Onderzoeksrapportage kennisgevingstermijn demonstraties

Gemeente Utrecht

Colofon:

Datum:

18 september 2023

Opdrachtgever:

Gemeente Utrecht
Anita van Wijnbergen & Anne Burghout
a.van.wijnbergen@utrecht.nl | anne.burghout@utrecht.nl

Onderzoekers:

Sabine van Zuydam
sabine@necker.nl

Christan Schut
christan@necker.nl

Cato Rademaker
cato@necker.nl

Samenvatting

In de gemeenteraad van Utrecht leven vragen over de mogelijke drempelverhogende werking van de kennisgeving bij demonstraties en in het bijzonder de termijn daarvoor. In dit onderzoek staat daarom de volgende vraag centraal:

In welke mate werken de kennisgevingstermijn, de wijze waarop de demonstraties aangekondigd moeten worden en de informatie die de gemeente vraagt aan de organisator, drempelverhogend of afschrikwekkend voor het aankondigen van een demonstratie?

Juridisch kader en proces kennisgeving Utrecht

Het recht om te demonsteren is een fundamenteel recht dat is vastgelegd in de Nederlandse Grondwet (Gw), het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) en de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (UVRM). Het beperken van het demonstratierecht kan alleen op grond van de beperkingsgrondslagen uit artikel 9 tweede lid van de Grondwet en moet voldoen aan de eisen die het EVRM stelt aan het beperken van het demonstratierecht.

Uit de grondwet volgt daarnaast dat de formele wetgever bevoegdheden om beperkingen op te leggen mag delegeren aan lagere organen. Dat is in de Wet openbare manifestaties (Wom) gebeurd. Op grond van deze wet komen de burgemeester verschillende beperkende bevoegdheden toe.

Om de gemeente in staat te stellen het recht tot betoging te beschermen en te faciliteren, en om maatregelen te (kunnen) nemen die nodig zijn ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer of ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden (de drie beperkingsgrondslagen), wordt van organisatoren een kennisgeving gevraagd. Ook dit is geregeld in de Wom. Aan gemeenteraden behoort vervolgens de bevoegdheid om in een verordening regels te stellen voor welke vergaderingen en betogingen op openbare plaatsen een kennisgeving gedaan moet worden, evenals binnen welke termijn die kennisgeving gedaan dient te worden, de daarbij aan te leveren gegevens en het verstrekken van de ontvangstbevestiging. Deze nadere regels worden vastgelegd in de Algemene Plaatselijke Verordening (APV).

Die kennisgeving dienen organisatoren van demonstraties in Utrecht digitaal in, via een kennisgevingsformulier, minimaal 24 uur voorafgaand aan de demonstratie. Op basis van de informatie uit dat formulier maakt de gemeente een inschatting van de risico's die kunnen spelen en afhankelijk daarvan vindt er een gesprek plaats met organisatoren. Eventuele voorschriften of beperkingen - of indien dat aan de orde zou zijn een verbod - worden vervolgens in Utrecht vastgelegd in een Wom-brief.

Secundaire analyse administratieve data demonstraties: Minimaal 48 uur van tevoren een kennisgeving indienen is de praktijk

Uit de analyse van de beschikbare administratieve data volgt dat in het overgrote deel van de kennisgevingen, de kennisgeving 48 uur of langer van tevoren wordt gedaan. Tussen 2020 en 2022 gold dat voor 92,4% van de demonstraties waarvoor de kennisgevingsduur bekend was. Verder is de kennisgeving van 6,2% van de demonstraties tussen de 24 uur en 48 uur van tevoren ingediend en is de kennisgeving in deze periode slechts voor 1,4% van de demonstraties korter dan 24 uur van tevoren ontvangen. De complexiteit van de demonstratie in de zin van dat er een route wordt gelopen of juist op één plek wordt gebleven, lijkt hierbij niet uit te maken. Wel zien we dat bij een grotere complexiteit in termen van een groot aantal verwachte deelnemers, de demonstratie net vaker 48 uur of langer van tevoren wordt aangekondigd, dan bij demonstraties met minder deelnemers.

Van mei 2021 tot en met april 2022 heeft de gemeente een pilot uitgevoerd, waarbij de kennisgevingstermijn tijdelijk is verruimd van 24 uur naar 48 uur. Het doel van deze pilot was om inzichtelijk te maken of en hoe het verruimen van de termijn bijdraagt aan het faciliteren van een ordelijk en veilig verloop van demonstraties. De secundaire analyse van de administratieve data over kennisgevingen laat zien dat het aandeel organisatoren dat 48 uur of langer van tevoren een kennisgeving deed (nog) groter werd. Dat bleef ook na afloop van de pilot zo: in 2022 werd 95% van de kennisgevingen 48 uur of langer van tevoren gedaan.

Ervaringen van organisatoren met de kennisgeving in Utrecht: overwegend positief met een aantal kanttekeningen

Via een vragenlijst onder organisatoren die in de periode 2020 tot en met 2022 een kennisgeving hebben gedaan bij de gemeente Utrecht en verdiepende interviews, is de ervaring van organisatoren met het kennisgevingsproces in beeld gebracht. Deze vragenlijst is door 38 van de 221 aangeschreven organisatoren ingevuld, waarvan we er 16 verdiepend hebben kunnen interviewen.

Die ervaring met de kennisgevingstermijn, het proces van kennisgeving en de gevraagde informatie, is overwegend positief. Zo is er waardering voor het contact met de ambtelijke organisatie en vindt het merendeel dat de gemeente duidelijk communiceert over het organiseren van demonstraties, dat het kennisgevingsformulier begrijpelijk is en makkelijk in te vullen. Datzelfde geldt voor de Wom-brief. Ook voor de reden van het indienen van een kennisgeving is begrip. Organistoren zijn daarentegen verdeeld over of de gemeente precies genoeg informatie heeft gevraagd of teveel, evenals over de mate waarin de gemeente Utrecht voldoende meedenkt in het faciliteren van demonstraties. Of de termijn 24 uur of 48 uur zou moeten zijn, is een thema dat beperkt leeft bij organistoren die hebben deelgenomen aan het onderzoek. Het is ook niet het geval dat een 48 uur - bijvoorbeeld tijdens de pilotperiode - hen ervan weerhield te demonstreren.

Daar waar men kritisch is op de kennisgevingstermijn of het -proces, gaat het over de door hen ervaren onduidelijkheid over wat te doen in het geval zij een spontane demonstratie willen organiseren. Bij de organisatoren die deelnamen aan het onderzoek zit een zeker plichtsbesef om een demonstratie binnen de wettelijke regels te organiseren. Wat 'het goed doen' is bij een spontane demonstratie, die niet 24 of 48 uur van tevoren bekend is, is hen onbekend. Verder geven organistoren mee dat de toon op de

website streng en dwingend overkomt, wat zij niet in lijn vinden met het uitgangspunt dat de gemeente het demonstratierecht dient te faciliteren. Voor een deel van hen komt het op de website ook op hen over als een vorm van toestemming vragen, terwijl dat niet aan de orde is. De wens bestaat dan ook dat de website van de gemeente duidelijk is over zowel de plichten als rechten van een demonstrant.

Tot slot valt op dat de ervaring van ervaren organisatoren van demonstraties regelmatig verschilt van die van onervaren organisatoren.[1] Zo is zichtbaar in de antwoorden van organisatoren op vragen over de mate waarin elementen van het kennisgevingsproces drempelverhogend werken om te demonsteren, dat ervaren organisatoren beter dan onervaren organisatoren lijken te weten hoe algemeen geldende voorschriften te duiden zijn of wat er bedoeld wordt in de Wom-brief. Daar staat tegenover dat onervaren organisatoren het kennisgevingsproces vaker behulpzaam achten en zij ook een andere (grotere) behoefte lijken te hebben in het meedenken vanuit de gemeente dan ervaren organisatoren.

Conclusies

In dit onderzoek stond de vraag centraal in welke mate de kennisgevingstermijn, de wijze waarop de demonstraties aangekondigd moeten worden en de informatie die de gemeente vraagt aan de organisator, drempelverhogend of afschrikwekkend werken voor het aankondigen van een demonstratie.

Op basis van de secundaire analyse van gegevens over de kennisgevingsduur, de resultaten van de vragenlijst onder organisatoren en de verdiepende telefonische interviews met deze organisatoren, concluderen we dat de exacte termijn van de kennisgeving - binnen het redelijke - niet zozeer als een drempelverhogend thema wordt ervaren. Daarbij ontstaat met het doen van een kennisgeving altijd een zekere drempel, omdat het extra regelwerk en organisatie met zich meebrengt. Dit wordt door het overgrote deel van de invullers ook niet bezwaarlijk gevonden. Zij geven aan het logisch te vinden dat een kennisgeving nodig is voor de gemeente om de demonstratie te kunnen faciliteren. Wel zijn er andere elementen in het kennisgevingsproces die als (onnodig) drempelverhogend worden ervaren. Dat raakt met name aan de communicatie en de toon ervan via de website.

Er zijn een vijftal conclusies te trekken over de kennisgevingstermijn, de kennisgevingsprocedure en de informatie die de gemeente vraagt aan organisatoren die willen demonstreren:

> **Conclusie 1.** Veruit de meeste organisatoren dienen 48 uur of langer van tevoren de kennisgeving in.
>
> **Conclusie 2.** De kennisgevingstermijn als zodanig is voor organisatoren niet een relevant thema, waar het gaat om eventueel ervaren drempels bij het organiseren van een demonstratie. De ervaren onduidelijkheid over wat te doen in het geval van een spontane demonstratie is dat wel.

[1] Ervaren organisatoren zijn in dit onderzoek organisatoren die in de periode 2020-2022 vijf keer of vaker in Utrecht een kennisgeving hebben gedaan. Onervaren organisatoren zijn organisatoren die dat in deze periode minder dan vijf keer deden.

Conclusie 3. Organisatoren ervaren de communicatie vanuit de gemeente over het organiseren van demonstraties als duidelijk en vinden het kennisgevingsformulier begrijpelijk en makkelijk in te vullen. Het persoonlijke contact wordt gewaardeerd.

Conclusie 4. De toon van de informatie over demonstraties op de website van de gemeente wordt als (te) star en dwingend ervaren en niet passend bij het uitgangspunt dat een gemeente het demonstratierecht dient te faciliteren.

Conclusie 5. Ervaren en onervaren organisatoren kijken anders naar de kennisgevingsprocedure en hebben daarin verschillende behoeften en verwachtingen.

