

Vergaderjaar 2022–2023

34 324

Evaluatie Wet openbare manifestaties

Nr. 9

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 juli 2023

Inleiding

De afgelopen periode heeft de Tweede Kamer op verschillende momenten aandacht gevraagd voor het demonstratierecht en daarmee voor de Wet openbare manifestaties (Wom). Bij brief van 12 januari 2023 heb ik laten weten dat de verschillende moties en verzoeken elkaar dusdanig raken dat ze om een gezamenlijke reactie vragen. Ik heb toen aangekondigd dat ik uw Kamer voor de zomer van 2023 een brief zou toesturen.¹ Met deze brief doe ik, mede namens de Minister van Justitie en Veiligheid, deze toezegging gestand.

Na enkele inleidende beschouwingen over de verantwoordelijkheden op het terrein van het demonstratierecht en het huidige demonstratieklimaat, zal ik ingaan op de volgende moties en verzoeken:

- Het verzoek van het lid Teunissen (PvdD) tot een debat over het demonstratierecht van 31 januari 2023 en daaraan voorafgaand een reactie op de kritiek van het College voor de Rechten van de Mens op arrestaties van klimaatactivisten en op (de aanbevelingen in) het rapport genaamd «Demonstratierecht onder druk» van Amnesty International.² Het lid Simons (BIJ1) heeft op 21 november 2022 een vergelijkbaar verzoek gedaan. In de bijlage bij deze brief reageer ik op de aanbevelingen van Amnesty International die gericht zijn aan de wetgever en landelijke overheid en aan de politie en het Openbaar Ministerie.
- De aangenomen (Handelingen II 2022/23, nr. 25, item 13) motie van het lid Michon-Derkzen (VVD) om te onderzoeken of het huidige instrumentarium van de Wom om demonstraties te beperken voldoende

¹ Kamerstuk 34 324, nr. 7.

² *Demonstratierecht onder druk* (Amnesty International), bijlage bij Kamerstuk 34 324, nr. 7.

aansluit bij de verantwoordelijkheid van burgemeesters, van 17 november 2022.³

- De aangenomen (Handelingen II 2021/22, nr. 97, item 10) motie van de leden Sneller en Van der Werf (D66), om te onderzoeken op welke wijze het ongewenst en onaangekondigd thuis bezoeken van politici vanwege hun politieke overtuigingen strenger kan worden aangepakt of verboden, bijvoorbeeld bij wet of met behulp van (andere) juridische en bestuurlijke instrumenten, van 30 juni 2022. Over de uitvoering van deze motie heb ik u op 23 december 2022 op de hoogte gesteld, waarbij ik heb laten weten dat de aandacht niet alleen uitgaat naar politici, maar ook naar andere mensen die door dit soort bezoeken thuis getroffen kunnen worden.⁴

Bij deze brief betrek ik ook de eerder aan uw Kamer toegezonden (deel)evaluaties van de Wom en de kabinetsreactie op de eerste evaluatie.⁵ In het verlengde daarvan ga ik in op de vraag of het wettelijk kader in de Wom vandaag de dag nog volstaat en op de (on)mogelijkheden die dit wettelijke kader biedt om demonstraties te beperken. Daarbij ben ik mij ervan bewust dat iedere demonstratie uniek is en dat niet alle dilemma's in de uitvoeringspraktijk direct en/of op voorhand kunnen worden weggenomen.

Tot slot ga ik in op de inspanningen die het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het Ministerie van Justitie en Veiligheid verrichten om gemeenten te ondersteunen en te faciliteren bij hun taak om demonstraties in goede banen te leiden.

Als laatste noem ik het rapport van Amnesty International dat op 1 juni jl. is uitgebracht, genaamd «Ongecontroleerde macht: ID-controles en gegevensverzameling van vreedzame demonstranten in Nederland».⁶ Dit rapport zal in het najaar door (primair) de Minister van Justitie en Veiligheid van een reactie worden voorzien.

Bevoegdheden en verantwoordelijkheden

Het recht om te demonstreren wordt beschermd door de Grondwet en wordt nader gereguleerd in de Wom. Voor de uitvoering van deze wet is de burgemeester verantwoordelijk, waarover politieke verantwoording wordt afgelegd aan de gemeenteraad. Het faciliteren en beschermen van demonstraties is daarmee op lokaal niveau belegd. Over de wijze waarop in de praktijk toepassing wordt gegeven aan de verschillende bevoegdheden vindt vooraf afstemming plaats in de driehoek tussen burgemeester, officier van justitie en politiechef. Voor de uitvoering van deze wet is het lokale gezag verantwoordelijk. Zowel het faciliteren en beschermen van demonstraties als het afleggen van politieke verantwoording zijn daarmee op lokaal niveau belegd. Gelet hierop zie ik mijn verantwoordelijkheid voor het demonstratierecht als volgt. In de eerste plaats ben ik verantwoordelijk voor het wettelijke kader in de Wom. Dit kader moet voldoen aan de eisen van deze tijd en het lokale gezag in staat stellen om demonstraties zo goed mogelijk te faciliteren én te beschermen. In de tweede plaats zie ik het als mijn verantwoordelijkheid om – wanneer dat gewenst is – gemeenten te ondersteunen en te faciliteren. De Minister van Justitie en Veiligheid is politiek verantwoordelijk voor de politie en voor het toerusten van burgemeesters in hun

³ Kamerstuk 36 200 VI, nr. 59 en Handelingen II 2022/23, nr. 25, item 18.

⁴ Kamerstuk 32 813, nr. 1165.

⁵ Zie voor de evaluatie uit 2015 en de reactie daarop de bijlage bij Kamerstuk 34 324, nr. 1 en Kamerstuk 34 324, nr. 2. Zie voor de deelevaluatie uit 2021 Kamerstuk 34 324, nr. 6.

⁶ 2023_AINL-rapport-Ongecontroleerde-macht.pdf (amnesty.nl).

openbare-ordetaak. Vanuit deze verantwoordelijkheden reageren mijn ambtsgeenoot van Justitie en Veiligheid en ik op de verschillende verzoeken en moties over het demonstratierecht.

Het huidige demonstratieklimaat

In een democratie zijn de vrijheid van meningsuiting en het recht op demonstreren van wezenlijk belang. Tijdens een demonstratie komen mensen gezamenlijk uit voor hun mening, vaak bedoeld om gedrag, het maatschappelijk debat of politieke besluitvorming te beïnvloeden of om een onderwerp te agenderen.

Het is belangrijk dat de overheid zich inspanst om het demonstratierecht van iedereen, ongeacht de inhoud van de boodschap, te faciliteren. Het mag schuren, het mag een mening zijn die een sterke tegenreactie oproept, maar een grens wordt overschreden als bijvoorbeeld wordt opgeroepen tot geweld.

Het demonstratierecht is volop in beweging. De afgelopen periode zijn gemeenten geconfronteerd met een toenemend aantal demonstraties die ook nog eens zeer divers zijn. Naast de «klassieke» vormen van demonstreren zijn er nieuwe protestvormen. Ik noem als voorbeelden het bekladden van kunst, vastlijmen op straat of het blokkeren van een snelweg. Zeker wanneer protesten overgaan in onaangekondigde thuisbezoeken van politici, agenten of journalisten baart mij dat zorgen. Ook meen ik in Nederland en de landen om ons heen een ontwikkeling waar te nemen, waarbij demonstranten, om aandacht te genereren, in groten getale de grenzen van het recht opzoeken of die grens zelfs bewust overtreden. Ten slotte lijkt op sommige plekken in het land het demonstratierecht meer te knellen dan op andere plaatsen. Ik kom op deze ontwikkelingen hierna nog terug.

