Beursplein dat enkele maanden voortduurde. De pers kon er ook geen genoeg van krijgen. Omgekeerd kreeg de demonstrant soms wel genoeg van de pers. Het beschermen van de persvrijheid kan bij bepaalde demonstraties extra aandacht vragen. Foto: ANP



# 5. Tijdens een demonstratie

De driehoek moet in staat zijn gedurende een demonstratie het politieoptreden doorlopend te evalueren en vooral hun optreden steeds te baseren op een in de driehoek vastgesteld kader. In dit hoofdstuk komen deze en andere aandachtspunten van de driehoek aan de orde.

## a. **Aanwezigheid**

Het is belangrijk dat de politie voor zover mogelijk al aanwezig is voordat demonstranten zich verzamelen. Dan heb je tijd om agenten en materieel op de goede plek te zetten. Bovendien is het goed om agenten meteen te laten praten met de demonstranten die het eerst verschijnen.

Het vroeg inzetten van agenten is vooral belangrijk als de plek of route van de demonstratie omstreden of gevoelig is. De politie kan op een plaats gaan staan waarvan je niet wilt dat demonstranten zich daar verzamelen. Zo voorkom (of verklein) je bij hen frustratie en hoef je het protest of een deel daarvan niet te verplaatsen. Als je op tijd bent, kan de contactpersoon van de politie de organisatoren en andere

belanghebbenden proberen te vinden om vóóraf te vertellen wat er is gepland. Dit vanuit het principe van voorspelbaar en transparant overheidshandelen.

Voor zover mogelijk moet het personeel en materieel in de buurt van de demonstratielocatie zijn, maar soms is het verstandig om bepaalde eenheden in eerste instantie uit het zicht te houden. Een handvol wijkagenten heeft namelijk een andere uitstraling dan een ME-peloton.

## b. **Algemene aandachtspunten**

De onderstaande algemene uitgangs- en aandachtspunten kunnen handig zijn tijdens een demonstratie of eenmingsprotest.

- De vrijheid van meningsuiting is een grondrecht. Mensen die van dit grondrecht gebruik maken, verdienen bescherming.
- Alleen de burgemeester kan iets verbieden, voorschriften stellen vooraf of aanwijzingen geven tijdens de manifestatie.
- Bij verstoring moet de demonstratie worden beschermd. Slechts als de wijze van protesteren gepaard gaat met strafbare uitingen wordt tegen die personen opgetreden, niet tegen de demonstratie zelf.
- Bescherm de grondrechten van demonstratievrijheid en vrijheid van meningsuiting. Doe dat objectief, los van het doel of onderwerp van het protest. Je beschermt niet de inhoud van de boodschap, maar het grondrecht dat iemand mag

- demonstreren, ongeacht het standpunt.
- Maak contact. Communiceer open met demonstranten. Doe het zichtbaar en herkenbaar als politie, zowel vooraf als tijdens de demonstratie.
- Zorg dat het doel van de demonstratie en de belangrijke gebeurtenissen tijdens het protest bekend zijn binnen de politieorganisatie.
- Wees duidelijk over tolerantiegrenzen en politie-inzet. Geef duidelijk de beleidskaders van de driehoek en de grenzen van de wet aan.
- Wees betrouwbaar. Kom toezeggingen na. Alleen als de overheid zelf betrouwbaar is, kan zij dat ook van demonstranten verwachten.
- Wees voorspelbaar. Treed op zoals je vooraf hebt aangekondigd. Verrassingen kunnen voor spanning zorgen en zijn slecht voor de betrouwbaarheid.
- Wees professioneel. Maak noch de inhoud van de demonstratie, noch persoonlijke normatieve opvattingen deel van het politietoedreden. Zorg dat politiemensen in alle rollen waarin zij betrokken zijn bij demonstraties de achtergronden kennen.
- Zorg voor continuïteit bij contactpersonen en eenheden die demonstraties begeleiden. Kennen en gekend worden brengt ontspanning bij beide groepen.
- Wijs deelnemers er op dat ze zelf primair verantwoordelijk zijn voor een ordelijke en veilige demonstratie/eenmensprotest en vraag hen welke maatregelen ze zelf nemen.

- De identificatieplicht geldt ook voor demonstranten. Het enkele feit dat iemand vreedzaam demonstreert is echter geen reden om die persoon te vragen naar identificatie.

## c. **Operationele aandachtspunten**

### I. **Wees transparant en voorspelbaar**

Politie moet omstanders en demonstranten niet verrassen. Dat betekent dat de organisatoren van en de deelnemers aan een protest zoveel mogelijk op de hoogte moeten zijn van de intenties van de politie. Idealiter kan ook de politie bij de demonstratie uitgaan van 'voorspelbaarheid', zolang de organisatoren zich houden aan het plan en de maatregelen die zijn afgesproken. Daarvoor moeten zij elkaar blijven vertrouwen.

### II. **Behoud het contact**

Net als vóór de demonstratie moet tijdens het protest een open dialoog bestaan met de organisatoren. Als de organisator heeft gezorgd voor een vrijwillige of professionele ordedienst wijs dan een contactpersoon aan bij de politie die informatie uitwisselt. Communiceer bedoelingen, en doe dat over en weer. Ruim misverstanden uit de weg. Luister en interpreteer. Signalen en gedrag hebben betekenis. Zorg dat die betekenissen 'gelezen' en geduid kunnen worden.

Agenten moeten altijd een oprecht en consistent signaal afgeven aan mensen met wie zij tijdens de demonstratie contact hebben. Denk aan de organisatoren, demonstranten, omstanders en de tegenstanders van de betoging. Daarnaast moet de politie ervoor zorgen dat tijdens de hele demonstratie informatie uitgewisseld blijft worden, en dat alle betrokken partijen in het kader van voorspelbaar en transparant overheidshandelen eventuele veranderende omstandigheden te weten krijgen.

Uit ervaring is gebleken dat respectvolle, rustige communicatie van de politie naar demonstranten van belang is om conflicten te voorkomen, of om ervoor te zorgen dat ruzies niet uit de hand lopen. Tijdens alle fasen van een operatie moet je communiceren, vooral als er spanningen ontstaan. Bij opgelegde beperkingen is het belangrijk om de redenen uit te leggen (al was het alleen maar om misverstanden te voorkomen) en alternatieven voor te stellen. Daarom is het belangrijk dat alle agenten met deelnemers en het publiek kunnen communiceren en hen te informeren over de bedoelingen van de politie tijdens een demonstratie.

Een waterwerper van de Mobiele Eenheid wordt ingezet om scholieren, die zich hebben verzameld op het Museumplein om actie te voeren tegen de 1040-urennorm, uit elkaar te drijven. In de driehoek worden de uitgangspunten vastgesteld. De politie bepaalt mede op basis van deze uitgangspunten de inzet vooraf. Bij het optreden van sommige eenheden is een besluit van de burgemeester echter vooraf vereist, zoals bij het waterwerper van de ME. Foto: ANP



Soms is het discutabel of het om vermaak gaat of om de vrije meningsuiting. Zo komen jaarlijks honderden mensen af op de demonstratie Amsterdam Danst Ergens Voor (ADEV) die plaatsvindt in de week van *Amsterdam Dance Event*. Het underground collectief ADEV wilde met deze dansparade, tijdens het in hun ogen te commerciële Amsterdam Dance Event, opkomen voor de toekomst van subculturen en vrijplaatsen. Het is uiteindelijk altijd aan de burgemeester te duiden welke elementen (nog) vallen onder het demonstratierecht en dus worden beschermd.  
Foto: ANP



De politie kan die intenties via verschillende kanalen meedelen. Bijvoorbeeld door deelnemers en organisatoren direct aan te spreken, door middel van matrixborden, megafoons en speciale luidsprekers op de auto en door media te gebruiken, inclusief sociale media. In sommige gevallen is het van belang dat de politie boodschappen in verschillende talen kan verkondigen.

### III. Blijf duiden

Demonstreren is in principe altijd vreedzaam. Maar dat karakter komt in het geding als de boodschap van een protest op de achtergrond raakt en de sfeer grimmiger wordt. Een verstoring van een bijeenkomst, blokkade, bezetting of kraak valt niet onder het grondrecht en is ook binnen een demonstratie strafbaar.

Daarnaast kan een manifestatie plotseling een tegengeluid oproepen of een eenmensprotest veranderen in een demonstratie. Bovendien kan een demonstratie zich geleidelijk ontwikkelen tot een evenement of bijvoorbeeld een kampement.

