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: 8 januari 2020
Onderwerp: Demonstratiebrief 2020

CONCEPT

Geachte leden van de Raad,

Op 15 maart 2019 sloeg in Christchurch een terrorist genadeloos toe. In Amsterdam was het in het holst van de nacht, maar nog geen 48 uur later stond in Amsterdam 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.

Eensgezind je medeleven, je solidariteit, je geloof of juist je kritiek verkondigen op een plein of op een straat. Amsterdam kent een dierbare relatie met het vrije woord. Of het nu gaat om het kenbaar maken van nieuwe opvattingen of de verdediging van aloude tradities. Van burgerlijke ongehoorzaamheid tot stil waken. Van de *Groote Betooging* in 1916 tot de die-inn's van *Extinction Rebellion* in 2019. In de paar vierkante kilometers die Amsterdam rijk is, bevindt zich al decennia het platform waarin sluimerende conflicten een zwaartepunt vinden.

Het demonstratierecht biedt elk individu de kans kritisch tegenwicht te bieden aan breed gedragen tradities en opinies, of deze juist kracht bij te zetten. Een demonstratie kan de zichtbaarheid, emancipatie en solidariteit van één specifieke bevolkingsgroep versterken maar ook een ieder samenbrengen in uitingen van solidariteit. Een vreedzame manifestatie is alleen daarom al in beginsel altijd een legitiem gebruik van onze gedeelde, maar schaarse, ruimte. Het ontkennen van dit recht is niet enkel ongrondwettelijk, het miskent daarmee de bijdrage die dit mensenrecht heeft in de vorming van deze stad en de rest van de wereld.

Het demonstratierecht is springlevend in onze stad. Werd er in 2014 nog 240 keer een demonstratie aangemeld, in 2018 was dat 1081 keer en in 2019 wel 1444 keer. Ondanks dat veel van deze demonstraties klein waren, is sinds 2014 niet alleen het aantal gegroeid. Ook het aantal deelnemers per demonstratie neemt toe, en de variatie aan uitingsvormen is groter geworden. De organisatoren en deelnemers van demonstraties zijn geenszins allemaal Amsterdammers en ook de boodschap richt zich voor het overgrote deel niet op Amsterdam of Nederland, maar op het buitenland. En of het nu gaat om een beter pensioen, de mondiale klimaatverandering of conflicten ver van hier, deze vorm van vrijheidsuiting en participatie is als geen ander zo manifest aanwezig in onze straten en onze pleinen.

Deze brief komt tot u in een tijd waarin de spanning tussen sociale-, etnische- en geloofsgemeenschappen in de wereld voelbaarder worden. Mede door toedoen van sociale media en staatsactoren wordt het (maatschappelijk) debat ook in onze stad steeds feller en

neemt de bereidheid om naar elkaar te luisteren af. Zo wordt de Amsterdammer niet enkel in de digitale ruimte, maar ook in de publieke ruimte steeds vaker deelgenoot van meningen over klimaat, migratie, ongelijkheid en buitenlandse strijd. Terwijl de spanning door de groei van uitingen van solidariteit of protest steeds indringender onze schermen, pleinen en straten binnenkomt, wordt de acceptatie hiervan door de Amsterdammer op de proef gesteld. Zonder het belang van het grondrecht te onderschatten, dien ik dan ook met mijn besluiten zorgvuldig rekening te houden met het acceptatieniveau van onze stad.

Het beschermen van het demonstratierecht vergt vandaag de dag echter veel van de stad, haar inwoners en haar bezoekers. In een steeds drukkere stad en een voortdurende schaarste van politie, gedijen sommige uitingsvormen moeilijk. Denk daarbij aan het moedwillig blokkeren van verkeersaders, het langdurig afspelen van harde muziek, het bezetten van gebouwen, het opzetten van kampementen, de voortdurende ruzies op de Dam of het uitdelen van lachgas. Deze specifieke protestvormen hebben dikwijls geleid tot noodzakelijk reguleren en hierover bent u telkens zo goed mogelijk geïnformeerd.