Inmiddels worden verschillende sociale media gebruikt om protesten op een snelle en laagdrempelige te organiseren.⁷ Ook zien we dat het felle en soms dreigende discours op sociale media leidt tot verharding en onrust in de openbare ruimte.⁸

In bovengenoemde situaties worden door het lokale gezag moeilijke afwegingen gemaakt. Primair is de burgemeester verantwoordelijk voor het zo goed mogelijk faciliteren van een demonstratie. Soms is het nodig om aan een demonstratie voorschriften of beperkingen te stellen of deze in het uiterste geval zelfs te verbieden of te beëindigen. Het beschermen van het demonstratierecht vormt aldus in toenemende mate een uitdaging voor gemeenten, politie en Openbaar Ministerie, zeker als ook sprake is van strafbare feiten.

Tegelijkertijd zijn er geluiden dat het demonstratierecht juist te ver wordt ingeperkt door de overheid. Zo stelt Amnesty International in zijn recente rapport «Demonstratierecht onder druk» dat overheden het recht om te demonstreren niet voldoende waarborgen, door het demonstratierecht in de praktijk geregeld af te wegen tegen de belangen van openbare orde en veiligheid. Het uitgangspunt bij het demonstratierecht dat de overheid zich tot het uiterste inspanst om demonstraties te faciliteren, zou in dergelijke gevallen niet langer voorop staan.

⁷ Op 5 juli 2023 is een aparte brief verstuurd aan de Tweede Kamer gestuurd over online aangejaagde openbare ordeverstoringen. Op dat onderwerp wordt in deze brief verder niet ingegaan.

⁸ «Van scherm naar straat» laat de Utrecht Data School zien hoe protestdynamieken elkaar online en offline beïnvloeden (UDS 2021, in opdracht van BZK verschenen).

Zowel de uitdagingen waarvoor gemeenten, politie en Openbaar Ministerie, worden gesteld, als de geluiden dat het demonstratierecht onder druk staat, neem ik zeer serieus. Daarom heb ik de afgelopen tijd gesprekken gevoerd om te verkennen op welke manier ik kan helpen bij het waarborgen van het demonstratierecht. Deze gesprekken heb ik nadrukkelijk betrokken bij de onderwerpen die ik bespreek in deze brief.

Rapport Amnesty International «Demonstratierecht onder druk»

Vanwege de hoeveelheid aanbevelingen in het rapport «Demonstratierecht onder druk» heb ik ervoor gekozen om de reactie op de afzonderlijke aanbevelingen op te nemen in een bijlage bij deze brief. Het betreft in het bijzonder de aanbevelingen die gericht zijn aan de wetgever en landelijke overheid (aanbevelingen 1 tot en met 5) en aan de politie en het Openbaar Ministerie (aanbevelingen 14 tot en met 24). Ik neem verschillende aanbevelingen ter harte, onder meer de aanbeveling om de invoering van een laagdrempelige kennisgevingsprocedure te stimuleren. Ook zal ik, zoals aanbevolen, een landelijke (online) kennisbank op laten richten voor kennisuitwisseling rondom het demonstratierecht. De aanbevelingen aan burgemeesters en gemeenteraden (aanbevelingen 6 tot en met 13) vallen niet onder mijn verantwoordelijkheid, daarop ga ik hier niet specifiek in. Ik zal die aanbevelingen wel onder de aandacht brengen bij gemeenten, over sommige kom ik ook te spreken in deze brief. Verder wijs ik op het «Manifest demonstratierecht» dat Amnesty International naar aanleiding van (de aanbevelingen in) haar rapport heeft opgesteld. Gemeenten die het manifest ondertekenen zeggen toe de regels en de praktijk in lijn te brengen met de mensenrechten.⁹ Lokale campagneteams van Amnesty zijn met gemeenten daarover in gesprek, verschillende gemeenten hebben het manifest inmiddels ondertekend.

Motie Michon-Derkzen

De Wom kwam ruim 35 jaren geleden tot stand tegen de achtergrond van allerlei ontwikkelingen rond (onder meer) het thema demonstratievrijheid. Sindsdien is het demonstratierecht een relatief rustig bezit geweest. Getuige de hiervoor geschetste diversiteit aan onderwerpen waarvoor wordt gedemonstreerd en uiteenlopende vormen van demonstraties, lijkt daarvan op dit moment echter geen sprake meer te zijn.

In 2015 en 2021 is de Wom in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties geëvalueerd. Hieruit kwamen verschillende aandachtspunten naar voren, maar bleek ook dat de Wom in grote lijnen nog bij de tijd is.¹⁰ In het licht van het bovenstaande komt niettemin soms de vraag op of de Wom aanpassing behoeft.

Deze vraag leeft ook in de Tweede Kamer: de motie Michon-Derkzen verzoekt de regering om te onderzoeken of – in het licht van een toename van incidenten waarbij sprake is geweest van vormen van intimidatie, bedreiging, vernieling, geweld en gevaar voor veiligheid van de luchtvaart – het huidige instrumentarium van de Wom om demonstraties te beperken voldoende aansluit bij de verantwoordelijkheid van burgemeesters.¹¹ Naar aanleiding van deze motie heb ik verschillende gesprekken gevoerd met betrokkenen, waaronder in het Strategisch Beraad Veiligheid (SBV). Daarin zijn zowel het Rijk, het Openbaar

⁹ *Demonstreren: een recht voor iedereen* (Amnesty International), online toegankelijk via <https://www.amnesty.nl/content/uploads/2022/10/Manifest-onlineversie-v2.pdf?x54998>.

¹⁰ Zie voetnoot 5.

¹¹ Kamerstuk 36 200 VI, nr. 59.

Ministerie als gemeenten vertegenwoordigd.¹² Verder is gesproken met ambtelijke vertegenwoordigers van verschillende gemeenten en met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en het Nederlands Genootschap van Burgemeesters.

Uit deze gesprekken is gebleken dat er geen breed gedragen wens is om de Wom aan te passen. Volgens betrokkenen biedt de wet genoeg handvatten om demonstraties in goede banen te leiden. Wel begrijp ik dat het lokale gezag zich regelmatig voor dilemma's ziet gesteld. Vooral de hiervoor geschetste ontwikkeling dat grote groepen demonstranten ogenschijnlijk bewust de grenzen van het recht opzoeken – en daar soms overheen gaan – plaatst het gezag (inclusief de strafrechtketen) voor lastige vraagstukken. Ik betwijfel echter of men deze vraagstukken oplost door demonstraties op een andere wijze te reguleren in de Wom. Het probleem lijkt te zitten in het feit dat sommige demonstranten de bestaande wettelijke kaders overtreden, en niet in de toedeling en invulling van bevoegdheden op lokaal niveau. Hoe met deze soms massale overtredingen dient te worden omgegaan is vooral een vraagstuk voor de lokale driehoek. Daarbij wordt ook druk gezet op de strafrechtketen. Dit heeft de aandacht van alle betrokken partijen, het gesprek hierover is nadrukkelijk gaande. Zo stuurde de burgemeester van Amsterdam recent een brief aan de gemeenteraad waarin wordt uitgeweid over de uitdagingen waarmee Amsterdam zich momenteel geconfronteerd ziet.¹³ Daarbij benadruk ik dat de aanpak in iedere gemeente uiteraard altijd lokaal maatwerk blijft.

Op enkele specifieke locaties lijkt het demonstratierecht meer dan op andere plaatsen te knellen. Dat geldt bijvoorbeeld voor demonstraties op Schiphol, met als pregnant voorbeeld de actie op 22 november 2022, waarbij demonstranten het luchthaventerrein betraden door hekken open te knippen, dan wel eroverheen te klimmen. Over de zorgen die de burgemeester van de gemeente Haarlemmermeer over dergelijke demonstraties heeft – en de mogelijkheden die de Wom in dat kader biedt – is door mijn ministerie de afgelopen periode een aantal goede gesprekken gevoerd met de gemeente Haarlemmermeer. Daarbij is gebleken dat de situatie op Schiphol vooral knelt als actievoerders niet bereid zijn om afspraken te maken en informatie te verschaffen. Het gesprek hierover zal, ook vanuit mijn ministerie met de gemeente Haarlemmermeer, de komende tijd worden voortgezet.