Inhoudsopgave

Colofon: 2

Samenvatting 3

1. Een onderzoek naar de kennisgeving bij demonstraties 8

1.1. Aanleiding 8

1.2. Doelstellingen 8

1.3. Onderzoeksvraag 9

1.4. Onderzoeksverantwoording 9

2. Juridisch kader & proces kennisgeving 12

2.1. Demonstratierecht als fundamenteel recht 13

2.2. Beperken van het demonstratierecht 14

2.3. De kennisgeving 15

2.4. Werkproces voor kennisgevingen in de gemeente Utrecht 17

3. Kennisgevingsduur in context 23

3.1. Demonstratiepraktijk in Utrecht in cijfers 23

3.2. Kennisgevingsduur nader geanalyseerd 24

4. Ervaringen organisatoren 28

4.1. Kennisgevingsduur 29

4.2. Ervaringen met het proces van een kennisgeving 32

4.3. De Wom-brief 37

5. Conclusies 39

Bijlage 1. Geïnterviewden 42

1. Een onderzoek naar de kennisgeving bij demonstraties

1.1. Aanleiding

Op 6 oktober 2022 ligt in de gemeenteraad van Utrecht het voorstel voor om de APV partieel te herzien. Een van de voorgestelde wijzigingen betreft het verruimen van de kennisgevingstermijn van 24 uur naar 48 uur. Uit een pilot van de gemeente en de evaluatie daarvan, was gebleken dat een kennisgevingstermijn van 48 uur bijdraagt aan een ordelijk en veilig verloop van demonstraties.[2] Zo hebben de gemeente en politie meer tijd om een risico-inventarisatie te maken, afspraken te maken met de organisator van de demonstratie en bijvoorbeeld omwonenden te informeren of verkeersregelaars in te zetten. In de gemeenteraad leefden echter vragen over de mogelijk drempelverhogende werking van de kennisgeving. De burgemeester heeft daarop toegezegd een onderzoek te starten of de termijn en de wijze waarop de kennisgeving moet plaatsvinden al dan niet beperkend werken om te demonstreren.[3]

Om te onderzoeken in hoeverre de kennisgevingstermijn en de manier waarop kennis gegeven dient te worden van een demonstratie beperkend werkt, is het zaak om zowel de gegevens die beschikbaar zijn over demonstraties in Utrecht te betrekken, als de ervaring van organisatoren van demonstraties zelf. Het gaat dan om zowel hun ervaring met de duur van de termijn als de communicatie van de gemeente in dit proces.

1.2. Doelstellingen

Om recht te doen aan de bovenstaande overwegingen, is voor dit onderzoek de volgende doelstelling geformuleerd:

- Het in beeld brengen van de ervaring van organisatoren van demonstraties met de kennisgeving aan de gemeente, in het bijzonder de termijn, de wijze waarop kennisgeving gedaan kan worden en de communicatie vanuit de gemeente over en in reactie op de kennisgeving;
- Om conclusies te kunnen trekken over het effect ervan op de ervaren ruimte om demonstraties te organiseren.

[2] Gemeente Utrecht (2022). *Evaluatie Kennisgevingstermijn demonstraties in gemeente Utrecht.*
[3] *Dijksma, S.* (4 april 2023). *Uitstelbericht moties en toezeggingen demonstraties en kraken, kenmerk: 1110894.*

1.3. Onderzoeksvraag

Op basis van de doelstelling is de volgende centrale onderzoeksvraag opgesteld:

In welke mate werken de kennisgevingstermijn, de wijze waarop de demonstraties aangekondigd moeten worden en de informatie die de gemeente vraagt aan de organisator, drempelverhogend of afschrikwekkend voor het aankondigen van een demonstratie?

De centrale onderzoeksvraag is uitgewerkt in de volgende deelvragen, geclusterd naar thema:

Juridisch kader & proces kennisgeving

1. Wat zijn de juridische kaders omtrent het aankondigen van een demonstratie en het stellen van een kennisgevingstermijn?
2. Hoe is het proces van het doen van een kennisgeving in de gemeente Utrecht ingericht?

Kwantitatieve effecten

3. Wat is de praktijk wat betreft de termijn van het doen van een kennisgeving door organisatoren van demonstraties en welke verschillen zitten daarin naar type organisatoren en demonstraties?
4. Welke cijfermatige verbanden zijn er te vinden tussen de kennisgevingstermijn en de daadwerkelijke aankondiging als we kijken naar verschillende typen organisatoren van demonstraties (denk aan: ervaring met kennisgeving of de omvang van de demonstratie)?

Kwalitatieve effecten

5. Wat is de ervaring van organisatoren van demonstraties met de kennisgevingstermijn, de wijze waarop gevraagd wordt demonstraties aan te kondigen en de informatie die de gemeente vraagt aan de organisator?
6. Hebben organisatoren van demonstraties de verruiming van de kennisgevingstermijn als drempelverhogend of afschrikwekkend ervaren?
7. Zijn er organisaties die hebben afgezien van de kennisgeving van een demonstratie of van de demonstratie zelf vanwege de verruiming van de kennisgevingstermijn en waarom hebben zij dat gedaan?

1.4. Onderzoeksverantwoording

Om de hoofd- en deelvragen van dit onderzoek te beantwoorden, is gebruikgemaakt van documentstudie, oriënterende interviews met experts op het gebied van demonstratierecht en de ambtelijke organisatie, een vragenlijst onder organisatoren en verdiepende interviews met een aantal van deze organisatoren.

Documentstudie & oriënterende interviews

De documentstudie bestond uit twee delen. Enerzijds ging het om het in kaart brengen van het lokaal beleid en de inrichting van het kennisgevingsproces binnen de gemeente Utrecht, anderzijds was deze gericht op de juridische kaders die van belang zijn voor de kennisgeving en het stellen van een termijn.

Voor de verdere oriëntatie op de inrichting van de kennisgeving en de relevante juridische kaders, hebben we gesproken met mr. Willem Jebbink (als advocaat gespecialiseerd in de vrijheid van meningsuiting en het demonstratierecht) en mr. dr. Berend Roorda (Rijksuniversiteit Groningen, gespecialiseerd in het demonstratierecht). Verder spraken we met ambtenaren van de gemeente Utrecht die betrokken zijn bij de kennisgeving.

Secundaire analyse administratieve data kennisgevingsduur demonstraties

Er is een secundaire analyse gemaakt van de administratieve data beschikbaar bij de gemeente Utrecht over de daadwerkelijke kennisgevingsduur van demonstraties die zijn gemeld tussen januari 2020 en december 2022. Hierbij is gekeken naar het aantal uur voorafgaand aan de demonstratie dat de kennisgeving is gedaan, in hoeverre het een organisator betrof die vaker demonstreerde in Utrecht, het geschatte aantal deelnemers aan de demonstratie en – waar mogelijk – of het een statische of dynamische demonstratie was. Verder is geanalyseerd in hoeverre de kennisgevingsduur in de pilotperiode (tussen mei 2020 en mei 2021), toen de kennisgevingstermijn was gesteld op 48 uur, verschilde van de kennisgevingsduur buiten de pilotperiode.

Digitale vragenlijst & verdiepende interviews

Via een digitale vragenlijst zijn de organisatoren die in 2021 en 2022 in Utrecht een kennisgeving hebben gedaan van een demonstratie, benaderd om (anoniem) hun ervaringen te delen. Daartoe heeft de gemeente een uitnodiging via e-mail – en later een tweetal reminders - aan 221 unieke organisatoren verstuurd, met daarin een link naar de vragenlijst bij ons (Necker). De anonimiteit van invullers is gewaarborgd doordat we niet over de contactgegevens van organisatoren beschikken en de data uit de vragenlijst enkel bij ons berusten. Er kan dus geen koppeling worden gemaakt tussen de gebruikte e-mailadressen voor de uitnodiging en de respons.

Organisatoren konden tussen 14 juni 2023 en 4 juli 2023 hun ervaringen delen. 38 organisatoren (17%) hebben van deze gelegenheid gebruikgemaakt. Ten opzichte van de gemiddelde respons op brede enquêtes onder inwoners, is deze respons procentueel relatief hoog. Dit past bij de verwachting dat demonstranten in de regel betrokken inwoners zijn.

Vergeleken met de gegevens die bekend zijn over alle demonstraties die in 2020 tot en met 2023 in Utrecht zijn georganiseerd, hebben relatief veel invullers hun kennisgeving korter dan 48 uur van tevoren ingediend (22% ten opzichte van 8%) en zijn het relatief veel invullers die vaker dan één keer een demonstratie in Utrecht hebben georganiseerd (76% ten opzichte van 26%). Hierbij dienen we er rekening mee te houden dat bij dit aantal invullers één invuller meer of minder procentueel veel verschil maakt.

Van de 38 organisatoren die de vragenlijst hebben ingevuld, gaven 19 aan nader in gesprek te willen. Uiteindelijk hebben we 16 organisatoren daadwerkelijk verdiepend kunnen spreken. Aanvullend is met

een vertegenwoordiger van Amnesty International (afdeling Utrecht) gesproken om de opgehaalde ervaringen van organisatoren te duiden en te verdiepen.

Tot slot is er bijzondere aandacht besteed aan het waar mogelijk in beeld krijgen van potentiële organisatoren van demonstraties in Utrecht die daar vanwege de kennisgevingstermijn of de communicatie daarover door de gemeente, van hebben afgezien. Vanzelfsprekend is hier geen overzicht van beschikbaar. We hebben daarom gebruikgemaakt van een ‘sneeuwbalmethode’ door in de vragenlijst de vraag toe te voegen of organisatoren of iemand die zij kenden in 2021 of 2022 een demonstratie hebben willen organiseren, maar daarvan hebben afgezien. Acht invullers gaven aan dat dit het geval was en drie van hen gaven toestemming om contact met hen op te nemen. Aanvullend is via Amnesty International verkend of we in contact konden komen met organisatoren die hebben afgezien van een demonstratie. Deze inspanningen hebben niet geresulteerd in het kunnen vinden van organisatoren die daadwerkelijk hebben afgezien van demonstreren vanwege de kennisgeving. In gesprek met organisatoren brengen zij echter naar voren dat ze zich kunnen voorstellen dat deze mensen er zijn, maar ze kennen bijna nooit iemand bij wie dit het geval is. In twee gevallen gaven organisatoren wel aan iemand te kennen, maar zagen zij geen mogelijkheid om de onderzoekers met hen in contact te brengen.

De verschillende onderzoeksgegevens zijn verwerkt in een conceptrapportage. Deze is op 1 september 2023 gedeeld met de opdrachtgever voor feitelijk wederhoor. Deze reactie is verwerkt in deze definitieve rapportage die tot slot op 18 september 2023 is opgeleverd.

