

Beleidsregel demonstratierecht 2025

Inleiding

Het betogingsrecht is een belangrijk grondrecht en een van de fundamenteën van de democratische rechtsstaat. Historisch gezien heeft de uitoefening van het demonstratierecht mensen in staat gesteld allerlei kwesties te agenderen en mensenrechten op te eisen en zo bijgedragen aan maatschappelijke verandering.¹

Jaarlijks vinden er in Haarlem tientallen betogingen plaats om aandacht te vestigen op een grote diversiteit aan onderwerpen. Om helderheid te bieden aan de Haarlemse samenleving over hoe met demonstraties wordt omgegaan zijn gemeentelijke beleidsregels vastgesteld. Deze beleidsregel geeft invulling aan de wijze waarop gebruik wordt gemaakt van de bevoegdheid van de burgemeester op grond van de Wet openbare manifestaties om voorschriften en beperkingen op te leggen aan demonstraties. Hierbij wordt aangetekend dat deze beleidsregel als richtlijn gehanteerd wordt door de burgemeester bij het gebruik van zijn bevoegdheden. Dit neemt niet weg dat hij, indien de situatie daar om vraagt, van de beleidsregel kan afwijken ter bescherming van de belangen genoemd in de Wet openbare manifestaties en artikel 9 van de Grondwet.

1. Grondwettelijke demonstratievrijheid

Het belangrijkste uitgangspunt van deze beleidsregel is dat demonstreren een grondrecht betreft dat grondwettelijke en verdragsrechtelijke bescherming geniet. Uit de Grondwet, het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens en de Wet openbare manifestaties vloeit voort dat de demonstratievrijheid dient te worden beschermd door de overheid. De ruimte voor de overheid om beperkingen te stellen is daarom beperkt. De overheid moet het recht op betoging niet alleen waarborgen, maar zich ook onthouden van het nemen van indirecte maatregelen die de uitoefening van dat recht onredelijk beperken. Op de overheid rust een positieve verplichting om een demonstratie zoveel mogelijk te beschermen. De verdragsstaat is verplicht om preventieve en geschikte maatregelen te nemen teneinde het vreedzame verloop van een demonstratie en de veiligheid van burgers te beschermen. Dit is een inspanningsverplichting en geen resultaatverplichting. De verdragsstaat heeft een grote beoordelingsvrijheid om te bepalen welke maatregelen redelijk en geschikt zijn.

2. De Wet openbare manifestaties

In artikel 9 van de Grondwet, waarin de vrijheid van vergadering en betoging is verankerd, is bepaald dat de wet regels kan stellen ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden. Deze regels zijn opgenomen in de Wet openbare manifestaties (Wom). In de Wom is een helder onderscheid aangebracht in de bevoegdheden die toegekend zijn aan de gemeenteraad en aan de burgemeester. De raad kan regels stellen over de verplichting om betoging te melden bij de burgemeester. Deze regels zijn opgenomen in artikel 2.3 van de APV. Hierin is onder meer bepaald dat een betoging ten minste 48 uur van te voren moet worden gemeld bij de burgemeester. Vervolgens is het aan de burgemeester om naar aanleiding van deze melding voorschriften en beperkingen te stellen. Bij het stellen van voorschriften en beperkingen is het uitgangspunt dat de betoging mogelijk wordt gemaakt door de overheid. Daarbij geldt dat betogers in beginsel het recht hebben om zelf het tijdstip, de plaats en de vorm van hun manifestatie te kiezen.

In een uitzonderlijk geval is de burgemeester op grond van artikel 5 van de Wom bevoegd een demonstratie te verbieden. Dit is alleen mogelijk bij een dwingende noodzaak ter bescherming van de belangen uit artikel 2 van de Wom (bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden). Vanwege de grondwettelijk beschermde vrijheid van demonstratie moet van deze bevoegdheid uiterst terughoudend gebruik worden gemaakt. In Haarlem is nog nooit een demonstratie verboden.

Op grond van artikel 6 is de burgemeester tijdens de betoging bevoegd om aanwijzingen te geven aan de betogers. Ook hiervan wordt terughoudend gebruik gemaakt omdat bij de meeste demonstraties hier geen reden voor bestaat omdat demonstraties in de regel vreedzaam en ordelijk verlopen.

