Handreiking complexe demonstraties

“De afgelopen jaren is het aantal demonstraties en tegendemonstraties in de regio sterk toegenomen. Bijna dagelijks vinden in heel het land demonstraties plaats. Het merendeel verloopt vreedzaam en 97 procent vormt geen risico voor de openbare orde en veiligheid.”

Ook kleine en middelgrote gemeenten worden steeds vaker geconfronteerd met demonstraties die als complex kunnen worden aangemerkt. Veel gemeenten in de regio Midden-Nederland hebben hier geen of nauwelijks praktijkervaring mee. Het (politiek)-gevoelige karakter van demonstraties vraagt om een praktisch en eenduidig handelingskader over het faciliteren ervan. Dit handelingskader vloeit voort uit de actieagenda Maatschappelijke onrust als resultaat van de opgave om kennis over de aanpak van complexe demonstraties te vergroten, uitwisseling van ervaringen te stimuleren en de samenwerking tussen driehoekspartners te verbeteren.

Meerdere gebeurtenissen onderstrepen het belang van deze handreiking:

- De druk op gemeenten om de Spreidingswet uit te voeren, resulteert steeds vaker in grootschalige demonstraties rondom de (aangekondigde) komst van azc’s.
- Geopolitieke spanningen zoals de conflicten tussen Iran en de VS en Israël en Palestina uiten zich lokaal in demonstraties.
- Blokkades van snelwegen, sit-ins op treinstations en de bezetting van universiteiten door klimaatdemonstranten.
- De aanhoudende zorgen over de wolf in de regio Midden-Nederland. Tegenstanders van het wolvenbeleid en dierrenrechtenorganisaties demonstreren door middel van stille tochten en protestmarsen.

Over de handreiking:
Deze handreiking is gemaakt voor iedereen die ambtelijk of bestuurlijk een rol heeft in het faciliteren van een (complexe) demonstratie. De handreiking is tot stand gekomen vanuit een behoeftevraag van de lokale driehoeken in Midden-Nederland om meer handvatten te krijgen voor het faciliteren van demonstraties. Interviews met medewerkers van politie, OM en gemeenten benadrukken deze behoefte. Die uitkomsten zijn daarna gekoppeld aan al bestaande praktijkervaringen en (wetenschappelijke) literatuur.

De handreiking bevat een stappenplan dat voorziet in handelingsperspectief, bevoegdheden en de rolverdeling tussen de driehoeksleden. Klik op een stap voor een toelichting op die fase van de demonstratie.

De handreiking bevat daarnaast scenario’s, generieke voorbeelddocumenten (zoals een Wom-brief), relevante wetgeving, links en een toelichting op het demonstratierecht. Deze vind je in de menubalk en ondersteunen bij de voorbereiding van complexe demonstraties.

Let op! Download de handreiking op je pc en open hem via Adobe Acrobat Reader om gebruik te maken van alle functionaliteiten. Een printversie van de handreiking kun je opvragen door een mail te sturen naar secretariaatrvs@rvs-mn.nl.

Stappenplan



Samenvatting demonstratierecht

Het Demonstratierecht in Nederland is een grondrecht, opgenomen in Artikel 9 van de Grondwet en in het EVRM. Dit geeft elke inwoner in Nederland het recht om een vreedzame demonstratie te organiseren of bij te wonen. Het recht om te demonstreren wordt zo ook beschermd door internationale verdragen en de Nederlandse grondwet. De verdere uitwerking van het demonstratierecht is te vinden in de Wet Openbare Manifestaties, ook wel de Wom genoemd.

Omdat het recht om te demonstreren een grondrecht is, moet de overheid zich inspannen om demonstraties maximaal te faciliteren. Ongeacht in welke vorm, met welke boodschap en op welke manier. De rol van de overheid is om demonstraties maximaal te beschermen, ook al vraagt dit om een zeer grote politie-inzet. Let wel, het faciliteren van demonstraties geldt alleen voor vreedzame demonstraties.

De overheid mag zich niet bemoeien met de inhoud van een demonstratie. De burgemeester heeft drie gronden waarop het een demonstratie mag beperken. Het uitgangspunt hierbij is dat eerst de minst ingrijpende opties overwogen moeten worden voordat er een beperkende maatregel wordt opgelegd.

De drie beperkende gronden zijn:

1. **Ter bescherming van de gezondheid;**
2. **In het belang van het verkeer;**
3. **Ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden.**

Het demonstratierecht vervult een cruciale ventilerende werking binnen de democratische rechtsstaat. Deze functie houdt in dat het burgers in staat stelt om onvrede, frustraties en maatschappelijke problemen te uiten, waardoor spanningen in de samenleving zichtbaar worden en bespreekbaar worden gemaakt.

Zodoende kunnen gemeenten demonstraties ook gebruiken als thermometer om onvrede en maatschappelijke thema’s in kaart te brengen. Iets wat meegenomen kan worden in beleid en waar een gemeente op kan sturen of interveniëren.



Tegendemonstraties

Sight and sound principal

Ondanks dat een tegendemonstratie geen aparte wetgeving heeft, zijn er wel factoren waar je rekening mee moet houden. Zo heeft een tegendemonstratie het recht om binnen het gezichts- en gehoorveld van de demonstratie waartegen het demonstreert te staan. Een tegendemonstratie mag dus vanwege veiligheidsredenen (gelet op de drie beperkingsgronden) in een uiterst geval een alternatieve locatie toegewezen krijgen maar mag niet worden verplaatst naar bijvoorbeeld een parkeerplek buiten het zicht van de demonstratie waartegen de tegendemonstratie is gericht. Het gehoorveld houdt in dat een tegendemonstratie gehoord moet worden vanuit de demonstratie. Het is dus niet toegestaan om een tegendemonstratie te faciliteren op 500 meter afstand van de demonstratie, ook al zouden ze wel gezien kunnen worden vanuit de demonstratie.