2. Juridisch kader & proces kennisgeving

De eerste deelvragen in dit onderzoek gaan over de relevante juridische kaders en het kennisgevingsproces in de gemeente Utrecht. In dit hoofdstuk beantwoorden we dan ook de volgende deelvragen:

1. *Wat zijn de juridische kaders omtrent het aankondigen van een demonstratie en het stellen van een kennisgevingstermijn?*
2. *Hoe is het proces van het doen van een kennisgeving in de gemeente Utrecht ingericht?*

Het recht om te demonstreren is een fundamenteel recht dat is vastgelegd in de Nederlandse Grondwet (Gw), het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) en de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (UVRM). Het beperken van het demonstratierecht kan alleen op grond van de beperkingsgrondslagen uit artikel 9 tweede lid van de Grondwet en moet voldoen aan de eisen die het EVRM stelt aan het beperken van het demonstratierecht.

Uit de grondwet volgt daarnaast dat de formele wetgever bevoegdheden om beperkingen op te leggen mag delegeren aan lagere organen. Dat is in de Wet openbare manifestaties (Wom) gebeurd. Op grond van deze wet komen de burgemeester verschillende beperkende bevoegdheden toe.

Om de gemeente in staat te stellen het recht tot betoging te beschermen en te faciliteren, en om te beoordelen of maatregelen nodig zijn ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer of ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden (de drie beperkingsgrondslagen), wordt van organisatoren een kennisgeving gevraagd. Ook dit is geregeld in de Wom. Aan gemeenteraden behoort vervolgens de bevoegdheid om in een verordening regels te stellen voor welke vergaderingen en betogingen op openbare plaatsen een kennisgeving gedaan moet worden, evenals binnen welke termijn die kennisgeving gedaan dient te worden, de daarbij aan te leveren gegevens en het verstrekken van de ontvangstbevestiging. Deze nadere regels worden vastgelegd in de Algemene Plaatselijke Verordening (APV).

Die kennisgeving dienen organisatoren van demonstraties in Utrecht minimaal 24 uur voorafgaand aan de demonstratie digitaal in, via een kennisgevingsformulier. Als een demonstratie in het weekend of op een maandag of feestdag wordt gehouden, vraagt de gemeente organisatoren om de kennisgeving van hun demonstratie op de laatste werkdag daaraan voorafgaand, voor 12:00 uur te doen. Op basis van de informatie uit het formulier maakt de gemeente een inschatting van de risico's die kunnen spelen en afhankelijk daarvan vindt er een gesprek plaats met de organisatoren. Eventuele voorschriften of beperkingen - of als dat aan de orde zou zijn een verbod - worden vervolgens vastgelegd in een Wom-brief.

2.1. Demonstratierecht als fundamenteel recht

2.1.1. EVRM: Recht op vreedzame vergadering en vrijheid van vereniging

Artikel 11 van het EVRM stelt dat een ieder 'het recht op vrijheid van vreedzame vergadering en op vrijheid van vereniging' heeft. Met opzet is het recht dan ook niet voorzien van een duidelijke afbakening of definiëring om een te beperkte interpretatie te voorkomen.[4] En: dit recht moet volgens het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) gelezen worden in het licht van het in artikel 10 van het EVRM geformuleerde recht op vrijheid van meningsuiting. Dat maakt dat de inhoud niets afdoet aan de bescherming van het recht op vrijheid van vreedzame vergadering en vereniging.[5]

In beginsel beschermt het EVRM de vrijheid van *vreedzame* vergadering. De term vreedzaam heeft in deze bepaling vooral betrekking op de intenties van de organisatie en deelnemers van de vergadering. Het gaat daarbij niet om de wijze waarop de vergadering uiteindelijk verloopt of de dreiging van ongeregeldheden buiten de organisatie om.[6]

Het Europese Hof heeft in zijn rechtspraak meermaals benadrukt het recht op vrijheid van vreedzame vergadering en vereniging als een van de fundamenten van een democratische samenleving te zien.[7] Het is niet voor niets dat de verdragsstaten van het EVRM de verplichting hebben om dit recht te verzekeren voor hun burgers. Dat wil zeggen: ze moeten het recht van vergadering en vereniging garanderen en zijn aanspreekbaar op de naleving daarvan.[8] Dit betekent dat overheden zich niet alleen terughoudend dienen op te stellen bij het opleggen van beperkingen op het recht om te demonstreren, maar dat zij zich ook moeten inspannen om het recht van demonstratie te beschermen.

2.1.2. Nederlandse Grondwet: Recht tot betoging

Waar het EVRM spreekt over vrijheid van vreedzame vergadering en vrijheid van vereniging, spreekt artikel 9 van de Nederlandse Grondwet over het recht tot vergadering en betoging. Een betoging is volgens de literatuur collectief, openbaar en bevat een meningsuiting, oftewel: bij een betoging gaat het om twee of meer personen op een openbare plaats die gevoelens of wensen uiten.[9] Onder het recht tot betoging vallen het organiseren en deelnemen aan betogingen. De organisatie van de betoging heeft het

[4] Roorda, B., Brouwer, J., & Schilder, J. (2021), *Antwoorden op recente demonstratie- en vergaderingsrechtelijke vraagstukken,* p.9.
[5] Roorda, B., Brouwer, J., & Schilder, J. (2021), *Antwoorden op recente demonstratie- en vergaderingsrechtelijke vraagstukken,* p.10.
[6] Roorda, B., Brouwer, J., & Schilder, J. (2021), *Antwoorden op recente demonstratie- en vergaderingsrechtelijke vraagstukken,* p.10/11.
[7] Swart, N. & Roorda, B. (2023), *De reikwijdte van het bijkans heilige demonstratierecht*, p.33.
[8] Roorda, B., Brouwer, J., & Schilder, J. (2021). Verbod om bij kennisgeving gegevens te verlangen over de inhoud. In B. Roorda, J. G. Brouwer, & A. E. Schilder (editors), *Antwoorden op recente demonstratie- en vergaderingsrechtelijke vraagstukken* (pp. 309-315). Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
[9] Roorda, B., Brouwer, J., & Schilder, J. (2021*), Antwoorden op recente demonstratie- en vergaderingsrechtelijke vraagstukken*, p.15.; Swart, N. & Roorda, B. (2023), *De reikwijdte van het bijkans heilige demonstratierecht*, p.37.

recht om zelf het tijdstip, de plaats, vorm en inhoud te bepalen, evenals de middelen waarmee de demonstranten hun mening uiten.[10]

2.2. Beperken van het demonstratierecht

2.2.1. Beperkingsgronden

Hoewel het recht om te demonstreren een fundamenteel recht is, is het recht niet onbegrensd. Artikel 9 eerste lid van de Grondwet wijst op ieders verantwoordelijkheid volgens de wet bij de uitoefening van het recht tot betoging. Daarmee stelt de wetgever duidelijk dat het demonstratierecht geen vrijbrief is voor het overtreden van wet- en regelgeving. De uitoefening van het demonstratierecht moet plaatsvinden binnen de kaders van de wet. Verder volgt uit dit artikel dat de formele wetgever de bevoegdheden om beperkingen op te leggen mag delegeren aan lagere organen. Dat is gebeurd in de Wet openbare manifestaties (Wom).

De Nederlandse Grondwet en de Wom geven drie beperkingsgronden voor het beperken van demonstraties: ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer of ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden. Al het beperkend handelen van overheden moet een grondslag hebben in ten minste een van deze beperkingsgronden. De inhoud van de betoging mag hierin geen rol spelen.[11]

Daarnaast moet beperkend optreden van overheden voldoen aan de eisen die het Europees recht stelt aan beperkend optreden. Het EVRM stelt allereest dat beperkend optreden moet zijn voorzien bij wet. Ook moet het beperkend optreden strekken ter voorkoming van wanordelijkheden of strafbare feiten, ter bescherming van de gezondheid of ter bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.

Tot slot moet de beperking noodzakelijk zijn in een democratische samenleving. Deze laatste vereiste is het belangrijkst, aldus de uitleg van het EHRM.[12]

2.2.2. Beperkende bevoegdheden

Op grond van de Wom komen de burgemeester verschillende beperkende bevoegdheden toe. Zo kan de burgemeester naar aanleiding van een kennisgeving voorschriften stellen, beperkingen opleggen of een verbod geven voor de betoging (artikel 5, Wom). De voorschriften of beperkingen kunnen bijvoorbeeld gaan over de te volgen route, de locatie van de demonstratie, de mee te voeren materialen of de gebruikte voertuigen. Daarnaast kan de burgemeester op grond van artikelen 6 en 7 van de Wom – alleen op grond van de drie criteria uit artikel 9 Gw – tijdens de demonstratie aanwijzingen geven aan deelnemers van de demonstratie en/of een demonstratie terstond beëindigen.

Daarnaast is er bij het opleggen van beperkingen of het stellen van voorschriften een zorgvuldige belangenafweging en motivatie nodig. Om daarin te kunnen voorzien is er in veel gevallen vooroverleg

[10] Swart, N. & Roorda, B. (2023), *De reikwijdte van het bijkans heilige demonstratierecht*, p.35.
[11] Loof, J., Barkhuysen, T., Gerards, J. (2007). *Grenzen aan de demonstratievrijheid: over de reikwijdte van het betogingsrecht*, p.16.
[12] Swart, N. & Roorda, B. (2023), *Beperkt de burgemeester de betogingsvrijheid te vergaand?,* p.1315.

tussen de gemeente en de organisator nodig.[13] Tijdens eventueel overleg voorafgaand aan de demonstratie kunnen de organisator en de gemeente, naast eventuele voorschriften of beperkingen, afspraken maken op basis van vrijwilligheid. Zo kan de gemeente bijvoorbeeld vragen om eigen verkeersregelaars in te zetten. Het moet voor de organisator echter duidelijk zijn dat het niet om een verplichting gaat en dat de vrijwillige afspraken geen onderdeel van de voorschriften of beperkingen zijn. Het neerleggen van een verantwoordelijkheid voor rust en veiligheid bij de organisatie van een demonstratie kan niet zo ver gaan dat het voor haar praktisch onmogelijk zou worden de demonstratie te organiseren, bijvoorbeeld omdat eisen onhaalbaar of onbetaalbaar zijn. Dat zou het grondwettelijk recht om te demonstreren oneigenlijk inperken.[14]

2.3. De kennisgeving

Doordat het recht om te demonstreren een vrijheidsrecht is, is er voor een demonstratie geen toestemming of vergunning nodig, maar kent de Wet openbare manifestaties (Wom) een systematiek van kennisgeving. De ratio achter deze systematiek is gemeenten in staat te stellen het recht tot betoging te beschermen en te faciliteren, en om de eventuele maatregelen te nemen die nodig zijn ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer of ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden. Door als organisator van een demonstratie een kennisgeving te doen bij de gemeente, is de gemeente op de hoogte van het voornemen tot demonstratie en kan gekeken worden wat er nodig is om de demonstratie ordelijk en veilig te laten verlopen. De manier waarop gemeenten het proces van kennisgeving inrichten, verschilt.

