Gemeente Amsterdam

Versie 1
2024-07-11

Nota van beantwoording

Aanpassing kennisgevingstermijn demonstraties en manifestaties

Inspraakperiode: 26 februari t/m 8 april 2024



Inhoud

1 Aanpassing kennisgevingstermijn 3
1.1 Voorstel voor een ruimere meldtermijn 3
1.1.1 Toename aantal en complexiteit demonstraties 3
1.1.2 Dam en dynamische demonstraties 4
1.2 Aanmeldbereidheid en handhaving 5

2 Mogelijkheid tot inspreken 6

3 Thema's en bestuurlijke reactie 7

4 Conclusie en vervolgstappen 13
4.1 Voorstel 13
4.2 Proces 13

Bijlage: voorbeelden zienswijze 14

CONCEPT

1 Aanpassing kennisgevingstermijn

1.1 Voorstel voor een ruimere meldtermijn

De meldtermijn is door de Gemeenteraad vastgelegd in de Algemene Plaatselijke Verordening (APV). In Amsterdam geldt op dit moment een aanmeldtermijn voor demonstraties van 24 uur voor aanvang van de demonstratie, weekend- en feestdagen niet meegerekend. Het college van B&W stelt aan de gemeenteraad voor deze kennisgevingstermijn voor demonstraties aan te passen, omdat demonstraties in Amsterdam de afgelopen jaren in zowel aantal als complexiteit zijn toegenomen. Met een ruimere meldtermijn kunnen de politie, de gemeente en het OM, evenals organisatoren van demonstraties zelf, beter voorbereidingen treffen ter bescherming en voor een ordelijk verloop van demonstraties. Het voorstel houdt in dat:

- Statische demonstraties (op 1 vaste plek) 48 uur van tevoren moeten worden aangemeld;
- Demonstraties op de Dam en demonstraties die een route volgen 72 uur van tevoren moeten worden aangemeld.

1.1.1 Toename aantal en complexiteit demonstraties

Het aantal demonstraties in onze drukke, dichtbebouwde hoofdstad is de afgelopen jaren flink toegenomen, van ca. 1000 in 2018 naar ruim 1600 in 2023. Ook dit jaar zet die stijging vooralsnog door. In het eerste half jaar van 2024 zijn al 1496 demonstraties aangemeld.

Naast de groei van het aantal demonstraties, zijn ook de vorm en context complexer geworden. Vaker wordt bijvoorbeeld een demonstratieve optocht gelopen of kiezen demonstranten voor verstorende of ontregelende manieren van demonstreren. Daarnaast maken social media het mogelijk om in relatief korte tijd een actie op touw te zetten en daar deelnemers voor te mobiliseren. Met de groei in demonstraties is ook de diversiteit in onderwerpen waarvoor mensen de straat op gaan toegenomen, en vinden demonstraties vaker gelijktijdig plaats. Als gevolg hiervan is dikwijls sprake van demonstraties met conflicterende uitingen die gelijktijdig plaatsvinden, soms op dezelfde locatie.

Dit zijn op zichzelf geen problematische ontwikkelingen, het demonstratierecht bloeit en al deze demonstraties verdienen bescherming. Alle aangemelde demonstraties worden dan ook beoordeeld door gemeente, politie en zo nodig het openbaar ministerie om vanuit ieders verantwoordelijkheid het grondrecht zo goed mogelijk te faciliteren. Gezien de omschreven ontwikkelingen vraagt dit echter een steeds grotere inzet en flexibiliteit van de driehoekspartners en in het bijzonder de politie.

CONCEPT

De vrijheid van betoging is een grondrecht, daarom is in de Wom gekozen voor een kennisgevingstelsel i.p.v. een vergunningplicht. De termijn voor het indienen van een kennisgeving verschilt per gemeente. De meeste G20-gemeenten hanteren in hun APV een termijn van 48 uur of meer. In Den Haag geldt een termijn van 96 uur en in Rotterdam een termijn van 48 uur. Alleen in Utrecht en Amsterdam is de termijn op dit moment 24 uur, met uitzondering van weekend en feestdagen.

De kennisgevingsplicht is bedoeld om gemeente, politie en OM in staat te stellen voldoende voorzorgsmaatregelen te treffen om de manifestatie te beschermen en te faciliteren. De huidige kennisgevingstermijn van 24 uur geeft voorafgaand aan de demonstratie dikwijls onvoldoende tijd voor overleg met de organisatoren van de demonstraties of afstemming met de driehoekpartners voor een gedegen voorbereiding.

Daarnaast is er door de schaarse politiecapaciteit niet altijd de mogelijkheid om op het laatste moment een passende politie-inzet vrij te maken voor begeleiding of toezicht op de dag van de demonstratie zelf. Dat bemoeilijkt een optimale bescherming van het demonstratierecht, evenals die van de rechten en vrijheden van anderen.

Tot slot kan de huidige korte kennisgevingstermijn leiden tot noodzakelijke aanpassingen in de reguliere politie-inzet op de andere taken, die de politie dient uit te voeren. Denk daarbij aan het afschalen van de noodhulp in een bepaald district of het tijdelijk sluiten van politiebureaus. Hoe eerder de politie bekend is met de aanwezigheid van een demonstratie, hoe beter zij de capaciteit kunnen organiseren zodat ook andere politietaken minder snel in het gedrang komen.

1.1.2 Dam en dynamische demonstraties

Dynamische demonstraties en demonstraties op de Dam vragen om meer voorbereidingstijd dan gemiddeld, daarom is het voorstel om de meldtermijn voor deze demonstraties aan te passen naar 72 uur.

Demonstraties op de Dam
In het weekend is het niet ongebruikelijk dat er 7 of meer demonstraties tegelijkertijd op de Dam plaatsvinden, regelmatig met conflicterende boodschappen. De Dam is al een van de meest levendige, drukke plekken van de stad waar met name in het weekend veel samenkomt: buitenlandse toeristen, dagjesmensen, winkelend publiek, straatartiesten, ondernemers, bewoners, bijeenkomsten in het Koninklijk Paleis, herdenkingen en evenementen.