Het is daarom van belang om ook tijdens de demonstratie te blijven duiden wat er precies gebeurt en de vertegenwoordigers van de driehoek hierover te informeren.

#### IV. Maak onderscheid en focus op gedrag deelnemers

De politie moet het gedrag van demonstranten peilen. Dat inzicht is medebepalend voor alle verdere handelingen. Maak verschil op grond van gedrag, niet op basis van de groep waartoe iemand behoort. Natuurlijk moet je optreden tegen personen die geweld plegen. Maar iedereen in een groep als wetsovertreder zien, geeft snel een wij-zij relatie met de daarbij behorende problemen.

Wanneer je een verzameling mensen als collectief benadert, gaat die groep zich ook als eenheid gedragen. Daarom moet je weten welke groepen tijdens een demonstratie aanwezig zijn en hoe zij zich gaan gedragen. Als iemand ruzie begint te maken, moet het politieoptreden er niet voor zorgen dat anderen het conflict worden ingezogen. Probeer individuele personen binnen een groep te identificeren. Zorg ervoor dat de organisator en/of de ordedienst mogelijke herriescoppers snel aanspreekt.

Ook in een dergelijke situatie moet de politie bewust blijven van de verschillen tussen deelnemers, gebruikmaken van haar inzicht in de verschillende groepen en individuen, en een positieve verstandhouding houden met de aanwezigen die wel vreedzaam demonstreren.

#### V. Wees bewust van eigen houding en gedrag

Ook agenten hebben verschillende emoties, waaronder rusteloosheid, onzekerheid, boosheid en angst, vooral als spanningen oplopen. Bovendien kunnen ze een mening hebben over de boodschap van een protest. Maar anders dan de demonstranten zijn agenten getraind in politiewerk, hebben ze een speciale uitrusting en staan ze onder het bevel van de driehoek. Daarom is het belangrijk dat agenten zich gedisciplineerd en beheerst blijven gedragen, ook wanneer zij het mikpunt zijn van provocaties.

Agenten moeten altijd bekijken hoe ze de verstandhouding met demonstranten kunnen verbeteren. Die relatie kan de dynamiek van een protest veranderen. Aan demonstraties doen verschillende mensen mee, met allerlei meningen en houdingen met betrekking tot zowel de politie als elkaar. Het zal bijna niet voorkomen dat alle demonstranten compleet vijandig tegenover de politie staan. Het optreden van de politie kan niet alleen vijandigheid oproepen, maar ook sympathie en respect. Door humaan op te treden (bijvoorbeeld door mensen in nood te helpen) kunnen agenten hun relatie met demonstranten verbeteren, zelfregulering onder deelnemers bevorderen en spanningen afbouwen. Agenten moeten altijd worden gestimuleerd om zich positief op te stellen tegenover de demonstranten die zij beschermen.

Als de politie de confrontatie aangaat, kan dat slecht uitpakken voor haar autoriteit ten opzichte van demonstranten. Maar als de politie zich beschermend opstelt en contact heeft met aanwezigen, is het mogelijk dat zij de agenten accepteren. Deelnemers die aanvaarden dat de politie rechtmatig aanwezig is, stellen zich meestal vreedzamer op. De kans op relletjes neemt daardoor flink af. Deze demonstranten zijn ook meer geneigd om een vreedzame houding bij anderen te stimuleren en afstand te nemen van ongepast of gewelddadig gedrag.

#### d. **Bescherming van de persvrijheid**

Binnen de grenzen van de bescherming van andere grondrechten moeten journalisten vrij van agressie en geweld hun werk kunnen doen. De burgemeester betreft in overleg met politie en OM – daar waar nodig – de bescherming van persvrijheid en veiligheid van journalisten in de afwegingen van de driehoek. Journalisten vallen namelijk onder de huidige *Aanwijzing kader voor strafvordering en OM-afdoeningen*. Op basis van deze richtlijnen geldt voor agressie en geweld tegen journalisten een hogere strafeis.

De politie moet altijd rekening houden met het recht van journalisten om een demonstratie bij te wonen en daar verslag van te doen. De politie heeft enerzijds de plicht om het werk van journalisten te beschermen tegen bijvoorbeeld demonstranten die zich gewelddadig opstellen richting de media en anderzijds de plicht om media niet te beletten goed verslag te kunnen doen van demonstraties.

Een journalist wordt doorgaans gezien als iemand die tegen betaling rapportages maakt. De internationale mensenrechtennormen maken echter geen onderscheid tussen internationale mediaorganisaties en onafhankelijke journalisten, zoals vloggers en bloggers. De media vertrouwen steeds meer op amateurverslaggevers, die hun materiaal verzamelen met semiprofessionele apparatuur of zelfs met mobiele telefoons, en veel mediaorganisaties stimuleren het grote publiek om beelden op te nemen en deze te uploaden op hun sites. Daarom moet de politie alle medewerkers van de media bij een demonstratie gelijk behandelen. Daarnaast is het niet wettelijk verplicht en kun je niet eisen dat zij een formele accreditatie (al dan niet zichtbaar) bij zich dragen. Agenten kunnen journalisten alleen een bevel geven een gebied te verlaten, wanneer ze het politieoptreden echt in de weg zitten.

Mensen hebben in principe het recht om foto's en andere opnames te maken tijdens demonstraties; het gaat om de openbare ruimte. Ook van

een politieoptreden. Agenten moeten zich dus altijd bewust zijn dat hun optreden tijdens een demonstratie kan worden opgenomen of gefotografeerd. Ze moeten zich gedragen alsof hun werk live wordt uitgezonden. Ze kunnen training krijgen om goed op media-aandacht te reageren.

#### e. **Einde demonstratie en vertrek demonstranten**

Een demonstratie moet een duidelijk einde hebben. Idealiter geeft de organisator aan dat iedereen weer naar huis moet gaan.

Op een gegeven moment verlaten de demonstranten dan het plein, park of de straat. Zij moeten de mogelijkheid krijgen om zich zoveel mogelijk natuurlijk te verspreiden en te vertrekken. Het is belangrijk dat de demonstranten vrij toegang hebben tot veilige routes om het terrein te verlaten en worden beschermd tegen aanvallen door tegenstanders.

Als de politie op enige manier bij de verspreiding helpt, moet je bij een aantal dingen stilstaan:

- Er moeten routes beschikbaar zijn voor demonstranten om te kunnen vertrekken.
- Omdat de zichtbare aanwezigheid van veel agenten de natuurlijke verspreiding van een demonstratie kan dwarszitten, zou je ook de politie-inzet geleidelijk kunnen afschalen.

- De driehoek kan vooraf afspraken maken met de organisator om bijvoorbeeld vervoer te regelen als er risico's zijn op confrontaties na de demonstratie. In extreme gevallen kan de driehoek vervoer verplichten.

Als een demonstratie, op een veilige plek, weinig tot geen gevolgen heeft voor de rechten en vrijheden van anderen of het welzijn van de lokale bewoners, moet de politie demonstranten toestaan om te blijven en met hen praten over de duur van hun verblijf. Het grondrecht kent in principe geen eindtijd.

#### f. **Restrictief overheidsingrijpen**

##### l. **Optreden bij strafbare feiten**

Iemand die zich strafbaar gedraagt of heeft gedragen moet worden aangepakt, niet de demonstratie zelf.

Voor restrictief optreden in een demonstratie heb je bijna altijd een besluit nodig van de driehoek, het liefst vooraf, omdat het grondrecht (van het individu) mogelijk wordt geraakt en de openbare orde snel in het geding komt of kan komen. Alleen als het operationeel nodig is, kan de driehoek ook achteraf akkoord gaan. Daarnaast moeten demonstranten niet worden verrast en daarom zo mogelijk (meerdere keren) gevorderd voordat de politie optreedt. Dit vorderen moet zo gebeuren dat iedere demonstrant dit in beginsel kan begrijpen.

De politie moet onthouden dat betogen een individueel recht is, en dat verbale of fysieke uitingen van agressie of geweld door één of enkele personen geen gevolgen mogen hebben voor de rechten van hen die vreedzaam blijven. Als politieoptreden gevolgen heeft voor de rechten en vrijheden van anderen, moet de driehoek de balans tussen alle betrokken rechten en vrijheden bewaren. Tot slot is het van belang dat de aanhouding gebeurt op grond van de juiste wettelijke grondslag en je dit goed documenteert. De openbare ordebepaling zoals die in veel APV's staat, is vaak niet van toepassing tijdens de demonstratie.

