Gemeente Amsterdam

Bezoekadres
Amstel 1
1011 PN Amsterdam

Postbus 202
1000 AE Amsterdam
Telefoon 14 020
amsterdam.nl

Retouradres: Postbus 202, 1000 AE Amsterdam

Aan de leden van de Gemeenteraad

Datum: 12 februari 2020
Onderwerp: Demonstratiebrief 2020

Geachte leden van de Raad,

Op 15 maart 2019 sloeg in Christchurch een terrorist genadeloos toe. Nog geen 48 uur later stond de Dam vol mensen die behoefte hadden om bij elkaar te zijn en stil te staan bij datgeen wat aan de andere kant van de wereld was gebeurd. Vrijwel dagelijks tonen demonstraties in Amsterdam een venster tot de rest van de wereld. Het grondwettelijke recht om te betogen biedt daarbij elk individu de vrijheid om kritisch tegenwicht te bieden aan breed gedragen tradities en opinies, of deze juist kracht bij te zetten. Alleen daarom al beschouw ik het gebruik van onze gedeelde en schaarse publieke ruimte voor een vreedzame demonstratie volstrekt gerechtvaardigd.

*Leeswijzer*
Met deze brief wil ik u deelgenoot maken van de relevante ontwikkelingen en de wettelijke bevoegdheden en verantwoordelijkheden waartoe ik mij dien te verhouden ten aanzien van het demonstratierecht. Vervolgens wil ik enkele dilemma's met u delen waarbij ik tegelijkertijd enkele gekozen uitgangspunten en oplossingsrichtingen aan u voorleg.

**Ontwikkelingen**

Amsterdam kent een lange en dierbare relatie met het vrije woord. Anno 2020 leeft het demonstratierecht in Amsterdam als nooit te voren. Werd er in 2014 nog 240 keer een demonstratie aangemeld, in 2018 was dat 1081 keer en in 2019 wel 1446 keer. Daarnaast neemt het deelnemersaantal per demonstratie toe. Dit alles past in een mondiale ontwikkeling. Ook de wijze waarop gedemonstreerd wordt, is daarbij vaak overgewaaid vanuit het buitenland en aan verandering onderhevig. Het onderwerp van de demonstratie ligt bovendien veelal ver buiten de Nederlandse, laat staan de Amsterdamse grens. Organisatoren en deelnemers zien Amsterdam als podium maar zijn niet altijd afkomstig uit onze stad en zij worden soms (online) geworven en/of beïnvloed door buitenlandse actoren. Zo vormen zich regelmatig tijdelijke gelegenheidscoalities van gelijkgestemden maar ontbreekt daarbij dikwijls een verantwoordelijke en aanspreekbare organisator. Het overgrote deel van de demonstraties verloopt desondanks vreedzaam.

**Bevoegdheden en verantwoordelijkheden**

Sinds 1983 is in artikel 9 van de Grondwet het recht op demonstreren expliciet vastgelegd. Uitoefening van dit recht behoeft enkel een kennisgeving; geen vergunning, want het recht is immers al bij Grondwet aan een ieder toegekend. De wijze van demonstreren is in principe vormvrij en geldt voor iedereen overal in Amsterdam 365 dagen per jaar. De grens van het demonstratierecht komt enkel in beeld als (grond)rechten en/of vrijheden van anderen in het geding komen. Het demonstratierecht is daarnaast geen absoluut recht. In de Wet openbare

manifestaties (Wom) zijn limitatief de belangen genoemd die kunnen leiden tot een gemotiveerde beperking van het demonstratierecht. Deze beperkingen kunnen worden aangewend ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden. In alle gevallen geldt dat de inhoud van een demonstratie nooit meeweegt en er altijd een inspanningsverplichting is om ieders demonstratierecht mogelijk te maken.