In toenemende mate is er sprake van concurrerend ruimtegebruik en (geluids)overlast op de Dam, als locatie met uiteenlopende functies en gebruikers. Om alles goed te stroomlijnen zijn gemeente en politie dagelijks bezig om afstemming te zoeken ter voorbereiding op het weekend. Dit heeft zijn weerslag op de andere belangrijke taken van de politie. Mede om de politieorganisatie te

CONCEPT

ontlasten worden er sinds juni 2023 hosts van de gemeente ingezet op de Dam en worden organisatoren actief geïnformeerd over alternatieve demonstratielocaties in de stad.

Demonstratieve optocht
Demonstraties die een route volgen, vragen meer voorbereidingstijd dan statische demonstraties. Enerzijds om een geschikte route af te stemmen (rekening houdend met wegwerkzaamheden, soms ter voorkoming van wanordelijkheden), anderzijds omdat meer dan gemiddeld politiebegeleiding of inzet van gecertificeerde verkeersregelaars en/of tekstkarren nodig is. Voor dit laatste is dikwijls de ondersteuning van externe partijen noodzakelijk en ook voor hen is een langere voorbereidingstijd dan wenselijk.

Tot slot kunnen optochten leiden tot omleidingen waardoor openbaarvervoersbedrijven en wegbeheerders moeten worden betrokken in de voorbereiding. Hier moeten overige weggebruikers bijtijds over geïnformeerd kunnen worden.

1.2 Aanmeldbereidheid en handhaving

Het uitgangspunt in Amsterdam blijft onverkort dat ook demonstraties die niet of te laat worden aangemeld zoveel mogelijk worden gefaciliteerd. Het moet immers altijd mogelijk zijn om direct te kunnen demonstreren als ontwikkelingen in de wereld daar aanleiding toe geven. Organisatoren worden – net als onder de huidige termijn - wel aangesproken op de kennisgevingsplicht, maar in beginsel wordt voor het niet naleven van die plicht geen sanctie opgelegd. Wel is voorstelbaar dat in geval van een onaangemelde of een te laat aangemelde demonstratie de Wom-belangen (wanordelijkheden, gezondheid, verkeer) eerder in het geding raken en alsnog beperkingen noodzakelijk zijn, omdat van tevoren geen of onvoldoende tijd is geweest om afspraken te maken met de organisatie, een risico-inschatting te maken, de juiste maatregelen te treffen (bijv. inzet verkeersregelaars) en mogelijk geen adequate politie-inzet beschikbaar is. Ook om die reden is het in het belang van de organisator om een demonstratie zo vroeg mogelijk te melden.

Om het melden van een demonstratie laagdrempeliger te maken, wordt het kennisgevingsformulier aangepast. Daarvoor wordt onder meer input gevraagd van organisatoren van demonstraties.

CONCEPT

2 Mogelijkheid tot inspreken

Alle inwoners van Amsterdam en andere belangstellenden hebben via een inspraakreactie (zienswijze) hun mening kunnen geven over de voorgestelde aanpassing van de kennisgevingstermijn. Hiervoor gold de gebruikelijke periode van zes weken. Deze periode begon op 26 februari en duurde tot en met 8 april.

Om deze mogelijkheid breed onder de aandacht te brengen is een uitgebreide advertentie geplaatst in Het Parool, en is informatie beschikbaar gesteld via onder meer de demonstratiewebpagina van de gemeente. Daarnaast is de inspraakprocedure bekendgemaakt via het Gemeenteblad van Amsterdam.

In totaal zijn er 27 zienswijzen bij de gemeente binnengekomen, waarvan één namens meerdere organisaties die regelmatig demonstraties organiseren in Amsterdam. Van de 27 reacties waren er 26 kritisch op het voorstel, en was er 1 positief.

In de reacties zijn uiteenlopende argumenten en zorgen naar voren gebracht. Op al deze ingebrachte elementen wordt in deze nota van beantwoording getracht in te gaan. Omdat er sprake was van terugkerende argumenten en omwille van de leesbaarheid, zijn de ingebrachte argumenten geclusterd. Daarbij zijn bewoordingen zoveel mogelijk letterlijk overgenomen. Waar in zienswijzen wordt verwezen naar (het belang van) specifieke demonstratiethema's, is dat in dit document bewust niet gedaan. De burgemeester mag zich immers niet mengen in de inhoud van een demonstratie. Alle demonstraties worden daarin gelijk benaderd.

De Gemeenteraad neemt uiteindelijk een beslissing over het voorstel, omdat voor de invoering een wijziging van de APV nodig is. Iedereen kan inspreken tijdens de commissievergadering van de gemeenteraad. Hiervoor is nog geen datum bekend. U vindt de vergaderkalender op amsterdam.raadsinformatie.nl

CONCEPT

3 Thema's en bestuurlijke reactie

Op korte termijn demonstreren moet mogelijk blijven

In verreweg de meeste reacties komt de zorg naar voren dat een ruimere meldtermijn ertoe leidt dat het op (zeer) korte termijn organiseren van een demonstratie minder goed of niet meer mogelijk is. Daarbij wordt aangegeven dat het uiterst belangrijk is om direct te kunnen reageren op momenten van grote urgentie. Iemand spreekt de vrees uit dat verruiming van de kennisgevingstermijn dit onmogelijk of strafbaar zou maken. Een ander vindt het een ongepast moment om en ruimere termijn voor te stellen, omdat er juist nu veel aanleiding is voor protest.

Bestuurlijke reactie

Demonstreren mag altijd, ook als dit laat of niet is aangemeld. Ook onder de huidige kennisgevingstermijn komt het voor dat demonstraties te laat of niet worden aangemeld, en is het uitgangspunt van de Amsterdamse driehoek telkens dat deze demonstraties toch gefaciliteerd worden. Er is in Amsterdam nog nooit een demonstratie verboden of beperkt vanwege het enkele feit dat deze niet of te laat was aangemeld. Hiervoor zijn ook geen boetes uitgedeeld. Dat gaat met deze voorgenomen APV wijziging niet veranderen. Ook bij dergelijke demonstraties zijn de rechtsprincipes van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, de Grondwet en de Wet openbare manifestaties (Wom) leidend en zijn beperkingen alleen mogelijk als de belangen zoals geformuleerd in de Wom worden geraakt, zoals de gezondheid, het verkeer en (vrees voor) wanordelijkheden.