## II. Aanwijzingen geven

Alleen de burgemeester kan aanwijzingen geven tijdens een demonstratie. Dan moet er altijd acuut sprake zijn van een van de drie eerdergenoemde Wom-belangen: dreiging van wanordelijkheden, risico's voor de gezondheid en/of het belang van het verkeer.

Bij het toepassen van aanwijzingen gelden dezelfde vereisten en overwegingen als bij het stellen van voorschriften.

## III. Demonstratie laten beëindigen

Het is altijd beter om demonstranten een protest te laten afmaken en ze op natuurlijke wijze zich te laten verspreiden. Het beëindigen door de burgemeester is een uiterst middel.

Lak hebben aan voorschriften of aanwijzingen kan genoeg grondslag geven om een demonstratie te stoppen. De operationele gevolgen zijn echter groot. Mochten de demonstranten zich niet houden aan het verbod, dan zijn ze allen strafbaar. Vervolg of zelfs aanhouden zorgen ook nog voor operationele knelpunten. Na het beëindigen van een demonstratie kan niet meer worden opgetreden op grond van de Wom en kan je met de APV of een eventueel noodbevel groepen wegsturen of verwijderen.

## g. Gewelds- of verdedigingsmiddelen

Voordat de politie kiest voor een gewelds- of verdedigingsmiddel, moet je eerst afvragen of dat op dat moment noodzakelijk en proportioneel is. Het geweld moet evenredig zijn: de vorm en de mate moet het minimum zijn om het doel te bereiken. Voor je geweld gebruikt moeten demonstranten bovendien meerdere keren zijn gewaarschuwd.

Vergeet nooit dat charges schadelijke gevolgen kunnen hebben voor bepaalde kwetsbare groepen, met name kinderen en jongeren, ouderen en mensen met een (onzichtbare) beperking.

Voor het gebruik van middelen zoals de waterwerper, traangas, politiehonden en de inzet van de Mobiele Eenheid in het kader van de openbare orde is expliciet instemming van de burgemeester nodig.

Het gebruik van wapens, de gezagslijnen en de waarschuwingen moeten altijd volledig worden gedocumenteerd, zodat die na afloop kunnen worden geëvalueerd.

## Checklist als bijlage

Als bijlage in dit boek is een checklist toegevoegd waarin de belangrijkste punten van dit hoofdstuk terugkomen. Deze checklist is vastgesteld door de Amsterdamse driehoek en bedoeld voor de agent op straat.



De Mobiele Eenheid ontruimt in de vroege ochtend het kraakpand Schijnheilig aan de Passeerdersgracht in Amsterdam. De rechter stelde later dat de krakers geen demonstranten waren. Immers, blokkeren is geen demonstreren en de krakers poogden hier de uitvoering van een rechtelijke uitspraak tot ontruiming tegen te houden. De uitoefening van het recht op demonstratie is behoudens ieders verantwoordelijkheid voor de wet en laat onverlet dat geen schade mag worden aangebracht aan andermans eigendommen. Indien een samenkomst als primaire doel heeft strafbare feiten te plegen, verdient dit niet de grondwettelijke bescherming, maar is sprake van misbruik van het grondrecht. Deze krakersrellen leidde tot een aantal aanhoudingen, en zoals vaker waren de aangehouden personen niet van plan zichzelf te identificeren. Vreemdelingendetentie is dan volgens dezelfde rechter echter niet de juiste oplossing als aangenomen kan worden dat de personen geen vreemdelingen zijn. Foto: ANP



# 6. Na afloop van een demonstratie

Een belangrijk uitgangspunt is vaak dat het gewone leven zo snel mogelijk weer door kan gaan. Dat geldt ook voor de driehoekspartners en in het bijzonder de politie. Desalniettemin vragen sommige demonstraties ook nog aandacht nadat deze al lang en breed zijn afgelopen.

## a. **Debriefing**

Het is verstandig om bij een demonstratie waarbij specifiek politie is ingezet na afloop meteen een 'debriefing' te houden. Die snelheid stelt je in staat om een aantal belangrijke dingen te doen:

- Het verzamelen en vastleggen van informatie over eventuele incidenten.
- Het vastleggen van alle gevallen van geweld.
- Het vaststellen of agenten hulp nodig hebben.
- Het biedt gelegenheid om de agenten te bedanken.

## b. **Evaluëren**

De driehoekspartners moeten leren van successen en fouten. Na afloop van een demonstratie kunnen er redenen zijn deze te evalueren, met of zonder de organisator. Bij een evaluatie kunnen in ieder geval de volgende vragen aan de orde komen:

- **Wat wilden we bereiken?**  
Wat was onze bedoeling? Wat had moeten gebeuren?
- **Wat hebben we daadwerkelijk gedaan?**  
Wat zijn de feiten? Aandacht voor belangrijke gebeurtenissen, de chronologische volgorde en de rollen.

## ■ **Wat hebben we geleerd?**

Wat weten we nu wat we eerder niet wisten? Welke sterke en zwakke punten hebben we ontdekt? Wat voor advies zouden we geven aan iemand die dit voor het eerst gaat doen?

## ■ **Wat gaan we doen?**

Hoe bereiden we ons voor op een volgende gelijksoortige gebeurtenis? Wat gaan we veranderen?

## c. **Verantwoording**

Demonstraties zijn vaak achteraf onderwerp van gesprek in de (sociale) media, raadzaal of zelfs de Tweede Kamer. Uitgangspunten van politiewerk in een democratische samenleving zijn onder

andere verantwoording en transparantie. De burgemeester moet altijd lokaal verantwoording kunnen afleggen aan burgers en hun vertegenwoordigers, over hoe de driehoek heeft gehandeld. Daarbij kan een feitenrelaas en/of een evaluatie zeer helpen.

d. **Contact houden met de organisator**

Het kan ook verstandig zijn om een demonstratie te evalueren met de organisator. Het bespreken van knelpunten en dilemma's kan tot begrip leiden en tot verbeteringen en afspraken bij demonstraties in de toekomst. Daar is dan misschien minder politietoezicht nodig.

De contacten die je na een demonstratie opdoet, kunnen nuttig zijn in tijden van spanningen in de samenleving. Een overheid moet constant bouwen aan een netwerk om te weten wat er speelt onder grote groepen Nederlanders. Een overleg na een betoging kan daarbij helpen.

e. **Omgang met aangehouden personen**

Het aanhouden en afhandelen van demonstranten vanwege een strafbaar feit, een APV- overtreding of het niet voldoen aan een voorschrift of aanwijzing moet je zorgvuldig afwegen.

Die aanhoudingen kunnen later namelijk een politieke discussie worden.

Aangehouden mensen willen zich soms niet identificeren. Als je enige zekerheid hebt dat ze een Nederlandse verblijfstitel hebben, kunnen ze niet worden vastgehouden op basis van de vreemdelingenwet. Dat leidt bovendien vaak tot een schadevergoeding.

f. **Omgang met schade**

Organisatoren zijn primair verantwoordelijk voor een veilig en orderlijk verloop van de demonstratie. De kosten voor politiewerk zijn geheel voor rekening van de overheid.

Het grondrecht om te demonstreren geeft je niet een vrijbrief om dingen kapot te maken. Demonstranten of organisaties kunnen aansprakelijk worden gesteld als zij schade hebben veroorzaakt. In uitzonderlijke gevallen kan vooraf een borgsom worden geëist. Bijvoorbeeld bij objecten waarvoor je een vergunning nodig hebt en die op kwetsbaar gebied staan en daardoor mogelijk tot schade leiden. Hierbij is het wel van belang dat de schade zo snel mogelijk na de demonstratie objectief wordt vastgesteld.