Ook staat in de Wom de bevoegdheid om een demonstratie te beëindigen. Alle bevoegdheden van de burgemeester in de Wom kunnen slechts worden aangewend ter bescherming van de gezondheid, in

1) *Demonstratierecht onder druk*, Amnesty International, blz 9 en 11.

het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden. De burgemeester mag geen voorschrift, beperking of verbod geven ten aanzien van de inhoud van de uitingen die tijdens de demonstratie kenbaar worden gemaakt vanwege het preventief censuurverbod.

3. Aanmelding betoging

Voor het houden van een betoging is gelet op de grondwettelijke bescherming geen vergunning vereist. Indien de demonstratie plaats vindt op een openbare plaats, dient wel een melding gedaan worden aan de burgemeester. Deze melding dient 48 uur voordat de betoging plaatsvindt te worden gedaan aan de burgemeester. In deze melding dienen de volgende gegevens vermeld:

- naam en adres van degene die de betoging houdt;
- het doel van de betoging;
- de datum waarop de betoging wordt gehouden en het tijdstip van aanvang en van beëindiging;
- de plaats en, voor zover van toepassing, de route en de plaats van beëindiging;
- voor zover van toepassing, de wijze van samenstelling; en maatregelen die degene die de betoging houdt zal treffen om een regelmatig verloop te bevorderen.

In paragraaf 7 wordt ingegaan op welke wordt omgegaan met niet aangemelde demonstraties.

4. Voorbereiding

Naar aanleiding van de melding kan contact worden gezocht met de organisatie (indien de aard en omvang van de demonstratie hierom vraagt) om meer informatie over de demonstratie in te winnen. Vervolgens wordt samen met de politie een risico analyse gemaakt om te bepalen welke voorwaarden aan de betoging moeten worden opgelegd en welke voorbereidingen getroffen moeten worden om de demonstratie in goede banen te leiden. Bij deze risico analyse wordt gekeken naar:

- Organisatie
- Aard van de demonstratie
- Locatie van de demonstratie
- Voldoende voorbereidingstijd
- Doelgroep: wie worden verwacht, welke andere groeperingen sluiten aan, verwachte omvang van demonstratie
- Ervaringen elders en in verleden met organisator en/of doelgroep
- Aanzuigende werking van andere groeperingen (tegengeluid)
- Inzet gemeente en politie: nodig, en zo ja waar en wanneer?

Als de demonstratie aanleiding geeft om extra voorbereidingen te treffen dan wordt door de gemeente een draaiboek opgesteld. Hierin wordt beschreven wat de aard en inhoud van de demonstratie is en wordt een risico-inschatting gemaakt. Verder worden alle maatregelen van de organisatie, gemeente en politie omschreven en wordt er aan de hand van de verwachtingen een aantal scenario's beschreven met daaraan gekoppeld een handelingskader.

De burgemeester dient iedere betoging op zijn eigen merites te beoordelen. Per individueel geval wordt, op basis van alle beschikbare informatie bepaald welke voorschriften en beperkingen nodig zijn. Uitgangspunt hierbij is dat het recht op betoging wordt gerespecteerd en zoveel mogelijk wordt beschermd. Een ander belangrijk uitgangspunt is dat een demonstratie mag plaats vinden binnen gezichts- en geluidsafstand van het object waartegen zij zich richt. Demonstranten hebben het recht om zelf het tijdstip, de plaats en de vorm van hun manifestatie te bepalen.² Echter, dit is geen absoluut recht. Het recht om te demonstreren kan worden beperkt op grond van de beperkingsgronden in artikel 9 van de Grondwet en artikel 2 van de WOM: in het belang van het verkeer, ter bescherming van de gezondheid en om wanordelijkheden te voorkomen en te bestrijden. In bijlage 1 van deze beleidsregels staan een aantal voorzienbare voorschriften opgenomen die als voorschrift en/of beperking aan een organisatie kunnen worden opgelegd.