Het eerder melden van een demonstratie wordt enkel gevraagd om de driehoek in staat te stellen de juiste voorbereidingen te treffen, indien dat nodig is om de demonstratie te faciliteren en beschermen. Dat is in het belang van de demonstratie, want die voorbereiding is er ook op gericht te voorkomen dat beperkingen nodig zijn. Zie ook de toelichting onder het volgende thema 'Inperking van een fundamenteel recht'.

Inperking van een fundamenteel recht

In veel zienswijzen wordt gewezen op het feit dat het recht tot betoging een grondrecht is. Verruiming van de meldtermijn wordt daarbij gezien als inperking van een fundamenteel recht. Soms wordt het voorstel daarbij in de context geplaatst van een ervaren politiek klimaat waarin wordt opgeroepen tot inperking van het demonstratierecht. Men spreekt het gevoel uit dat het demonstratierecht onder druk staat.

Bestuurlijke reactie

De verruiming van de termijn is geenszins bedoeld als beperking op het betogingsrecht. Het voorstel is juist mede ingegeven vanuit de gevoelde plicht om dit grondrecht zo goed als mogelijk te faciliteren. De kennisgeving is één van de middelen die eraan bijdragen dat doel te bereiken. De

kennisgeving helpt in het bijzonder gemeente en politie om voorbereidingen te treffen (bijv. inzet verkeersregelaars) en een risico-inschatting te maken (bijv. kans op tegengeluid), teneinde de demonstratie goed te kunnen faciliteren en zo nodig te beschermen met een passende politie-inzet. In de meeste gevallen is de conclusie na beoordeling van de kennisgeving dat beperkte politie-inzet nodig is. Als meer nodig is, kan de politie de resterende tijd voorafgaand aan de demonstratie benutten om een passende inzet vrij te maken en zo nodig – al dan niet met de gemeente – aanvullende afstemming te zoeken met de organisator van de demonstratie.

Als geen kennisgeving wordt gedaan, of als deze te laat binnenkomt kunnen deze voorbereidingen niet of slechts beperkt worden getroffen. Dit is niet in het belang van de demonstratie, en kan er eerder toe leiden dat de belangen zoals geformuleerd in de Wom worden geraakt, zoals de gezondheid, het verkeer en (vrees voor) wanordelijkheden. Dit kan er vervolgens toe leiden dat op basis van de Wom een voorschrift of aanwijzing nodig is. Als een demonstratie (tijdig) gemeld wordt, kunnen mogelijke risico's eerder op voorhand worden weggenomen en zijn beperkingen doorgaans niet of in mindere mate nodig. Het idee dat het doen van een kennisgeving eerder zou leiden tot een beperking, is onjuist.

Het college van B&W constateert dat het demonstratierecht in de landelijke politiek een actueel thema is, waarbij in het debat de nuance vaak ontbreekt en activisme door sommige partijen ten onrechte wordt geproblematiseerd. Het Amsterdamse college zal als dat nodig is altijd opkomen voor grondrechten als het betogingsrecht.

Vreedzaam protest niet problematiseren

Een terugkerend standpunt in de inspraakreacties is dat vreedzaam protest niet geproblematiseerd mag worden. Er wordt op gewezen dat de overgrote meerderheid van demonstraties vreedzaam verloopt. Verruiming van de meldtermijn zou kunnen leiden tot een negatief beeld van activisten of criminalisering van geëngageerde mensen.

Bestuurlijke reactie

Het klopt dat het overgrote deel van de demonstraties vreedzaam verloopt. Dat is in de eerste plaats te danken aan organisaties die hun verantwoordelijkheid nemen door tijdig in contact te treden, een adequate en capabele organisatie op te zetten, en aan de Amsterdamse demonstranten die zich vreedzaam opstellen. De politie levert ook een bijdrage aan het vreedzame en veilige verloop, bijvoorbeeld door een dynamische demonstratie door het verkeer in de drukke binnenstad te begeleiden of door te beschermen tegen vijandig publiek. Een ruimere kennisgevingstermijn is bedoeld om die taak optimaal te kunnen blijven invullen.

In media en politiek is er veel aandacht voor demonstraties en protestacties, waarbij personen die strafbaar gedrag vertonen regelmatig op één lijn worden gesteld met vreedzame demonstranten. Het college vindt dat onwenselijk en deelt het standpunt dat vreedzaam protest niet geproblematiseerd mag worden.

CONCEPT

Kennisgevingsprocedure moet laagdrempelig zijn

In meerdere reacties wordt benadrukt dat de procedure om een demonstratie aan te melden laagdrempelig hoort te zijn. Iemand schrijft dat het meldproces makkelijker en simpeler zou moeten worden in plaats van langer en omslachtiger. De verruiming van de termijn wordt ook omschreven als extra bureaucratische horde en drempelverhogend voor het melden van een demonstratie. Een enkeling vreest daarom dat het contraproductief kan werken, wat de suggestie wekt dat men vreest dat men minder bereid zal zijn om demonstraties aan te melden. Ook wordt de zorg uitgesproken dat het een zogenoemd *chilling effect* kan hebben op met name onervaren demonstranten.

Bestuurlijke reactie

De procedure om een demonstratie aan te melden behoort inderdaad laagdrempelig te zijn. De gemeente onderzoekt hoe het meldproces verbeterd kan worden, en zal daarover ook in gesprek gaan met ervaren en onervaren organisatoren van demonstraties.