Op 1 mei viert de FNV jaarlijks de Dag van de Arbeid. De dag wordt door de FNV ingekleurd met een mars, informatiemarkt, sprekers, maar ook met muziek, kermisattracties en eetstalletjes. Niet alles valt uiteraard onder het demonstratierecht. Het is ook niet de bedoeling dat je onder het mom van demonstreren een evenement organiseert. Bovendien veroorzaakte deze wijze van manifesteren overlast en schade. Om het demonstratierecht van de FNV wel optimaal te blijven beschermen maar anderszins schade en overlast te voorkomen is gekozen om de elementen die ver weg staan van de collectieve meningsuiting zoals de kermisattracties en eetstalletjes onder het reguliere vergunningenregime te laten vallen. Zo kon de demonstratie gewoon doorgaan maar zonder al te veel geluidsoverlast en zonder al teveel kans op schade. Foto: ANP

Voorafgaand aan een gemeenteraadsvergadering in Enschede demonstreren voor- en tegenstanders van een nieuw te openen AZC in Enschede bij het stadhuis. Meer dan vierhonderd Facebookgebruikers hadden op de pagina 'Enschede zegt nee tegen AZC' aangegeven bij de protestmars te zijn naar het stadhuis. Daar had een groep voorstanders van het AZC zich verzameld, die een tegengeluid wilde laten horen. Beide groepen troffen elkaar op het plein voor het stadhuis in Enschede. Er waren zo'n 75 agenten in totaal ingezet om beide demonstraties te beschermen. Foto: Hollandse Hoogte



# 7. Bijzondere protestvormen

Dacht je vroeger aan een demonstratie, dan schoten spandoeken en leuzen te binnen. Naast de toename van deze reguliere demonstraties zijn er verschillende uitingsvormen bijgekomen. Hieronder staan enkele protestvormen die om verschillende redenen een bijzondere aanpak vragen.

## a. **Spontane (niet aangemelde) demonstratie**

Als reactie op een plotselinge gebeurtenis kan een demonstratie snel ontstaan. Dan is het vaak niet (meer) mogelijk om die, volgens de wet, op tijd vooraf te melden. Ook is er dan meestal geen volwaardige organisatie. Het is belangrijk dat deze demonstraties meteen kunnen plaatsvinden. Houd je als overheid vast aan formalliteiten, dan frustreer je de behoefte om zich collectief te uiten. Wanneer mensen zich spontaan verzamelen op een bepaalde plek is het lastig om de organisator te ontdekken. Denk aan de spontane protesten na terroristische aanslagen in Parijs (Charlie Hebdo). De demonstratie kan groeien omdat voorbijgangers zich aansluiten of doordat mensen worden opgeroepen mee te doen via telefoon, mond-tot-mond, internet, (sociale) media, et cetera.

Een 'flash-mob' is een bijzondere spontane demonstratie (meestal georganiseerd via sociale media) waarbij een groep mensen, als verrassing, in korte tijd bijeenkomt voor een statement en zich dan snel weer verspreidt. Er gaat organisatie aan vooraf, maar het gebrek aan kennisgeving maakt het voor publiek, en mogelijk ook politie en overheid, een spontane actie.

De Wom, en dus ook de belangen waarop eventuele aanwijzingen kunnen worden gestoeld, geldt ook voor niet-aangemelde demonstraties. Als de politie geen plan kon maken of agenten en materieel heeft kunnen prepareren, moet je soms plotseling kunnen reageren. Juist dan is een door de lokale driehoek vastgesteld kader (standaard beleids- en tolerantiegrenzen) voor het overheidsoptreden handig.

De agenten die het eerst aankomen moeten eerst proberen om een vreedzaam verloop van de demonstratie te begeleiden en bovenal contact te maken.

Kijk of je met de organisator of deelnemers kunt praten. Kijk naar het protest zelf en beoordeel hoe de politie dit zo effectief mogelijk kan begeleiden. De meeste spontane demonstraties zijn van korte duur, verlopen rustig en vragen weinig inspanning van de politie. Soms moet het verkeer worden geregeld, zowel tijdens de demonstratie als na afloop wanneer de deelnemers weggaan. Je moet letten op eventuele tegenstanders en de kans dat zij voor spanningen of geweld zorgen. De driehoek moet zich continu voorbereiden op spontane demonstraties en kunnen improviseren als die ontstaan.

Als een demonstratie lang duurt, moet de politie mogelijk een commandostructuur maken. De driehoek moet met uitgangspunten en doelstellingen komen, operationele opties en middelen toewijzen en nader contact hebben met de organisatoren. Omstanders kunnen last hebben van het ondersteunen van het protest. Maar de burgemeester kan niet meteen de demonstratie verplaatsen of stoppen, tenzij de belangen van de Wom echt in het geding komen.

Beperk en beëindig een spontane demonstratie niet overhaast. Je moet rekening houden met de rechten en vrijheden van alle betrokkenen. Een spontaan protest kan uit de hand lopen en schade opleveren als het plotseling wordt opgebroken.

#### b. **Gelijktijdige demonstraties**

Vinden op dezelfde plek een paar demonstraties tegelijk plaats, dan moet je die zoveel mogelijk met rust laten. Het is niet evenredig, en bovendien geen Wom-belang, om een demonstratie te verbieden alleen omdat die op dezelfde plaats en tijd als een ander protest wordt gehouden. Daarnaast impliceert het gelijkheidsbeginsel dat je demonstraties onder vergelijkbare omstandigheden niet in verschillende mate mag beperken. Een dialoog tussen de politie, gemeente en de organisatoren kan helpen om de risico's te verkleinen en problemen aan het begin van de planning op te lossen.

Pas als blijkt dat het onmogelijk is om beide demonstraties tegelijk op één plek te beschermen, kan de burgemeester overwegen om er een te verplaatsen. Je kunt voorstellen dat de organisatie die het eerste een kennisgeving deed op de gewenste tijd en plaats mag demonstreren. Maar andere beslissingen zijn ook mogelijk. Een jaarlijks terugkerende demonstratie op een voor de organisator symbolische dag kan de voorkeur krijgen, ook al was de andere organisator eerder met de kennisgeving.

Voor je een protest verplaatst, moet je met veel dingen rekening houden: de grootte van de demonstraties, eventuele geluidsversterking of voertuigen, et cetera. Vaak kiest een organisator zelf voor een ander moment of een andere plaats als er nog een demonstratie plaatsvindt. Je dreigt immers aandacht voor je boodschap aan iemand anders te verliezen.

#### c. **Tegendemonstraties**

De overheid is verplicht om zowel een protest alsook een tegendemonstratie te beschermen en begeleiden en zo mogelijk binnen zicht- en gehoorafstand (*sight and sound*). Beide groepen demonstranten moeten voor zover mogelijk elkaar kunnen zien en horen. De politie verdient daarvoor goed te worden uitgerust.

Bij een tegendemonstratie moet je wel het recht op protest van een ander blijven respecteren. De tegendemonstratie kan voorschriften krijgen als de

eerste manifestatie die bescherming verdient. Wil je met een tegendemonstratie alleen het recht op betoging van een ander belemmeren, dan verlies je de rugdekking van het internationale recht voor de mensenrechten. Bovendien is verstoring van een demonstratie strafbaar (143 en 144 Sr).

De politie moet een vreedzaam protest beschermen tegen geweld van tegendemonstranten. De vrees voor aanvallen van opponenten mag in principe nooit de reden zijn om een protest te verbieden waar iedereen zich netjes gedraagt.

#### d. **Demonstratie bij een evenement**

Demonstraties vinden ook vaak plaats bij een bezoek van een regeringsleider (staatsbezoek) of bij een evenement. Denk aan een wapenbeurs, een aandeelhoudersvergadering van een multinational, een Sinterklaasintocht of een dance-event in een park.

Bij al deze evenementen geldt dat de doelgroep de demonstratie in beginsel moet kunnen zien en horen (*sight and sound*). Zonder de kwetsbaarheid van een evenement en bezoekers te vergeten. Zo schrikt een kind tijdens de Sinterklaasintocht eerder van een protest dan een bezoeker aan een wapenbeurs. En een buitenlandse regeringsleider verzeilt minder snel in een verhitte discussie met een demonstrant dan een feestganger die een dance-event wil bezoeken.

In 2013 bezocht de Russische president Poetin Nederland. Terwijl hij samen met premier Rutte in het Scheepvaartmuseum een gezamenlijke persconferentie gaf over handelsbetrekkingen en mensenrechten, demonstreerden rond de 3000 mensen op gezicht- en hoorafstand van de vergaderlocatie voor homorechten in Rusland. Deze demonstratie werd begeleid door 'roze in blauw' en het vredesdetachement. Dit zijn speciale eenheden die vooraf, tijdens en na afloop van de demonstratie zoveel mogelijk in dialoog blijven met de demonstranten en hun organisaties. Foto: ANP



Bepaalde evenementen – zoals staatsbezoeken - kennen zogenoemde veiligheidsringen. In sommige, door de driehoek (soms samen met de NCTV) vastgestelde ringen, kunnen vanwege veiligheidsredenen alleen mensen met een accreditatie komen. Deze publieke ruimte is dan niet meer openbaar toegankelijk. Dat maakt een gangbare demonstratie daar onmogelijk. Soms kan in overleg een zichtbaar protest dan alsnog plaatsvinden. Bij het bezoek van de Amerikaanse en de Chinese president aan Nederland kon een mensenrechtenorganisatie aan de rand van de ring banners ophangen die beide overheden bekritiseerden.

