**Gespreksnotitie rondetafelgesprek over het demonstratierecht in Nederland**

*Voor de Commissie Binnenlandse Zaken van de Tweede Kamer, door L.J. Valk, 23 augustus 2023*

De vragen die in het rondetafelgesprek aan de orde komen zal ik hieronder integraal behandelen.

Het recht op demonstratie is niet zomaar een recht, het is een grondrecht. Het gaat om de vrijheid om in het openbaar met anderen opvattingen te uiten (te demonstreren) en is als zodanig nauw verbonden met vrije meningsuiting en het vrij belijden van godsdienst en levensovertuiging. Het vervult een belangrijke functie in een democratische rechtstaat en fungeert ook als een ventiel.

Die ventielfunctie heb ik zeer duidelijk gezien vanuit de rol als Hoofd Handhaven Netwerken in de SGBO (Staf Grootschalig en Bijzonder Optreden) politie. En ook de keren dat ik zelf op het Malieveld stond, bijvoorbeeld als liaison of locatiecommandant, en veelvuldig in gesprek was met demonstranten. Juist in tijden van breder gedragen en soms diep geworteld maatschappelijk ongenoegen komt die ventielfunctie aan het licht. Juist dan zien we dat overheden soms worstelen met de vraag hoe demonstraties ‘beheersbaar’ blijven. Maar juist in die tijden is er meer ongeremde energie die een uitgang zoekt naar buiten.

Demonstraties zijn niet maakbaar, net zomin als democratie een maakbaar concept is. Onvoorspelbaarheid en dynamiek zijn inherent aan een goed functionerend corrigerend democratisch systeem. Die erkenning zou een belangrijk uitgangspunt moeten zijn voor lokale overheden en politie in het faciliteren van demonstraties. Het beheersen van veiligheidsrisico’s is echter een steeds belangrijker uitgangspunt geworden. Overheden en bestuurders worden daarvoor ook ter verantwoording geroepen. Dit knelt soms met de ventielfunctie die nodig is. Demonstreren is bovendien principieel en in eerste instantie een grondrecht en geen veiligheidsrisico.

Maar hoe dan concreet om te gaan met veiligheidsrisico’s? Stel je voor, de kans op ongeregeldheden bij een bepaalde demonstratie is 10%. De vraag is dan in hoeverre we veiligheidsmaatregelen inzetten en uitgaan van die 10%. Mijn visie is dat het in zijn algemeenheid veel lonender is om met positieve beïnvloeding en facilitering aan de voorkant in te zetten op een verlaging van die 10% dan om veiligheidsmaatregelen op te tuigen *voor het geval* de 10% kans zich voordoet. Het verschil lijkt misschien subtiel, maar ‘op de plattegrond’ van de demonstrant aansluiten en vanuit daar in goede onderlinge samenwerking sturen op een goed verloop is echt een andere benadering dan vanuit risicobeheersing zelf de plattegrond invullen. Deze benadering heeft vijf belangrijke voordelen:

1. Ten eerste wordt hiermee het grondrecht beter gefaciliteerd en de tevredenheid van de demonstrant vergroot. De insteek is in beginsel positief, stimulerend in plaats van repressief.
2. De verhouding tussen demonstrant en politie is meer ontspannen.
3. Hierdoor stijgt de kans op een beter verloop van demonstraties nu en in de toekomst.
4. Daarbij is veel minder politiecapaciteit nodig. (Geen onbelangrijk argument. Voor grote demonstraties heb ik meegemaakt dat op één dag 600 fte ingezet zijn. U kunt zelf invullen hoe bijvoorbeeld 400 van die 600 fte anders ingezet kunnen worden.)
5. Vertrouwen tussen overheid en burger wordt vergroot of minder snel verder aangetast.

De overheid verliest hiermee schijnbaar controle. Dat kan een ongemakkelijk gevoel geven. De samenleving komt echter beter tot haar recht en de verhouding tussen demonstrant en overheid wordt rond demonstraties minder op scherp gezet. De politie en het politieoptreden wordt minder snel gezien in het verlengde van landelijk beleid waar uitingen veelal tegen gericht zijn. De politie kan meer in haar rol blijven van neutrale bewaker van de openbare en democratische rechtsorde.