Met regelmaat komt verder de vraag naar voren of op dergelijke gevoelige locaties demonstreren wel mogelijk zou moeten zijn. In de wetsevaluatie van 2015 werd deze vraag ook gesteld. De onderzoekers adviseerden om geen integrale demonstratieverboden op bepaalde plaatsen in te stellen, met uitzondering van het Binnenhof. In de kabinetsreactie op de evaluatie werd die uitzondering niet overgenomen.¹⁴ Dezelfde redenering gaat wat mij betreft nog steeds op: de gemeente, en niet de wetgever, is het beste in staat om een afweging te maken over het al dan niet beperken van het demonstratierecht. Bovendien verhouden generieke gebiedsverboden zich niet goed tot het demonstratierecht, dat uitgaat van de vrijheid van demonstranten om zelf te bepalen waar en wanneer zij willen demonstreren. Een generiek verbod doet dan ook geen recht aan het bijzondere

¹² Het doel van het Strategisch Beraad Veiligheid (SBV) is om op bestuurlijk niveau op een strategische wijze van gedachten te wisselen en afspraken te maken over onderwerpen die raken aan de sociale en fysieke veiligheid. Deelnemers: Minister van Justitie en Veiligheid, Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, voorzitter College van procureurs-generaal van het Openbaar Ministerie, voorzitter van de VNG, voorzitter van het veiligheidsberaad, de commissie bestuur en veiligheid van de VNG en ambtelijke ondersteuning.

¹³ Demonstratiebrief 2023, gemeente Amsterdam, 22 juni 2023.

¹⁴ Bijlage bij Kamerstuk 34 324, nr. 2, p. 6.

karakter van iedere demonstratie; niet alle demonstraties op gevoelige plaatsen leveren problemen op. Ten slotte vrees ik de precedentwerking, want er zijn tal van locaties denkbaar waar demonstraties problemen op kunnen leveren. Tegen deze achtergrond is de afgelopen jaren ook afhoudend gereageerd op de wens van sommigen om demonstraties bij abortusklinieken verdergaand te beperken of zelfs te verbieden.¹⁵ Het voorgaande neemt niet weg dat een gemeente goede redenen kan hebben om een demonstratie (bijvoorbeeld vanwege de veiligheidsrisico's, eerdere ervaringen, het voortraject) op bepaalde plaatsen te beperken.¹⁶

Voor wat betreft de overweging in de motie van het lid Michon-Derkzen dat een burgemeester op dit moment niet beperkend kan optreden om de enkele reden dat demonstranten niet hebben voldaan aan hun kennisgevingsplicht en dat er aanvullende maatregelen nodig zijn om demonstraties in goede banen te leiden wanneer niet is voldaan aan de kennisgevingsplicht, merk ik het volgende op. Het gebeurt inderdaad dat organisatoren soms vooraf geen kennisgeving doen of wel een kennisgeving doen, maar niet bereid zijn (veel) informatie met de gemeente te delen. Het ontbreken van een kennisgeving of informatie aan de voorkant is niet zonder meer een reden om beperkingen te stellen of een verbod te geven, maar kan er wel toe leiden dat een demonstratie minder goed gefaciliteerd kan worden.

Uit alle evaluaties en gesprekken kwam naar voren dat het wettelijk kader van de Wom op zich genoeg mogelijkheden biedt om het demonstratierecht, ook in het huidige demonstratieklimaat, voldoende te waarborgen. De uitdagingen waarvoor gemeenten staan worden naar mijn inzicht niet opgelost met een wijziging van de Wom. Daarom zet ik onder meer in op kennisdeling tussen kleine, middelgrote en grote gemeenten en op kennisontsluiting vanuit mijn ministerie. Daarnaast verken ik de mogelijkheden om gemeenten te ondersteunen met kennis en capaciteit op lokaal en regionaal niveau.

Motie Sneller en Van der Werf

In de motie van de leden Sneller en Van der Werf¹⁷ wordt verzocht te onderzoeken op welke wijze het ongewenst en onaangekondigd thuis bezoeken van politici vanwege hun politieke overtuigingen strenger kan worden aangepakt of verboden, bijvoorbeeld bij wet of met behulp van (andere) juridische en bestuurlijke instrumenten. Bij de indiening van deze motie is door mijn ambtsgenoot van Justitie en Veiligheid aangegeven het onderzoek breder te zullen uitvoeren, waarbij de aandacht niet alleen uitgaat naar politici, maar ook naar andere mensen die door dit soort bezoeken thuis getroffen kunnen worden (waarbij gedacht kan worden aan politieagenten en journalisten). Over de uitvoering van deze motie heb ik uw Kamer op 23 december 2022 op de hoogte gesteld.¹⁸

Destijds was de verwachting dat de uitkomsten van het onderzoek aan het einde van het eerste kwartaal van 2023 zouden kunnen worden opgeleverd.

¹⁵ Laatstelijk bij brief van 13 december 2022 over de omgang met demonstraties bij abortusklinieken in Frankrijk, Kamerstukken 32 279 en 29 614, nr. 237.

¹⁶ Zie bijvoorbeeld Rb. Den Haag 27 juni 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:5865, Rb. Limburg 5 maart 2019, ECLI:NL:RBLIM:2019:2138 en Rb. Rotterdam, 25 oktober 2018, ECLI:NL:RBROT:2018:8742.

¹⁷ Kamerstuk 36 062, nr. 9.

¹⁸ Kamerstuk 32 813, nr. 1165.

Door omstandigheden is het onderzoek echter vertraagd; het zal deze zomer gereed zijn. Ik zal uw Kamer direct na de zomer separaat over de uitkomsten informeren.

Wettelijk kader

Zoals hiervoor vermeld is uit eerdere evaluaties die ik heb laten uitvoeren naar de Wom en gesprekken die ik recentelijk met burgemeesters heb gevoerd gebleken dat het wettelijk kader in de Wom over het algemeen als toereikend wordt ervaren. Dit ook in antwoord op de toezegging die ik deed aan het lid Bisschop (SGP) tijdens het commissiedebat IVD aangelegenheden op 21 juni jl. Naar aanleiding van de evaluatie van de Wom in 2015 heeft mijn ambtsvoorganger in 2017 wel aangekondigd dat op twee onderdelen nog een wijziging van deze wet zal worden voorbereid. Daarmee wordt niet beoogd inhoudelijke wijzigingen aan te brengen in de bevoegdheden die de Wom biedt aan het bevoegd gezag, maar slechts de wet te preciseren.

Het betreft in de eerste plaats een verduidelijking van de bevoegdheid om een betoging te verbieden (artikel 5 Wom) en te beëindigen (artikel 7 Wom). In de wetstekst zal scherper tot uitdrukking worden gebracht dat in situaties waarin niet is of wordt voldaan aan voorschriften, beperkingen of aanwijzingen of waarin geen voorafgaande kennisgeving is gedaan, de genoemde bevoegdheid slechts zal worden gebruikt met in achtneming van de belangen die worden genoemd in artikel 2 Wom (ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden). Dit is ook een van de aanbevelingen in het rapport van Amnesty International (aanbeveling 5).

In de tweede plaats zal expliciet worden gemaakt in de wet dat ook in het geval dat geen kennisgeving is gedaan van een voorgenomen manifestatie, voorschriften of beperkingen kunnen worden gesteld of een verbod kan worden gegeven. Het voornemen is deze wijzigingen bij een eerste geschikte gelegenheid in gang te zetten.

Op dit moment zie ik geen aanleiding voor verdere aanpassingen aan de Wom. Daartoe zijn nog wel enkele specifieke aanbevelingen gedaan in de (deel)evaluatie van de Wom uit 2021, in het rapport van Amnesty International en eerder door de Nationale ombudsman. Hieronder ga ik daarop in.