#### e. **Demonstratie bij een herdenking**

Het vermogen om tegengestelde uitingen te verdragen, is de kracht van onze democratische rechtstaat, een beginsel waarvoor gestreden en gestorven is en een beginsel dat op tal van plekken op verschillende momenten herdacht word. Ditzelfde beginsel stelt een ieder ook in staat om bedenkingen te uiten tegen een invulling van een herdenking; het beginsel stelt echter niemand in staat om een ander het grondrecht om veilig en ongestoord te herdenken te ontnemen. Herdenken is namelijk ook een grondrecht. Een demonstratie kan gericht zijn tegen een herdenking of de wijze waarop die plaatsvindt. Dit gebeurde in Amsterdam onder meer bij de Slavernijherdenking, de herdenking van de Februaristaking en de herdenking van de Kristallnacht. Zelfs de Nationale Herdenking op 4

mei op de Dam kende recent een klein protest. Ook hier geldt dat de herdenking recht heeft op bescherming; verstoring moet worden voorkomen. Zo mogelijk moet de organisatie daar zelf maatregelen voor nemen. Daarnaast geldt hier het beginsel van de waardigheid, ook al staat dat niet als zelfstandig belang in de Wom: mensen moeten waardig kunnen herdenken.

Omdat de openbare orde afhankelijk is van plaats en tijd kan dat ook invloed hebben op de wijze waarop met een demonstratie wordt omgegaan. Een protest op de Dam op een reguliere zaterdag kent andere risico's dan tijdens de herdenking op 4 mei om 20.00 uur.

Het schreeuwen van leuzen of het dragen van vlaggen, borden en spandoeken tijdens het herdenken kan leiden tot wanordelijkheden, omdat het snel emotionele reacties en confrontaties uitlokt.

Onder omstandigheden kan daarom, op basis van de Wom, ter voorkoming van wanordelijkheden, als voorschrift gelden dat protesten dicht in de buurt van een herdenking niet zijn toegestaan. Houd er wel rekening mee dat handhaving hiervan ook de waardigheid van de herdenking kan raken. Meer dan ooit is dan de-escalatie en het optreden van de eigen ordedienst noodzakelijk. Tot slot is goede communicatie vanuit de organisatie van de herdenking van belang.

#### f. **Demonstratie met elementen van vermaak**

Soms zijn demonstraties een mix van vrije meningsuiting en vermaak. Dat kwam al aan bod in hoofdstuk 3 met het kernrecht, connex recht en de randactiviteit. Die combinatie kwam voor bij recente FNV-demonstraties, maar ook eerder bij Occupy. De grootte en het programma van zulke demonstraties leggen een relatief zware druk op de publieke ruimte en zorgen voor overlast. Daarom kunnen er onderdelen zijn van een demonstratie waar wel een vergunning voor nodig is.

Een evenement is een openbare samenkomst en vermakelijkheid als bedoeld in artikel 174 van de Gemeentewet. Een standaard APV definieert een evenement als *het geheel van activiteiten dat plaatsvindt bij een voor publiek toegankelijke gebeurtenis op of aan de weg of op het openbaar water met een openbaar dan wel besloten karakter, met uitzondering van onder andere een manifestatie in de zin van de Wom.*

Noch in de Wom, noch in de APV's van de verschillende gemeenten staat een definitie van een manifestatie. Uit de totstandkoming van de wetgeving blijkt dat de regering de betoging zag als 'middel om, liefst met zoveel mogelijk mensen, in het openbaar uiting te geven aan gevoelens of wensen op maatschappelijk en politiek gebied'. Collectiviteit, openbaarheid en de meningsuiting staan centraal. Bijeenkomsten die niet het karakter van een collectieve meningsuiting hebben, zoals



een bloemencorso of openluchttheatervoorstelling, zijn dus geen manifestaties.

Steeds vaker komen ook zogenoemde mengvormen voor. Naast een collectieve meningsuiting zijn er ook elementen van vermaak die al dan niet zijn bedoeld om meer media- of publieksaandacht voor de demonstratie te krijgen.

Op basis van de plannen van de organisator is te bepalen welke activiteiten wel en welke niet de bescherming van het demonstratierecht hebben. Voor activiteiten die hier niet onder vallen, is vaak een vergunning nodig op grond van (bijvoorbeeld) de APV. Naast politie kun je ook handhavers inzetten voor de eventuele vergunningvoorschriften.

#### g. **Demonstratief kamperen**

Occupy is misschien wel het bekendste voorbeeld van demonstratief kamperen in Nederland. Maar denk ook aan de protesten van asielzoekers en hun medestanders in verschillende gemeenten, waaronder Ter Apel.

Verschillende gemeenten zochten de afgelopen jaren naar een balans tussen het grondrecht van demonstreren enerzijds en het voorkomen van overlast anderzijds. Over het algemeen was sprake van relatief beperkte, maar toenemende overlast en ongemak, vooral door de duur van de demonstraties. Bovendien konden gemeenten niet accepteren dat een kleine groep mensen onder

het mom van het demonstratierecht een deel van de openbare ruimte langdurig bezet hield. Afgezien van de wanorde die je wilt voorkomen, is ook de gezondheid een geldige reden om kampen als demonstratievorm te beperken.

Om de belangen van de Wom te bewaken moet je zo'n demonstratie steeds opnieuw beoordelen. Het komt voor dat de bijeenkomst het karakter van een protest na verloop van tijd verliest. Bij een nieuwe beoordeling kijk je onder andere naar duur, de ruimtelijke inbeslagname, eventuele gezondheidsrisico's, en de daaruit voortvloeiende overlast in relatie tot de mogelijk afnemende collectieve meningsuiting. Zijn tenten een manier om de boodschap te ondersteunen of eerder bedoeld om te overnachten? In het eerste geval zijn ze connex of kernrecht, maar zijn ze vooral opgezet om in te slapen dan is het een randactiviteit (geworden). De tenten kunnen dan op basis van andere regelgeving dan de Wom worden beperkt of zelfs verboden.

#### h. **Het eenmensprotest**

Bijna iedereen kent het beeld van de man op het Plein van de Hemelse Vrede in Beijing die in zijn eentje de tanks van de Volksrepubliek China ophield. Dit beroemde eenmensprotest (*avant la lettre*) van ruim vijftientig jaar geleden toont aan dat niet alleen het aantal deelnemers van een protest de impact bepaalt.

Recent kregen veel gemeenten te maken met het fenomeen eenmensprotest. Deze specifieke protestvorm tijdens de troonswisseling in Amsterdam was één van de voornaamste aanleidingen om dit boekje te schrijven.

Het demonstratierecht is gericht op meer dan één persoon. Maar iemand die zelfstandig protesteert, is ook beschermd bij wet. Voor die persoon geldt weliswaar niet de Wom, maar wel de grondwettelijke bescherming van de vrijheid van meningsuiting.

Zolang het protest binnen de grenzen van de (formele) wet - en dan vooral het strafrecht - blijft, kan de overheid zich er niet mee bemoeien. Dat neemt niet weg dat ook een eenmensprotest veel reacties kan oproepen, zeker als tegengeluid bij een evenement of een andere demonstratie. De aanwezigheid van een tegengeluid mag geen reden zijn om deze te beperken. Ook het eenmensprotest verdient bescherming en is gebonden aan de grenzen van de wet. Als de persoon in kwestie zich strafbaar gedraagt of de orde verstoort mag de politie optreden. Dit kan dan zowel op basis van het strafrecht als de formele wet of de APV. Een vreedzaam eenmensprotest – hoe choquerend dit ook kan zijn - mag in ieder geval niet worden tegengehouden alleen omdat anderen zich hieraan mogelijk storen.

# Nawoord

**Het vrije woord** is niet altijd het hóógste woord, dat iemand wil hebben of het beste gezegde, dat iemand naar voren kan brengen. Maar het is wel het gebruik maken van het *recht* van vrije meningsvorming en meningsuiting.

