

Handelingsperspectief openbare orde en veiligheid en demonstraties n.a.v. conflict Israël-Palestijnse Gebieden Versie 11 oktober 2023

0. Toelichting en aanleiding

Het is voorstelbaar dat het conflict in Israël en de Palestijnse Gebieden kan leiden tot (spontane) demonstraties in Nederland of vraagstukken met betrekking tot het beschermen en handhaven van de openbare orde.

Dit handelingsperspectief is opgesteld met als doel om zoveel mogelijk escalatie te voorkomen en tegelijkertijd een eenduidig overheidsoptreden te bevorderen. Ook met het oog op een mogelijke doorwerking van lokaal handelen naar andere delen van het land. Het handelingsperspectief bevat hoofdpunten van bestaande kaders en verwijzingen daarnaar. Ook worden de bijzonderheden benoemd die in de context van dit specifieke conflict en potentiële cascade-effecten daarvan, aandacht behoeven. Dit handelingsperspectief kan als input worden gebruikt door de bevoegde gezagen in de lokale driehoek.

1. Algemene uitgangspunten

In het te voeren overheidsbeleid staat de effectiviteit van de handhaving rond de acties centraal. De strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde en de (bestuurlijke) handhaving van de openbare orde gaan daarbij hand in hand. Bij eventueel overheidsoptreden worden de beginselen van proportionaliteit, subsidiariteit en rechtmatigheid in acht genomen. Er moet een afweging worden gemaakt van de mate van inbreuk op de veiligheid en openbare orde en de rechtsorde, en de gevolgen van het politieoptreden daartegen.

2. Versterken lokale verbinding en beperken maatschappelijke onrust

Veel burgemeesters zoeken in een vroegtijdig stadium de verbinding met lokale bevolkingsgroepen op. Het is van groot belang om dit actief te blijven doen om zo snel lokale spanningen te kunnen onderkennen en hierover samen in gesprek te gaan.

Bij (dreigende) onrust kunnen lokale en landelijke partners worden bijgestaan met advies en ondersteuning vanuit het Ondersteuningsnetwerk maatschappelijke onrust (omo@minbzk.nl). Desgewenst kunnen experts uit praktijk en wetenschap helpen bij concrete vragen en casus. Meer kennis en ondersteuning op het gebied van demonstraties, maatschappelijke onrust en desinformatie staat op www.maatschappelijkestabiliteit.nl.

3. Openbare orde

De politie is alert op aanwijzingen waaruit kan blijken dat de openbare orde verstoord wordt. Hierbij zijn diverse scenario's en omstandigheden mogelijk, zoals:

- Gekende evenementen of bijeenkomsten waarbij er kans bestaat dat doelgroepen elkaar treffen (al dan niet wegens nabijheid van bepaalde objecten).
- Risicomomenten waarbij (vooraf) bekend kan zijn dat personen elkaar opzoeken. Hierdoor kan er "momentum" ontstaan voor spontane demonstraties of vergeldingsacties tegen personen of objecten (zoals rondom voetbalwedstrijden, na religieuze bijeenkomsten of op bepaalde feestdagen).
- Om escalatie en grootschalige inzet te voorkomen, is het belangrijk om zogenaamde triggerevents of relatief kleine incidenten als zodanig snel te herkennen en daarop te acteren. Dit vergt een scherpe blik en bekendheid met de problematiek. Ook kunnen in de lokale driehoek nadere afspraken gemaakt worden in de prioritering van politie-inzet hierop.

4. Demonstraties

Het is mogelijk dat het conflict in Israël en de Palestijnse Gebieden leidt tot demonstraties in Nederland. Deze situatie kan het lokaal gezag voor moeilijke afwegingen stellen. Bijvoorbeeld met betrekking tot het stellen van voorschriften of beperkingen, of het beëindigen van een demonstratie binnen het kader van de Wet Openbare manifestaties (Wom). Een ondersteunend instrument is de handreiking 'Demonstreren Bijkans heilig' van de gemeente Amsterdam, die te vinden is via www.maatschappelijkestabiliteit.nl. Door de ministeries van BZK en JenV wordt verkend hoe gemeenten op korte termijn kunnen worden ondersteund in de omgang met

demonstraties in deze specifieke situatie. Ook treft u hieronder, voor zover nog niet bekend, algemene informatie over het demonstratierecht.

4.1 Algemene informatie demonstratierecht

De uitoefening van het recht tot vergadering en betoging (artikel 9 Grondwet) moet in de basis worden gefaciliteerd. Onder de voorwaarde dat dit binnen de kaders van geldende wet- en regelgeving plaatsvindt (demonstreren mag, behoudens ieders verantwoordelijkheid voor de wet). De beoordeling van demonstraties en besluitvorming over de facilitering en bestuurlijke handhaving is een bevoegdheid die ligt bij de burgemeester. Dit kan eventueel in afstemming plaatsvinden met de driehoek.