Gemeenteraden hebben op grond van artikel 4, eerste lid van de Wom de bevoegdheid tot het bij verordening stellen van regels voor welke vergaderingen en betogingen op openbare plaatsen een kennisgeving is vereist. Gemeenten nemen deze regels op in hun Algemene Plaatselijke Verordening (APV). Op grond van de Wom kunnen gemeenteraden daarbij ook regels stellen over de termijn waarop de kennisgeving gedaan moet worden, de gegevens die daarbij zijn aan te leveren en het verstrekken van de ontvangstbevestiging. Kortom, de gemeenteraad kan regels formuleren voor de te volgen procedure en de kennisgevingstermijn. De gemeenteraad kan in de verordening geen aanvullende gronden formuleren om betogingen te verbieden of te beperken.[15]

Algemene Plaatselijke Verordening gemeente Utrecht

Artikel 2.6 Kennisgeving openbare manifestaties op openbare plaatsen

1. Hij die het voornemen heeft op een openbare plaats een betoging, vergadering of samenkomst tot belijden van godsdienst of levensovertuiging te houden, geeft daarvan voor de openbare aankondiging en ten minste 24 uur voordat de betoging wordt gehouden, schriftelijk kennis aan de burgemeester.

[13] Loof, J., Barkhuysen, T., Gerards, J. (2007). *Grenzen aan de demonstratievrijheid: over de reikwijdte van het betogingsrecht*, p.17.
[14] Loof, J., Barkhuysen, T., Gerards, J. (2007*). Grenzen aan de demonstratievrijheid: over de reikwijdte van het betogingsrecht*, p.17.
[15] Loof, J., Barkhuysen, T., Gerards, J. (2007). *Grenzen aan de demonstratievrijheid: over de reikwijdte van het betogingsrecht*, p.15.

2. De kennisgeving bevat:

- *a) naam en adres van degene die de betoging, vergadering of samenkomst tot belijden van godsdienst of levensovertuiging houdt;*
- *b) het doel van de betoging, vergadering of samenkomst tot belijden van godsdienst of levensovertuiging;*
- *c) de datum waarop de betoging, vergadering of samenkomst tot belijden van godsdienst of levensovertuiging wordt gehouden en het tijdstip van aanvang en van beëindiging;*
- *d) de plaats en, voor zover van toepassing, de route en de plaats van beëindiging;*
- *e) voor zover van toepassing, de wijze van samenstelling;*
- *f) maatregelen die degene die de betoging houdt zal treffen om een regelmatig verloop te bevorderen.*

3. Hij die een kennisgeving doet, ontvangt daarvan een bewijs waarin het tijdstip van de kennisgeving, alsmede de eventueel door de burgemeester gestelde voorschriften zijn vermeld.

4. Indien het tijdstip van de openbare manifestatie valt op een vrijdag na 12.00 uur, een zaterdag, een zondag, een maandag of een algemeen erkende feestdag, wordt de kennisgeving gedaan uiterlijk om 12.00 uur van de werkdag die aan de dag van dat tijdstip vooraf gaat.

5. De burgemeester kan in bijzondere omstandigheden de in het eerste lid genoemde termijn verkorten en een mondelinge kennisgeving in behandeling nemen.

6. Van op vooraf bepaalde tijdstippen regelmatig terugkerende betogingen, vergaderingen of samenkomsten tot belijden van godsdienst of levensbeschouwing, kan, voordat deze voor de eerste keer worden gehouden, eenmalig schriftelijk kennis worden gegeven. De voorafgaande leden zijn van overeenkomstige toepassing.

De Wom laat gemeenten vrij in het stellen van een termijn voor de kennisgeving voorafgaand aan de demonstratie. De aanleiding van dit onderzoek is de pilot van de gemeente Utrecht waarin de kennisgevingstermijn is verruimd naar 48 uur. Roorda stelt in zijn proefschrift 'Het recht om te demonstreren' het volgende: "De wetgever gaat er blijkens de memorie van toelichting alsmede de overgangsbepaling van de Wet openbare manifestaties (artikel VI Wom) van uit dat gemeenten de kennisgevingtermijn zo kort mogelijk houden. Gedacht wordt aan een termijn van 24 of 48 uren."[16]

Organisatoren van demonstraties worden geïnformeerd over eventuele voorschriften of beperkingen - of een verbod mocht dat aan de orde zijn - via een zogenoemde Wom-beschikking. Ingevolge artikel 5, lid 4 van de Wom dient deze beschikking zo spoedig mogelijk bekend gemaakt te worden aan diegene die de kennisgeving heeft gedaan, zodat hij zich kan voorbereiden en deelnemers kunnen worden ingelicht.[17]

2.3.1. Gegevens over de inhoud

In het kennisgevingsproces vraagt de gemeente om verschillende gegevens van de organisator. Artikel 4, derde lid Wom stelt uitdrukkelijk dat er geen gegevens over de inhoud van de meningsuiting gevraagd mogen worden. Wel kan informatie over het doel of onderwerp van een betoging behulpzaam zijn om een inschatting te maken van de kans op mogelijke tegendemonstraties en de noodzaak tot politie-inzet voor handhaving van de openbare orde.[18] Er bestaat binnen het huidige wettelijke kader een

[16] Roorda, B. (2016). *Het recht om te demonstreren,* p.24.
[17] Loof, J., Barkhuysen, T., Gerards, J. (2007). *Grenzen aan de demonstratievrijheid: over de reikwijdte van het betogingsrecht*, p.17.
[18] Loof, J., Barkhuysen, T., Gerards, J. (2007). *Grenzen aan de demonstratievrijheid: over de reikwijdte van het betogingsrecht*, p.16.

spanningsveld tussen het verbod uit artikel 4 derde lid Wom om gegevens over de inhoud te vragen en de noodzaak om gegevens over het doel van de demonstratie te vragen. Deze twee zaken zijn niet altijd te onderscheiden. Roorda, Brouwer en Schilder hebben in hun onderzoek 'Antwoorden op recente demonstratie- en vergaderingsrechtelijke vraagstukken' uit 2021 dan ook geadviseerd om deze bepaling te schrappen om op die manier burgemeesters beter in staat te stellen om het demonstratierecht te beschermen en demonstraties te faciliteren.

2.3.2. Noodzaak van het doen van een kennisgeving

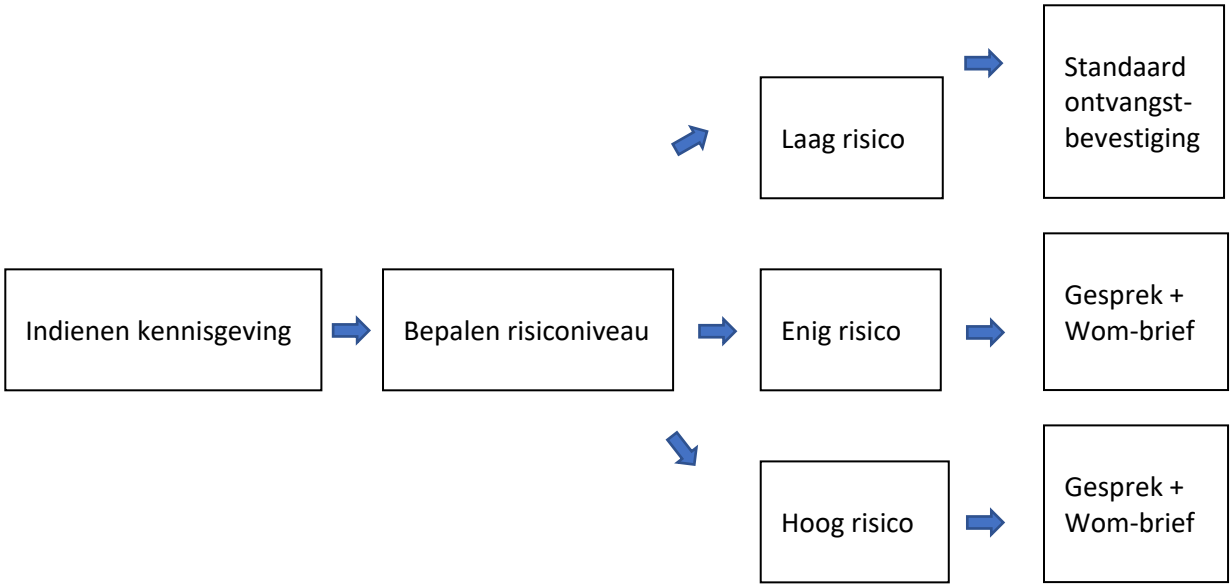
In artikel 7 van de Wom lijkt het doen van een kennisgeving een vereiste om te demonstreren en het niet doen hiervan de burgemeester een eigenstandige grondslag te geven om de demonstratie te beëindigen. Dit is echter niet het geval, zo blijkt bijvoorbeeld ook uit jurisprudentie. Het is immers artikel 2 van de Wom dat de kern vormt: alleen ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer of ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden kan het recht om te demonstreren worden beperkt. Een eventuele beëindiging door de burgemeester van een demonstratie zonder kennisgeving kan daardoor niet enkel op grond van het ontbreken van een kennisgeving worden gedaan, maar altijd dient een van de beperkingsgronden uit artikel 2 van de Wom (ook) in het geding te zijn.

Een ander punt is dat het door artikel 5 van de Wom waarin staat dat de burgemeester naar aanleiding van een kennisgeving voorschriften en beperkingen kan stellen of een verbod kan opleggen, kan lijken dat zonder een kennisgeving dit niet mogelijk is. Dat is echter niet het geval. Ook als een burgemeester via andere wegen dan via een kennisgeving ervan op de hoogte raakt dat een demonstratie op handen is, kan dat aanleiding geven tot het stellen van voorschriften en beperkingen of een verbod (mits natuurlijk een van de gronden uit artikel 2 van de Wom in het geding is).[19] In een dergelijke situatie vergt het tijdig bekend maken van de opgelegde voorschriften en beperkingen aan de demonstranten wel bijzondere aandacht.

2.4. Werkproces voor kennisgevingen in de gemeente Utrecht

Het kennisgevingsproces is in de gemeente Utrecht vastgelegd in de *Procesbeschrijving demonstraties* en is onder te verdelen in 4 stappen: 1) het indienen van de kennisgeving, 2) het beoordelen van het risiconiveau, 3) afhankelijk van het risiconiveau een gesprek met de organisatoren en 4) het opstellen en toesturen van de Wom-brief.