Artikel 7 lid 3 van de Grondwet, waarin een van de oudste en klassieke grondrechten is vastgelegd, zegt het zo: Voor het openbaren van *gedachten en gevoelens* heeft niemand *voorafgaand* verlof nodig wegens de inhoud daarvan behoudens ieders verantwoordelijkheid voor de wet.

Samen met Artikel 9 van de Grondwet vormen deze regels de basis van het demonstratierecht en zijn ze als bijlage opgenomen in dit boek. Er vallen een aantal dingen op, als je Artikel 7 leest. Driemaal staat het woord 'voorafgaand' erin. Je hoeft aan niemand toestemming te vragen, voordat je iets in de openbare ruimte wil of mag zeggen. Niemand hoeft dus bang te zijn voor hoger geplaatsten, niet voor pausen, prelaten of politie, voor bobo's, bazen of boze professoren. De grondwet drukt het verlangen uit naar een *angstvrije samenleving*.

Driemaal neemt Artikel 7 iets terug van wat het garandeert: er is een grens aan de vrijheid van meningsuiting en die grens wordt bepaald door de wet. Zo mag je niet discrimineren, want dat staat in artikel 1 van de Grondwet. Soms botsen artikel 1 en 7 met elkaar. Je mag veel in ons land, maar niet alles. Je mag veel meer dan vroeger, maar wet én rechter hebben de bevoegdheid om daaraan grenzen te stellen. Hoe *vér* die grenzen reiken, is de vraag waar het steeds meer om draait. Dat wordt thans door de hoogste rechter bepaald, zoals de processen Wilders 1 en Wilders 2 lieten zien. Bij het eerste werd hij vrijgesproken, bij het tweede (voorlopig) veroordeeld, maar zonder strafoplegging.

Toch valt nog een ander aspect op van de zorgvuldig geformuleerde woorden van Artikel 7: het gaat steeds om het openbaren van *gedachten*

*en gevoelens*. Ik noem dat de vrijheid van meningsvorming. Je moet natuurlijk wel eerst een beetje nadenken en meevoelen, voor je wat gaat zeggen. Gedachten zijn vrij, maar zeggen wat je denkt is minder vrij dan menigeeen denkt.

Als advocaat hield de te vroeg overleden burgemeester mr Eberhard van der Laan erg veel van de Grondwet, maar nog een beetje meer van Artikel 7 en 9. Zijn spreuk werd befaamd: "demonstreren is bijkans heilig". In dit leuke, ouderwetse woordje 'bijkans' liet hij blijken, dat hij de wettekst kende. Bijkans is zoiets als 'vrijwel', 'zo goed als' of 'bijna', maar net niet helemaal! Maar Van der Laan kende niet alleen de wet, maar ook de geschiedenis van Amsterdam. Hij verwees af en toe naar de in Amsterdam geboren filosoof Benedictus de Spinoza (1632 – 1677). Hij had een persoonlijke band met Spinoza, omdat

zijn vader, huisarts in Rijnsburg, in de Tweede Wereldoorlog mensen verborgen had gehouden in het bekende 'Spinozahuisje' van Rijnsburg. Vrijheid van meningsuiting is van alle tijden, zo placht hij te zeggen. Als jongen speelde Eberhard in en rond dit huisje.

In 1656 raakte Spinoza in conflict met de Amsterdamse Sefardisch-Joodse gemeenschap, nadat hij had beweerd dat de heilige boeken "zozeer de mensengeest verraadt dat deze onmogelijk door God geschreven kunnen zijn." Spinoza werd uit zijn eigen gemeenschap verbannen, maar niet uit Amsterdam, zoals zo vaak foutief is beweerd. Hij bleef bij zijn standpunt "te denken wat hij wilde en te zeggen wat hij dacht." Een prachtige zin uit Spinoza's Theologisch-Politiek Traktaat uit 1670. Die zin werd driehonderddertig jaar later gebruikt door Pim Fortuijn, die het belang van het vrije woord begreep, maar niet naar Spinoza als oervader van die Hollandse vrijheid verwees. Fortuijn wilde ook Artikel 1 van de Grondwet schrappen, wat Van der Laan in de ban van Spinoza nooit zou hebben gewild.

Spinoza werd een belangrijke voorvechter voor de vrijheid van meningsuiting, de vrijheid van denken en filosoferen én dus ook de vrijheid van godsdienst, want dat is een vorm van denken en filosoferen. Voor Van der Laan werd Spinoza ook "bijkans heilig." Toen in 1929 een rabbi in New York aan Einstein vroeg of hij in God geloofde, antwoordde Einstein: "Ik geloof in de

God van Spinoza, die zichzelf openbaart in de ordelijke harmonie van al wat bestaat, niet in de God die zich zelf bemoeit met het lot en de handelingen van de mensen." Althans zo stond het op de voorpagina van de *New York Times* van 25 april 1929. Als burgemeester Van der Laan nog onder ons had mogen zijn, had ik hem gevraagd: "Mijnheer de burgemeester, gelooft U in de stad?" Dan zou hij wellicht geantwoord hebben: "Ik geloof in de stad van Spinoza, de stad van verdraagzaamheid en voorspoed, van vrijheid van denken, van meningsvorming en van bijkans alle vormen van meningsuiting. De stad van vredelievende burgers, die handel drijven met kooplieden van heinde en ver; de stad waar wel 184 nationaliteiten welkom zijn en misschien wel evenveel religies naast elkaar kunnen bestaan. De stad waar de rechters en magistraten *sine ira et studio* (zonder wrok of voorkeur) oordelen over de burgers. De stad van wees *lief voor elkaar*. Ik geloof *niet* in de stad van toorn en vreemdelingenhaat, van volksmennerij en grof taalgebruik, van overdrijving en verdeeldheid, waar de mensen elkaar niet meer kunnen luchten of zien."

Zo ongeveer zou de burgemeester antwoorden in de geest van Spinoza, die zichzelf in 1663 nog Amsterdammer noemde. Laten we, niet alleen in Amsterdam, maar in heel Nederland, in Europa en de hele wereld, de hartstocht van Van der Laan en de geestdrift van Spinoza voor het Vrije Woord blijven koesteren en bewaken.



**dr. mr. Kees Schuyt**

Emeritus hoogleraar Universiteit van Amsterdam



Nadat Eberhard van der Laan te horen had gekregen dat hij was uitbehandeld en zich ziek meldde, verzamelden Amsterdammers zich bij de ambtswoning van de burgemeester. De inwoners bedankten hem met een minutenlang applaus voor zijn inzet voor de stad. Het grondwettelijke recht wat hij zeven jaren heeft verdedigd, uitgeoefend ten behoeve van hemzelf. Foto: ANP



# Wetteksten

## Artikel 7 en 9 van de Grondwet

### Artikel 7

- 1 Niemand heeft voorafgaand verlof nodig om door de drukpers gedachten of gevoelens te openbaren, behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet.
- 2 De wet stelt regels omtrent radio en televisie. Er is geen voorafgaand toezicht op de inhoud van een radio- of televisieuitzending.
- 3 Voor het openbaren van gedachten of gevoelens door andere dan in de voorgaande leden genoemde middelen heeft niemand voorafgaand verlof nodig wegens de inhoud daarvan, behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet. De wet kan het geven van vertoningen toegankelijk voor personen jonger dan zestien jaar regelen ter bescherming van de goede zeden.
- 4 De voorgaande leden zijn niet van toepassing op het maken van handelsreclame.

### Artikel 9

- 1 Het recht tot vergadering en betoging wordt erkend, behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet.
- 2 De wet kan regels stellen ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden.

## Wet Openbare Manifestaties

### Artikel 1

- 1 In deze wet wordt verstaan onder openbare plaats: plaats die krachtens bestemming of vast gebruik openstaat voor het publiek.
- 2 Onder openbare plaats wordt niet begrepen een gebouw of besloten plaats als bedoeld in artikel 6, tweede lid, van de Grondwet. Paragraaf II. Bepalingen voor openbare plaatsen

### Artikel 2

De bij of krachtens de bepalingen uit deze paragraaf aan overheidsorganen gegeven bevoegdheden tot beperking van het recht tot

het belijden van godsdienst of levensovertuiging en het recht tot vergadering en betoging, kunnen slechts worden aangewend ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden.