Bevoegdheden en Verantwoordelijkheden
Naast het schetsen van bovenstaande ontwikkelingen, wil ik u middels deze brief ook nader informeren over de wijze waarop ik samen met de Hoofdofficier van Justitie en eenheidschef in algemene zin invulling geef aan het demonstratierecht. Daarvoor acht ik het allereerst van belang het wettelijk kader en de verschillende bevoegdheden voor u te schetsen.

In artikel 9 van de Grondwet is het recht op demonstreren gecodificeerd. Uitoefening van dit recht behoeft dan ook geen aanvraag of vergunning, want het recht daarop is immers al bij grondwet toegekend. Deze grondwettelijke status, en het in Nederland ontbreken van een rechtelijke toetsing op de Grondwet, vereist dat de driehoek oog houdt voor Grondwet. De grondwettelijke vrijheid om te demonstreren is in principe vormvrij, geldt overal in Amsterdam en kent noch een eindtijd noch een quotum. De begrenzing van het grondrecht komt enkel in beeld als grondrechten van anderen met voeten worden getreden of grenzen in zicht komen zoals deze genoemd zijn in de wet. Het demonstratierecht is daarmee geen absoluut recht. De Grondwet stelt dat enkel als er wanordelijkheden dreigen, het belang van verkeer en/of gezondheid in gevaar komt, beperkingen gesteld kunnen worden aan het recht. Ondanks het feit dat de rechter in Nederland niet kan toetsen aan de Grondwet, zal ik dat in mijn besluiten wel telkens zo goed mogelijk blijven doen. In alle gevallen geldt dat de inhoud van een demonstratie nooit meeweegt en er telkens een inspanningsverplichting is om – zonder beperkingen – het demonstratierecht te laten uitoefenen.

De organisator van de demonstratie is primair verantwoordelijk voor het veilige en ordelijke verloop van de demonstratie. De politie is het eerste aanspreekpunt en handelt telkens op gezag van de burgemeester of van de Officier van Justitie (OvJ).

Alleen de burgemeester mag op grond van de Wet openbare manifestaties (Wom) vooraf een demonstratie verbieden, voorschriften stellen, of tijdens de demonstratie aanwijzingen geven of beëindigen. Terwijl ik als burgemeester verantwoordelijkheid draag voor deze besluiten is

CONCEPT

het de Officier van Justitie (OvJ) die verantwoordelijk is voor de opsporing en vervolging van degene die deze besluiten overtreedt. De OvJ is tevens verantwoordelijk voor de opsporing en vervolging van alle overige strafbare feiten. Of de inhoud van een uiting strafbaar blijkt wordt dus in beginsel ook beoordeeld door de OvJ. De rechter heeft uiteraard daarbij altijd het laatste woord. De rechter waakt over zowel over de rechtmatigheid van mijn besluiten als over het rechtmatig handelen van het openbaar ministerie, dan wel de demonstrant.

Uitgangspunten
De toename van demonstraties in een steeds drukker wordende stad vereist wel om een transparante en gelijkwaardige werkwijze waarop omgegaan wordt met het grondrecht. Hierbij staan voor de driehoek de volgende uitgangspunten voorop:

- Het recht om collectief je mening te uiten is een door de Nederlandse grondwet gegeven recht. Met de daar aan verbonden kennisgevingsplicht wordt de overheid primair in staat gesteld voldoende maatregelen te nemen om de demonstratie te beschermen.
- De organisator is verantwoordelijk voor het tijdig doen van een volledige kennisgeving, na te gaan of de gewenste locatie in de gegeven periode beschikbaar is en maatregelen te nemen om de demonstratie ordelijk en veilig te laten verlopen.
- Een vreedzame demonstratie dient op zicht- en gehoorafstand van het beoogde publiek plaats te vinden. Dat geldt ook voor een eventueel tegengeluid, waarbij de eerst aangemelde demonstratie de eerste keuze heeft over de specifieke locatie.
- Het demonstratierecht geldt voor elke boodschap, ook als die schuurt of zelfs conflicteert met mijn opvattingen of die van het collegebestuur. Het demonstratierecht krijgt immers pas betekenis, als ook dergelijke boodschappen op gelijke wijze worden beschermd.
- Demonstreren mag, blokkeren niet. Als het primaire doel van de actie het beletten van de bewegingsvrijheid van een ander is, dan verdient deze activiteit geen grondwettelijke bescherming. Dit laat onverlet dat elke demonstratie wel tot overlast of enige hinder kan leiden, maar dat is in de meeste gevallen nooit het primaire doel van het protest. Daarbij is het streven dat het functioneren van de stad telkens zo min mogelijk geraakt wordt.
- Activiteiten die ver verwijderd zijn van het grondrecht om te demonstreren, ontvangen geen grondwettelijke bescherming. Denk daarbij aan collecteren, verkoop van eten, drinken of activiteiten waar vermaak voorop staat.
- Demonstreren mag, kamperen niet. Het demonstratierecht is niet bedoeld om de gedeelde ruimte voor lange tijd te bezetten. Amsterdam heeft daarbij lering getrokken uit o.a. *Occupy* waarbij demonstratieve kampementen al snel een semipermanent karakter kregen en dit tot ongewenste aanwas, overlast, geweld en zelfs gezondheidsproblemen leidde, terwijl de meningsuiting steeds meer op de achtergrond raakte.
- Geen demonstrant staat boven de wet. Het vrije woord uitoefenen staat niet synoniem voor ongestoord mogen schelden. Bij dergelijke uitingen is het in een rechtstaat aan de rechter om te beoordelen of een uiting of gedraging (achteraf) strafbaar is op voordracht van de OvJ, die in eerste instantie bepaalt over de opsporing en vervolging van een gedane uiting of gedraging. Van enige vorm van censuur (vooraf) mag geen sprake zijn.
- Het demonstratierecht mag niet misbruikt worden om het grondrecht van een ander te beperken. Een collectief samenzijn om samen te rouwen, te herdenken, te betogen of te vieren verdient gelijke bescherming en mag niet op ernstige wijze worden verstoord door

CONCEPT

een demonstratie. Hetzelfde geldt uiteraard voor de persvrijheid, die ook grondwettelijke bescherming verdient.
- Kwetsbare gebouwen en plaatsen verdienen extra bescherming. De wetgever biedt voor specifieke plekken, zoals monumenten en diplomatieke objecten, aanvullende bescherming. In Amsterdam geldt dat ook voor gebouwen waar mensen wonen, behandeld worden, onderwezen worden of hun geloof uitoefenen. Enkel als er vertrouwen is dat de demonstratie deze vrijheden en het functioneren van het gebouw niet raakt, kan een dergelijke demonstratie daar plaatsvinden.

Naarmate het aantal demonstraties toeneemt en de impact van die demonstraties op onze stad indringender wordt, groeit mijn plicht de belangen van eenieder mee te wegen en het demonstratierecht zorgvuldig te blijven toetsen aan bovenstaande uitgangspunten. Daarnaast wil ik middels deze brief uw aandacht vestigen op twee thema's die in 2020 extra belicht zullen worden.

Individueel constitutioneel recht
Het fenomeen van het eenmensprotest neemt ook in Amsterdam toe. De wetgever heeft in zijn opdracht om het collectieve belang te verdedigen, echter niet altijd rekening gehouden met het belang van het individu. Juist Amsterdam bestaat uit een bonte verzameling individuen, die elk recht hebben op een rechtstatelijke behandeling. Het demonstratierecht is immers ook de individuele vrijheid om opvattingen uit te dragen of publiekelijk solidair te zijn met anderen. Dit gegeven recht om te demonstreren geeft elke Amsterdammer daarmee de mogelijkheid om deze stad en wereld mede vorm te geven. De vrije ontwikkeling van een individu is daarmee de voorwaarde voor de vrije ontwikkeling van ons allemaal.

De Wom specificeert het individuele recht niet, maar in haar wetsgeschiedenis en in de grondwet zelf is hier wel de noodzakelijke aandacht voor. Om dit kracht bij te zetten, kom ik tot drie voorstellen. 1). De mogelijkheid om ook een kennisgeving te kunnen doen voor een eenmensprotest; 2). Een APV-artikel dat zich specifiek richt op het eenmensprotest, en 3) het (naar Londens voorbeeld) creëren van een *speakerscorner*. Deze voorstellen zal ik met de driehoek verder laten onderzoeken. Zij doen mijns inziens recht aan de individuele grondwettelijke vrijheid. Daarbij zal ik ook nadrukkelijk aandacht vragen voor de effecten die eenmensprotesten hebben op de openbare ruimte en in het bijzonder de situatie op de Dam.