5. Inzet politie en handhaving

De inzet van politie en handhaving wordt voorafgaand aan de demonstratie afgestemd tussen de politie en de gemeente. Op basis van de risicoanalyse wordt ook afgestemd met het openbaar ministerie. Ook worden er beleidsuitgangspunten en tolerantiegrenzen (voorbeeld in bijlage 2) opgesteld. Deze beleidsuitgangspunten en tolerantiegrenzen zijn door het bevoegd gezag opgestelde handvatten voor de politie om op te kunnen treden tijdens een demonstratie. Deze beleids- en tolerantiegrenzen worden in de driehoek vastgesteld. De inzet van de politie is onder andere afhankelijk van de aard van de demonstratie,

2) EHRM 7 februari 2017, ECLI:CE:ECHR:2017:0207JUD005781809, appl.nr. 57818/09 e.a. (Lashmankin e.a./Rusland), par. 405 en 426.

locatie, tijdstip en ervaringen uit het verleden. Dit is per demonstratie verschillend. Uitgangspunt is hierbij ook dat het recht op betoging zoveel mogelijk wordt beschermd als redelijkerwijs kan worden verwacht van de overheid. Alleen in een uitzonderlijk geval kan een demonstratie verboden worden. De vrees voor wanordelijkheden moet dan dermate ernstig zijn, zodat niet kan worden volstaan met een lichtere maatregel dan een verbod. Het uitgangspunt van de burgemeester is dat demonstraties in beginsel doorgang kunnen vinden.

In het geval dat de politie tijdens een demonstratie moet optreden, bijvoorbeeld ingeval van wanordelijkheden of omdat men zich niet aan de voorschriften of beperkingen houdt, dan gebeurt dit altijd eerst na overleg met en op gezag van de burgemeester. Alleen in geval van onverwijlde spoed, waarbij de tijd ontbreekt om eerst contact op te nemen met de burgemeester, kan de politie bij overtreding van beperkingen of voorschriften de situatie ter plaatse beoordelen en direct op grond van artikel 11 WOM optreden. Indien de politie overgaat tot aanhoudingen, dan geschiedt dit op gezag van de Officier van Justitie.

6. Afstemming en besluiten tijdens de demonstratie

De organisator van een betoging is primair verantwoordelijk voor het ordelijk verloop daarvan. De voorwaarden die worden gesteld richten zich dan ook grotendeels tot de organisator. Politie heeft dan ook nauw contact met de organisator over de gang van zaken tijdens de demonstratie. Als er zaken niet goed gaan spreken zij de organisator hierop aan.

Op basis van de WOM kan de burgemeester ook tijdens de demonstratie aanwijzingen geven aan de demonstranten of zelfs de demonstratie voortijdig beëindigen als hiertoe dwingende noodzaak bestaat ter bescherming van de belangen in artikel 2 van de WOM (bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden). Als zo'n situatie zich dreigt voor te doen, neemt een gemeentebestuurder contact op met de burgemeester.

De burgemeester kan op basis van de informatie besluiten om extra aanwijzingen aan de demonstranten te geven. Deze extra aanwijzingen worden daarna zo spoedig mogelijk op de dan meest effectieve wijze aan de demonstranten kenbaar gemaakt. Als verdere inzet van politie nodig is of als het gewenst is tot aanhoudingen over te gaan, dan gebeurt dit in afstemming met de driehoek.

In zeer uitzonderlijke gevallen kan de burgemeester besluiten om de demonstratie te beëindigen. Voor het beëindigen van een demonstratie geldt dezelfde werkwijze als voor het geven van een aanwijzing.

7. Niet gemelde, of verboden demonstratie

Het komt voor dat een demonstratie niet, of niet tijdig wordt gemeld bij de burgemeester.

In zo'n geval is het uitgangspunt punt dat ook dergelijke demonstraties mogelijk worden gemaakt. Van dit uitgangspunt wordt afgeweken als er een dwingende noodzaak is om deze demonstratie te beëindigen in het belang van de doelcriteria in artikel 2 van de WOM (bescherming van gezondheid, verkeer en bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden).