[19] Gerechtshof Amsterdam. (datum uitspraak 11 juni 2014) (zaaknummer 23-003127-12). Een voorbeeld waar deze situatie zich voordeed was bij de krakersdemonstratie in Amsterdam 1 mei 2012. "Betoging op internet aangekondigd, maar er was geen kennisgeving aan de burgemeester van Amsterdam gedaan. Naar het oordeel van het hof was de burgemeester van Amsterdam bevoegd voor de betoging op 1 mei 2012 het voorschrift inzake de gezichtsbedekkende kleding te geven. De aanhouding van de verdachte is niet onrechtmatig geweest. De door de raadsman genoemde uitspraken van de rechtbank Amsterdam leiden niet tot een ander oordeel."



2.4.1. Indienen kennisgeving

Organisatoren van een demonstratie kunnen de kennisgeving doen via het formulier 'Kennisgeving optocht, manifestatie, betoging of demonstratie' op de website van de gemeente Utrecht.[20] Het formulier is een van de 'producten' dat onderdeel is van het online loket.

Introductiepagina

Op de introductiepagina bij het formulier staat de kennisgevingstermijn vermeld (minimaal 24 uur van tevoren of – in het geval dat de demonstratie in het weekend, op maandag of op een feestdag is – voor 12.00u op de laatste werkdag voorafgaand aan de demonstratie). Verder wordt genoemd dat organisatoren na indiening van de kennisgeving een ontvangstbevestiging ontvangen met daarin de voorwaarden die bij de demonstratie gelden en dat de gemeente contact met hen opneemt indien daar aanleiding voor is. Deze voorwaarden staan ook al op de introductiepagina zelf beschreven, samen met een definitie van wat een demonstratie of manifestatie is.

Voorwaarden bij demonstraties en manifestaties

- *"U bent als organisator verantwoordelijk voor een vreedzaam, ordelijk en veilig verloop van de demonstratie. U bent daarom ook verantwoordelijk dat de onderstaande regels bekend zijn bij de deelnemers aan de demonstratie.*
- *De demonstratie is vreedzaam en heeft niet als doel de openbare orde te verstoren.*
- *U moet een contactpersoon beschikbaar stellen die ter plaatse aanwezig is en aanspreekpunt is voor de politie en toezichthouders.*

[20] Gemeente Utrecht. *Demonstratie of manifestatie houden*, geraadpleegd op 22 juli 2023 via: https://pki.utrecht.nl/Loket/product/0e5778875458a5c792f7f39c00d28311

- *De plek van de demonstratie moet schoon achterblijven. Als er flyers gebruikt worden en deze vallen op de grond, dan bent u als organisator verantwoordelijk dat deze opgeruimd worden.*
- *U moet alle soorten verkeer, rijdend en lopend, zo min mogelijk hinderen en de loop- en andere verkeersstromen zoveel mogelijk vrijhouden.*
- *De toegang van en naar winkels, panden en woningen mag door demonstranten op geen enkele manier worden belemmerd.*
- *Het is niet toegestaan om tijdens de demonstratie tekens, afbeeldingen, voorwerpen en/of teksten te gebruiken die beledigend of discriminerend en opruiend zijn.*
- *U moet zorgen voor voldoende (minimaal 10% van het aantal deelnemers) herkenbare begeleiders (ordedienst) die de manifestatie of demonstratie ordelijk en volgens de regels laten verlopen.*
- *De demonstratie of manifestatie mag geen schade veroorzaken aan de openbare ruimte, gemeentelijke eigendommen en/of eigendommen van derden.*
- *Alle overige door of vanwege de politie en/of gemeente gegeven aanwijzingen in het belang van openbare orde en/of veiligheid moeten worden opgevolgd.*
- *Wanneer u geluidsversterkers zoals microfoons, luidsprekers of megafoons gebruikt, is het dringende verzoek om zoveel mogelijk rekening te houden met de omgeving. Dit geldt in het bijzonder op drukke locaties en/of in de buurt van woningen".*

Verder bevat de introductiepagina nadere informatie voor als organisatoren een podium, tent, kraam of stroom nodig hebben en als er een ontheffing voor een voertuig en/of een milieuzone nodig is. Over kosten wordt vermeld dat het doen van een kennisgeving gratis is, maar dat er wel kosten verbonden kunnen zijn aan eventueel aanvullende maatregelen. Denk aan kosten voor het aanvragen van ontheffing voor de milieuzone en parkeerkosten. Ook zijn er twee verwijzingen op de webpagina opgenomen naar de wetgeving met betrekking tot demonstreren.

Kennisgevingsformulier

In het formulier wordt gevraagd naar de volgende gegevens. De gegevens met een * zijn verplichte velden in het formulier.

- Gegevens organisatie: naam*, adresgegevens
- Gegevens aanvrager kennisgeving: naam*
- Contactgegevens: telefoonnummer*, e-mailadres*
- Bereikbaarheid tijdens de optocht, manifestatie, betoging of demonstratie: naam contactpersoon/-personen*, telefoonnummer*
- Doel: omschrijving doel*, verwacht aantal deelnemers*, of voertuigen meerijden (en zo ja hoeveel en van welk type)*, of toespraken worden gehouden*, of geluidsversterkers worden gebruikt*, of spandoeken worden meegevoerd* en maatregelen voor een ordelijk verloop*
- Datum: datum*, starttijd*, eindtijd*
- Plaats of route: op één plek of een route*, beschrijving plek dan wel route*
- Opmerkingen: nadere opmerkingen of mededelingen
- Bijlagen toevoegen
- Controleren en versturen: akkoord dat gegevens juist zijn ingevuld*

Naast het opvragen van gegevens worden in het formulier ook aandachtspunten voor de demonstratie gedeeld met de organisator. Zo wordt een deel van de voorwaarden van de introductiepagina herhaald, maar worden daar ook andere aandachtspunten aan toegevoegd. Het wordt bijvoorbeeld onder de aandacht gebracht dat de organisator ervoor zorgt dat demonstranten geen alcohol bij zich dragen en/of gebruiken of dat demonstranten kleding dragen die het gezicht bedekt om anoniem strafbare feiten te kunnen plegen. Ook worden organisatoren erop geattendeerd dat als deelnemers schade toebrengen aan gebouwen of eigendommen van de gemeente, de herstelkosten kunnen worden verhaald op de personen die de schade hebben veroorzaakt.

Na het indienen van het kennisgevingsformulier ontvangt de indiener een ontvangstbevestiging. Deze ontvangstbevestiging bevat een standaardtekst, verstuurd door een adviseur Openbare Orde en Veiligheid (OOV).

2.4.2. Bepalen risiconiveau demonstratie

Het bepalen van het risiconiveau gebeurt op basis van verschillende factoren, onder andere, de locatie, het aantal deelnemers, het tijdstip, de vorm en eerdere ervaringen met de organisator.[21] In de interviews komt naar voren dat er ook andere factoren zijn die kunnen meespelen bij het bepalen van de risicobepaling, zoals bepaalde (extreme) symbolieke uitingen die een sterke tegenreactie kunnen oproepen, het risico op geweld tussen voor- en tegenstanders en infrastructurele risico's.

Afhankelijk van de ambtelijke inschatting op de bovenstaande punten, wordt een demonstratie aangemerkt als een demonstratie met een a) laag risico, b) enig risico of c) hoog risico. Bij deze inschatting speelt bijvoorbeeld de locatie en de omvang van de demonstratie een rol. Een demonstratie met een *laag risico* is een demonstratie met een minimale kans op wanordelijkheden of andere bijzonderheden. *Een* demonstratie wordt ingedeeld onder *enig risico* als er bijvoorbeeld sprake is van een dynamische demonstratie of een demonstratie die een sterke tegenreactie oproept. Een demonstratie heeft een *hoog risico* op het moment dat ze groot en complex van aard is of wanneer er concrete aanwijzingen zijn bij de politie dat zich mogelijk wanordelijkheden kunnen voordoen of daar dreiging van is.

2.4.3. In gesprek met de organisatoren

Als de inschatting is dat de demonstratie een laag risico op wanordelijkheden of ongeregeldheden met zich meebrengt, zijn er geen aanvullende afspraken of voorschriften benodigd. Er vindt dan ook geen gesprek plaats met de organisatoren. In de interviews komt naar voren dat het merendeel van de demonstraties in deze laagste risicogroep valt.

In het geval dat de inschatting is dat er wel enig of hoog risico op wanorde of ongeregeldheden is (de B- en C-categorie van demonstraties), dan vindt er wel een gesprek (of meerdere) plaats met de organisatoren en de adviseur OOV en Operationeel Expert van de politie.[22] In de gesprekken worden de

[21] Gemeente Utrecht (2022). *Evaluatie Kennisgevingstermijn demonstraties in gemeente Utrecht*.
[22] Gemeente Utrecht. *Procesbeschrijving demonstraties. Een beschrijving van de voorbereiding op demonstraties in Utrecht.*

plannen van de organisator voor de demonstratie doorgenomen en wordt bezien of en wat er aanvullend geregeld of afgesproken dient te worden.

De gemeentelijke betrokkenen hebben over het algemeen het idee dat de organisatoren zich niet overvallen voelen door de procedure of de gang van zaken, blijkt uit de interviews. Als het nodig is om aanvullende afspraken te maken, worden deze meestal in het eerste telefonische of fysieke contact na de kennisgeving gemaakt. Afhankelijk van de situatie wordt er één keer of meerdere keren overlegd. Soms moeten organisatoren bijvoorbeeld nog het een en ander navragen, komen zaken aan bod waar zij nog niet over hebben nagedacht of zijn er andere redenen om zaken mee terug nemen naar hun medeorganisatoren.

Uit interviews blijkt dat wanneer de demonstratie complex is, bijvoorbeeld door het aantal deelnemers, de gewenste route of informatie over dreigende wanordelijkheden, afspraken en eventueel aanvullende aanwijzingen of voorschriften worden besproken in het lokale driehoeksoverleg. Over de definitieve afspraken worden de organisatoren in principe op voorhand ingelicht, zodat zij niet voor verrassingen komen te staan.

2.4.4. Wom-brief

De Wom-brief bevat afspraken die met organisatoren worden gemaakt over de voorbereiding op een demonstratie. De Wom-brief is daarmee vooral een bevestiging van wat eerder is besproken. Daarnaast worden er algemeen geldende regels benoemd. De gemeente Utrecht gebruikt een standaardformat voor het opstellen van de Wom-brief.[23] De brief bevat de volgende onderdelen:

- De gegevens die de organisator in het kennisgevingsformulier heeft ingevuld.
- Indien van toepassing: de voorschriften die zijn opgesteld. Deze kunnen per demonstratie verschillen.
- De mededeling dat de organisator en de deelnemers zich dienen te houden aan alle wet- en regelgeving en een aantal relevante regels die gelden voor de demonstratie, zoals dat de demonstratie vreedzaam is en dat de toegang van en naar (winkel)panden en woningen door deelnemers niet wordt belemmerd en dat het gebruik van strafbare discriminerende uitdrukkingsvormen is verboden.[24]

De Wom-brief wordt ondertekend door de burgemeester en sluit af met de bevoegdheden die de burgemeester heeft. Dit betreft de mogelijkheid om bij wijzigingen tot het laatste moment voorafgaand aan een demonstratie beperkingen en/of voorschriften te nemen, om tijdens een demonstratie extra maatregelen te treffen en om in het uiterste geval de demonstratie te beëindigen.