Of er sprake is van een demonstratie, is aan het lokaal gezag om te beoordelen. Niet alle bijeenkomsten vallen onder de bescherming van het demonstratierecht. Om van een demonstratie te kunnen spreken, moet deze in de eerste plaats vreedzaam zijn. Daarnaast moet het gaan om een gezamenlijke meningsuiting. Als dit naar de achtergrond verdwijnt, doordat de samenkomst bijvoorbeeld het karakter krijgt van een dwangmiddel, is geen sprake meer van een demonstratie.

De bescherming van gezondheid, verkeersveiligheid en het voorkomen van wanordelijkheden (conform artikel 2 Wom) bieden de wettelijke grondslagen voor een eventuele beperking of een verbod van een demonstratie. Ook onaangekondigde demonstraties worden in beginsel toegestaan. Een beperking of aanwijzing betekent bijvoorbeeld dat men op een andere, veilige locatie de gelegenheid krijgt om te demonstreren.

Het is mogelijk dat er bij een (onaangekondigde) demonstratie vrees is voor ernstige wanordelijkheden of het daadwerkelijk plaatsvinden daarvan (of andere gronden voor beperkingen op basis van de Wet openbare manifestaties). Dit kan een reden zijn om:

- o De demonstratie middels een aanwijzing te verplaatsen naar een meer geschikte locatie/tijdstip (o.g.v. art 6 Wom).
- o De demonstratie te beëindigen en deelnemers op te roepen uiteen te gaan. (o.g.v. art 7 Wom)
- o Tegen individuen op te treden op grond van de Wom (art 11) nadat een demonstratie is beëindigd of wanneer demonstranten zich niet houden aan de aanwijzing zich te verplaatsen. Tegen groepen kunnen de noodbevoegdheden van de burgemeester worden ingezet. Dit kan bijvoorbeeld een noodbevel zijn met daarin bevel om zich uit het grondgebied van de gemeente te verwijderen of het verbod het grondgebied te betreden. Het niet opvolgen van een dergelijk bevel is een strafbaar feit (misdrijf, 184 sr).

5. Uitingen

Uitingen die zichtbaar zijn in het publieke domein, kunnen een verscheidenheid aan vormen hebben. Niet altijd is vooraf een inschatting te maken of een uitging strafbaar of ongewenst is. Een vlag van een terroristische organisatie is een uiting van de terroristische ideologie van die organisatie. Indien een dergelijke vlag wordt getoond tijdens een demonstratie, dan wordt die terroristische ideologie in het openbaar uitgedragen. De politie en het Openbaar Ministerie maken in elke afzonderlijke zaak een afweging.

Om signalen van radicalisering richting terrorisme beter te onderkennen, is voor veiligheidspartners en lokale professionals dit voorjaar een symbolenbank met rechts-extremistische en rechts-terroristische symbolen opgesteld. Juist omdat deze extremistische en terroristische boodschappen vaak verpakt worden in *memes* en «grappen» zijn ze niet altijd direct op juiste waarde te schatten. Deze digitale symbolenbank helpt professionals die in hun werk te maken krijgen met rechts-extremistische symboliek, te ondersteunen bij hun taakuitoefening. Zie voor meer informatie: www.symbolenbank.nl

5.1 Strafrecht¹

Inzet van het strafrecht is een ultimum remedium. Met name in het geval van demonstraties vraagt de toepassing van strafvorderlijke bevoegdheden een zorgvuldige afweging waarin maatwerk centraal staat. Dit uitgangspunt geldt ook indien er sprake is van uitingen of handelingen die als verstorend, verontrustend, shockerend of kwetsend worden beschouwd. Een

¹ De passage "Strafrecht" is integraal aangeleverd door het Openbaar Ministerie

verdenking van een strafbaar feit is mogelijk aan de orde bij - bijvoorbeeld - het tonen van vlaggen of het doen van uitingen. Het is niet mogelijk om vooraf al een oordeel over de strafbaarheid te geven. Die beoordeling is in alle gevallen namelijk afhankelijk van de context en omstandigheden van het geval. Binnen het OM wordt gebruik gemaakt een interne handreiking zodat in concrete gevallen tot een snelle strafvorderlijke beslissing kan worden gekomen en tegelijkertijd eenduidige landelijke besluitvorming kan worden geborgd. Deze handreiking is vertrouwelijk gedeeld met de politie. Om juist in deze situaties tot een snelle strafvorderlijke beslissing door het OM te komen is altijd een officier van justitie beschikbaar.

Colofon

Dit product is tot stand gekomen in samenwerking tussen de NCTV, gemeente Utrecht, gemeente Amsterdam, gemeente Rotterdam, het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de politie en het Openbaar Ministerie.

Eindredactie en beheer: NCTV.

Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid
Nationaal Crisiscentrum (NCC), telefoonnummer +31 70 751 5151
E-mailadres ncc@nctv.minjenv.nl