Maximaal faciliteren

Een tegendemonstatie heeft net zoveel rechten als een demonstratie en moet volgens dezelfde regels en procedures behandeld worden. Ook al vergroot een tegendemonstratie de complexiteit van een demonstratie en vraagt het meer inspanning om de openbare orde te handhaven is ook hier maximaal faciliteren het uitgangspunt. Dit betekent dat er net zoals bij de oorspronkelijke demonstratie alles aan gedaan moet worden om de tegendemonstranten te beschermen. Ook al zijn dit bijvoorbeeld maar twee mensen, het politieapparaat moet er alles aan doen om deze mensen veilig te houden. Het verbieden van een tegendemonstratie is dan ook een ultiem middel en kan pas worden gedaan als er blijkt dat er geen politie-inzet in de gehele regio beschikbaar is om de tegendemonstratie te faciliteren.

Hoe handel je met een tegendemonstratie (communicatie, afspraken etc)?

Er zijn twee typen tegendemonstraties: een die is aangemeld en een die spontaan ontstaat.

- **Een aangemelde tegendemonstratie:**
  In deze situatie beschik je al over de contactinformatie van de tegendemonstratie en is het belangrijk om nauw contact te onderhouden en hen mee te nemen in dezelfde communicatie die je hanteert voor de demonstratie. Zo kan je beperkingen, voorschriften of verandering van locatie makkelijk communiceren aan beide partijen. Het voordeel hiervan is dat de maatregelen vaak tweeledig zijn en op beide partijen invloed hebben. Zodoende is iedereen die gaat demonstreren, zowel demonstranten als tegendemonstranten, op de hoogte van de ‘spelregels’.
- **Een spontane tegendemonstratie:**
  Het kan ook voorkomen dat er vanuit de menigte op straat of organisch een tegendemonstratie ontstaat. In dat geval heb je niet de eerste lijn van contact kunnen leggen en zal je de situatie via de mensen op straat moeten monitoren. Belangrijk is dat deze demonstratie niet strafbaar of illegaal is omdat deze niet is aangemeld, terwijl de Wom dit wel aangeeft. Via jurisprudentie vanuit het EVRM is namelijk gesteld dat het niet aanmelden van een demonstratie op zichzelf geen grond is om een demonstratie te verbieden. In deze situatie kan het best iemand van de politie ter plaatse contact leggen met de groep en hun mondeling op de hoogte brengen van de bestaande beperkingen of voorschriften (mochten deze van kracht zijn voor de huidige demonstratie). De politie kan dan ook contactgegevens opvragen zodat in een later stadium of bij nieuwe ontwikkelingen direct contact met deze organisatie kan worden opgenomen.

Oplopende gemoederen in Boldera

De gemeente Boldera groeit snel en staat onder druk door de Spreidingswet, waardoor zij opvang moet bieden aan 250–300 asielzoekers. Ondanks stevige weerstand vanuit inwoners wordt een gebouw aan de rand van Boldera aangewezen als opvanglocatie. Dit leidt tot verdere onrust en de actiegroep Boldera Veilig meldt een vreedzame demonstratie aan. De oov'er beoordeelt de aanvraag, ziet geen beperkingsgronden en bevestigt de demonstratie. Kort daarna meldt Welkom in Boldera een tegendemonstratie aan. Omdat het grasveld te klein is voor beide groepen samen, legt de burgemeester een beperkte verplaatsing op voor de tegendemonstratie, binnen het sight and sound-principe.

Contact met lokaal netwerk

De ambtelijke driehoek bereidt de bestuurlijke driehoek voor door beleidsuitgangspunten, tolerantiegrenzen en scenario's (best, most likely, worst case) uit te werken. Via de lokale partners zoals ondernemers, sportverenigingen en buurthuizen blijft de oov'er in contact met het lokale netwerk. De gemeente heeft al een goedlopend bondgenotennetwerk dat ook wordt ingezet. Hierbij wordt alleen het sentiment van de achterban gepolst, zodat de oov'er weet of er factoren zijn waar hij rekening mee moet houden. Daarnaast blijft de oov'er ook in goed contact met de organisatie van de demonstraties. Zij geven het door als er plots meer mensen verwacht worden dan vooraf gemeld of als zij zelf signalen van ongeregeldheden opvangen. De bestuurlijke driehoek neemt vervolgens besluiten op basis van deze voorbereidingen, zodat iedereen weet welke rol men heeft tijdens de demonstratiedag.

Landelijke groeperingen sluiten aan

Op de dag zelf bereiden beide groepen zich zichtbaar voor. De eerste bestuurlijke driehoek neemt de al eerder opgestelde documenten nog een keer goed door. Deze bevatten plannen over hoe om te gaan met spandoeken, symbolen en grensoverschrijdend gedrag. De burgemeester heeft deze al vroegtijdig met het OM afgestemd zodat er straks zonder overleg direct ingegrepen kan worden. De politie wordt gebrieft en staat paraat. Rond het middaguur groeit het aantal demonstranten, maar het beeld blijft vreedzaam. Online verschijnen echter signalen dat landelijke groepen zich met de demonstratie bemoeien. In de driehoek van 13.00 uur wordt de lijn van optreden besproken en wordt er een indicatie gemaakt van hoe de komende twee uur eruit gaan zien.

Beperkende maatregelen

Wanneer om 15.00 uur via de intelligence van de politie duidelijk wordt dat honderden leden van beide landelijke groeperingen onderweg zijn en zich online schuldig maken aan opruiing, roept de burgemeester de driehoek bijeen. Omdat de huidige locatie te klein is en de kans op wanordelijkheden groot, legt de burgemeester beperkende maatregelen op aan beide demonstraties: verbod op gezichtsbedekking, verplaatsing naar een groter veld, verbod op fakkels en vuurwerk, verbod op open vuur en scherpe voorwerpen en een grotere bufferzone. Deze voorschriften worden direct gepubliceerd en breed gecommuniceerd.