De driehoek heeft op dit moment geen signalen dat de kennisgevingstermijn mensen ervan weerhoudt om een demonstratie te organiseren of te melden. Ook als je te laat bent, zal de mogelijkheid blijven bestaan de kennisgeving alsnog te doen. Om te voorkomen dat mensen afzien van het organiseren van een demonstratie, omdat deze niet binnen de gestelde termijn meer kan worden aangemeld, zal in communicatie worden meegenomen dat in Amsterdam het uitgangspunt blijft dat ook demonstraties die te laat worden aangemeld, zo goed mogelijk worden gefaciliteerd.

Gemeente moet demonstraties faciliteren

In verschillende zienswijzen wordt opgemerkt dat de gemeente en politie demonstraties zo goed mogelijk moeten faciliteren. Een enkeling merkt op dat de mogelijkheid tot uitoefening van het demonstratierecht niet aangepast zou moeten worden ten behoeve van een vermeende beperkte capaciteit van de gemeente. Een ander meent dat de politie meer middelen heeft om zich te kunnen aanpassen dan demonstranten.

Bestuurlijke reactie

De driehoek van Amsterdam ziet het faciliteren van het betogingsrecht als één van haar kerntaken en heeft de inzet daarop de afgelopen jaren uitgebreid, om dit grondrecht zo goed mogelijk te kunnen blijven beschermen. Demonstraties zijn een steeds groter deel gaan uitmaken van het werk van politie en de politie-inzet hierop is toegenomen. Voor de Dam – waar ca. de helft van de demonstraties plaatsvindt - zijn er bij de politie twee demonstratie-coördinatoren aangesteld. Bij het openbaar ministerie is er ook sinds 2022 een functionaris die zich specifiek richt op demonstraties. Ook zet de gemeente sinds ruim een jaar in het weekend hosts in op de Dam, met als belangrijkste taak om aanspreekpunt te zijn voor demonstraties. Het team dat zich binnen de directie Openbare Orde en Veiligheid van de gemeente bezighoudt met demonstraties is ook uitgebreid, van 2 personen in 2018 naar 8 personen nu.

Verder is er sinds enkele jaren een vast wekelijks overleg tussen politie, gemeente en OM (agendalid) om terug te blikken op het verloop van de demonstraties de week ervoor, en vooruit te

CONCEPT

kijken naar de demonstraties die komen. Dit is aanvullend op de dagelijkse contacten die er over specifieke demonstraties zijn tussen de driehoekspartners. Ook staat de driehoek zelf wekelijks stil bij de demonstraties in de stad, en komen burgemeester, Hoofdofficier van Justitie en de politiechef zo nodig vaker bijeen in het kader van demonstraties.

Communicatie

In meerdere reacties wordt het belang van een goede communicatie met en richting demonstranten genoemd. Door het ook op korte termijn kunnen melden van een demonstratie blijft het mogelijk om de communicatiekanalen op te houden bij acute protesten, zo is de beleving. Een ander stelt de vraag waarom niet met organisatoren van demonstraties is gesproken over de kennisgevingstermijn, voorafgaand aan het voorstel voor aanpassing.

Bestuurlijke reactie

Het belang van goede onderlinge communicatie kan niet genoeg benadrukt worden. Daarom nemen politie en/of gemeente voorafgaand aan demonstraties in veel gevallen contact op met organisatoren voor overleg. Organisatoren zoeken ook vaak zelf het contact, aanvullend op de kennisgeving. Dit overleg stelt betrokkenen in staat eventuele maatregelen te treffen - zoals het inrichten van een ordedienst door de organisatie van de demonstratie - of samen na te gaan of een route beschikbaar is.

Tijdens de demonstratie is dat contact minstens zo belangrijk. Dat zal dan in de eerste plaats met de politie zijn die toezicht houdt. Dit is van belang om snel te kunnen schakelen indien nodig, bijvoorbeeld over een acute aanpassing van de route ter voorkoming van overcrowding of als er vijandig publiek op de demonstratie afkomt.

Los van specifieke demonstraties is er ook regulier contact met organisatoren van demonstraties. Meest recent heeft de burgemeester activisten ontvangen die demonstraties organiseren in het kader van het geweld in het Midden-Oosten. Eerder is er op de ambtwoning, samen met de andere G4-steden, een bijeenkomst geweest met organisatoren van demonstraties. Ook op ambtelijk niveau is er regelmatig overleg met organisaties als Amnesty en organisatoren van demonstraties, zonder dat een specifieke demonstratie daartoe aanleiding geeft.

Via deze inspraakmogelijkheid is organisatoren van demonstraties de kans gegeven op dit voorstel te reageren, alvorens dit aan de Gemeenteraad voor te leggen.

Verruiming van de meldtermijn leidt tot meer beperkingen

In enkele zienswijzen komt de zorg naar voren dat de verruiming van de kennisgevingstermijn er (onbedoeld) toe kan leiden dat er meer beperkingen aan demonstraties worden opgelegd, bijvoorbeeld met betrekking tot de route. De wijziging zou er daarmee toe kunnen leiden dat er minder in plaats van meer ruimte komt voor het demonstratierecht. Een ander schrijft dat de ervaring in steden met een ruimere meldtermijn niet is dat demonstraties beter zijn voorbereid dan in Amsterdam.

Bestuurlijke reactie

Een ruimere meldtermijn is mede bedoeld om te voorkomen dat beperkingen nodig zijn. Het is voorstelbaar dat in geval van een onaangemelde of een te laat aangemelde demonstratie de Wom-belangen (wanordelijkheden, gezondheid, verkeer) eerder in het geding raken en beperkingen noodzakelijk zijn, omdat van tevoren geen of onvoldoende tijd is geweest om een risico-inschatting te maken, de juiste maatregelen te treffen (bijv. inzet verkeersregelaars) en mogelijk geen adequate politie-inzet beschikbaar is. Dat is nu ook al het geval. Door mensen te vragen eerder te melden, is er ruimte voor overleg tussen de politie, gemeente en de organisatoren. Dat kan helpen om de risico's te verkleinen en problemen aan het begin van de planning op te lossen. Bij een ruimere voorbereidingstijd is er voor een organisatie ook meer tijd om een goede eigen ordedienst in te richten en de achterban op te roepen tot deelname.