Als een demonstratie expliciet is verboden en toch dreigt plaats te vinden, zal de burgemeester in overleg met politie en (eventueel het OM) een besluit nemen over de te nemen stappen die ertoe moeten leiden dat de demonstratie zo spoedig mogelijk wordt beëindigd. Indien nodig kan hiertoe een noodbevel worden ingezet.

8. Vervolg

Na afloop van demonstratie kan op verzoek van één van de leden van de driehoek een evaluatie worden gehouden met de politie, gemeente en indien nodig met de organisatie.

9. Publicatie

De beleidsregels demonstratierecht zijn beleidsregels als bedoeld in artikel 4:81 van de Algemene wet bestuursrecht en vloeien voort uit de bevoegdheid van de burgemeester als bedoeld in artikel 5, 6 en 7 van de WOM. De beleidsregel wordt gepubliceerd in het Gemeenteblad en op de website. Ze treden de dag na publicatie in werking.

Vastgesteld, dd. 19 augustus 2025

*De burgemeester van Haarlem,
drs. J. Wienen*

Bijlage 1: voorschriften en beperkingen

Uitgangspunt van het demonstratierecht is dat iedere betoging op zijn eigen merites dient te worden beoordeeld. Daarom wordt per betoging beoordeeld welke voorschriften en beperkingen nodig zijn. Hieronder volgt een niet-limitatieve opsomming van voorschriften en beperkingen die kunnen worden gesteld:

- Uw betoging vindt plaats aan/op(locatie) van uur tot uur;
- U dient zich strikt te houden aan de volgende route: Buiten deze aangewezen route is het niet toegestaan om te betogen. Buiten deze aangewezen locatie is het niet toegestaan om te betogen;
- Het volgen van bezoekers van is niet toegestaan;
- Voetgangers worden zo min mogelijk gehinderd, noch mag uw betoging gevaar of onnodige hinder opleveren voor het verkeer;
- Het is verboden om gebouwen, wegen en/ of kruisingen of splitsingen te blokkeren;
- Na afloop van de demonstratie dient u de locatie waar u gedemonstreerd heeft, schoon achter te laten. Weggeworpen flyers of enig ander drukwerk dat door u is verspreid dient te worden opgeruimd;
- Het gebruik van geluidsversterkende apparatuur is alleen toegestaan voor het ondersteunen van de uit te dragen van de boodschap, het aanspreken van de deelnemers van uw betoging en ten behoeve van het ordelijk verloop van de manifestatie.
- Het volume van de geluidsversterkende apparatuur mag niet zodanig zijn dat dit onnodige hinder of overlast veroorzaakt. Indien het geluid te hard staat zal dit op aangeven van de politie en/of teruggebracht moeten worden naar een aanvaardbaar niveau;
- Het is de deelnemers niet toegestaan om tijdens de demonstratie dan wel voorafgaand daaraan of na beëindiging hiervan zich op de openbare weg te bevinden met gezichtsbedekking (capuchon, bivakmuts, sjaal, e.d.) waarop het vaststellen van de identiteit van de betrokkenen door middel van gezichtsherkenning wordt belemmerd of belet;
- Het is niet toegestaan om wapens, fakkels, kettingen, sloten, ijzerwaar, pijpen, lijm of andere voorwerpen die als wapen of als middel om te blokkeren dan wel vast te ketenen gebruikt kunnen worden voorhanden te hebben;
- Het verbranden van voorwerpen of stoffen, zoals bijvoorbeeld hout, oliën, kaarsen, fakkels of vuurwerk is niet toegestaan;
- Alle aanwijzingen en bevelen gegeven door of namens de politie en/of handhaving moet u direct opvolgen;

Bijlage 2: Beleidsuitgangspunten en tolerantiegrenzen

Het overheidsoptreden is erop gericht om een demonstratie veilig te laten verlopen en te voorkomen dat het verkeer ernstig wordt gehinderd of er sprake is van wanordelijkheden of gevaar voor de gezondheid. Per demonstratie wordt beoordeeld of en welke beleids- en tolerantiegrenzen nodig zijn. Beleids- en tolerantiegrenzen geven richting aan dit doel, en hebben als doelstelling een eenduidig optreden van het OM, de politie en de gemeente te bewerkstelligen.