Gespannen maar beheersbaar

Aan het eind van de middag staan er ongeveer 1000 mensen op het nieuwe terrein. De sfeer is gespannen, maar door inzet van de verbindingseenheid en duidelijke kaders blijft de situatie grotendeels beheersbaar. Enkele personen plegen vernielingen. Zij worden direct door de politie aangehouden. Enkele personen schreeuwen strafbare leuzen. Na snel overleg tussen de officier van justitie en de politie worden ook zij aangehouden. Beide demonstraties verlopen los van de incidenten vreedzaam binnen de grenzen van de Wom. Na afloop blijven enkele personen hangen; na herhaald verzoek te vertrekken en geweld richting politie, verwijdert de ME deze groep. Daarna keert de rust terug.

Evaluatie

In de evaluatie wordt teruggekeken op de voorbereiding, besluitvorming en uitvoering. De driehoek bespreekt wat goed ging, zoals de snelle opschaling, heldere communicatie en effectieve inzet van verbindingseenheden. Ook de verbeterpunten komen aan bod: bijvoorbeeld het vroegtijdig signaleren van landelijke mobilisatie en het nog sneller communiceren van nieuwe voorschriften. Ook wordt gekeken hoe de samenwerking tussen gemeente, politie, OM en inwoners verder kan worden versterkt voor toekomstige demonstraties.

Voorbeeldstukken en wetgeving

- Demonstratierecht.nl: Demonstratierecht.nl - Alles over het recht om te demonstreren;
- Wom: wetten.nl - Regeling - Wet openbare manifestaties - BWBR0004318
- OMO: Handelingskader | OMO
- Handreiking bondgenoten aanpak
- EVRM (alleen artikel 10/11): wetten.nl - Regeling - Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden - BWBV0001000
- WODC Rapport: Het recht om te demonstreren in de democratische rechtstaat

Generieke voorbeeldstukken

- Noodverordening
  Leidraad noodwetgeving
- Wom-Brief: Wat moet er in een Wom-beschikking staan?

Stap 0: Belangrijk om vooraf te weten

Terug

In het geval van geen kennisgeving:

Behandel een demonstratie zonder kennisgeving nog steeds vanuit hetzelfde faciliterende uitgangspunt. Een demonstratie kan ook niet worden verboden of worden beëindigd enkel omdat de kennisgeving ontbreekt. Het kan hoogstens betekenen dat beperkingen of voorschriften sneller opgelegd worden omdat de gemeente geen tijd heeft gehad om te faciliteren. Maar handel ook hier zeer terughoudend in.

In dit stappenplan gaat stap 1 tot en met 3 ervanuit dat de demonstrerende partij aan de kennisgeving voldoet. Als de demonstrerende partij dit niet doet, is het belangrijk om niet voor verrassingen komen te staan. Je kunt een aantal dingen doen om alsnog de benodigde informatie te verkrijgen en daarmee de demonstratie te faciliteren. Gebruik onderstaande scenario's om in het geval van geen kennisgeving de benodigde informatie op te halen.

- Als je via signalen op de hoogte wordt gebracht over een (mogelijke) demonstratie dan is het goed om de demonstrerende
- partij vanuit de gemeente alsnog te benaderen. Licht in dit gesprek toe wat de voordelen zijn van een kennisgeving en dat de gemeente de demonstrerende partij juist kan helpen. Dit gesprek
- draagt bij aan een goed contact met de demonstrerende partij, wat een voordeel is als er toch beperkingen of voorschriften nodig
- zijn. Ook kan de organisatie met de gemeente samenwerken op het vlak van aantallen verwachte demonstranten en
- gedeelde verantwoordelijkheid in het vreedzame verloop van de demonstratie.
- De politie beschikt over een verbindingseenheid die getraind is om het gesprek met bijvoorbeeld demonstranten aan te gaan. In het geval van een last-minute demonstratie, bijvoorbeeld als reactie op een gebeurtenis in de wereld of een besluit van de gemeente, kan de politie daarmee contact leggen met de organisatie (of de personen die de leiding nemen bij de demonstratie). Ter plekke kan dan worden uitgelegd waarin de gemeente of politie kunne ondersteunen om de demonstratie te faciliteren. Ook kan de politie nuttige informatie opvragen zoals deelnemersaantallen en verwachte eindtijd die de driehoek kan gebruiken voor scenario's.

In het geval van geen kennisgeving is er weinig tot geen tijd om stapsgewijs dit stappenplan te doorlopen. Het is daarom belangrijk om ook op dit scenario voorbereid te zijn. Doe dit door in tijd van rust dit scenario in een geplande driehoek voor te bespreken. Zo kan je bij een spontane demonstratie de stappen sneller behandelen.

In het geval van een demonstratie op privaat terrein:

Als er een demonstratie op privaat terrein plaatsvindt dan gelden er voor de gemeente en daarmee ook de driehoek andere regels. Zo mogen er nooit van tevoren voorschriften gegeven worden en is het de eigenaar van het pand om via de civiele route stappen te ondernemen (mocht de eigenaar dit willen). De burgemeester kan deze demonstratie alleen tijdens de demonstratie ontbinden en alleen op basis van de drie bestaande beperkingsgronden. De burgemeester mag dus geen beperkende maatregelen of voorschriften opleggen, alleen de gehele demonstratie ontbinden.

De gemeente kan de pandeigenaar wel begeleiden in het voorbereiden en het toelichten van de spelregels rondom het demonstratierecht. De gemeente kan haar faciliterende uitgangspunt toelichten en de eigenaar wijzen op de mogelijkheid aangifte te doen van lokaalvredebreuk of huisvredebreuk als hij de demonstranten uit het pand wil hebben. De politie kan hierdoor ook een inschatting maken van de benodigde maatregelen.

Contact

Het is belangrijk om in goed contact te blijven met de pandeigenaar zodat van beide kanten de verwachtingen helder zijn. Licht in een zo vroeg mogelijk stadium toe wat de bevoegdheden zijn -de gemeente kan en mag niet van tevoren ingrijpen- en wie de eigenaar eventueel wel kan helpen.