### Artikel 3

- 1 De gemeenteraad stelt bij verordening regels vast met betrekking tot de gevallen waarin voor samenkomsten tot het belijden van godsdienst of levensovertuiging op openbare plaatsen een voorafgaande kennisgeving vereist is.
- 2 Voor op vooraf bepaalde tijdstippen regelmatig terugkerende samenkomsten als bedoeld in het eerste lid, uitgaande van een kerkgenootschap, een zelfstandig onderdeel daarvan of een genootschap op geestelijke grondslag, is een eenmalige kennisgeving voldoende.
- 3 De verordening voorziet ten minste in:
  - a. regels betreffende de gevallen waarin een schriftelijke kennisgeving wordt vereist van degene die voornemens is een samenkomst te houden;

- b. regels betreffende het tijdstip waarop de kennisgeving moet zijn gedaan, de bij de kennisgeving te verstrekken gegevens, en het verstrekken van een bewijs van ontvangst aan degene die de kennisgeving doet.
- 4 Over de inhoud van hetgeen wordt beleden worden geen gegevens verlangd.

#### **Artikel 4**

- 1 De gemeenteraad stelt bij verordening regels vast met betrekking tot de gevallen waarin voor vergaderingen en betogingen op openbare plaatsen een voorafgaande kennisgeving vereist is.
- 2 De verordening voorziet ten minste in:
- a. regels betreffende de gevallen waarin een schriftelijke kennisgeving wordt vereist van degene die voornemens is een vergadering of betoging te houden;
  - b. regels betreffende het tijdstip waarop de kennisgeving moet zijn gedaan, de bij de kennisgeving te verstrekken gegevens, en het verstrekken van een bewijs van ontvangst aan degene die de kennisgeving doet.

- 3 Over de inhoud van de te openbaren gedachten of gevoelens worden geen gegevens verlangd.

#### **Artikel 5**

- 1 De burgemeester kan naar aanleiding van een kennisgeving voorschriften en beperkingen stellen of een verbod geven.
- 2 Een verbod kan slechts worden gegeven indien:
- a. de vereiste kennisgeving niet tijdig is gedaan;
  - b. de vereiste gegevens niet tijdig zijn verstrekt;
  - c. een van de in artikel 2 genoemde belangen dat vordert.
- 3 Een voorschrift, beperking of verbod kan geen betrekking hebben op de inhoud van hetgeen wordt beleden, onderscheidenlijk van de te openbaren gedachten of gevoelens.
- 4 Beschikkingen als bedoeld in het eerste lid worden zo spoedig mogelijk bekendgemaakt aan degene die de kennisgeving heeft gedaan.

#### **Artikel 6**

De burgemeester kan tijdens een samenkomst tot het belijden van godsdienst of levensovertuiging,

vergadering of betoging aanwijzingen geven, die degenen die deze houden of daaraan deelnemen in acht moeten nemen.

#### **Artikel 7**

De burgemeester kan aan degenen die een samenkomst tot het belijden van godsdienst of levensovertuiging, vergadering of betoging houden of daaraan deelnemen opdracht geven deze terstond te beëindigen en uiteen te gaan, indien:

- a. de vereiste kennisgeving niet is gedaan, of een verbod is gegeven;
- b. in strijd wordt gehandeld met een voorschrift, beperking of aanwijzing;
- c. een van de in artikel 2 genoemde belangen dat vordert. Paragraaf III. Bepalingen voor andere dan openbare plaatsen

#### **Artikel 8**

1 De burgemeester kan aan degenen die een voor publiek toegankelijke vergadering of betoging op een andere dan openbare plaats houden of daaraan deelnemen opdracht geven deze terstond te beëindigen en uiteen te gaan,

indien de bescherming van de gezondheid of de bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden dat vordert.

- 2 De burgemeester en door hem aan te wijzen personen hebben toegang tot de in het eerste lid bedoelde vergaderingen en betogingen. Zonodig verschaffen zij zich de toegang met behulp van de sterke arm.

#### **Artikel 9**

- 1 Degenen die in de nabijheid van een gebouw in gebruik bij het Internationaal Gerechtshof, een diplomatieke vertegenwoordiging of een consulaire vertegenwoordiging een samenkomst tot het belijden van godsdienst of levensovertuiging, vergadering of betoging houden of daaraan deelnemen, onthouden zich van gedragingen die het functioneren van de desbetreffende instelling aantasten.
- 2 Ter bestrijding van gedragingen als bedoeld in het eerste lid kan de burgemeester tijdens een samenkomst tot het belijden van godsdienst of levensovertuiging, vergadering of betoging aanwijzingen geven, die degenen die deze houden of daaraan deelnemen in acht moeten nemen.
- 3 Indien in strijd wordt gehandeld met een aanwijzing als bedoeld in het tweede lid en de omstandigheden het vorderen, kan de burgemeester aan degenen die een samenkomst tot het belijden van godsdienst of levensovertuiging, vergadering of betoging houden of daaraan deelnemen opdracht geven

deze terstond te beëindigen en uiteen te gaan.

- 4 Het bepaalde in het eerste tot en met derde lid is van overeenkomstige toepassing ten aanzien van gebouwen in gebruik bij volkenrechtelijke organisaties, voor zover Nederland een overeenkomstige verplichting tot bescherming op zich heeft genomen als ten opzichte van de in het eerste lid genoemde instellingen.
- 5 De in het vierde lid bedoelde gebouwen worden door Onze Ministers van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties en van Buitenlandse Zaken in de Nederlandse Staatscourant bekendgemaakt.

#### **Artikel 10**

Klokgelui ter gelegenheid van godsdienstige en levensbeschouwelijke plechtigheden en lijkplechtigheden, alsmede oproepen tot het belijden van godsdienst of levensovertuiging, zijn toegestaan. De gemeenteraad is bevoegd ter zake regels te stellen met betrekking tot duur en geluidsniveau.

#### **Artikel 11**

- 1 Met hechtenis van ten hoogste twee maanden of geldboete van de tweede categorie wordt gestraft:
  - a. het houden van of deelnemen aan een samenkomst tot het belijden van godsdienst of levensovertuiging, vergadering of betoging waarvoor de vereiste kennisgeving niet is gedaan of waarvoor een verbod is gegeven;
  - b. handelen in strijd met een voorschrift of beperking als bedoeld in artikel 5, eerste lid, met een aanwijzing als bedoeld in artikel 6 en artikel 9, tweede lid, of met een opdracht als bedoeld in artikel 7, artikel 8, eerste lid, en artikel 9, derde lid.
- 2 De feiten zijn overtredingen.



## Verantwoording

Deze uitgave is tot stand gekomen in samenwerking met de Gemeente Amsterdam, Het Openbaar Ministerie en de Politie. De wijze van omgaan met demonstraties is een lokale aangelegenheid. Deze uitgave is bedoeld als hulpmiddel en heeft niet als doel om tot uniform beleid of tot een uniforme werkwijze te komen. Er zijn derhalve ook geen aanvullende rechten en/of verplichtingen die voortvloeien uit deze uitgave.

Middels schriftelijke inbreng en verschillende klankbordsessies is onder meer een bijdrage geleverd door Willem Nijkerk (Openbaar Ministerie), Otto Adang (lector aan de politieacademie), Jan Swaan, Ruben Sprong, Thijs Velthorst, Nicolle van Miltenburg (Nationale Politie), Anita Danka (mensenrechtenadviseur van de Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR) onderdeel van de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE), Michael Hamilton (secretaris van het ODIHR Panel of Experts on Freedom of Peaceful Assembly), Neil Jarman (voorzitter van het ODIHR Panel of Experts on Freedom of Peaceful Assembly), Gary White (onafhankelijk veiligheidsexpert). Jasper Karman, Susanne Bauduin, Marco Meesters, Jiska Pot, Manon Koffijberg, Rogier Boogers (Gemeente Amsterdam), Marije Graven, Ingrid Molenaar (Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties), Chris van Bockhorts (Organisator van demonstraties en eigenaar van De Projectstudio), Marjolein Kuijers, Merel Hendriks (Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten) en Anne Boon (Greenpeace). Bij vragen en of opmerkingen over deze uitgave kunt u contact opnemen met de Directie Openbare Orde en Veiligheid van de gemeente Amsterdam via [secretariaatoo@amsterdam.nl](mailto:secretariaatoo@amsterdam.nl).

# Dankwoord

Burgemeester Van der Laan noemde het recht om te demonstreren 'bijkans heilig'. Daar sluit ik me graag bij aan.