In de voorbeeld Wom-brief in het beschreven werkproces van de gemeente Utrecht volgt na de ondertekening van de brief een nadere toelichting op de bezwaarmogelijkheden. Zo wordt aangegeven

[23] Gemeente Utrecht. Procesbeschrijving demonstraties. Een beschrijving van de voorbereiding op demonstraties in Utrecht.

[24] De voorwaarden komen (deels) overeen met die op de introductiepagina bij het kennisgevingsformulier, maar het zijn er minder en ze zijn minder uitgebreid geformuleerd.

dat als de ontvanger van de brief vindt dat het besluit onjuist is, dat via een digitaal formulier of per brief bezwaar gemaakt kan worden. Ook is opgenomen waar het bezwaarschrift aan dient te voldoen en dat in het geval van 'onverwijlde spoed' de indiener van het bezwaarschrift een voorlopige voorziening kan vragen aan de voorzieningenrechter.

2.4.5. Ongemelde (tegen)demonstratie[25]

Wanneer er geen kennisgeving wordt ingediend, maar er toch signalen worden opgevangen over een demonstratie, dan neemt de politie samen met de gemeente waar mogelijk contact op met de organisator over de noodzaak van een kennisgeving en wordt verder het reguliere proces gevolgd. Zij nemen gezamenlijk contact op met de organisator over de noodzaak van een kennisgeving en verder wordt het reguliere proces gevolgd. Als de situatie acuut is – dat wil zeggen: de demonstratie staat op het punt van aanvangen of is al gestart – gaat de politie en/of BOA's van Vergunningen, Toezicht en Handhaving (VTH) ter plaatse en maken een risico-inschatting. Wederom is de indeling een laag risico, enig risico of verhoogd risico demonstratie. In alle gevallen maakt de politie afspraken met de organisatie over het verloop van de demonstratie.

Bij demonstraties met enig of een verhoogd risico volgt indien nodig een aanwijzing van de burgemeester op grond van de Wom. De adviseur politie stuurt de gegevens aan de adviseur OOV, die op diens beurt deze informatie beoordeelt in het licht van de Wom-gronden voor voorschriften, beperkingen en aanwijzingen. De adviseur OOV stuurt op basis van deze beoordeling een informatieve of waarschuwingsbrief aan de organisator en aan de adviseur van de politie.[26] De adviseur van de politie zet de informatieve brief in het politiesysteem. Wanneer voor een tweede keer een spontane demonstratie georganiseerd wordt, kan de politie en/of de BOA's van VTH verbaliseren en riskeert de organisator een boete of hechtenis. Dit is op basis van artikel 11 lid 1 sub a van de Wom.[27]

[25] Gemeente Utrecht. *Procesbeschrijving demonstraties. Een beschrijving van de voorbereiding op demonstraties in Utrecht,* p.10.
[26] Gemeente Utrecht. *Procesbeschrijving demonstraties. Een beschrijving van de voorbereiding op demonstraties in Utrecht*, p.10.
[27] Gemeente Utrecht. *Procesbeschrijving demonstraties. Een beschrijving van de voorbereiding op demonstraties in Utrecht,* p.10.

3. Kennisgevingsduur in context

In dit hoofdstuk staat een analyse van de beschikbare administratieve data over de kennisgevingstermijn bij demonstraties die in Utrecht worden georganiseerd centraal. Kortom, het gaat om het beantwoorden van de volgende deelvragen:

3. *Wat is de praktijk wat betreft de termijn van het doen van een kennisgeving door organisatoren van demonstraties en welke verschillen zitten daarin naar type organisatoren en demonstraties?*
4. *Welke cijfermatige verbanden zijn er te vinden tussen de kennisgevingstermijn en de daadwerkelijke aankondiging als we kijken naar verschillende typen organisatoren van demonstraties (denk aan: ervaring met kennisgeving of de omvang van de demonstratie)?*

Uit onze analyse van de beschikbare administratieve data volgt dat in het overgrote deel van de kennisgevingen, de kennisgeving 48 uur of langer van tevoren wordt gedaan. Tussen 2020 en 2022 gold dat voor 86% van de demonstraties waarvoor de kennisgevingsduur bekend was. Het lijkt niet uit te maken of de demonstratie statisch (op één plek) of dynamisch (een route lopen) is. Wel zien we dat bij een grotere complexiteit in termen van het verwachte aantal deelnemers de demonstratie net vaker 48 uur of langer van tevoren wordt aangekondigd. De pilotperiode van mei 2021 tot en met april 2022, waarbij de kennisgevingstermijn tijdelijk van 24 uur naar 48 uur is gegaan, lijkt eraan bijgedragen te hebben dat (nog) meer organisatoren 48 uur of langer van tevoren een kennisgeving hebben gedaan. Dit is niet veranderd na de pilot: organisatoren bleven vaker dan voor de pilotperiode hun kennisgeving 48 uur of langer van tevoren doen.

3.1. Demonstratiepraktijk in Utrecht in cijfers

De gemeente Utrecht heeft een overzicht met daarin de kennisgevingsduur van demonstraties in de stad. Demonstraties die niet vooraf worden gemeld, ook wel ‘spontane demonstraties’ genoemd, worden niet geregistreerd.[28] De inschatting van de gemeente zelf is dat per jaar circa 10 van dergelijke spontane demonstraties plaatsvinden, wat betekent dat voor het overgrote deel van de demonstaties een kennisgeving wordt gedaan.

Zoals eerder vermeld, maken we gebruik van de administratieve cijfers die bij de gemeente bekend zijn over demonstraties die gemeld zijn tussen januari 2020 en december 2022. Dit databestand bevat informatie over 1.114 demonstraties, georganiseerd door circa 250 organisatoren.[29] Grofweg een kwart van deze organisatoren organiseerde twee derde van de demonstraties in Utrecht waarvoor in de periode 2020-2022 een kennisgeving is gedaan (zie tabel 1).

In 2020 ging het om 323 demonstraties waarvoor een kennisgeving was gedaan. In de jaren erna groeide dit naar circa 400 demonstraties per jaar: namelijk 403 demonstraties in 2021 en 388 in 2022 (zie tabel

[28] Gemeente Utrecht (2022). *Evaluatie Kennisgevingstermijn demonstraties in gemeente Utrecht,* p.4.
[29] Het exacte aantal unieke organisatoren is niet met volledige zekerheid te zeggen, omdat we hierbij gebruik moesten maken van wat organisatoren zelf als organisatienaam invulden. Het is mogelijk dat dezelfde organisator onder een (net) andere organisatienaam een kennisgeving indiende.

1). Bij ongeveer de helft van alle demonstraties ging het om een demonstratie met minder dan 10 deelnemers en aan ongeveer een derde namen 10 tot 50 mensen deel, zo was de inschatting van de organisatoren ten tijde van de kennisgeving.

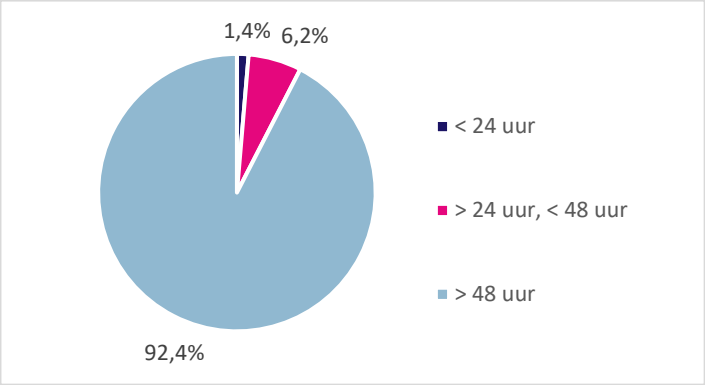
Tabel 1: Kenmerken demonstraties in Utrecht 2020-2022, op basis van administratieve gegevens beschikbaar bij de gemeente Utrecht

Aantal demonstraties In Utrecht	**N= 1114**	
2020	323	
2021	403	
2022	388	
Aantal deelnemers	**N=1047**	**%**
<10	509	(49%)
10-49	313	(30%)
50-99	54	(5%)
100-199	61	(6%)
200-299	34	(3%)
300-499	14	(1%)
500-999	18	(2%)
>1000	21	(2%)
Onbekend	23	(2%)
Ingetrokken demonstraties	**N=1114**	**%**
Ja/misschien	67	(6%)
Nee	1047	(94%)
Geregelde organisator (vaker dan één keer gedemonstreerd in Utrecht)	**N=253**	**%**
Ja	68	(26%)
Nee	185	(74%)
Aantal demonstraties georganiseerd door:	**N=1047**	**%**
Organisator die eerder een demonstratie organiseerde	708	(68%)
Organisator die niet eerder een demonstratie organiseerde	339	(32%)

3.2. Kennisgevingsduur nader geanalyseerd

In de APV van de gemeente Utrecht is opgenomen dat een kennisgeving van een demonstratie of manifestatie minimaal 24 uur van tevoren ingediend dient te zijn (of uiterlijk 12.00 uur op de laatste werkdag voorafgaand aan een demonstratie indien die in het weekend, op een maandag of op een feestdag plaatsvindt). Uit de gegevens over de kennisgevingstermijn van demonstraties die tussen januari 2020 en december 2022 zijn gemeld, blijkt dat de kennisgeving in het overgrote deel van de

gevallen ruim voor die termijn wordt ingediend. Van de 1.032 gemelde demonstraties in de dataset waarvan het kennisgevingsmoment bekend is, zijn er 954 (92,4%) meer dan 48 uur van tevoren aangemeld. Verder is voor 64 demonstraties (6,2%) tussen de 24 uur en 48 uur van tevoren een kennisgeving gedaan en voor 14 demonstraties (1,4%) minder dan 24 uur van tevoren.