Stap 1: Verkennen van kennisgeving

Terug

Handelingsperspectief

Verzamel feiten: **vorm, omvang, locatie, tijdstip, route, organisator, middelen** *(geluid, podium, voertuigen).*

Bekijk aan de hand van bovenstaande feiten hoe je de demonstratie gaat faciliteren. Uitgangspunt is dat je de demonstratie faciliteert zoals aangevraagd. Mochten er aan de hand van de kennisgeving toch factoren zijn waardoor je de demonstratie niet zoals aangevraagd kan faciliteren, kan dit alleen op basis van de drie beperkingsgronden uit *art. 9 lid 2 Grondwet:*

- **Bescherming van de gezondheid**
  Deze beperkingsgrond wordt bijna nooit gebruikt. Alleen als een demonstratie gevaar brengt voor de gehele volksgezondheid (denk hierbij aan een pandemie zoals corona) kan een demonstratie aan de hand van deze beperkingsgrond beperkt worden.
- **Belang van het verkeer**
  Deze beperkingsgrond kan worden gebruikt als er een ernstige belemmering van het verkeer is, waardoor hulpdiensten bijvoorbeeld niet meer goed hun werk kunnen doen. Kleine opstoppingen zijn een logisch gevolg van een demonstratie en moeten getolereerd worden. Deze beperkingsgrond wordt in de praktijk nooit alleenstaand gebruikt; het moet namelijk gaan om het volledig ontregelen van het verkeer wat vaak door een enkele demonstratie niet mogelijk is. Daarom wordt deze beperkingsgrond vaak samen met de beperkingsgrond 'voorkoming van wanordelijkheden' gebruikt. De belemmering van het verkeer kan namelijk leiden tot wanordelijkheden.
- **Bestrijding/voorkoming van wanordelijkheden**
  Deze beperkingsgrond gaat over het voorkomen van wanordelijkheden. Hiervoor moeten concrete signalen zijn dat de groep zelf wanordelijkheden gaat plegen. Kleine verstoringen van de openbare orde, verwachtingen op basis van de inhoud van een demonstratie en wanordelijkheden die niet vanuit de demonstrerende groep komen, zijn geen legitieme redenen om te beperken. Als de groep overgaat op (dreigende) strafbare feiten zoals vernielingen, rellen en vechtpartijen is er sprake van wanordelijkheden en kan er ingegrepen worden.

Klik hier voor een nadere toelichting over de 3 beperkingsgronden.

Gebruik van netwerk

Je netwerk of bondgenoten inschakelen kan na het verkrijgen van kennisgeving van toegevoegde waarde zijn. Het is echter niet de bedoeling dat je gegevens van de organisator deelt met je bondgenoten, dit kan leiden tot een "chilling effect" (het ontmoedig voelen om te gaan demonstreren) bij de demonstranten. Het activeren van het interne gemeentelijke netwerk kan vanaf het moment dat er signalen van een demonstratie zijn of als er aan kennisgeving gedaan is. Zo kan de afdeling communicatie alvast online signalen opvangen en kunnen de boa's op de hoogte worden gebracht.

Het externe netwerk activeren vraagt om meer context. Het is niet wenselijk om informatie over een demonstratie te delen zolang de organisatie zelf niet wereldkundig heeft gemaakt dat ze gaan demonstreren. En ook al is het externe netwerk zeer betrouwbaar, de netwerkpartners staan niet altijd neutraal tegenover de inhoud van een demonstratie. Activeer je externe netwerk dus pas als de organisator van een demonstratie uit eigen beweging de demonstratie heeft aangekondigd. Gebruik je externe netwerk vervolgens om het sentiment van hun achterban op te vragen.

Kennisgeving

Je wil demonstranten stimuleren om kennis te geven van de demonstratie. Bekijk goed hoe de eigen gemeente dit faciliteert. Het kan voor demonstranten belemmerend zijn als de enige mogelijkheid tot kennisgeving telefonisch is of door in te loggen bij DigiD. Het bevordert het proces als er zo vroeg mogelijk kennis is over de demonstratie. Een zo vrijblijvend mogelijke manier van kennisgeven bevordert het proces rondom een complexe demonstratie. Ook het op een juiste manier faciliteren van (eerdere) demonstraties bevordert de bereidheid tot kennisgeven.

Bevoegdheden

Gemeente:

- Je mag alleen informatie opvragen die relevant is voor de drie beperkingsgronden. De inhoud van een demonstratie mag dus niet getoetst worden om van daaruit beperkingen of voorschriften op te stellen.

Politie:

- Je mag relevante signalen en informatie delen die betrekking hebben op bijvoorbeeld de omvang c.q. handhaafbaarheid van de demonstratie. De politie kan in dit stadium ook aan de gemeente adviseren over openbare-orderisico's en samenloop met andere gebeurtenissen.

Rolverdeling

Gemeente

- Is primair verantwoordelijk voor de afhandeling van de kennisgeving van de demonstratie en begint met de verkenning ervan.
- Heeft het eerste contact met de organisator en noteert de gegevens van de kennisgeving.
- Begint met het verzamelen van de lokale context in de gemeente, zoals eventuele andere evenementen en potentiële kwetsbare locaties.

Politie

- Wordt door de gemeente vroegtijdig geïnformeerd over de demonstratie. Bekijkt of er vanuit de eigen organisatie actie ondernomen moeten worden waar de gemeente niet toe bevoegd is. Kan bijvoorbeeld een omgevings- of dreigingsanalyse uitvoeren.
- Signaleert eerdere incidenten, bekende risicopersonen en mogelijke tegenacties.
- Vangt soms eerder dan de gemeente signalen op, vooral bij het ontbreken van kennisgeving. Heeft de bevoegdheid om online te monitoren, mits daar concrete aanleiding toe is.

OM

- Heeft in deze fase in de regel geen rol.

Belangrijkste wetten

- Grondwet art. 9
  Artikel 9 van de Grondwet beschrijft de vrijheid van betoging. Dit is een klassiek grondrecht dat de burger beschermt tegen het niet wenselijk ingrijpen in hun leven.
- Wet openbare manifestaties (Wom)
  De Wom is een uitwerking van artikel 9 van de Grondwet. Hierin staat beschreven hoe artikel 9 van de grondwet uitgevoerd moet worden en wie in welke scenario's rechten en plichten toebedeeld krijgen.