De organisatie van de demonstratie is primair verantwoordelijk voor het veilige en ordelijke verloop van de demonstratie. De politie is op straat voor hen het eerste aanspreekpunt en handelt telkens op gezag van de burgemeester of van de Officier van Justitie. Alleen de burgemeester mag op grond van de Wom een demonstratie verbieden, voorschriften stellen, of tijdens de demonstratie aanwijzingen geven of deze beëindigen. Terwijl de burgemeester de verantwoordelijkheid draagt voor deze besluiten is het de Officier van Justitie die verantwoordelijk is voor de opsporing en vervolging van degene die deze besluiten overtreedt of tijdens de demonstratie strafbare feiten begaat.

**Uitgangspunten**

Naarmate het aantal demonstraties toeneemt en de impact van die demonstraties op onze drukker wordende stad indringender wordt, groeit de plicht de belangen van eenieder mee te wegen en het demonstratierecht zorgvuldig te toetsen. Dit heeft de afgelopen periode tot een aantal terugkerende dilemma's en aanscherpingen geleid, waarvan ik met u de belangrijkste deel.

*Verdient elk onderdeel van een demonstratie dezelfde grondwettelijke bescherming?*
*Occupy* heeft ons geleerd dat niet alle onderdelen van een demonstratie dezelfde bescherming dienen te ontvangen. Het demonstratieve kampement kreeg echter al snel een permanent karakter met ongewenste aanwas, overlast, geweld en zelfs gezondheidsproblemen tot gevolg, terwijl de meningsuiting steeds meer op de achtergrond raakte. Sinds *Occupy* geldt het uitgangspunt; demonstreren mag, kamperen niet. Het demonstratierecht is immers niet bedoeld om de gedeelde ruimte voor langere tijd te bezetten.

Ook nu nog is de wijze waarop gedemonstreerd wordt sterk aan verandering onderhevig. Om het protest kracht bij te zetten wordt er (bloot) gedanst of gelegen, worden catwalks opgetuigd, boten, fietsen en andersoortige vervoersmiddelen of zelfs doodskisten ingezet. De vraag daarbij is telkens welk element wel, en welke niet beschermd wordt door het demonstratierecht. Zo zien we een podium dikwijls als onlosmakelijk onderdeel van het demonstratierecht, maar vinden we dat niet als een vakbond op de *dag van de arbeid* een reuzenrad wil plaatsen.

Uitgangspunt is: hoe verder het onderdeel verwijderd is van het grondrecht om te demonstreren, hoe minder vanzelfsprekend de grondwettelijke bescherming hiervan is. Een volle stad, vereist een kritische blik naar specifiek die verschijningsvormen die tot overlast leiden. Dit betekent bijvoorbeeld dat we de niet vergunde verkoop van eten en drinken tijdens een demonstratie niet toestaan. Soms is de afweging niet eenvoudig. Denk aan tractoren en boerderijdieren bij een boerenprotest of housemuziek bij een demonstratie tegen de vercommercialisering van de dansscene. Telkens weegt dan mee in hoeverre het element verbonden is aan de hoofdboodschap, zonder de inhoud zelf te betrekken in deze afweging.

*Wat doe je als het grondrecht om te demonstreren andere (grond)rechten raakt?*

Bij de uitoefening van het grondrecht om te betogen kunnen (grond)rechten van anderen geraakt worden. Denk aan de bewegingsvrijheid, persvrijheid of de vrijheid om collectief te herdenken, te betogen, je geloof te belijden, onderwijs te volgen, een medische behandeling te ondergaan of de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Omwille van deze rechten verdienen vaak ook kwetsbare of betekenisvolle plaatsen zoals monumenten, gebedshuizen, woonhuizen en ziekenhuizen extra bescherming. Soms voorziet de wetgever hierin, in andere gevallen kan er sprake zijn van een botsing van grondrechten en dient er door de driehoek een zorgvuldige risico-inschatting en afweging gemaakt te worden. Voor de driehoek is de grens bereikt als het primaire doel van de één, is het beletten van de vrijheid van een ander. Op zo een moment geniet de ontneming van andermans vrijheid uiteraard geen volwaardige grondwettelijke bescherming.