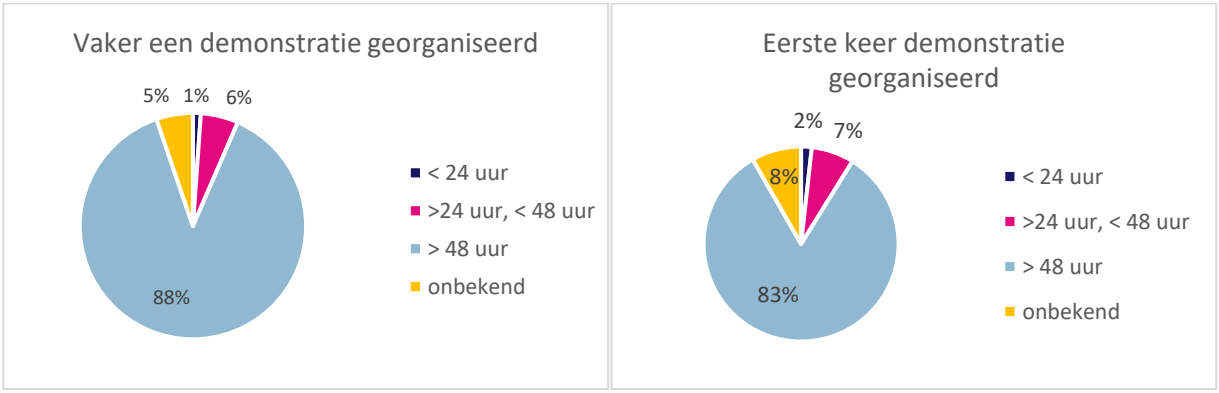


Figuur 1: Percentage demonstraties 2020-2022 naar kennisgevingsduur in uren

3.2.1. Organisatoren die vaker demonstreren in Utrecht & organisatoren die dat niet doen

Organisatoren die vaker een demonstratie organiseren – sommigen doen het zelfs wekelijks – weten beter wat er komt kijken bij het organiseren ervan en het doen van een kennisgeving. Mogelijk werkt dit door in hoe lang van tevoren een kennisgeving wordt gedaan.

Uit de analyse van de beschikbare administratieve data blijkt dat er nagenoeg geen verschil is in de kennisgevingsduur tussen organisatoren met ervaring met demonstreren in Utrecht (gedefinieerd als organisatoren die vijf keer of vaker een kennisgeving hebben gedaan van een demonstratie in de periode 2020-2022) en organisatoren die dat niet hebben. Organisatoren die vaker demonstreren dienen procentueel gezien vaker een kennisgeving meer dan 48 uur voorafgaand aan de demonstratie, maar het verschil is niet statistisch significant.



Figuur 2: Kennisgevingstermijn bij demonstraties, uitgesplitst naar ervaring organisator

3.2.2. Omvang van de demonstratie

Een demonstratie waarbij een groter aantal deelnemers wordt verwacht, is complexer om te organiseren en vergt meer voorbereidingstijd. De verwachting zou dan ook kunnen zijn dat organisatoren van grote(re) demonstraties vaker een kennisgeving 48 uur of langer van tevoren indienen dan organisatoren van kleine(re) demonstraties.

Het aantal demonstraties waarvoor korter dan 48 uur van tevoren een kennisgeving wordt gedaan, is überhaupt relatief klein. Het statistisch toetsen van een uitsplitsing naar het aantal deelnemers is dan ook niet mogelijk, omdat er ofwel geen observaties zijn of een te laag aantal is. In de onderstaande tabel 2 valt wel op dat hoe groter de verwachte omvang van de demonstratie is, hoe minder vaak een kennisgeving korter dan 48 uur of 24 uur van tevoren wordt gedaan.

Tabel 2: Kennisgevingsduur voor een demonstratie uitgesplitst naar het verwachte aantal deelnemers

		Aantal deelnemers					
		1-49 deelnemers	50-199 deelnemers	200-499 deelnemers	500-999 deelnemers	> 1.000 deelnemers	
Kennisgevings-duur	< 24 uur	12	0	2	0	0	14
	> 24 uur, < 48 uur	49	9	3	2	0	63
	> 48 uur	734	113	50	16	27	940
		795	122	55	18	27	1.017

**Leesvoorbeeld: voor 12 demonstraties waarbij 1-49 deelnemers werden verwacht, is de kennisgeving korter dan 24 uur van t voren ingediend.*

3.2.3. Type demonstratie: statisch of dynamisch

In 2022 is bijgehouden of de demonstratie op één plek bleef of dat volgens de kennisgeving een route gelopen zou worden. Een demonstratie die een route loopt is complexer om te organiseren en vergt meer voorbereiding. Mogelijk resulteert dit ook in het vaker meer dan 48 uur van tevoren indienen van een kennisgeving.

Het overgrote deel van de demonstraties blijft op dezelfde plaats (94,5%). Gegeven het kleine aantal demonstraties waarbij een route wordt gelopen, blijkt een uitsplitsing naar een kennisgevingsduur van minder dan 24 uur, tussen 24 uur en 48 uur en 48 uur of langer weinig zinvol. Een uitsplitsing naar een kennisgevingsduur van minder en meer dan 48 uur voorafgaand aan de demonstratie laat zien dat er geen statistisch significante verschillen zijn tussen statische en dynamische demonstraties en de termijn waarop de kennisgeving wordt ingediend.

3.2.4. Ontwikkeling kennisgevingsduur door de tijd, binnen en buiten de pilot

Een uitsplitsing van de kennisgevingsduur van elke demonstratie naar het jaar waarin de kennisgeving is gedaan (2020, 2021 of 2022) laat zien dat deze in toenemende mate 48 uur of langer van tevoren wordt ingediend. Werd in 2020 88,2% van de kennisgevingen 48 uur van tevoren of eerder gedaan, in 2021 gold dit voor 92,8% en in 2022 voor 95% van de kennisgevingen (zie tabel 3).

Tabel 3: Kennisgevingsduur voor een demonstratie uitgesplitst naar het jaar waarin de kennisgeving is gedaan

		Jaar kennisgeving		
		2020	2021	2022
Kennisgevings-duur	< 24 uur	6 (2,4%)	6 (1,4%)	2 (0,6%)
	> 24 uur, < 48 uur	24 (9,4%)	24 (5,7%)	16 (4,5%)
	> 48 uur	225 (88,2%)	387 (92,8%)	342 (95%)
		255 (100%)	417 (100%)	360 (100%)

Vanaf mei 2021 tot en met april 2022 vond er een pilot plaats in de gemeente Utrecht. Waar eerder (en nu) 24 uur in de APV is opgenomen als kennisgevingstermijn, was dat in de pilotperiode 48 uur. Deze pilot vormt dan ook een belangrijke verklaring voor dat het aantal kennisgevingen dat meer dan 48 uur van tevoren werd gedaan tussen 2020 en 2021 toenam met ruim vier procentpunt. Deze toename is ook statistisch significant.[30] Echter ook na de pilotperiode (dus na mei 2022) wordt vaker 48 uur of langer van tevoren een kennisgeving gedaan dan voor de pilotperiode. Na de pilotperiode wordt in 2022 voor 95,6% van de demonstraties de kennisgeving 48 uur of langer van tevoren gedaan, ten opzichte van 88,1% van de kennisgevingen voor de pilot (zie tabel 4, zie ook de evaluatie die de gemeente Utrecht eerder zelf uitvoerde).[31]

Tabel 4: Kennisgevingsduur voor een demonstratie uitgesplitst naar voor, tijdens en na pilotperiode

		Kennisgeving pilot		
		Voor pilot	Tijdens pilot	Na pilot
Kennisgevings-duur	< 24 uur	10 (2,4%)	2 (0,5%)	2 (0,9%)
	> 24 uur, < 48 uur	39 (9,4%)	17 (4,4%)	8 (3,5%)
	> 48 uur	364 (88,1%)	371 (95,1%)	219 (95,6%)
		413 (100%)	390 (100%)	229 (100%)

[30] X^2 (4, n=1.032)=19,118, p=.001.
[31] Gemeente Utrecht (2022). *Evaluatie Kennisgevingstermijn demonstraties in gemeente Utrecht,* p.5.

4. Ervaringen organisatoren

Dit hoofdstuk beschrijft de ervaringen van organisatoren bij het organiseren van een demonstratie in de gemeente Utrecht. Hierbij wordt gekeken naar de verschillende stappen die in het proces doorlopen kunnen worden, van het invullen van het kennisgevingsformulier, het beoordelen van de kennisgeving en eventueel aanvullend overleg, tot de Wom-brief. Hierbij wordt gekeken naar mogelijk drempelverhogende factoren in de ervaring van organisatoren, met een focus op de kennisgevingstermijn.

Dit hoofdstuk beantwoordt de volgende deelvragen:

5. *Wat is de ervaring van organisatoren van demonstraties met de kennisgevingstermijn, de wijze waarop gevraagd wordt de demonstraties aan te kondigen en de informatie die de gemeente vraagt aan de organisator?*
6. *Hebben organisatoren van demonstraties de verruiming van de kennisgevingstermijn als drempelverhogend of afschrikwekkend ervaren?*
7. *Zijn er organisaties die hebben afgezien van de kennisgeving van een demonstratie of van de demonstratie zelf vanwege de verruiming van de kennisgevingstermijn en waarom hebben zij dat gedaan?*

Ter beantwoording van deze deelvragen putten we uit 1) de antwoorden van invullers op de digitale vragenlijst als onderdeel van dit onderzoek, 2) de verdiepende interviews met organisatoren 3) en de bevindingen uit de gemeentelijke evaluatie uit 2022.

Achtergrond invullers digitale vragenlijst
Van de 221 benaderde organisatoren zijn 38 organisatoren ingegaan op de uitnodiging om hun ervaringen met de kennisgeving te delen. Deze organisatoren zijn overwegend ervaren in het organiseren van demonstraties in Utrecht. Zo hebben 29 van de 38 invullers sinds 2021 meer dan één demonstratie georganiseerd, waaronder 15 invullers die vijf demonstraties of meer hebben georganiseerd.

De invullers hebben zowel voor, tijdens als na de pilotperiode waarin de kennisgevingstermijn tijdelijk is verruimd van 24 uur naar 48 uur, demonstraties georganiseerd. Er zijn 16 invullers die voor mei 2021 (start van de pilot) een demonstratie hebben georganiseerd, 22 invullers tussen mei 2021 en april 2022 en 21 invullers vanaf mei 2022. Dit telt op tot meer dan 38, omdat een deel van de invullers - maar niet allemaal - zowel binnen als buiten de pilotperiode een demonstratie organiseerde.