Situatie op de Dam
De Dam is al enige jaren toneel van betogingen waarbij enkele mensen zich opwerpen als verdediger van het beleid van Israël en gelijktijdig enkele mensen zich solidair tonen met het Palestijnse volk. Het gaat meestal om niet meer dan een handvol volwassenen die elkaar bijna dagelijks het licht in de ogen niet gunnen. Het lijkt hen niet om het uitoefenen van hun eigen demonstratierecht te gaan, maar om die van de ander te frustreren. Dat gebeurt niet alleen op de Dam maar bijvoorbeeld ook op sociale media en bij het inspreken bij u in de Raad. Hiermee lijken de hoofdrolspelers al enige tijd in een vicieuze cirkel te zijn beland en is bovendien sprake van enige aanwas. Met de driehoek stel ik vast dat eerdere verdergaande maatregelen onvoldoende duurzaam lijken te werken.

CONCEPT

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. Het is onacceptabel dat met grote regelmaat slechts een handje vol mensen een relatief groot gedeelte van de Dam gebruikt voor één thema, als deze activiteiten regelmatig leiden tot wanordelijkheden en strafbare feiten. Dit raakt uiteindelijk ook de grondrechten van anderen. Samen met politie en OM zal ik de komende maanden extra inzetten op handhaving op de Dam. Tegen personen die zichtbaar de openbare orde dreigen te verstoren of andere strafbare feiten plegen wordt opgetreden en kunnen direct een gebiedsverbod verwachten.

Overige ambities voor 2020
Naar verwachting zal er 2020 eerder meer dan minder gedemonstreerd worden in onze stad. Het hoeden van het demonstratierecht zal dan ook dit jaar veel inzet vergen en dat doet de politie in soms ingewikkelde omstandigheden. Samen zullen we pogen telkens weer een klimaat te creëren waarin eenieder vrijelijk en veilig zijn mening kan geven. In het mede vormgeven van dit klimaat ziet de driehoek van Amsterdam voor zichzelf een actieve rol, juist omdat het zo een essentiële functie heeft in onze stedelijke samenleving en rechtstaat. Samen samen met experts van o.a. de Vrije Universiteit zal de driehoek onderzoek gaan doen naar factoren die het verloop van een vreedzame demonstratie mede bepalen met als doel politie inzet zo effectief mogelijk in te zetten.

De groei van demonstraties is een mondiaal verschijnsel. Bovendien ligt de aanleiding voor een demonstratie in Amsterdam ook vaak in het buitenland en is de wijze waarop gedemonstreerd wordt, dikwijls overgewaaid vanuit het buitenland. Om deze reden wordt in 2020 door Amsterdam een Europees netwerk opgezet waardoor we in een vroeg stadium kunnen acteren op nieuwe demonstratievormen en ervaringen kunnen uitwisselen.

Tot slot
In de ontmoetingen met stadsgenoten ontdek ik telkens de koestering van onze democratische rechtstaat en tref ik in iedere Amsterdammer een potentiele fakkeldrager van de vrijheid van meningsuiting, vrijheid van betoging en vrije pers tot aan het verbod op discriminatie. Daarbij vinden nieuwe collectieve verhalen, herinneringen, vieringen en opvattingen hun plek in onze groeiende stad. Ook als deze pijnlijk, schurend of zelfs in strijd zijn met waar een stadsbestuur voor staat.

Uit dit alles blijkt het geloof dat de Amsterdamse samenleving een gedeelde verantwoordelijkheid herbergt én dat als je deze stad, dit land en deze wereld lief hebt, dit niet enkel betekent dat je kritiekloos moet zijn of oncomfortabele waarheden uit de weg moet gaan. Deze liefde kenmerkt zich juist door zich kritisch uit te spreken en de constante bereidheid te tonen om de status quo te verstoren. Zolang dit alles binnen de wet blijft, verdient dit ook in 2020 de volwaardige bescherming van de driehoek.

Hoogachtend,

Femke Halsema
Burgemeester van Amsterdam

CONCEPT