Meeste demonstraties worden lang van tevoren gemeld

Volgens enkele zienswijzen worden de meeste demonstraties lang van tevoren aangemeld. Verruiming van de termijn zou geen oplossing bieden, of met andere woorden: de huidige termijn voldoet.

Bestuurlijke reactie

Het klopt dat de meeste demonstraties ruim van tevoren worden gemeld. Dat neemt niet weg dat ruim een vijfde van de demonstraties één dag of korter van tevoren wordt aangemeld. Met de toename van het aantal demonstraties, neemt ook dit aantal in absolute zin toe. De indruk kan bestaan dat vooral grote demonstraties voorbereidingstijd kosten, maar ook kleine demonstraties vergen preparatie. Het gaat dan bijvoorbeeld om demonstraties waarbij de ervaring is dat er tegenreacties ontstaan, dynamische demonstraties of demonstraties die zich richten tegen een bepaalde organisatie. Een goed voorbeeld hiervan zijn de demonstraties tegen abortus. Deze zijn klein van omvang maar vereisen – gezien de kwetsbaarheid – telkens weer een zorgvuldige voorbereiding waarbij de abortuskliniek betrokken dient te worden.

Geen wettelijke basis voor verruiming kennisgevingstermijn

Eén persoon schrijft dat er geen wettelijke basis is voor aanpassing van de kennisgevingstermijn.

Bestuurlijke reactie

De wettelijke basis voor aanpassing van de kennisgevingstermijn is te vinden in artikel 3 van de Wom. Daarin staat dat de gemeenteraad bij verordening regels kan vaststellen voor samenkomsten in de zin van de Wom waarvoor een voorafgaande kennisgeving vereist is. Expliciet wordt hierin ook genoemd dat deze regels betrekking kunnen hebben op het tijdstip waarop deze kennisgeving moet zijn gedaan. Deze specifieke regels zijn vastgelegd in de APV.

Optreden tegen niet aangemelde demonstraties

De voorstander van verruiming van de kennisgevingstermijn spreekt de hoop uit dat dit mogelijk maakt om op te treden tegen demonstraties die niet worden aangemeld, of tegen demonstranten

CONCEPT

die zich met een eigen thema een demonstratie met een ander thema kapen. Deze persoon schrijft dat niemand zonder vergunning zou moeten kunnen demonstreren.

Bestuurlijke reactie

De vrijheid van betoging is een grondrecht, daarom is in de Wom gekozen voor een kennisgevingstelsel i.p.v. een vergunningplicht. Voor demonstreren is dus geen vergunning nodig, een melding bij de gemeente is voldoende.

Het komt voor dat individuen of groepen zich aansluiten bij een demonstratie, terwijl de organisator dat liever niet wil. Behalve de eigen achterban kunnen demonstraties 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. Meestal hebben organisatoren hiertegen geen bezwaar, maar het komt voor dat men dat onwenselijk acht.

Zolang geen sprake is van een tegengeluid of tegendemonstratie kan een organisator zelf met deze personen of groep in gesprek gaan over deelname aan de demonstratie. De politie komt pas in beeld als het aansluiten van deze personen een vrees voor wanordelijkheden met zich meebrengt. Dan kan de burgemeester – bij monde van de politie – de aanwijzing geven dat deze aangesloten groep de demonstratie elders mag voortzetten. Indien het gaat om een tegengeluid vereist het *sight and sound* principe, dat deze locatie in beginsel zich zoveel mogelijk bevindt op zicht- en hoorafstand van de oorspronkelijke demonstratie.

De overheid is verplicht om beide demonstraties te beschermen en begeleiden. Een (tegen)demonstratie moet wel het betogingsrecht van de ander blijven respecteren. Is het enkele doel van een tegendemonstratie om het recht op betoging van een ander te belemmeren, dan verliest men de bescherming die het demonstratierecht biedt. Verstoring van een demonstratie is namelijk strafbaar (143 en 144 Sr) en daartegen kan de politie optreden.

CONCEPT

4 Conclusie en vervolgstappen

4.1 Voorstel

Het college ziet in de reacties geen aanleiding om het voorstel in te trekken of te wijzigen, en hoopt met de beantwoording in deze nota de (meeste) zorgen weg te nemen. Het college is ervan overtuigd dat het aanpassen van de kennisgevingstermijn nodig is om de driehoek in gelegenheid te stellen demonstraties goed te kunnen blijven faciliteren.

Wel is het college zich ervan bewust dat de wijziging van de termijn vraagt om een duidelijke en zichtbare communicatie, teneinde organisatoren bekend te maken met de doelstelling ervan: de overheid in gelegenheid stellen een demonstratie zo goed mogelijk te faciliteren en zo nodig beschermen. Het betekent dus niet dat spontaan demonstreren niet meer kan of gesanctioneerd zal worden. Het is belangrijk dat men weet dat spontane demonstraties kunnen plaatsvinden in reactie op plotselinge gebeurtenissen.

Om te komen tot een meldingsprocedure die laagdrempelig is, zal de gemeente het initiatief nemen om specifiek hierover met organisatoren – ervaren en onervaren – in gesprek te gaan. De opbrengst daarvan wordt meegenomen in een aanpassing van het kennisgevingsformulier.

4.2 Proces

Het voorstel voor aanpassing van de meldtermijn wordt samen met deze Nota van Beantwoording voorgelegd aan de Gemeenteraad, omdat voor de invoering een wijziging van de APV nodig is. Allereerst zal er in de Commissie Algemene Zaken over worden gesproken, en vervolgens in de voltallige Gemeenteraad die dan ook over het voorstel stemt. Iedereen kan inspreken tijdens de commissievergadering van de gemeenteraad. Hiervoor is nog geen datum bekend. U vindt de vergaderkalender op amsterdam.raadsinformatie.nl

CONCEPT

Bijlage: voorbeelden zienswijze

Enkele insprekers hebben aangegeven geen bezwaar te hebben tegen publicatie van hun zienswijze. Deze treft u – zonder persoonsgegevens – in deze bijlage.