Beleidsuitgangspunten

- We bieden ruimte aan de rechten genoemd in artikel 7 (vrijheid van meningsuiting) en artikel 9 (recht tot vergadering en betoging) van de Grondwet.
- We zijn neutraal in ons handelen (conform artikel 1 - Allen die zich in Nederland bevinden, worden in gelijke gevallen gelijk behandeld).
- We eerbiedigen het demonstratierecht en kanaliseren emoties, zo beperken we de impact op openbare orde en veiligheid.
- We streven naar een veilig en ordelijk verloop van de protestmars en de demonstratieve blokkade.
- We handhaven de openbare orde, de rechtsorde en verkeersveiligheid. Bij verstoring richt ons optreden zich op zo spoedig mogelijk herstel.
- We treden op bij overtreding van wet- en regelgeving. Enige verkeershinder wordt geaccepteerd.
- We staan voor een eenduidig en professioneel politieoptreden;
- Het politieoptreden is gericht op de-escaleren. Incidenten worden 'klein gehouden' door direct aanspreken en, wanneer nodig, optreden. Waar mogelijk wordt hierbij aan de achterkant opgetreden waarbij bij het plegen van meer dan geringe strafbare feiten op een later tijdstip dan het pleegmoment tot aanhouding van de verdachte(n) wordt overgaan.
- Het noodzakelijk politieoptreden wordt gekenmerkt door een zorgvuldige afweging van de mate van inbreuk op de rechtsorde en de consequenties van het politieoptreden tegen deze inbreuk. Er vindt afstemming plaats met de burgemeester over een besluit tot optreden.
- In geval van geringe strafbare feiten is het optreden in de eerste plaats gericht op beëindiging van het strafbare feit, indien mogelijk middels verwijdering van ordeverstoorers ter plaatse.
- Bij meer dan geringe strafbare feiten, zoals geweldsdelicten, uitingsdelicten of vernielingen, is het optreden van de politie primair gericht op aanhouding. Indien nodig, kan de politie ook in deze situatie op een later tijdstip dan het pleegmoment tot aanhouding van de verdachte(n) overgaan, in overleg met de Officier van Justitie.

Tolerantiegrenzen

Zowel de politie als handhaving zijn het gezicht van de Nederlandse overheid. Geef ruimte aan emoties, toon begrip en empathie, incasseer daar waar nodig is hetgeen tegen je gezegd wordt. Als uitgangspunt wordt het onderstaande niet getolereerd.

- Het (grootschalig) plegen van wanordelijkheden voorafgaand aan, tijdens en na afloop van een demonstratie.
- Het belemmeren van de politie of andere hulpverlenende instanties in de uitoefening van hun publieke taak alsmede het belemmeren van de aanwezige media, beveiligers en verkeersregelaars.
- Het in gevaar brengen van het verkeer.
- Het publiekelijk creëren of uitlokken van gevaar.
- Het (openlijk) uitlokken van geweld tegen personen of goederen.
- Het direct in gevaar brengen van personen of goederen.
- Het dreigen met of daadwerkelijk gebruik van geweld tegen personen met een publieke taak. Denk aan bijzondere- en buitengewone opsporingsambtenaren, beveiligers en verkeersregelaars.
- Het bezit of gebruik van slag-, stoot- en andere wapens (overtreden van de Wet wapens en munitie).
- Het afsteken van vuurwerk.
- Het voeren van wapens, fakkels of voorwerpen die als wapen gebruikt kunnen worden.
- Het dragen van gezicht bedekkende kleding of kledingstukken die het doel hebben om herkenning te voorkomen (bivakmutsen, helmen, sjaals, enzovoort. Als dit aan de orde is wordt dit afgestemd met de driehoek).
- Het aanwezig zijn van meerdere personen of groepen waarbij het mogelijk is dat ze tegengestelde belangen hebben en waarbij de vrees voor verstoringen van de openbare orde of gewelddadigheden bestaat. Het optreden richt zich in dit geval primair op het beschermen van personen.
- Het gebruikmaken van drones door particulieren.