In de (deel)evaluatie van de Wom uit 2021 wordt aanbevolen om het verkeerscriterium als verbodsgrond te schrappen. Aanleiding voor deze aanbeveling is dat het internationaal recht geen of weinig ruimte laat voor het beperken of verbieden van demonstraties enkel op grond van het verkeersbelang. Ik deel de opvatting dat terughoudend moet worden omgegaan met het verkeerscriterium – zeker als zelfstandige verbodsgrond. Enige verkeershinder is niet altijd te voorkomen en moet worden toegestaan. Dat het verkeerscriterium in de Wom staat, betekent dus niet dat het belang van het verkeer steeds voor moet gaan op het demonstratierecht.¹⁹

De aanbeveling om het verkeerscriterium als verbods- of beperkingsgrond te schrappen volg ik echter niet. Bij demonstraties die het verkeer langdurig en op gevaarlijke wijze blokkeren kan het verkeersbelang – in combinatie met andere factoren – namelijk wel een rol spelen. In die gevallen vind ik het belangrijk dat gemeenten het verkeersbelang mee kunnen nemen in hun afweging om een demonstratie te verbieden of te

¹⁹ Kamerstuk 13 872, nr. 7, p. 34.

beperken. Daarbij zijn gemeenten terughoudend met het verkeerscriterium: uit de voornoemde evaluatie blijkt dat het verkeersbelang in de praktijk zelden wordt gebruikt als zelfstandige verbodsgrond, maar altijd in combinatie met andere gronden (gezondheid en/of wanordelijkheden). Hiervan was zelfs sprake bij de boerenprotesten in het najaar van 2019 en in 2020, toen met behulp van de massale inzet van tractoren en landbouwvoertuigen het verkeer ernstig werd ontregeld. Gelet op de toegevoegde waarde van het verkeerscriterium en de terughoudendheid waarmee hiermee wordt omgegaan, zie ik geen aanleiding om dit criterium te schrappen.

In het rapport van Amnesty International «Demonstratierecht onder druk» wordt aanbevolen om de mogelijkheid in de Wom tot het bestraffen van deelname aan een niet-aangemeld protest of het handelen in strijd met een voorschrift te schrappen. Bij de evaluatie van de Wom in 2015 deden de onderzoekers ook de aanbeveling om de strafbaarstelling van deelnemers aan een niet-aangemelde demonstratie uit artikel 11 van de Wom te schrappen. De Nationale ombudsman deed een soortgelijke aanbeveling in zijn rapport uit 2018. Daarbij benoemde de Nationale ombudsman dat het Europees Hof voor de Rechten van de Mens beboeting wegens het niet-aanmelden van een demonstratie wel acceptabel acht. Naar aanleiding van deze aanbevelingen heeft mijn ambtsvoorganger geen aanleiding gezien deze bepaling te schrappen.

Ik zie geen reden om hier nu anders tegenaan te kijken. Hoewel ook spontane demonstraties zoveel mogelijk moeten worden gefaciliteerd, blijft het belangrijk dat demonstraties worden aangemeld. Dat is ook verplicht op grond van gemeentelijke regelgeving (APV'S). Om demonstraties zo goed mogelijk te kunnen faciliteren is bepaalde informatie namelijk onontbeerlijk. Het nalaten van een kennisgeving kan in uitzonderlijke gevallen leiden tot een boete, hoewel het bij mijn weten nooit voorkomt. De praktijk laat zien dat het beboeten geen uitgangspunt is, veeleer wordt ingezet op gesprekken met de organisatoren. Ik zie beboeting dan ook enkel als sluitstuk van de norm dat organisatoren een demonstratie moeten aanmelden bij de gemeente.

Grenzen wettelijk kader

Niet alleen Amnesty International, maar bijvoorbeeld ook het College voor de Rechten van de Mens en eerder de Nationale ombudsman uitten de afgelopen periode hun zorgen over de staat van de demonstratievrijheid in Nederland. Het lokale gezag beperkt volgens hen die vrijheid soms onnodig.

Ten aanzien van de gevraagde reactie op de kritiek van het College voor de Rechten van de Mens op arrestaties van klimaatactivisten voorafgaand aan een protest voor het klimaat van 28 januari 2023 in Den Haag, verwijs ik naar de antwoorden van 10 maart 2023 op Kamervragen van de leden Teunissen en Wassenberg (beiden PvdD) over het demonstratierecht.²⁰

In aanvulling daarop merk ik op dat ik het standpunt van het College onderschrijf dat de overheid het recht van alle groepen demonstranten gelijk moet beschermen en verwezenlijken, of het nu gaat om boeren die demonstreren tegen stikstofbeleid of klimaatactivisten die pleiten voor sneller overheidsoptreden om klimaatverandering tegen te gaan. Dat neemt niet weg dat iedere demonstratie anders is, al is het maar vanwege de locatie en de demonstratievorm. Het opleggen van beperkingen aan demonstraties mag alleen als dat noodzakelijk en proportioneel is. Dat

²⁰ Aangangsel Handelingen II 2022/23, nr. 1823.

geldt ook voor de inzet van strafrechtelijke instrumenten, gelet ook op het «chilling effect» dat daarvan uit kan gaan: anderen kunnen immers hierdoor ervan weerhouden worden om hun recht op vrijheid van meningsuiting en vreedzaam protest uit te oefenen.

Ik onderstreep verder dat ik het belangrijk vind dat de burgemeesters over voldoende handvatten beschikken om demonstraties in goede banen te leiden (zie hiervoor), maar daarbij geldt uiteraard ook dat burgemeesters zich aan de kaders van de wet dienen te houden en demonstraties niet meer mogen beperken dan strikt noodzakelijk. Kennis over het belang en de reikwijdte van het demonstratierecht is daarvoor onontbeerlijk. Zo moeten burgemeesters zich inspannen om demonstraties zoveel mogelijk te faciliteren en te beschermen. Dat moet voorop staan. Ook moet elke demonstratie op haar eigen merites worden beoordeeld. Elke beperking dient noodzakelijk en proportioneel te zijn, het gebruik van standaardbeperkingen voor iedere demonstratie – zonder aparte afweging – past daarbij niet. Het demonstratierecht biedt ook geen ruimte voor voorschriften die zien op de inhoud van de demonstratie, zoals een verbod om beledigende of aanstootgevende leuzen te roepen of uitingen te doen die strafbaar zijn.

Omdat onvoldoende kennis of onduidelijkheden over het juridisch kader in de praktijk kunnen leiden tot een handelwijze die op gespannen voet staat of zelfs in strijd is met het recht, vind ik het belangrijk om te (blijven) ondersteunen bij het zoveel mogelijk beschermen van het demonstratierecht, onder meer door hierover voortdurend in gesprek te gaan met alle betrokkenen, voor het onderwerp (extra) aandacht te vragen en het delen van kennis en goede praktijkvoorbeelden. Daarop ga ik hieronder nader in.

Faciliteren en ondersteunen van gemeenten

De Ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Justitie en Veiligheid zetten zich ervoor in om het lokaal bestuur in staat te stellen optimaal gebruik te maken van het bestaande instrumentarium. Enkele jaren geleden is de handreiking «Demonstreren Bijkans heilig» (2018) van de driehoek van Amsterdam landelijk onder de aandacht gebracht. Voor grootschalige acties met (potentieel) landelijke impact hebben verschillende partijen meer recent een handreiking openbare manifestaties opgesteld (2020, geactualiseerd in 2021).²¹ Desondanks lijkt er behoefte te bestaan bij onder meer burgemeesters en ambtenaren van gemeenten en politie aan (meer) toegankelijke en laagdrempelige informatie over demonstratierechtelijke vraagstukken en de onderliggende maatschappelijke fenomenen. Zoals hiervoor vermeld, zal daarom een landelijke website worden ontwikkeld waarop iedereen gratis en vrij toegankelijk informatie over het demonstratierecht kan inwinnen en een online adviestool kan raadplegen. Op deze manier kunnen zowel overheidsinstaties als demonstranten en andere betrokken partijen online demonstratierechtelijke vragen beantwoord krijgen.