- Bijlage 1: Zienswijze Internationale Socialisten
- Bijlage 2: Zienswijze diverse organisaties
- Bijlage 3: Zienswijze Comité 21 maart
- Bijlage 4: Zienswijze Amnesty

Bijlage 1 : Zienswijze Internationale Socialisten

Beste,

de afgelopen vijftien jaar heb ik vanuit onze organisatie en de landelijke samenwerkingsverbanden waar wij onderdeel van zijn veel demonstraties georganiseerd. Deze protesten, van klein tot massaal, vonden door het land plaats en ik was vaak de aanmelder.

Om verschillende redenen lijkt het mij een slecht idee om de aanmeldtermijn te verruimen:

In de eerste plaats omdat het in sommige gevallen helemaal niet mogelijk is om deze termijn in acht te nemen. Zo organiseerden we met het Platform Stop Racisme anderhalf jaar geleden een spoedprotest op de Dam nadat een baby was omgekomen door de onmenselijke vluchtelingenopvang in Groningen. Het protest vond plaats binnen twee dagen nadat het nieuws ons bereikte. Toen het Al-Shifa ziekenhuis voor de eerste keer werd gebombardeerd - voordat het door Israel met de grond gelijk werd gemaakt - organiseerden activisten op de dag zelf protesten voor de treinstations.

In de tweede plaats omdat de staande praktijk van het demonstratierecht in een stad als Den Haag, waar de aanmeldtermijn al 4 dagen is, geen aanleiding geeft om te denken dat autoriteiten daarmee beter voorbereid zijn. In tegendeel, de ervaring met begeleiding van protesten in Den Haag is slechter dan in Amsterdam. Zo reden er auto's door de demonstratie in een groot Palestina protest in november dat we meer dan een week eerder hadden aangemeld. De begeleiding in A'dam is over het algemeen beter, ondanks de korte aanmeldtermijn.

Hiernaast is de ervaring dat de gemeente Den Haag lijkt te schermen met de lange aanmeldtermijn om protesten extra beperkingen op te leggen als het gaat over de aangemeldde locatie en route. Hoewel het vast niet het bedoelde effect is van de verruiming van de aanmeldtermijn in Amsterdam zou dit op termijn wel het effect kunnen zijn. De langere aanmeldtermijn dreigt daarmee vooral een extra bureaucratische horde te worden.

CONCEPT

Tot slot kan ik mij niet onttrekken aan het idee dat deze wijziging in de aanmeldtermijn verbonden is met de toenemende repressie van het recht op protest. Zo zien we een grote beweging in solidariteit met de Palestijnen, maar krijgt die te maken met repressie en valse beschuldigingen. Zo wordt de leus voor een vrij Palestina, 'from the river to the sea', door de autoriteiten en politieke partijen consequent aangeduid als antisemitisme. Dit verlaagt de drempel voor politie-optreden.

Ik zou graag willen dat gemeentes zich meer zorgen maken over deze 'shrinking space' voor activisten dan extra drempels op te werpen om gebruik te kunnen maken van het demonstratierecht.

Met activistische groet,

Internationale Socialisten

Bijlage 2: Zienswijze diverse organisaties

Geachte leden van de gemeenteraad van Amsterdam,

Demonstreren – het door meerdere mensen openlijk en vreedzaam uiten van een mening – is een mensenrecht en vormt één van de fundamenten van de democratische rechtsstaat. (1) Zonder demonstraties waren het algemeen kiesrecht, de achturige werkdag en - in Amsterdam niet onbelangrijk om te noemen - fietspaden, er niet geweest. (2) Wanneer een maatschappelijk onrecht niet wordt aangepakt door de politiek en het openbaar bestuur is demonstreren de manier waarop burgers een onderwerp kunnen agenderen en alsnog verandering kunnen afdwingen. Amnesty International noemt het recht op demonstratie daarom 'de zuurstof van de democratie, een ventiel voor ongenoegen' (3). Wijlen burgemeester Van der Laan noemde het recht op demonstratie zelfs 'bijkans heilig'. (4)

Helaas staat het demonstratierecht onder druk, wereldwijd maar ook in Nederland. Veruit de meeste demonstraties verlopen zonder enige problemen. Toch worden demonstraties primair gezien als een risico voor de openbare orde, niet als de uitoefening van een mensenrecht. Veel demonstraties krijgen te maken met voorschriften en regels, of mogen helemaal niet doorgaan, aldus Amnesty International in 2022. (5) Ook de forse verlenging van de aanmeldtermijn voor demonstraties in Amsterdam is hier een voorbeeld van.

Wanneer je wilt demonstreren hoef je nadrukkelijk geen vergunning aan te vragen. De Wet Openbare Manifestaties vraagt er wel om demonstraties van tevoren te melden. Het niet aanmelden van een demonstratie mag echter nooit een reden zijn een demonstratie géén doorgang te laten vinden. In het voorstel dat nu bij u raad voorligt wordt de aanmeldingstermijn voor demonstraties in Amsterdam verdubbeld van 24 naar 48 uur, en voor bewegende demonstraties of demonstraties in de buurt van de Dam zelfs verdriedubbeld naar 72 uur. Dit baart ons, een verzameling van actiegroepen uit verschillende sociale bewegingen, grote zorgen.

Wij organiseren al jaren vele demonstraties, ook in Amsterdam. De meeste van deze protesten

kondigen we ruim van tevoren aan. Een formele aanmelding werkt drempelverhogend, met name voor onervaren demonstranten, maar doen wij vaak alsnog. Soms kan dit echter niet. Wanneer een demonstratie plaatsvindt naar aanleiding van een actualiteit is het belangrijk juist dan een statement te maken en is het bovendien het snel schakelen dat ervoor zorgt dat mensen meedoen. De maatschappelijke functie van een demonstratie als 'een ventiel van ongenoegen', in de woorden van Amnesty International, is dan overigens des te groter.