*Is het grondrecht om te demonstreren een individuele vrijheid?*
Het demonstratierecht geeft de individu de vrijheid om opvattingen gezamenlijk en publiekelijk uit te dragen. De Wom specificeert het recht echter niet bij een zogeheten "éénmensprotest". Om het recht om individueel te protesteren toch zoveel mogelijk gelijk te stellen met het recht om samen te demonstreren, voorzie ik drie mogelijke oplossingsrichtingen: 1). De mogelijkheid om ook een kennisgeving te doen van een éénmensprotest; 2). Een APV-artikel dat zich specifiek richt op het éénmensprotest, en 3) het (naar Londens voorbeeld) creëren van een *speakerscorner*. Deze mogelijkheden zal ik met de driehoek verder uitwerken.

Bij constateringen van strafbare feiten of dreigende openbare orde verstoringen door individuen zal de wet (APV, Wetboek van Strafrecht) zoveel mogelijk worden gehandhaafd. Bovenal zal scherper worden toegezien of niet dikwijls sprake is van min of meer een collectief verband, ook als op het eerste gezicht sprake lijkt van een éénmensprotest. Zo is er vaak wel één hoofdrolspeler, maar zijn er met voortduring telkens mensen die zich solidair aansluiten. Deze entourage bestaat voor een groot deel uit telkens dezelfde sympathisanten. Ze dragen wellicht niet altijd dezelfde T-shirts of spandoeken maar ondersteunen elkaar impliciet of zelfs expliciet en nemen de hoofdrolspeler in bescherming als het in hun ogen nodig wordt. De hoofdrolspeler laat dit alles op zijn beurt toe en regisseert waar nodig zijn sympathisanten om een eindje verder op te staan. Op deze wijze wordt in min of meer collectief verband gekozen om uit te stralen dat het zou gaan om een individueel protest. Los van dit opgeroepen beeld in de publieke ruimte, is er ook een collectief verband online, kent men elkaar en steunt men elkaar in de raadzaal of bij de rechter en zijn ze daarbij telkens solidair naar elkaar, en één in hun vijandschap naar de andere groep.

*Hoe houden we de Dam vrij en veilig voor iedere mening?*
Het vermogen om tegengestelde uitingen vreedzaam te verdragen, is de kracht van onze democratische rechtstaat. Hier is voor gestreden en gestorven. Het is dan ook pijnlijk dat in het zicht van het Monument op de Dam al enkele jaren een handje vol mensen structureel en op een onverzoenlijke manier tegenover elkaar staan. Juist op de Dam die een ieder moet doen herinneren aan het onvoorstelbare waartoe onverzoenlijkheid ons slechts 75 jaar geleden heeft geleid, mag niemand wegkijken als discriminatie of provocatie zich manifesteert.

Uiteraard is het uiten van verdriet en boosheid over de slepende conflicten in de wereld en haar talloze slachtoffers legitiem. Het biedt echter nooit een excuus om in ons eigen Amsterdam te vechten, te dreigen, te spugen, te discrimineren of anderszins de orde te verstoren. Dat mensen immorele of zelfs ronduit choquerende meningen zijn toegedaan, vormt nog geen rechtvaardiging

om ze de mond te snoeren. Gedrag mag wel een halt toe worden geroepen zodra ze de vrijheden en rechten van een ander schendt of een reëel risico inhouden voor schade of leed. Zulk gedrag is ontoelaatbaar en leidt tot onbegrip en afkeer bij een ieder, die zo getuige wordt van spanningen en opstootjes waarin zij geen partij is. De Dam behoort een ieder toe en als burgemeester dien ik naast het demonstratierecht ook de vrijheden en (grond-) rechten van andere gebruikers en bezoekers te beschermen. In samenwerking met politie en OM zal de driehoek naast de gevoerde (mediation) gesprekken, de bestuurlijke maatregelen en het strafrechtelijk handhaven de komende periode gebiedsverboden gaan opleggen aan specifiek die personen die op de Dam aantoonbaar repeterend de openbare orde verstoren.