Het bestaande kennis- en ondersteuningsaanbod wordt via diverse kanalen ontsloten. Daarvoor worden de landelijke leeromgeving www.maatschappelijkestabiliteit.nl en de jaarlijkse Dag van de Maatschappelijke Stabiliteit benut. De partners betrokken bij het aanbod op de site hebben een netwerk van ervaringsdeskundigen en experts uit de praktijk en wetenschap die kunnen helpen bij concrete vragen. De Ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Justitie en Veiligheid

²¹ Handreiking openbare manifestaties (versie voorjaar 2021) | Leeraanbod maatschappelijke stabiliteit.

onderzoeken of aanvullingen op het bestaande ondersteuningsaanbod noodzakelijk zijn.

Zoals hiervoor vermeld verken ik de mogelijkheden om gemeenten te ondersteunen met kennis en capaciteit op lokaal en regionaal niveau. Zo kunnen gemeenten elkaar ondersteunen bij de vaak moeilijke afwegingen die gemaakt moeten worden in het geval van een demonstratie.

Verder hecht ik eraan te vermelden dat het Nederlands Genootschap van Burgemeesters (NGB) op hun website praktische informatie biedt over het demonstratierecht. Deze is toegankelijk voor zowel adviseurs als bestuurders. Burgemeesters kunnen via de website ook een E-learning volgen over het demonstratierecht. Deze E-learning is gemaakt in samenwerking met onder andere de Nationale Politie en de Rijksuniversiteit Groningen. Naast de website en de E-learning, komt het demonstratierecht ook uitgebreid terug in andere delen van het opleidingsprogramma van het NGB, zoals de tweedaagse training openbare orde (startersklas met nieuwe burgemeesters), de tweedaagse masterclass openbare orde & veiligheid en de verdiepingscursus openbare orde recht. Daarnaast verzorgt het NGB webinars rondom het thema, waarbij de recentelijke ervaringen en ontwikkelingen worden behandeld. Verder noem ik nog het speciale piketnummer van het NGB waarop burgemeesters 24 uur per dag contact kunnen opnemen in verband met vragen over bijvoorbeeld het demonstratierecht.

Als laatste wordt nog gewezen op het Platform Gemeenten en Mensenrechten dat is opgericht ter uitvoering van het Nationaal Actieplan Mensenrechten 2020 (Kamerstuk 33 826, nr. 33). Het Platform organiseert themabijeenkomsten en heeft een website. Op de website en tijdens de bijeenkomsten wisselen gemeenten ideeën uit over strategieën en plannen. Zo hoeven ze het wiel niet steeds opnieuw uit te vinden.

Tot slot

Met de verantwoordelijkheid voor het demonstratierecht is het lokale gezag belast met een belangrijke en tegelijkertijd ingewikkelde taak. Zeker in deze tijd waarin steeds meer gedemonstreerd wordt. Ik kijk met waardering naar de manier waarop het lokale gezag zich van deze taak kwijt. Demonstraties horen bij een democratie en zijn onontbeerlijk voor haar functioneren. De overheid heeft de belangrijke verantwoordelijkheid om demonstraties mogelijk te maken, zolang ze binnen de grenzen van het recht blijven. Het demonstratierecht is een essentieel onderdeel van de democratische rechtsstaat.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
H.G.J. Bruins Slot

Reactie op aanbevelingen uit het rapport van Amnesty International «Demonstratierecht onder druk».

Het betreft in het bijzonder de aanbevelingen die gericht zijn aan de wetgever en landelijke overheid (aanbevelingen 1 tot en met 5) en aan de politie en het Openbaar Ministerie (aanbevelingen 14 tot en met 24).

Aanbeveling 1. Stimuleer de invoering van een laagdrempelige kennisgevingsprocedure, die in lijn is met de mensenrechten, in alle gemeenten. Inrichting van een (min of meer) uniforme kennisgevingsprocedure in gemeenten zal bijdragen aan een betere borging van het demonstratierecht.

Het is een bewuste keuze van de wetgever geweest om in de Wet openbare manifestaties (Wom) aan gemeenten de bevoegdheid te geven om in een verordening te bepalen welke gegevens moeten worden verstrekt bij de kennisgeving van een demonstratie. Dit betekent dat er enige verschillen mogelijk zijn tussen gemeenten. Doorgaans zal het gaan om gegevens als naam en adres van de organiserende persoon of groepering, doel of onderwerp, verwacht aantal deelnemers, tijdstip van aanvang en einde, en plaats waar, dan wel de route waarlangs de demonstratie zal worden gehouden. Gemeenten mogen alleen gegevens opvragen die nodig zijn voor het in goede banen leiden van een demonstratie, waarbij op basis van artikel 2 van de Wom deze bevoegdheid uitsluitend mag worden aangewend ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden. Het past niet binnen deze systematiek om naar aanleiding van een kennisgeving op voorhand zeer uitvoerige informatie op te vragen, waarvan de relevantie niet kan worden vastgesteld. Dat zou een onnodige drempel vormen voor de uitoefening van het demonstratierecht.

Ik deel de opvatting van Amnesty dat kennisgevingsprocedures zo laagdrempelig mogelijk moeten zijn. Tegelijkertijd is de informatie die wordt gevraagd in een kennisgevingsformulier nodig om het demonstratierecht zo goed mogelijk te faciliteren. Zowel gemeenten als demonstranten hebben hier baat bij. Daarbij vind ik het belangrijk dat gemeenten de kennisgevingsprocedure – binnen de grenzen van de Wom – naar eigen behoefte kunnen inrichten. Daarom wil ik niet een bepaalde kennisgevingsprocedure voorschrijven. Wel zal ik in samenwerking met de VNG en het NGB bezien of uitgangspunten (do's en don'ts) of wellicht een model voor een kennisgevingsformulier kan worden opgesteld. Vooral kleinere gemeenten met weinig ervaring met demonstraties kunnen hier baat bij hebben.

Aanbeveling 2. Overweeg om een landelijk (online) platform in te richten voor kennisuitwisseling rondom het demonstratierecht. Hierop zouden met name gemeente- en politieambtenaren op toegankelijke wijze jurisprudentie, actualiteiten en andere informatie kunnen uitwisselen.

Mijn ministerie heeft zich de afgelopen periode ingezet om burgemeesters te ondersteunen bij het zoveel mogelijk beschermen van het demonstratierecht, onder meer door hierover het gesprek te blijven aangaan met alle betrokkenen, voor het onderwerp (extra) aandacht te vragen en door het delen van kennis en goede praktijkvoorbeelden. Mede naar aanleiding van het rapport van de Nationale ombudsman uit 2018 is uw Kamer bij brieven van 13 juli 2018 (Kamerstuk 34 324, nr. 3) en 21 maart 2019 (Kamerstuk 34 324, nr. 5) geïnformeerd over de inspanningen die op dit terrein zijn verricht, onder meer door gesprekken te voeren met

gemeenten, het breed onder de aandacht brengen van de handreiking «Demonstreren bijkans heilig» van de gemeente Amsterdam, het meewerken aan (andere) handreikingen en het organiseren en bijwonen van bijeenkomsten over dit onderwerp.

Het is mij bekend dat gemeenten met veel ervaring en expertise regelmatig geraadpleegd worden door (kleinere) gemeenten met minder ervaring. De praktijk leert dat verschillende gemeenten met vergelijkbare vragen en dilemma's te maken hebben rond demonstraties.