Hiermee komen we voor de vraag te staan welk probleem de verlenging van de aanmeldtermijn van demonstraties oplost. Volgens het college kunnen de politie, het OM en de gemeente hierdoor betere voorbereidingen treffen op wat nodig is voor een ordentelijk verloop en bescherming van de demonstratie. Wij vragen ons dit af. Ervaren demonstranten kondigen hun demonstraties waar dit mogelijk is al ruim van tevoren aan. Voor minder ervaren demonstranten geldt dit wellicht niet. We kunnen ons goed voorstellen dat je als je voor het eerst een demonstratie organiseert helemaal niet stilstaat bij het feit dat de politie hier op enige wijze bij betrokken is, en hier soms pas net voor de datum van de demonstratie zelf achter komt. In die situatie zouden de flink langere aanmeldtermijnen echter een drempel opwerpen. Het beeld zou voor onervaren demonstranten zelfs kunnen ontstaan dat als er niet op tijd een aanmelding is gedaan, het recht om te demonstreren vervalt. De langere termijn voor het indienen van een kennisgeving kan een chilling effect hebben op (onervaren) demonstranten en hen ervan weerhouden een demonstratie te organiseren. Hier zou nooit sprake van mogen zijn, een aanmelding is namelijk namelijk geen aanvraag van een vergunning. De langere termijn, en de mogelijke weerstand die 'te laat' gemelde demonstraties bij politie en gemeente op kunnen roepen, kunnen er ook toe leiden dat demonstranten helemaal afzien van het indienen van een kennisgeving.

Als groepen die regelmatig demonstraties organiseren, staan we in nauw contact met de gemeente. Ze hebben een aantal van ons op 4 juli 2023 in de ambtswoning met o.a. burgemeester Halsema gesproken over demonstratierecht. We vinden het dan ook teleurstellend dat het college zonder met ons in gesprek te gaan over het aangegeven doel van deze maatregel, de vraag hoe het demonstratierecht beter te kunnen faciliteren, eenzijdig dit voorstel aan uw raad heeft voorgelegd. We roepen u dan ook op dit voorstel te verwerpen en het demonstratierecht te beschermen.

Asian Raisins
Comité 21 Maart
Extinction Rebellion
Migreat
Stichting ‘Nederland Wordt Beter’
Platform Stop Racisme&Fascisme
Stem op een Vrouw
Woonopstand
Workers for Palestine

(1) https://www.amnesty.nl/wat-we-doen/demonstratierecht-in-nederland/wat-is-geen-demonstratie#:~:text=Demonstraties%20zijn%20er%20in%20alle,zijn%20er%20drie%20bepalende%20kenmerken.

(2) https://nl.wikipedia.org/wiki/Stichting_Kinderen_Voorrang
(3) https://www.amnesty.nl/content/uploads/2022/11/AMN_22_33_demonstratierecht-onder-druk.pdf?x93186
(4) https://www.parool.nl/nieuws/handleiding-voor-van-der-laans-bijkans-heilige-recht-op-protest~b615c269/
(5) https://www.amnesty.nl/content/uploads/2022/11/AMN_22_33_demonstratierecht-onder-druk.pdf?x93186

Bijlage 3: Zienswijze Comité 21 maart

Geachte leden van de gemeenteraad van Amsterdam,

Uit noodzaak willen wij uw aandacht vestigen op de kwestie van demonstratierechten binnen onze stad. Demonstreren, als een fundamenteel aspect van de democratische rechtsstaat, is het recht dat wij, de burgers, openlijk en vreedzaam onze mening kunnen uiten. Dit recht wordt internationaal erkend als een essentieel onderdeel van de democratie en heeft historisch gezien bijgedragen aan belangrijke sociale en politieke veranderingen.

Helaas zien we wereldwijd en ook in Nederland een toenemende druk op dit recht. Hoewel de overgrote meerderheid van demonstraties vreedzaam verloopt, worden ze vaak primair beschouwd als een potentiële bedreiging voor de openbare orde, in plaats van als een legitieme uitoefening van een mensenrecht. Dit blijkt onder andere uit de bevindingen van Amnesty International uit 2022, waarin werd gesteld dat veel demonstraties worden onderworpen aan voorschriften, regels of zelfs worden verboden. Deze trend is ook merkbaar in Amsterdam, zoals blijkt uit de recente verlenging van de aanmeldtermijn voor demonstraties.

Het voorliggende voorstel bij uw raad betreft de verdubbeling van de aanmeldingstermijn voor demonstraties in Amsterdam van 24 naar 48 uur, en zelfs een verdrievoudiging naar 72 uur voor bewegende demonstraties of demonstraties in de buurt van de Dam. Deze voorgestelde maatregel baart ons grote zorgen als vertegenwoordigers van diverse actiegroepen binnen verschillende sociale bewegingen.

Als organisatoren van talloze demonstraties, ook binnen Amsterdam, begrijpen wij het belang van tijdige aankondigingen. Dit stelt ons in staat om voldoende deelnemers te mobiliseren en stelt de gemeente in staat zich adequaat voor te bereiden. Echter, er zijn situaties waarin spontane demonstraties noodzakelijk zijn als reactie op actuele gebeurtenissen. Het recht op demonstratie moet niet worden belemmerd door langere aanmeldingstermijnen, met name voor minder ervaren demonstranten die mogelijk niet op de hoogte zijn van dergelijke vereisten en het recht op demonstreren..

Het verlengen van de aanmeldingstermijnen lijkt niet het hoofdprobleem op te lossen, zoals het college suggereert. Ervaren demonstranten melden hun protesten vaak ruim van tevoren aan, terwijl onervaren demonstranten wellicht niet op de hoogte zijn van dergelijke procedures. Bovendien betreuren wij het dat het college dit voorstel heeft voorgelegd zonder eerst met ons als belanghebbenden in gesprek te gaan over mogelijke alternatieven om het

CONCEPT

demonstratierecht beter te faciliteren.

Namens de groepen die regelmatig demonstraties organiseren, dringen wij er bij uw raad op aan dit voorstel te heroverwegen en te verwerpen. Het beschermen van het demonstratierecht is van essentieel belang voor het behoud van onze democratische principes.