Handreiking complexe demonstraties

Stap 2: Beoordeling van de kennisgeving

Terug

Handelingsperspectief

- Tijdens deze stap beoordeel je of de demonstratie in de aangevraagde vorm gefaciliteerd kan worden. Faciliteren is het uitgangspunt.
- Beperkingen kunnen alleen worden opgelegd als één van de drie beperkingsgronden objectief en concreet in het geding is of dreigt te komen waardoor het faciliteren in de huidige vorm niet meer mogelijk is.
- Mocht de demonstratie niet in de huidige vorm gefaciliteerd kunnen worden, zoek dan naar alternatieven waarmee de demonstratie zoveel als mogelijk in de aangevraagde vorm door kan gaan, zoals via een andere route, tijd, of locatie.

Bevoegdheden

Gemeente:

- Mag voorschriften of beperkingen voorbereiden en opleggen mits deze noodzakelijk, proportioneel en gericht zijn op één van de drie beperkingsgronden.

Politie:

- Heeft geen formele beslissingsbevoegdheid. Geeft een advies over de uitvoerbaarheid van de beperkingen/voorschriften, mochten die gegeven worden.

OM:

- Heeft geen formele beslissingsbevoegdheid.

Rolverdeling

Gemeente

- Toets de demonstratie aan de hand van verschillende factoren. Dit betreft de juridische toets waarin aan de hand van de Wom wordt gekeken of de drie beperkingsgronden in het geding komen. Daarnaast bekijk je de omgeving en locatie van de demonstratie: vinden er op dezelfde plek en tijd ook andere evenementen of bijeenkomsten plaats. Overlast voor omwonenden is geen criterium. Als er gelijktijdig andere evenementen of bijeenkomsten zijn, ga dan met de organisatie in overleg voor een passend alternatief.
- Zoek in het geval van beperkende maatregelen naar het meest faciliterende alternatief. Motiveer de beperkingen helder om verantwoording achteraf mogelijk te maken.
- Overleg met politie en OM als er handhaafbare voorschriften zijn. Dit zorgt in een vroeg stadium voor een eenduidige lijn. Voorschriften zoals een alternatief tijdstip of een verplicht aanspreekpunt hoeven niet vooraf besproken te worden.

Politie

- Adviseer over risico's voor verkeer en openbare orde. Geef toelichting op de verwachte politie-inzet en toets uitvoerbaarheid van de demonstratie in de aangevraagde vorm.

OM

- Adviseer over handhaafbaarheid en strafrechtelijke consequenties. Wordt betrokken bij het uitwerken van scenario's met daarin het eventuele strafrechtelijk optreden.

Belangrijkste wetten

- Wet openbare manifestaties
- Algemene wet bestuursrecht
- Motiveringsbeginsel Art. 3:46 tm 50 Awb

Deze artikelen geven de overheid de opdracht om alle besluiten die zij neemt te motiveren en te voorzien van de juiste wetgeving. Zo worden burgers beschermd tegen besluiten die op voorgevoel of vooringenomenheid genomen zijn.

- Proportionaliteitsbeginsel / evenredigheidsbeginsel Art. 3:4 lid 2 Awb
- Subsidiariteitsbeginsel wordt geborgd in Art. 3:4 lid 1/2 Awb

Bovenstaande twee artikelen zijn van toepassing als de gemeente overgaat op beperkingen en/of voorschriften.

Het subsidiariteitsbeginsel benoemt dat de overheid altijd voor de minst ingrijpende maatregel moet kiezen. Je mag dus niet zomaar de ME inzetten omdat iemand een muur bekladt. Je mag ook niet een demonstratie beëindigen omdat één iemand een steen gooit. De taak van de oov'er is dus om voor iedere specifieke situatie te bepalen met welke minst ingrijpende maatregel er ingegrepen kan worden.

Het proportionaliteitsbeginsel houdt in dat een besluit in proportie moet zijn met het beoogde resultaat van dat besluit. Zo kan er voor een bekladding geen boete van 100.000 euro opgelegd worden en kan je niet het waterkanon inzetten op iemand die aan het wildplassen is.



Vorige stap | Volgende stap

Handreiking complexe demonstraties

Stap 3: Uitvoeren van de beoordeling en communicatie

Terug

Handelingsperspectief

- Communiceer het besluit naar de organisator ofwel via een bevestiging (geen beperkingen) of een Wom brief (voorschriften/ beperkingen). Hierna is het verstandig om de ambtelijke voorbespreking op te starten.
- Informeer interne en externe partners die vanuit de verkenning relevant zijn gebleken. Enkele voorbeelden van relevante partners zijn: de ondernemersvereniging, (jeugd)boa's, jongerenwerkers, wijkregisseurs, kerkbestuur etc. Informeer en activeer vanuit een logistiek oogpunt eerst je partners die direct betrokken zijn in de voorbereiding. Partners die bijvoorbeeld alleen te maken krijgen met overlast vinden het fijn om vooraf geïnformeerd te worden maar hebben niet dezelfde prioriteit als een partner die ook in de operationele voorbereiding meedraait.

Bevoegdheden

Gemeente:

- Verstuurt bevestiging of Wom-brief. Je bent bevoegd om in dit stadium te beperken als de demonstratie op basis van een van de drie beperkingsgronden niet gefaciliteerd kan worden. Dit moet dan gebeuren aan de hand van het motiveringsbeginsel. De demonstrerende partij moet dus weten waarom de gemeente beperkingen oplegt. Dit mag niet via een lijst van vooraf opgestelde standaardbeperkingen.

Politie:

- Heeft geen directe beslisbevoegdheid. De politie bereidt zich wel operationeel voor om de demonstratie te faciliteren aan de hand van de verkenningen van zowel de politie als de gemeente. Een goede samenwerking en informatiedeling zijn in deze fase dan ook essentieel.

OM:

- Heeft in de regel geen bevoegdheid in deze fase.

Rolverdeling

Gemeente

- Stel en verstuur in het geval van beperkende maatregelen een Wom-brief op met motivering, contactgegevens en bezwaarprocedure.
- Informeer oov collega's, communicatie, boa's, gebiedsmanagers en lokale partners.
- Activeer relevante lokale partners (bijv. religieuze instellingen, ondernemers, plaatselijke sportverenigingen).