Een en ander neemt niet weg dat er bij burgemeesters, het Openbaar Ministerie en politie, maar ook bij demonstranten en derden regelmatig demonstratierechtelijke vraagstukken spelen, over bijvoorbeeld de reikwijdte van het demonstratierecht en onder welke voorwaarden een demonstratie mag worden beperkt. Er blijkt behoefte te bestaan aan centrale (landelijke) informatievoorziening. Dit werd nog eens onderstreept tijdens een door de gemeente Amsterdam op 21 maart 2022 in De Balie georganiseerde debatavond over het demonstratierecht. Onduidelijkheden over het juridisch kader kunnen in de praktijk ook leiden tot een handelwijze die op gespannen voet staat of zelfs in strijd is met het recht. Ik vind het daarom een goed idee om een landelijke website te ontwikkelen waarop iedereen gratis en vrij toegankelijk informatie over het demonstratierecht kan inwinnen en een online adviestool kan raadplegen. Op deze manier kunnen zowel overheidsinstanties als demonstranten en andere betrokken partijen online demonstratierechtelijke vragen beantwoord krijgen.

Ook zal ik in overleg met onder meer de VNG en het NGB bezien hoe aan de bescherming van het demonstratierecht extra aandacht kan worden besteed. Ook zal ik het onderwerp met enige regelmaat op de agenda (blijven) zetten van het SBV.

Aanbeveling 3. Versterk toezicht en verantwoording. Zorg voor adequaat, voortvarend en onafhankelijk onderzoek en evaluatie van mogelijk onrechtmatig en onprofessioneel overheidshandelen rondom demonstraties.

De verantwoordelijkheid voor het faciliteren en beschermen van het demonstratierecht ligt op lokaal niveau. De burgemeester legt over zijn of haar beslissingen verantwoording af aan de gemeenteraad en eventueel aan de rechter. Daarnaast bestaat er de mogelijkheid om een klacht in te dienen bij de Nationale ombudsman als iemand vindt dat zijn demonstratierecht is geschonden. Het College voor de Rechten van de Mens kan geen klachten behandelen op dit terrein, maar heeft de afgelopen jaren wel verschillende onderzoeken uitgevoerd en signaleringen afgegeven op demonstratierechtelijk terrein, zoals ook is vermeld in het rapport van Amnesty International. Diverse gemeenten/driehoeken evalueren min of meer standaard het verloop van demonstraties, ook door bijvoorbeeld in gesprek te gaan met demonstranten of evaluatieformulieren toe te sturen. Verder wijs ik erop dat demonstraties die niet naar behoren zijn verlopen en/of tot veel maatschappelijke verontwaardiging hebben geleid, in voorkomende gevallen ook extern geëvalueerd worden om daar lessen uit te trekken. Hieruit blijkt dat de (lokale) overheid wel degelijk bereid is om haar eigen handelen extern te laten onderzoeken en publiek verantwoording af te leggen.

Aanbeveling 4. Geef opvolging aan de aanbevelingen van mensenrechtentoezichthouders. Deze aanbevelingen zijn gericht op het voorkomen van onbehoorlijk en onprofessioneel

overheidsoptreden. Opvolging van aanbevelingen zijn in het belang van zowel burgers als overheid.

Deze aanbeveling ziet op de aanbevelingen die de Nationale ombudsman en het College voor de Rechten van de Mens als toezichthouders de afgelopen jaren hebben gedaan. In het bijzonder gaat het om het hiervoor genoemde rapport van de Nationale ombudsman uit 2018. Amnesty International sluit zich aan bij enkele aanbevelingen die de Nationale ombudsman destijds heeft gedaan. Onder meer zouden gemeenten terughoudender moeten zijn bij het stellen van voorschriften en het opleggen van beperkingen. In reactie op het rapport van de Nationale ombudsman is door mijn ambtsvoorganger aangegeven dat het van belang is dat de uitgangspunten van de Wom en de borging van het demonstratierecht nadrukkelijker onder de aandacht worden gebracht. Niet zozeer met het oog op de vele probleemloze demonstraties, maar vanwege met name de uitzonderlijke lastige demonstraties, waar de verantwoordelijkheid van burgemeesters voor het borgen van het belang van de openbare orde en veiligheid en het beschermen van burgers die niet demonstreren sterk wordt gevoeld. Ook en juist in die gevallen moet de focus gericht blijven op het fundamentele recht om te demonstreren. Ik verwijs voor mijn verdere reactie naar de brief, in het bijzonder het onderdeel «Grenzen wettelijk kader».

Aanbeveling 5. Breng de Wet openbare manifestaties in lijn met de mensenrechten.

Door de evaluaties die de afgelopen tijd zijn uitgevoerd – in 2015 en 2021 – wordt steeds de vinger aan de pols gehouden of de Wom nog voldoet aan de eisen van deze tijd, waaronder ook de mensenrechtelijke standaarden.

Zoals ook vermeld in het onderdeel «Wettelijk kader» in de brief, heeft mijn ambtsvoorganger naar aanleiding van de eerste evaluatie van de Wom in 2017 al aangekondigd dat op twee onderdelen nog een wijziging van deze wet zal worden voorbereid. Daarmee wordt niet beoogd inhoudelijke wijzigingen aan te brengen in de bevoegdheden die de Wom biedt aan het bevoegd gezag, maar slechts de wet te preciseren.

Het betreft in de eerste plaats een verduidelijking van de bevoegdheid om een betoging te verbieden (artikel 5 Wom) en te beëindigen (artikel 7 Wom). In de wetstekst zal scherper tot uitdrukking worden gebracht dat in situaties waarin niet is of wordt voldaan aan voorschriften, beperkingen of aanwijzingen dan wel waarin geen voorafgaande kennisgeving is gedaan, de genoemde bevoegdheid slechts zal worden gebruikt met in achtneming van de belangen die worden genoemd in artikel 2 Wom (ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden). Dit is ook een van de aanbevelingen van Amnesty International.

In de tweede plaats zal expliciet worden gemaakt in de wet dat ook in het geval dat geen kennisgeving is gedaan van een voorgenomen manifestatie, voorschriften of beperkingen kunnen worden gesteld of een verbod kan worden gegeven. Het voornemen is deze wijzigingen bij een eerste geschikte gelegenheid in gang te zetten.

De aanbeveling om het verkeerscriterium als verbods- of beperkingsgrond uit de Wom te schrappen, volg ik niet. Dat geldt ook voor de aanbeveling om de mogelijkheid tot het bestraffen van deelname aan een niet-aangemeld protest of het handelen in strijd met een voorschrift te

schrappen. Voor mijn redenen hiervoor verwijs ik naar het onderdeel «Wettelijk kader» in de brief.

Aanbeveling 14. Beperk de voorbereiding op een demonstratie niet tot het anticiperen op mogelijke problemen en hoe te reageren op eventuele geweldsuitbarstingen. Zoek in plaats daarvan naar manieren om het protest beter mogelijk te maken en spanningen te de-escaleren.

Het recht op demonstreren in Nederland is een groot goed. Het is van wezenlijk belang dat de overheid dit recht beschermt en respecteert. De burgemeester dient zich dan ook actief op te stellen om demonstraties te faciliteren, zodat het demonstratierecht zo goed mogelijk kan worden uitgeoefend.

De politie heeft een belangrijke rol bij het in goede banen leiden van demonstraties onder het gezag van de burgemeester. In het algemeen geldt dat de politie haar taken uitvoert in verbinding met de samenleving en in gesprek met de burger.

Door voorafgaand aan, tijdens en na afloop van de demonstratie in gesprek te blijven met demonstranten en andere betrokkenen, wordt door de politie gewerkt aan het wegnemen van mogelijke spanningen.

Aanbeveling 15. Beschouw de demonstratie en demonstranten als vreedzaam, zolang het tegendeel niet vaststaat. Wanneer een deel van de demonstranten geweld gebruikt, moet de politie ervoor zorgen dat de vreedzame demonstranten hun protest kunnen voortzetten. Bij (dreigend) geweld van vijandig publiek dient de politie zich zodanig te positioneren dat zij het vreedzame protest beschermt.

Aanbeveling 16. Treed voortvarend op tegen vijandig publiek. Bescherm het vreedzame protest. Maak onderscheid tussen tegendemonstranten en vijandig publiek; het verhinderen of verstoren van een demonstratie van anderen is strafbaar.