Natuurlijk is dit geen pleidooi voor het niet goed monitoren en anticiperen op reële en substantiële veiligheidsrisico’s. De politie moet de sterke arm zijn waar dat noodzakelijk is. Dit is wel een pleidooi voor het accepteren van een zekere mate van dynamiek en onvoorspelbaarheid. En ja, dan kunnen er soms (tot op zekere hoogte) zaken misgaan waar dan geen politiecapaciteit voor beschikbaar is. In veel gevallen gaat het verloop echter beter. En deze keuze is ook te rechtvaardigen vanuit een kosten-batenanalyse voor de langere termijn.

Extra aandacht vraagt wel de bescherming van minderheidsopvattingen die botsen met de dominante opvatting in de samenleving - en veelal ook met die binnen de overheid. Juist deze demonstranten hebben extra facilitering nodig, maar juist zij kunnen minder snel op begrip rekenen. Overheden en politie dienen zich hiervan bewust te zijn, ook in communicatie en bejegening.

Wat betreft het punt van (vermeende) rechtsongelijkheid zie ik dat in toenemende mate het belang waarvoor wordt gedemonstreerd groter wordt achten dan vrijwel alle andere belangen, ook die van naleving van wettelijke (spel)regels rond demonstreren. Belangen worden soms als existentieel ervaren. Voor de boeren staat eigen voortbestaan en van de agrarische sector met al haar functies op het spel, voor de coronademonstranten staat de rechtstaat en vrije samenleving op het spel, voor klimaatdemonstranten staat het voortbestaan van de aarde en menselijk (samen)leven op het spel. Dat zijn geen kleine issues! Los van de inhoudelijke waardering kan dat geen reden zijn om vanwege de ‘juistheid’ van het doel ander overheidsoptreden te vragen. Politici en ambtenaren moeten hier niet aan mee doen. De utilistische gedachte dat een maatschappelijk doel zo groot is dat het inbreuken op fundamentele rechten van anderen legitimeert, is een gevaar voor de rechtstaat.

Tegelijk heeft de lokale overheid een belangrijke taak in het transparant en helder beargumenteren waarom bepaalde beperkingen en maatregelen noodzakelijk zijn (de in de WOM genoemde gronden kunnen ‘vorderen’). Neem de beperkingsgrond ‘ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden’ (art. 2 WOM). Stel je voor dat er 1000 demonstranten verwacht worden en de politie schat vanuit haar informatiepositie in dat er ongeveer 20 personen zijn die mogelijk ordeverstoringen zullen begaan dan wel in bepaalde omstandigheden geweld zullen plegen. Met deze informatie kun je nog alle kanten op in hoe je de demonstratie tegemoet treedt. Er zijn tal van maatregelen mogelijk. Het heeft een goede reden dat er een beoordelingsvrijheid ligt bij het bestuur, met de professional als adviseur, maar dat mag niet omslaan in beleidsvrijheid. Met andere woorden, de beoordeling moet een professioneel-technische zijn met een rechtstatelijk kompas die koers wijst.

Nu kunnen we extra waarborg zoeken bij de rechter, die een indringender inhoudelijke toets doet met een grotere bewijslast voor het bestuur. Het lijkt mij echter zinvoller om in eerste instantie in te zetten op meer rechtstatelijk bewustzijn bij ambtenaren en (waar nodig) bestuurders. De landelijke overheid kan lokale overheden daarin helpen en faciliteren in educatie, training, evaluatie, peer review. Uiteraard met inachtneming van de bevoegdheid van het lokale bestuur c.q. de burgemeester.

De vraag naar geoorloofdheid van burgerlijke ongehoorzaamheid is niet eenvoudig te beantwoorden. Incidenteel forse hinder in het verkeer is anders dan het structureel ondermijnen van vitale verkeersfuncties. En fundamentele rechten van anderen (bijvoorbeeld van bedrijf, beroep en wonen) zijn zwaarwegend genoeg om meer dan een incidentele, geringe inbreuk niet toe te staan. Het zou goed zijn om hierin een eenduidig kader vorm te geven. Zodat rechtsongelijkheid voorkomen wordt.