Politie

- Maak een inzetplan aan de hand van de opgehaalde context van de gemeente en de eigen risicoanalyse. Aan de hand van die informatie kunnen specialistische teams, zoals de verbindingseenheid, ME, politie te paard op de hoogte worden gebracht.

OM

- Heeft in de regel geen rol in deze fase.

Praktische checklist voor Wom-brief

- Wat moet er in een Wom-beschikking staan? – Demonstratierecht.nl



Vorige stap

Volgende stap

Handreiking complexe demonstraties

Stap 4: Voorbereiden en houden van het ambtelijk vooroverleg

Terug

Handelingsperspectief

- Gezamenlijk strategieoverleg: werk scenario's uit (best-case, most likely, worst case).
- Spreek verwachtingen en tolerantiegrenzen uit; maak casus specifieke beleidsuitgangspunten.
- Bereid documenten voor: beleidsuitgangspunten, tolerantiegrenzen, concept scenario's.

Bevoegdheden

Deelnemers aan het ambtelijke vooroverleg nemen geen formele bestuurlijke besluiten en zijn hiertoe ook niet bevoegd. Wel werken zij de besluiten die aan de leden van de driehoek worden voorgelegd, uit.

Wanneer documenten in het ambtelijke vooroverleg duidelijk zijn afgebakend en zodanig zijn opgesteld dat de ambtelijke ondersteuning van alle drie de partners zich erin kan vinden, vergemakkelijkt dit de besluitvorming in de bestuurlijke driehoek. Daarmee heeft de ambtelijke driehoek wel indirect invloed.

Rolverdeling

Gemeente

- Leid het overleg, neem het voortouw in het opstellen van beleidsuitgangspunten en tolerantiegrenzen. Belangrijk is wel dat je deze in overleg opstelt. Bereid daarnaast de bestuurlijke maatregelen voor.
- Zorg voor een strakke afbakening van kantelpunten in de demonstratie en de daarbij horende besliscriteria en bespreek deze met de ambtelijke ondersteuning van politie en OM.

Politie

- Presenteer operationele scenario's, inzetopties en manier van optreden richting demonstranten aan de hand van de beleidsuitgangspunten.
- Geef aan wat praktisch uitvoerbaar is en waar operationele grenzen liggen (al dan niet nadat is opgeschaald naar een uitgebreidere politieaanpak).

OM

- Wordt betrokken bij het uitwerken van scenario's met daarin het eventuele strafrechtelijk optreden.

Voor de ambtelijke driehoeksleden:

- Zorg dat je plannen, scenario's en documenten zorgvuldig bespreekt en daarin ook verwachtingen en de gewenste aanpak verduidelijkt. Mocht het zich voordoen dat er verschillend tegen de aanpak wordt aangekeken, is het belangrijk deze verschillen in het overleg te expliciteren en te overbruggen (of als opties voor te leggen aan de driehoek)
- Richt je daarbij op het creëren van draagvlak, zodat tijdens de demonstratie wordt gewerkt volgens een gezamenlijk, door alle partners gedragen plan.

"In de driehoek merk je dat de partners elkaar inmiddels goed weten te lezen en aan te voelen: wat is voor jou belangrijk, wat is voor mij belangrijk? En waar het kan, komen ze er eigenlijk altijd wel uit, vaak door concessies te doen. Het gaat dan om het spanningsveld tussen de openbare orde, waar de burgemeester over gaat, de strafrechtelijke orde van de officier van justitie en de handhaafbaarheid door de politie."

Documenten om klaar te hebben

- Casus specifieke beleidsuitgangspunten;
- Tolerantiegrenzen (met eventueel concrete voorbeelden);
- Concept Wom-brief;
- Concept noodbevel/noodverordening.



Vorige stap | Volgende stap

Handreiking complexe demonstraties

Stap 5: Bestuurlijke driehoek en formele besluitvorming

Terug

Handelingsperspectief

- Bestuurlijke besluitvorming: burgemeester en officier van justitie nemen formele besluiten op basis van ambtelijke input.
- Afstemmen van externe communicatie en persstrategie.

Bevoegdheden

Burgemeester:

- Formele bevoegdheid tot het opleggen van voorschriften, aanwijzingen en, in uitzonderlijke gevallen en strikt gemotiveerd, noodbevel of noodverordening.

Politiechef:

- Bepaalt operationele inzet, overlegt binnen de driehoek wanneer er een beroep wordt gedaan op specialistische teams. Ook wordt de inzet van bepaalde middelen zoals honden, waterkanon, videosurveillanceauto's et cetera besproken.

Hoofdofficier van Justitie:

- Verantwoordelijk voor de opsporing en vervolging van strafbare feiten.

Rolverdeling

Gemeente/Burgemeester

- Is eindverantwoordelijk voor de genomen besluiten; ondertekent de Wom brief en heeft bevoegdheden voor meer bestuurlijke maatregelen, zoals het instellen van cameratoezicht of het aanwijzen van een veiligheidsrisicogebied. De afdeling communicatie communiceert (eventuele) besluiten via de bestaande kanalen en OOV communiceert rechtstreeks aan de organisator.