Hoogachtend,

Ondergetekend;

Comité 21 maart

Bijlage 4: Zienswijze Amnesty

AMNESTY INTERNATIONAL NEDERLAND

April 2024

REACTIE AMNESTY INTERNATIONAL NEDERLAND OP VOORSTEL AANPASSING MELDINGSTERMIJN DEMONSTRATIES GEMEENTE AMSTERDAM

Het college van wethouders en de burgemeester van de gemeente Amsterdam stelt aan de gemeenteraad voor de huidige kennisgevingstermijn voor het aanmelden van een demonstratie te verlengen naar 48 uur voor demonstraties op een vaste plek, en naar 72 uur voor demonstraties die een route volgen. Ook voor (alle) demonstraties op de Dam zal een nieuwe kennisgevingstermijn van 72 uur gaan gelden.

Amnesty International Nederland (hierna: Amnesty) plaatst een aantal kritische kanttekeningen bij dit voorstel, die we middels deze reactie aan u kenbaar maken.

KENNISGEVINGSPROCEDURES MOETEN LAAGDREMPELIG ZIJN

Amnesty onderschrijft het belang van een tijdige kennisgeving bij veruit de meeste demonstraties, zolang de procedure tot doel heeft om burgers te ondersteunen bij het zo goed mogelijk uitoefenen van hun demonstratierecht. Het is voor de lokale overheid een belangrijk instrument om zich goed voor te bereiden op het protest en de demonstratie maximaal mogelijk te maken.

Een kennisgevingsprocedure op zich is niet in strijd met het internationaal recht, zolang deze bij wet is vastgelegd en transparant, makkelijk uit te voeren en niet te bureaucratisch is. Internationale regelgeving schrijft voor dat zo'n procedure geen verborgen obstakel mag vormen voor de uitoefening van het demonstratierecht.[1]

Zowel de nationale als de internationale rechtspraak is bovendien heel duidelijk: het niet (tijdig) melden van een demonstratie mag op zich geen reden zijn om een protest te beperken, verbieden of beëindigen.[2] Ook spontane demonstraties moeten maximaal worden gefaciliteerd.

Het risico bestaat dat een verdrievoudiging van de meldingstermijn (onbedoeld) een drempel op kan werpen bij demonstranten in de uitoefening van hun demonstratierecht. Demonstreren is een recht, geen gunst. De gemeente moet daarbij uitgaan van de vreedzaamheid van demonstranten.

PROBLEMATISEREN VAN VREEDZAAM PROTEST IS CONTRAPRODUCTIEF

In Amsterdam vindt een groot aantal demonstraties per jaar plaats. Amnesty heeft begrip voor de complexe realiteit die dat met zich meebrengt, maar vraagt zich tegelijkertijd af of een verlenging van de kennisgevingstermijn een oplossing biedt voor de uitdagingen waar het gezag zich voor gezien staat.

De ervaring leert dat veel demonstranten een demonstratie juist zo vroeg mogelijk melden, veel eerder dan de gevraagde 24 uur van te voren, waardoor feitelijk veel meer tijd is voor overleg en afstemming.

Bovendien verlopen de meeste demonstraties zonder problemen en vergen deze weinig tot geen afstemming vooraf. Het voorstel tot verlenging van de termijn wekt de indruk van het tegendeel. Daarmee problematiseert de gemeente onnodig vreedzaam protest. Dat is verontrustend, temeer nu in het huidige politieke klimaat steeds vaker de oproep klinkt om het demonstratierecht in te perken. De daarbij voorgestelde maatregelen komen veelal neer op onrechtmatige inperkingen van het recht op vrije meningsuiting en protest, die bovendien voorbij gaan aan de belangrijke rol die het demonstratierecht vervult in een vrije samenleving.

Amnesty is bekend met het feit dat niet alle demonstranten een (tijdige) kennisgeving doen. In enkele gevallen kiezen demonstranten er bewust voor een demonstratie *niet* vooraf te melden. Amnesty heeft de indruk dat dit vooral ingegeven

[1] Zie Amnesty International Nederland, *Demonstratierecht onder druk. Regels en praktijk in Nederland moeten beter,* november 2022, p. 34-35, https://www.amnesty.nl/content/uploads/2022/11/AMN_22_33_demonstratierecht-onder-druk.pdf?x71340
[2] Zie Amnesty International Nederland, *Demonstratierecht onder druk. Regels en praktijk in Nederland moeten beter,* november 2022, p. 16, https://www.amnesty.nl/content/uploads/2022/11/AMN_22_33_demonstratierecht-onder-druk.pdf?x71340

wordt door een zorg voor extra zware beperkingen. De gemeente zou er goed aan doen met demonstranten in gesprek te gaan over deze zorg. Elke inperking van het demonstratierecht moet immers voldoen aan een strenge toets, het wel of niet doen van een kennisgeving mag hier niet op van invloed zijn.

HET BELANG VAN VERTROUWEN EN COMMUNICATIE

Amnesty wil nogmaals benoemen dat het verlengen van de termijn voor het melden van demonstraties wellicht de drempel voor het melden verhoogt. Op demonstranten die er nu voor kiezen hun demonstratie niet aan te melden, zal de maatregel daarnaast wellicht een contraproductief effect hebben; zij zullen dat zeker niet doen als de termijn verdrievoudigd wordt.

Amnesty nodigt de gemeente uit om te waken voor de reflex om demonstraties te bezien vanuit mogelijke veiligheidsrisico's, en in plaats daarvan demonstranten vanuit vertrouwen tegemoet te treden. Benadruk in de communicatie (op de gemeentelijke website) hoe en waarom een kennisgevingsprocedure ook in het belang van demonstranten kan zijn: het geeft immers de mogelijkheid goede afspraken te maken, die de invulling van het demonstratierecht in de stad enkel ten goede kunnen komen.

Contact

Voor overige informatie over het werk van Amnesty International Nederland op het demonstratierecht verwijs ik u naar het rapport *Demonstratierecht onder druk. Regels en praktijk in Nederland moeten beter*[3] en de website: https://www.amnesty.nl/wat-we-doen/demonstratierecht-in-nederland

Voor eventuele vragen kunt u contact opnemen met demonstreren@amnesty.nl