De burgemeester en de politie zetten in op dialoog en de-escalatie. Om ook bij (dreigend) geweld demonstraties in goede banen te leiden zijn maatwerk en een inschatting door de burgemeester en de politie van de lokale situatie noodzakelijk. De politie probeert in die situaties vooraf een goed beeld te krijgen van de demonstratie en de aanwezige personen. Op die manier kan worden beoordeeld hoeveel politiemensen nodig zijn om de demonstratie te begeleiden en welke maatregelen verder moeten worden genomen om de veiligheid van demonstranten en omstanders te kunnen waarborgen en deze zo nodig te beschermen tegen (gewelddadige) tegenacties.

Het is voor de politie eenvoudiger om een goed beeld te krijgen wanneer demonstraties vooraf worden gemeld en gebruik wordt gemaakt van een contactpersoon voor politie en gemeente.

Aanbeveling 17. Geef journalisten, ongeacht of zij geaccrediteerd zijn, en onafhankelijke waarnemers de ruimte om hun rol te vervullen. Het werk van journalisten en onafhankelijke waarnemers valt ook onder de bescherming van het demonstratierecht.

Het is essentieel dat journalisten en onafhankelijke waarnemers de ruimte hebben om hun rol te vervullen. Om die reden wordt door politie gebruik gemaakt van een (politie-)perskaart en een handelingskader journalisten waarin de rechten en plichten van de journalisten duidelijk zijn weergegeven. De aanwezigheid van onafhankelijke waarnemers wordt door de driehoek bij de voorbereiding van de demonstratie betrokken, wanneer dat aan de orde is.

Aanbeveling 18. Overweeg om een speciaal demonstratieteam in te richten dat getraind is op dialoog, naar voorbeeld van de Amsterdamse Vredeseenheid. Agenten moeten de-escalerend optreden en zoveel mogelijk contact onderhouden met de demonstranten. De fysieke verschijning (uitrusting, aantallen) en de houding van de politie dienen gericht te zijn op het faciliteren van het protest.

Zoals gezegd is de politie bij demonstraties gericht op dialoog en de-escalatie. De zogenoemde vredeseenheid van de politie in Amsterdam is een voorbeeld van de landelijke werkwijze van politie om voorafgaand aan, tijdens en na de demonstratie het contact te zoeken met demonstranten en andere betrokkenen.

Of daar een speciaal team wordt ingericht, zoals in Amsterdam en Den Haag is gedaan, is een keuze die lokaal in afstemming met het gezag wordt gemaakt.

Hierbij is van belang dat lokale omstandigheden verschillen en daarop moet worden ingespeeld. Zo is het aantal demonstraties in gemeenten als Amsterdam en Den Haag groter dan in andere gemeenten.

Aanbeveling 19. Vorder geen legitimatie van iemand die demonstreert, tenzij dat noodzakelijk is voor het vervolgen vanwege een strafbaar feit. Het vragen naar legitimatie van vreedzame demonstranten is onnodig en onwenselijk; er kan een intimiderend, en zelfs escalerend effect van uitgaan.

Politiemedewerkers kunnen op grond van artikel 8 van de Politiewet 2012 inzage van een identiteitsbewijs vorderen voor zover dat redelijkerwijs noodzakelijk is voor de uitvoering van de politietaak. Hierbij hoeft geen sprake te zijn van een verdenking van een strafbaar feit. Het kan ook gaan om de handhaving van de openbare orde om demonstraties in goede banen te kunnen leiden onder het gezag van de burgemeester.

In het algemeen is van belang dat met inachtneming van dit wettelijk kader op een proportionele wijze wordt omgegaan met identiteitscontroles. Hierdoor wordt zoveel mogelijk voorkomen dat mensen worden ontmoedigd om op een vreedzame wijze hun demonstratierecht uit te oefenen.

Amnesty International heeft in het rapport van 1 juni in dit verband nieuwe aanbevelingen gedaan. Hierop zal separaat worden gereageerd door (primair) de Minister van Justitie en Veiligheid.

Aanbeveling 20. Zorg voor mensenrechten-conform beleid voor het fotograferen en filmen van demonstranten door de politie. Surveillance-tools mogen in ieder geval niet worden ingezet met het doel om demonstranten of demonstraties te monitoren.

De politie maakt gebruik van ethiektafels die concrete handvatten bieden om technologie in de praktijk op een ethisch verantwoorde manier toe te passen. Zo wordt bijvoorbeeld gewerkt aan een ethisch kader voor de inzet van drones, onder andere bij demonstraties.

Demonstranten worden door de politie gefotografeerd en gefilmd wanneer dat noodzakelijk is voor de politietaak. De politie heeft op grond van artikel 3 van de Politiewet 2012 de taak om in ondergeschiktheid aan het bevoegd gezag en in overeenstemming met de geldende rechtsregels te zorgen voor de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde en het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven. Het monitoren van demonstranten of demonstraties is geen doel op zich. Dit richt zich in beginsel ook niet op individuen, maar op een veilig verloop van de demonstratie.

De vastlegging en het gebruik van de beelden vindt plaats overeenkomstig de Wet politiegegevens.

Aanbeveling 21. Ga niet over tot aanhouding van vreedzame demonstranten, tenzij dit noodzakelijk is voor het onderzoek naar vermeende strafbare feiten. Bij aanhouding moet de juridische grondslag vaststaan en voor de demonstranten moet duidelijk zijn wat hun juridische mogelijkheden en vervolgstappen zijn. Wanneer aanhouding noodzakelijk wordt geacht, raadt Amnesty aan om pas na afloop van de demonstratie over te gaan tot aanhouden, om escalatie tijdens het protest te voorkomen. Vermijd massale aanhoudingen van demonstranten; elke aanhouding moet individueel kunnen worden getoetst. Dit geldt ook voor het insluiten van (vreedzame) demonstranten (kettling) en gedragsaanwijzingen in de vorm van een gebiedsverbod. Maak geen gebruik van «bestuurlijk verplaatsen» om een demonstratie te beëindigen, deze maatregel staat op gespannen voet met de mensenrechten.

Aanbeveling 22. Organiseer voor (groepsgewijze) aanhouding tijdige afstemming tussen de politie en het Openbaar Ministerie over het strafrechtelijk vervolgen van demonstranten. Wanneer niet tot vervolging overgegaan zal worden, houd demonstranten dan niet aan. Breng vooraf in kaart welke situaties kunnen ontstaan en welke gronden voor aanhouding dan gelden. Informeer de demonstranten hierover.

De primaire inzet van de overheid is gericht op het faciliteren van demonstraties en niet op (massale) aanhoudingen van demonstranten.

Wanneer demonstranten zich niet aan de regels houden, worden zij in eerste instantie gewaarschuwd. Bij het veroorzaken van gevaarlijke situaties of het plegen van strafbare feiten wordt daarop gehandhaafd. Afhankelijk van de omstandigheden kan met het oog op de escalatie ervoor worden gekozen om achteraf te handhaven. Ook voor de inzet van andere genoemde maatregelen zoals gedragsaanwijzingen geldt dat hier terughoudend en op proportionele wijze mee wordt omgegaan.

De politie treedt bij demonstraties op onder verantwoordelijkheid van het lokaal gezag en om die reden worden afwegingen omtrent de wijze van handhaven zoveel mogelijk vooraf in de driehoek besproken. Hierdoor kan ook over de wijze waarop de betreffende maatregelen ten uitvoer worden gebracht voorafgaande afstemming plaatsvinden.

Wanneer demonstraties vooraf niet zijn aangemeld of bij onverwachte ontwikkelingen kan het zijn dat de gelegenheid voor voorafgaande afstemming ontbreekt.

Aanbeveling 23. De toepassing van geweld door de politie en andere wetshandhavers moet in lijn zijn met de mensenrechten. De politie is verplicht om te de-escaleren. De politie mag alleen geweld gebruiken als minder ingrijpende middelen niet (gebleken) effectief zijn. De politie moet bovendien eerst waarschuwen voordat ze overgaat tot geweld. Politiegeweld moet altijd een wettig wetshandhavingsdoel dienen, en noodzakelijk en proportioneel zijn.