Politie

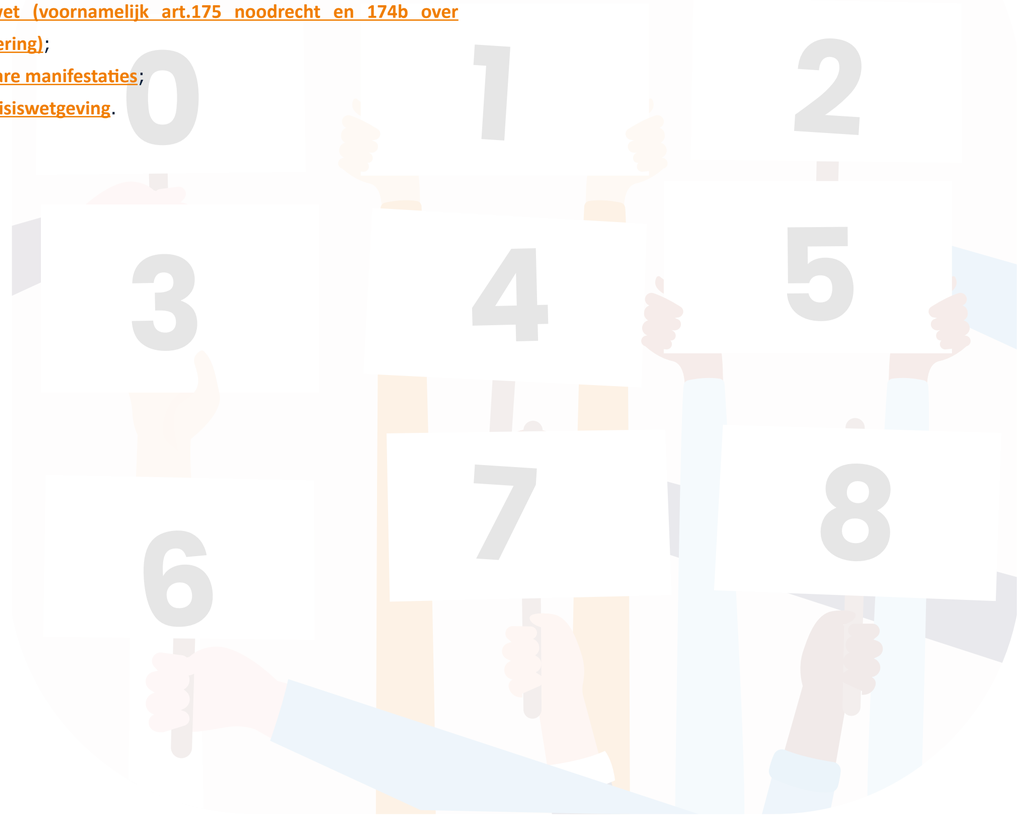
- Deelt signalen en bevindingen die door de politie zijn verzameld. Presenteert het concept van de politie-inzet en geeft daarbij aan welke speciale eenheden gebruikt kunnen worden tijdens de demonstratie.

OM

- Is verantwoordelijk voor de opsporing en vervolging van strafbare feiten

Belangrijkste wetten

- Gemeentewet (voornamelijk art.175 noodrecht en 174b over spoedfouillering);
- Wet openbare manifestaties;
- Nood- en crisiswetgeving.



Vorige stap

Volgende stap

Handreiking complexe demonstraties

Stap 6: Uitvoeren van de demonstratie

Terug

Handelingsperspectief

- Online en offline monitoring van de demonstratie;
- Handhaven van afspraken en voorschriften;
- Bijsturen op basis van scenario's;
- Communicatie met organisator en publiek onderhouden.

Bevoegdheden

Burgemeester

- Kan aanwijzingen geven en, als aan wettelijke criteria is voldaan, een noodbevel afgeven. Bij concrete dreiging van wapenbezit en/of gebruik (hieronder valt ook zwaar vuurwerk) kan een spoed veiligheidsrisicogebied afgegeven worden. Daarbij hoort ook een (spoed)last tot fouilleren, afgegeven door de officier van justitie op basis van Art. 174 van de gemeentewet.

Politiechef

- Faciliteert/begeleidt de demonstratie(s). Handhaaft de openbare orde en veiligheid binnen de wettelijke kaders en bevoegdheden, bijvoorbeeld door aan te houden bij strafbare feiten en middelen in te zetten zoals is afgesproken in de driehoek. Doet dit aan de hand van de vooraf opgestelde beleidsuitgangspunten en tolerantiegrenzen.

OM

- Is verantwoordelijk voor de opsporing en vervolging van strafbare feiten.

Rolverdeling

Gemeente

- Behoudt de bestuurlijke regie; communiceert in deze fase de mogelijke wijzigingen of aanwijzingen van de demonstratie aan de demonstranten. Overlegt met de hoofdofficier over mogelijke beperkingen die een 'last' met zich meedragen.

Politie

- Voert operationele taken uit. Het faciliteren en begeleiden van de demonstratie, afzettingen/verkeersmaatregelen bij spontane blokkades of onvoorziene verkeershinder, coördinatie met hulpdiensten en de handhaving van voorschriften.

OM

- Staat in nauw contact met de politie voor beoordeling van mogelijke strafbare uitingen en/of gedragingen en over eventuele aanhoudingen.

Operationele aandachtspunten

- Definieer concrete kantelmomenten waarop er direct ingegrepen wordt. (Bijv. daadwerkelijke blokkade van hulpdiensten, belaging van agenten, specifieke leuzen).
- Verzorg korte lijnen tussen burgemeester, politiechef en OM, structureel en incidenteel. Dit kan door het alvast inplannen van (digitale) driehoek bijeenkomsten op de dag van de demonstraties door regelmatig situatierapportages aan de driehoeksleden aan te bieden (via de mail of Signal).

"Wij als politie zijn heel erg gebaat bij heldere en duidelijke beleidsuitgangspunten en tolerantiegrenzen, zo is er vanuit ons een eenduidige visie op hoe wij een demonstratie moeten begeleiden en is er minder ruimte voor eigen interpretatie".



Vorige stap | Volgende stap

Handreiking complexe demonstraties

Stap 7: Handelen en bevoegdheden tijdens bijzondere situaties

Terug

Handelingsperspectief

- Snel en juridisch houdbaar handelen; prioriteit faciliteren, veiligheid en continuïteit hulpdiensten.
- Beslissingen altijd motiveren en registreren.

Bevoegdheden

Burgemeester:

- Is eindverantwoordelijk voor het opschalen of afschalen van maatregelen. Het uitvaardigen van aanwijzingen of, bij strikte wettelijke grondslag, noodmaatregelen, behoort tot de bevoegdheden van een burgermeester.
- Noodmaatregelen die een burgermeester kan uitvoeren zijn bijvoorbeeld het invoeren van een (spoed)veiligheidsrisicogebied, het afgeven van een noodbevel of het beëindigen van een demonstratie.