*Zijn er grenzen aan de capaciteit en de acceptatie?*
Deze brief komt tot u in een tijd waarin wereldwijd de spanning tussen sociale-, etnische- en geloofsgemeenschappen voelbaar zijn. Terwijl de uitingen van solidariteit of protest steeds indringender onze schermen, pleinen en straten binnenkomen, wordt de acceptatie hiervan door de Amsterdammer op de proef gesteld. Het beschermen van het demonstratierecht vergt vandaag de dag veel van de stad, haar inwoners, haar bezoekers en niet in de laatste plaats onze politieorganisatie. Dit heeft zijn weerslag op de andere belangrijke taken van de politie en om die reden heb ik de politie gevraagd hun inzet op demonstraties inzichtelijk te maken. Samen met (internationale) experts zal de driehoek bovendien onderzoek gaan doen naar de inzet en de factoren die het verloop van een (vreedzame) demonstratie mede bepalen. De opgave daarbij is telkens de vreedzame uitoefening van het grondwettelijke vrijheid optimaal te blijven beschermen, waarbij tegelijkertijd rekening wordt gehouden met de vrijheden en rechten van anderen in onze stad.

Voor de organisator van een demonstratie geldt de wettelijke verplichting om een kennisgeving te doen. Dit kan in Amsterdam online en tot 24 uur van te voren. Deze kennisgevingsplicht geeft de driehoek de mogelijkheid om het demonstratierecht en de rechten en vrijheden van anderen optimaal te beschermen, de capaciteit hierop aan te passen en waar nodig overlast of (verkeers-) hinder te voorkomen. Niet elke organisatie houdt zich echter aan deze wettelijke plicht. In navolging van andere gemeenten, zal hier in de nabije toekomst strakker op worden gehandhaafd. Dit betekent dat er uiteindelijk ook boetes kunnen worden opgelegd. Dit betekent niet dat deze demonstraties enkel om die omissie worden verboden.

**Tot slot**

Onze stad bruist van verhalen, herinneringen, vieringen en opvattingen, die bescherming verdienen. Het groeiende verlangen dit publiek en collectief uit te dragen bewijst de gedeelde verantwoordelijkheid voor onze samenleving die zich juist ook kenmerkt door je kritisch over haar uit te spreken. De demonstratievrijheid is daarbij een onmisbaar en bijna onaantastbaar goed. De wijze waarop de politie hier dagelijks in vaak moeilijke situaties uitvoering aan geeft, is knap en past in de traditie van Amsterdam. De aanpak van de driehoek betekent ook dat je intolerant moet zijn tegenover intolerantie, bijvoorbeeld als sprake is van discriminatie. Juist ook omdat het gelijkheidsbeginsel de vrije meningsuiting aan een ieder garandeert.

Het vrije woord is én mag niet het eigendom zijn van de meerderheid of diegene die het hardst schreeuwt, maar vraagt juist om ieders zelfbeheersing. De vrijheid van meningsuiting kan enkel

dan ook een noodzakelijk instrument zijn in het streven naar waarheidsvinding. De vrijheid van meningsuiting dient de waarheid, al was het maar doordat onware meningen helpen deze waarheid in herinnering te brengen. Daarvoor moet je ook mensen met afwijkende soms pijnlijke verhalen of hinderlijke zelfs onjuiste opvattingen aan het woord laten, maar het betekent ook altijd dat jouw vrijheid stopt waar die van een ander begint. Zoals Franklin D. Roosevelt ooit opmerkte, kan echte vrijheid alleen bestaan als mensen gevrijwaard worden van angst.

Zolang mensen bang zijn uitgestoten of weggehoond te worden, omdat ze weerzinwekkende meningen hebben in de ogen van anderen, of er simpelweg niet naar hen geluisterd wordt, dan zijn we niet vrij genoeg.

Hoogachtend,

Femke Halsema
Burgemeester van Amsterdam

CONCEPT