Het optreden van de politie is in alle gevallen eerst gericht op de-escalatie. In dat kader gaan politieambtenaren waar mogelijk altijd eerst het gesprek aan met de betrokken persoon of groep van personen. Door het de-escalerend optreden probeert de politie te voorkomen dat er een situatie ontstaat waarin geweld moet worden gebruikt.

In Nederland beschikt elke burger over het grondrecht op onaantastbaarheid van zijn of haar lichaam. In het EVRM is een aantal fundamentele mensenrechten verankerd, waaronder het recht op leven en het verbod op onmenselijke behandeling. Op grond van artikel 11 van de Grondwet heeft ieder recht op onaantastbaarheid van zijn lichaam.

Zowel artikel 2 van het EVRM als artikel 11 van de Grondwet geven aan dat onder voorwaarden respectievelijk een inbreuk op het recht op leven en het recht op onaantastbaarheid van het menselijk lichaam gerechtvaardigd kan zijn. Een van deze voorwaarden is de aanwezigheid van een wettelijke grondslag. Dit betekent dat (politie)ambtenaren beschikken over een wettelijk vastgelegde bevoegdheid om ten behoeve van hun taakuitvoering geweld te mogen toepassen indien het doel van hun optreden niet op een andere minder ingrijpende wijze kan worden bereikt.

Omdat met het geweldgebruik terughoudend en gepast moet worden omgegaan, bevat artikel 7 van de Politiewet 2012 waarborgen, zoals de beginselen van proportionaliteit, subsidiariteit, redelijkheid en gematigdheid. De Ambtsinstructie bevat een nadere invulling van die beginselen. Dit geeft de politieambtenaar het benodigde houvast bij het uitoefenen van zijn of haar functie. De beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit, redelijkheid en gematigdheid zijn, zoals bij iedere vorm van politieel optreden en zo nodig geweldgebruik, richtinggevend bij de keuze voor de vorm en intensiteit daarvan. Aan de daadwerkelijke inzet van een geweldmiddel zoals bijvoorbeeld een wapenstok, politie surveillancehond, traangas of de waterwerper gaat ingevolge artikel 7, eerste lid, van de Politiewet 2012, indien mogelijk, een waarschuwing vooraf. Deze waarschuwing blijft alleen dan achterwege als de omstandigheden dat niet mogelijk maken.

Aanbeveling 24. Onderzoek klachten over disproportioneel politiegeweld of andere mensenrechtenschendingen. Dit onderzoek dient voortvarend, grondig, onpartijdig en onafhankelijk te zijn. Slachtoffers van mishandeling door de politie en andere wetshandhavers dienen passende genoegdoening te krijgen en de verantwoordelijke wetshandhavers moeten effectief worden gesanctioneerd.

Zorg dat politieagenten en andere wetshandhavers identificeerbaar zijn. Amnesty pleit voor het zichtbaar aanbrengen van naam of nummer op het uniform; het desgevraagd tonen van een pas of badge is onvoldoende.

Een Nederlandse politieambtenaar die geweld heeft gebruikt, moet dit op grond van artikel 17 Ambtsinstructie voor de politie, de Koninklijke marechaussee en andere opsporingsambtenaren zo spoedig mogelijk melden aan de hulpofficier van justitie. Daarnaast is er sinds 1 juli 2022 een nieuwe strafbepaling (artikel 372 Wetboek van Strafrecht) die specifiek is toegeschreven op overtreding van de geweldsinstructie.

Een ieder die van mening is dat er onevenredig of onrechtmatig politie-geweld tegen hem of haar is gebruikt of een ander fundamenteel recht is geschonden, kan daarover een klacht indienen of een aangifte doen.

Bij het onderzoek naar de klacht of aangifte dient zoveel mogelijk de schijn van partijdigheid te worden vermeden. Er wordt groot belang gehecht aan een grondig, voortvarend, onafhankelijk onderzoek naar incidenten waarin de politie geweld heeft gebruikt met het doel vast te stellen of zij hebben gehandeld in overeenstemming met de geweldsinstructie. Om die reden wordt het onderzoek uitgevoerd door het bureau Veiligheid Integriteit en Klachten en in sommige gevallen door het betreffende bureau binnen een andere eenheid. In bepaalde ernstigere gevallen van politiegeweld kan het openbaar ministerie besluiten om het onderzoek door de Rijksrecherche te laten verrichten.

Na afloop van het onderzoek besluit de officier van justitie of, en zo ja, welk vervolg daaraan wordt gegeven. Dat kan variëren van een (voorwaardelijk) sepot tot aan het uitbrengen van een dagvaarding of het opleggen van een OM strafbeschikking. Indien het bevoegd gezag in het geweldgebruik aanleiding ziet om de betrokken ambtenaar disciplinair te straffen dan kan de officier van justitie dat laten meewegen in zijn of haar vervolgingsbeslissing. Tegen de beslissing van de officier van justitie om een politieambtenaar niet te vervolgen, kan een slachtoffer of nabestaande op grond van artikel 12 van het Wetboek van Strafvordering beklag instellen bij het gerechtshof. Het is uiteindelijk aan de rechter om te bepalen of een geweldbevoegde ambtenaar schuldig kan worden bevonden, en zo ja, welke straf in dat geval passend is.

In principe worden medische kosten die een slachtoffer heeft moeten maken, vergoed door de verplichte ziektekostenverzekering. Slachtoffers van opzettelijk gepleegde geweldsmisdrijven die daardoor ernstig letsel hebben opgelopen, kunnen een schadeclaim indienen bij het schadefonds geweldsmisdrijven.

Tot slot kan de aangever de politie aansprakelijk stellen voor de door hem of haar geleden schade. Dat kan naast een voeging in een eventueel strafproces ook daarbuiten. Mocht deze procedure niet tot de gewenste uitkomst leiden dan staat nog de gang naar de civiele rechter open.

Ten aanzien van de aanbeveling om een naam of nummer zichtbaar aan te brengen op het uniform, wordt het volgende opgemerkt.

De politieambtenaar is identificeerbaar op basis van de in regelgeving neergelegde identificatieplicht. Zo bepaalt artikel 2 van de Ambtsinstructie voor de politie, de Koninklijke marechaussee en andere opsporingsambtenaren dat de ambtenaar zich met het legitimatiebewijs dat aan hem is verstrekt, legitimeert in burger en in uniform op verzoek daartoe.

In het geval de burger een klacht heeft over het politieoptreden tijdens demonstraties, kan men regulier een klacht indienen middels www.politie.nl/ klacht of aangifte doen bij de afdeling Veiligheid, Integriteit en Klachten. Indien bij de burger geen naam of nummer van de betreffende agent bekend is, vormt dit geen belemmering. De afdeling VIK zal dan onderzoek doen naar de identiteit van de betreffende medewerker.

Het opnemen van identificatiegegevens op het uniform is niet wenselijk. Het gebeurt immers steeds vaker dat politieambtenaren tijdens de uitoefening van hun functie, met name bij demonstraties, te maken krijgen met het gebruik van persoonsgegevens voor intimiderende doeleinden (doxing), waarmee de veiligheid van de politieambtenaar en het thuisfront nodeloos in het gedrang komt.

Overigens is in dit kader van belang om op te merken dat het legitimatiebewijs van de politie onlangs is gewijzigd. Om te voorkomen dat persoonsgegevens van de politiemedewerker worden gebruikt voor intimiderende doeleinden, is op de voorzijde van het nieuwe legitimatiebewijs een foto met dienstnummer zichtbaar en aan de achterzijde de naam. Hierdoor is het voor de politiemedewerker mogelijk zich deugdelijk te legitimeren, zonder op voorhand ook de naam kenbaar te hoeven maken.