Politiechef:

- Handhaaft en treedt op volgens de vooraf opgestelde scenario's, beleidsuitgangspunten en tolerantiegrenzen.
- Houdt personen aan bij het plegen van strafbare feiten, doet dit in overleg met het OM.

OM:

- Verantwoordelijk voor de opsporing en vervolging van strafbare feiten
- Staat in nauw contact met de politie voor de beoordeling van mogelijke strafbare uitingen en/of gedragingen en over eventuele aanhoudingen.

Juridische vereisten

- Alle maatregelen moeten voldoen aan **noodzakelijkheid, subsidiariteit en proportionaliteit;** zorg voor duidelijke motivering en registratie.

Bescherming onder de Wom

- Een vreedzame demonstratie wordt door de Wom beschermd. Dit betekent dat zolang de groep (of het merendeel daarvan) zich vreedzaam gedraagt dat zij niet strafbaar vervolgd mag worden, ook al doet de groep dingen die als choquerend ervaren kunnen worden. Ook kleine vergrijpen tijdens een demonstratie zijn strafbaar, denk hierbij aan het lopen over de openbare weg, geluidsoverlast, het kort blokkeren van het verkeer of het schrijven van teksten op muren of de straat. Dit soort vergrijpen wordt echter via jurisprudentie getolereerd en in de regel nooit vervolgd.

Als het merendeel van de groep wel overgaat tot het plegen van wanordelijkheden (dit betekent dus dat de gehele demonstratie zich hierop gaat richten, niet een paar demonstranten) wordt de betoging niet meer gezien als vreedzaam. En verliest daarmee de grondwettelijke bescherming.

Handreiking complexe demonstraties

Stap 8: Evaluatie en nazorg

Terug

Handelingsperspectief

- Gezamenlijke evaluatie met gemeente, politie, OM en waar mogelijk ook een aparte evaluatie met organisator en lokale partners.
- Evalueer de voorbereiding, besluitvorming, uitvoering, communicatie, subsidiariteit en proportionaliteit.

Bevoegdheden

Geen formele bevoegdheden; wel verantwoordelijkheid voor beleidsaanpassing en implementatie van leerpunten.

Rolverdeling

Gemeente

- Organiseer evaluatie, documenteer leerpunten, pas indien nodig lokaal beleid en procedures aan.

Politie

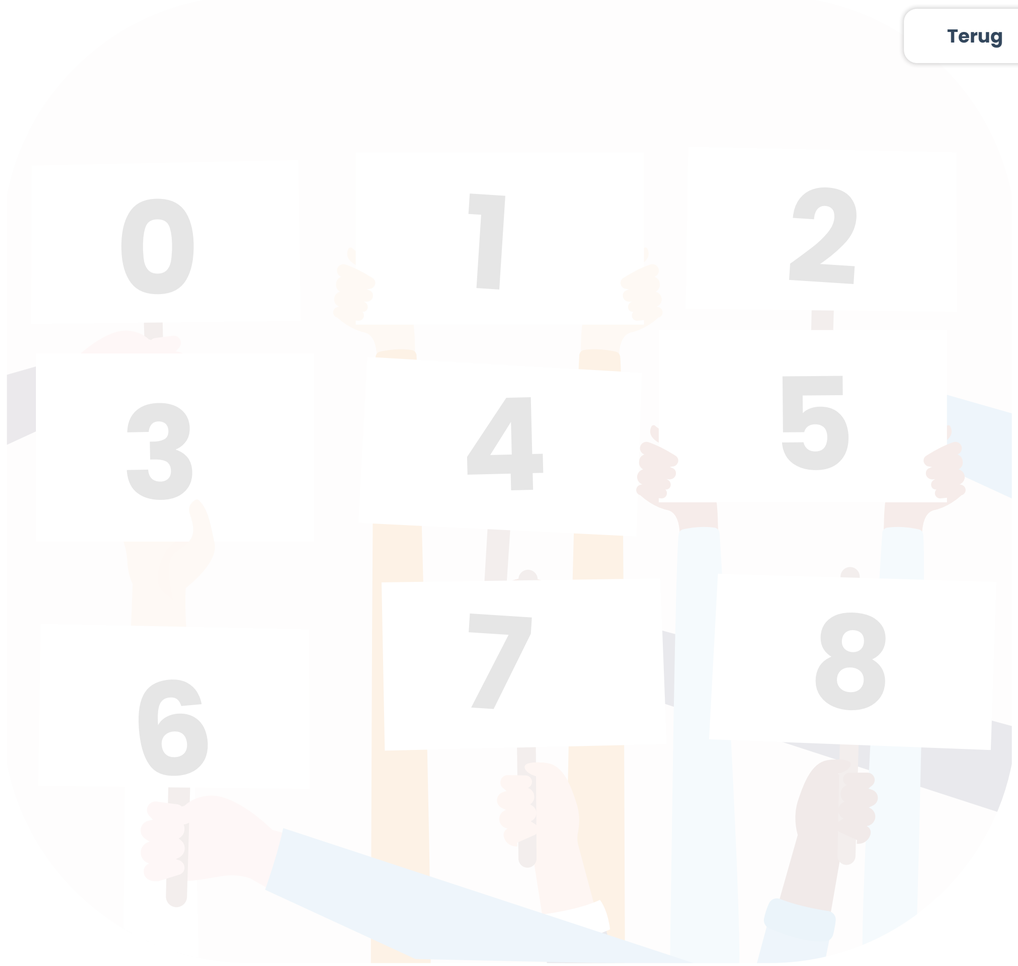
- Evalueer inzet, informatiepositie en operationele beslissingen.

OM

- Evalueer strafrechtelijk optreden en samenwerking met politie.

Gewenste output van evaluatie

- Actielijst met concrete verbeterpunten.
- Aangepaste beleidsuitgangspunten en tolerantiegrenzen waar nodig.
- Communicatie en trainingspunten voor betrokken teams.
- Verbetering van de samenwerking van de driehoek voor en tijdens complexe demonstraties.



Vorige stap

Volgende stap