Het demonstratierecht is een fundamenteel uitgangspunt van onze rechtsstaat. Een onvervreemdbaar grondrecht dat burgers hebben om te betogen en zich te laten horen, ook als de boodschap lastig of provocerend is.

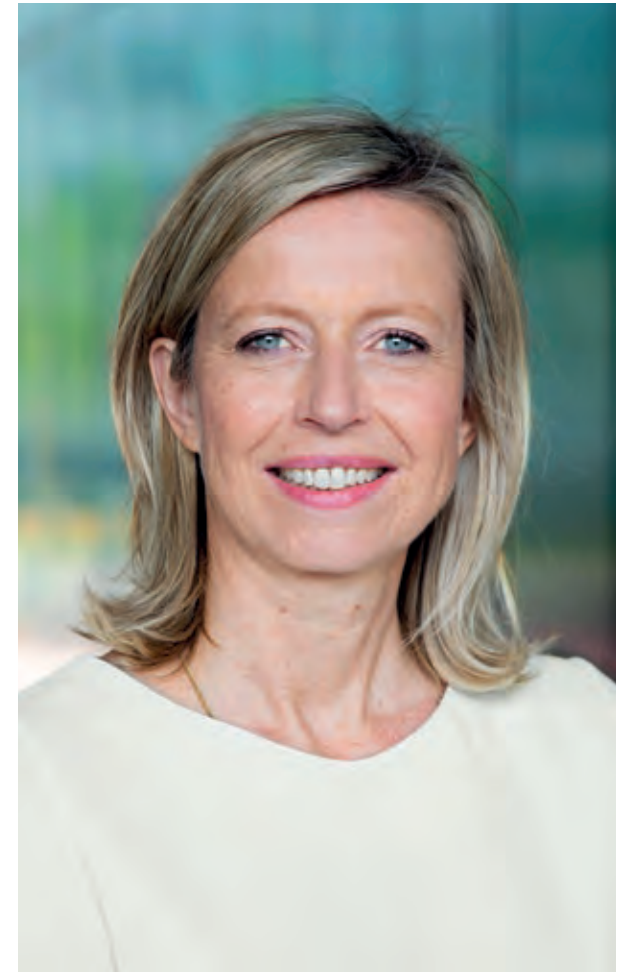
Het recht om te demonstreren moet in de eerste plaats door de lokale overheid worden beschermd en gefaciliteerd. De nationale ombudsman heeft hier in zijn recente rapport op gewezen. Dit is dan ook terecht een hard uitgangspunt in deze publicatie. Hoewel het wettelijk kader in de Wet openbare manifestaties over het algemeen als toereikend wordt ervaren, geldt niettemin dat de wetgever onmogelijk van tevoren alle vragen kan bedenken die in de praktijk kunnen ontstaan.

Tegen deze achtergrond wordt er van het lokale gezag nogal wat gevraagd. Gemeenten en politie moeten zich inspannen om demonstraties zoveel

mogelijk door te laten gaan, maar komen daarbij regelmatig voor ingewikkelde vraagstukken en dilemma's te staan: Wat te doen bij (soms risicovolle) tegendemonstraties? En is er sprake van overlast of dreigen er echt wanordelijkheden? In dit spanningsveld zoekt het lokale gezag naar de juiste oplossingen. Dat is niet altijd eenvoudig.

Het initiatief van Amsterdam en de Nationale politie omarm ik daarom. Het is te prijzen dat de door hen opgedane expertise en ervaring in deze publicatie bijeen is gebracht. De praktijk leert dat andere gemeenten met vergelijkbare vragen en dilemma's te maken hebben rond demonstraties. Deze publicatie kan daarbij de nodige houvast en inspiratie bieden.

**Kajsa Ollongren**  
minister van Binnenlandse zaken en  
Koninkrijksrelaties



# checklist

## Wat te doen bij een demonstratie

Vrijheid van meningsuiting en het recht om te demonstreren zijn onmisbaar in een vrije democratische samenleving. Naast het handhaven van de wet, is jouw rol dan ook het beschermen van deze grondrechten en het maken van verbinding.

Als twee of meer personen georganiseerd een mening verkondigen ergens op een plein, straat of bijvoorbeeld het station dan is de kans groot dat dit een demonstratie is. Zeker als je een spandoek ziet of duidelijk is dat het uiten van die mening, de reden is dat ze daar zijn. Gaat het om één persoon, die protesteert, dan is het geen demonstratie maar een eenmensprotest. Deze hand-out is bedoeld als hulpmiddel tijdens jouw werk voor als je te maken krijgt met zo een demonstratie of eenmensprotest.



### **1. Wat is er aan de hand?**

Hoeveel mensen nemen deel; waar staan of lopen ze; welk gedrag vertonen ze; hebben ze voorwerpen en spandoeken bij zich, wat staat daar precies op en waar gaat het over?

### **2. Bescherm het grondrecht**

Het recht op demonstreren en de vrije meningsuiting dienen in eerste instantie beschermd te worden, ongeacht de inhoud van de boodschap en ongeacht of het om één persoon gaat of vele demonstranten.

### **3. Burgemeester beslist**

De burgemeester is de verantwoordelijke autoriteit bij demonstraties. Alleen de burgemeester kan aanwijzingen geven en een demonstratie beëindigen, maar alleen als de wet dit toestaat. Dus als je merkt dat een protest of demonstratie tot openbare orde problemen kan leiden, zoek dan eerst contact met je leidinggevende. Ga niet eigenstandig aanwijzingen geven of mensen verbieden te demonstreren.

### **4. Contact, luisteren, praten**

Maak contact; probeer te komen tot een vast aanspreekpunt en communiceer ook de beschermende rol van de politie; ga het gesprek aan, ook met mogelijke omstanders, wees geïnteresseerd naar hun opvatting. Waarom staan zij juist nu en waarom op deze plek. Heb geen oordeel over hun opvatting; blijf op dit punt neutraal. Let op: De identificatieplicht geldt ook voor demonstranten. Het enkele feit dat iemand vreedzaam demonstreert is echter geen reden om die persoon te vragen naar identificatie.

### **Geen vergunning nodig**

Het recht op de vrije meningsuiting en het recht om te demonstreren zijn grondrechten, dus hiervoor is geen vergunning nodig. Wel moet een demonstratie worden aangemeld, maar zelfs als dit niet (op tijd) gebeurd is, kan een demonstratie niet zomaar verboden worden.

### **Choqueren mag**

Mensen gaan de straat op uit onvrede of solidariteit. Hun aanwezigheid kan emoties oproepen. Mensen met een andere mening kunnen zich hieraan storen, ze mogen echter een demonstratie of eenmensprotest niet verstoren. Wees hier waakzaam voor en bescherm zo nodig. Als protesten negatieve reacties uitlokken of enige overlast veroorzaken, betekent dit niet meteen dat het protest moet worden beperkt. In overleg kan je vaak al tot oplossingen komen.

### **Strafbaar gedrag?**

De burgemeester gaat over de demonstratie en de openbare orde. Het OM gaat over de strafrechtelijke handhaving. De wet geldt ook voor een demonstrant of eenmensprotest. Geweld gebruiken, oproepen tot geweld, discrimineren of beledigen mag niet. Of een uiting (in woord, beeld of geschrift) strafbaar is, kan het OM het best beoordelen. Doel bij optreden is altijd strafbare gedraging beëindigen en de demonstratie hierbij zo min mogelijk raken. Probeer bij het optreden voorspelbaar te handelen en de persoon, indien mogelijk, vooraf te waarschuwen.







## Colofon

**Teksten** Taco Temminck Tuinstra van de gemeente Amsterdam

**Vormgeving** Veenhuizen Vormgeving

**Fotografie** ANP, Hollandse Hoogte, Dariusz Sankowski op Unsplash, Edwin van Eis (omslagfoto), Danny Schwartz (voorwoord professor Schuyt)

**Drukwerk** OBT Den Haag

2018



STER

MAAKTE  
VOOR  
ALTE

STOP 1040

KRYGEN WE HIL  
REN VOOR

ER  
VER  
JS  
NU!

STOP  
DE  
OPHOK  
PLICHT  
ROOD

ER IS EEN  
PLAN 1040  
WERK

INVESTEER  
IN  
ONDER  
WIJS!  
ROOD

STOP  
DE  
OPHOK  
PLICHT  
ROOD

1040: ULF  
TS @# ZUU