Van de 38 invullers gaven 19 aan open te staan voor een verdiepend gesprek. Om hen te bereiken, is maximaal drie keer telefonisch contact gezocht en is één mail gestuurd. Van deze 19 invullers is uiteindelijk met 16 invullers een verdiepend telefonisch interview gehouden. Van deze 16 invullers geven negen aan dat ze vijf keer of vaker een demonstratie in de gemeente Utrecht hebben georganiseerd. Van de overige zeven gesproken invullers is er slechts een onervaren. Deze invuller was niet op de hoogte van het bestaan van een kennisgevingsprocedure, maar is hier door de gemeente op gewezen. De overige zes hebben in de gemeente Utrecht weinig kennisgevingen ingediend, maar hebben bijvoorbeeld ervaringen opgedaan in andere steden en hebben aan meerdere demonstraties, en soms ook de organisatie daarvan, deelgenomen.

De ervaring van organisatoren van demonstraties met de kennisgevingstermijn, het proces van kennisgeving en de gevraagde informatie is overwegend positief. Zo is er waardering voor het contact met de ambtelijke organisatie en vindt het merendeel dat de gemeente duidelijk communiceert over het organiseren van demonstraties en dat het kennisgevingsformulier begrijpelijk en makkelijk in te vullen is. Datzelfde geldt voor de Wom-brief. Ook voor de reden van het indienen van een kennisgeving is begrip. Organisatoren zijn daarentegen verdeeld over of de gemeente precies genoeg informatie vraagt of teveel, evenals over de mate waarin de gemeente Utrecht voldoende meedenkt in het faciliteren van demonstraties. Of de termijn 24 uur of 48 uur zou moeten zijn, is een thema dat beperkt leeft bij organistoren die hebben deelgenomen aan het onderzoek. Het is ook niet het geval dat een termijn van 48 uur - bijvoorbeeld tijdens de pilotperiode - hen ervan weerhield te demonstreren.

Daar waar men kritisch is op kennisgevingstermijn of -proces, gaat het over de door hen ervaren onduidelijkheid over wat te doen in het geval zij een spontane demonstratie willen organiseren. Bij de organisatoren die deelnamen aan het onderzoek zit een zeker plichtsbesef om een demonstratie binnen de wettelijke regels te organiseren. Wat 'het goed doen' is bij een spontane demonstratie, die niet 24 of 48 uur van tevoren bekend is, is hen onbekend. Verder geven organistoren mee dat de toon op de website streng en dwingend overkomt, wat zij niet in lijn vinden met het uitgangspunt dat de gemeente het demonstratierecht dient te faciliteren. Voor een deel van hen komt het op de website ook op hen over als een vorm van toestemming vragen, terwijl dat niet aan de orde is. De wens bestaat dan ook dat de website van de gemeente duidelijk is over zowel de plichten als rechten van een demonstrant.

Tot slot valt op dat de ervaring van ervaren organisatoren van demonstraties regelmatig verschilt van die van onervaren organisatoren.[32] Zo is zichtbaar in de antwoorden van organisatoren op vragen over de mate waarin elementen van het kennisgevingsproces drempelverhogend werken om te demonsteren, dat ervaren organisatoren beter dan onervaren organisatoren lijken te weten hoe algemeen geldende voorschriften te duiden zijn of wat er bedoeld wordt in de Wom-brief. Daar staat tegenover dat onervaren organisatoren het kennisgevingsproces vaker behulpzaam achten en lijken zij ook een andere behoefte te hebben in meedenken vanuit de gemeente dan ervaren organisatoren.

4.1. Kennisgevingsduur

Van de 38 invullers geven er 28 aan dat zij hun kennisgeving(en) (meestal) 48 uur of langer van tevoren hebben ingediend. Geen van de invullers heeft de kennisgeving minder dan 24 uur van tevoren gedaan. Wel zijn er twee invullers die aangeven geen kennisgeving te hebben gedaan. Een van hen stelde niet te weten dat dit werd gevraagd[33], de ander gaf als toelichting dat het doen van een kennisgeving geen voorwaarde is om te mogen demonstreren.

[32] Met ervaren organistoren bedoelen we in dit onderzoek organisatoren die in de periode 2020-2022 vijf keer of vaker een kennisgeving hebben gedaan bij de gemeente Utrecht. Onervaren organisatoren zijn in dit onderzoek dan organisatoren die dat minder dan vijf keer hebben gedaan.

[33] De gemeente Utrecht heeft voor dit onderzoek 221 organisatoren benaderd om deel te nemen aan dit onderzoek. Dit zijn organisatoren die in de periode 2021-2022 een kennisgeving hebben gedaan. In dit opzicht is het opvallend dat twee invullers hebben aangegeven geen kennisgeving te hebben ingediend. Mogelijke verklaringen hiervoor zijn dat de vragenlijst is ingevuld door iemand anders dan degene die indertijd de

4.1.1. Redenen kennisgeving 48 uur of langer van tevoren ingediend

Aan de invullers die hun demonstratie meer dan 48 uur van tevoren hebben gemeld middels een kennisgeving, is gevraagd wat hun motieven hiervoor waren. Het merendeel van de invullers (17) doet dit omdat ze het fijn vinden dit op tijd te regelen. 13 invullers dienen de kennisgeving meer dan 48 uur van tevoren in, zodat de gemeente voldoende tijd heeft om de demonstratie te faciliteren. Deze twee redenen worden dan ook breed genoemd door invullers, ongeacht het aantal demonstraties dat zij sinds 2021 in Utrecht hebben georganiseerd. In de uitleg die de geïnterviewde organisatoren bij hun antwoorden geven, brengt het merendeel van hen naar voren zich graag aan de regels te houden en het daarom belangrijk te vinden een kennisgeving in te dienen. Daarnaast hebben de organisatoren er begrip voor dat de gemeente op de hoogte wil zijn van de gebeurtenissen in de stad. In de evaluatie van de gemeente Utrecht van de pilot om de kennisgevingstermijn te verruimen, kwamen bovendien soortgelijke ervaringen naar voren. Zo werd het bijvoorbeeld als prettig ervaren om de Wom-brief eerder te ontvangen en dat de gemeente beter was voorbereid. [34]

> *"Ik dien mijn kennisgeving meer dan 48 uur van tevoren in omdat ik graag wil handelen en wandelen volgens en binnen de regelgeving die er is op dit gebied." – Invuller vragenlijst.*

Het ordelijk en veilig laten verlopen van de demonstratie lijkt een kleinere rol te spelen voor de invullers. Dit gaat om respectievelijk 7 en 3 invullers. Als het wordt genoemd als reden om 48 uur of langer van tevoren de kennisgeving in te dienen, dan is dit vooral door invullers die één of twee keer sinds 2021 een demonstratie hebben georganiseerd in Utrecht.

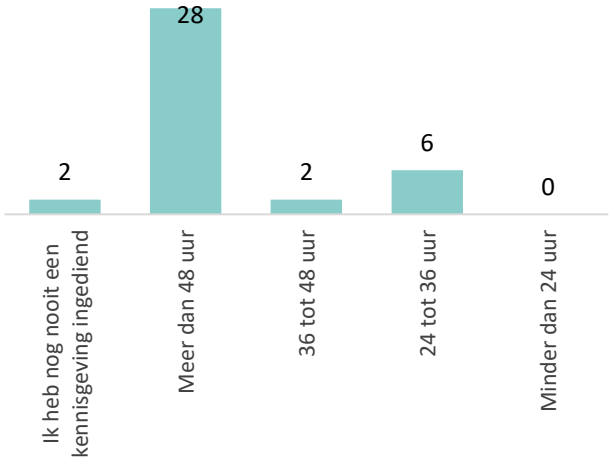
Van de 38 invullers geven er verder 10 aan een andere reden te hebben voor het meer dan 48 uur van tevoren doen van de kennisgeving. Een deel van hen stelt dit te doen om aan de regelgeving te voldoen of om goed te kunnen afstemmen met de gemeente. 7 van de 10 noemen echter een variant op 'dat ze zich zorgen maken dat de gemeente anders hun demonstratie verplaatst of afbreekt', of omdat ze onenigheid met de gemeente en politie willen voorkomen.

Deze reden komt ook in de telefonische interviews regelmatig naar voren. Geïnterviewden geven aan dat zij het prettig vinden om een bevestiging op papier te hebben van de afspraken die zij met de gemeente hebben gemaakt voor de activiteit die ze ondernemen. In de gesprekken wordt duidelijk dat bij enkele geïnterviewden angst voor het verbieden of afbreken van een demonstratie de boventoon voert. Dit leeft net zoveel onder invullers die een enkele demonstratie hebben georganiseerd in Utrecht sinds 2021, als onder invullers die vijf demonstraties of meer hebben gehouden.

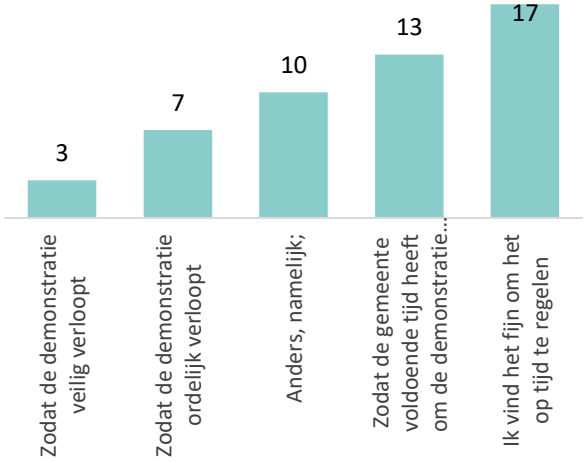
kennisgeving heeft gedaan, dat zij vergeten zijn een kennisgeving te hebben ingediend of dat zij het zich niet als zodanig herinneren.

[34] Gemeente Utrecht (2022). *Evaluatie Kennisgevingstermijn demonstraties in gemeente Utrecht,* p.8-9.

Wat is op u van toepassing? Ik dien mijn kennisgeving meestal … van tevoren in bij de gemeente Utrecht. Enkele keuze, N=38



Waarom heeft u uw kennisgeving meer dan 48 uur van tevoren ingediend? Meerkeuze, N=28



Figuur 3: Kennisgevingsduur invullers & redenen voor kennisgeving 48 uur of langer van tevoren

4.1.2. Ervaringen kennisgevingstermijn van 48 uur tijdens pilot

Aan de invullers die in de pilotperiode een demonstratie hebben georganiseerd, is gevraagd of de verruiming van de kennisgevingstermijn het makkelijker of moeilijker maakte om een ordentelijke en goede demonstratie te organiseren. Invullers zijn hier niet erg uitgesproken over. Vijf invullers reageren neutraal en drie vinden dat het makkelijker is geworden. Zo stelt een invuller dat er zo meer tijd is voor overleg en eventuele bijstellingen. Vier invullers vinden dat het moeilijker is geworden. Zo leggen invullers uit dat ze niet altijd meer dan 48 uur van tevoren weten dat ze een demonstratie gaan houden.

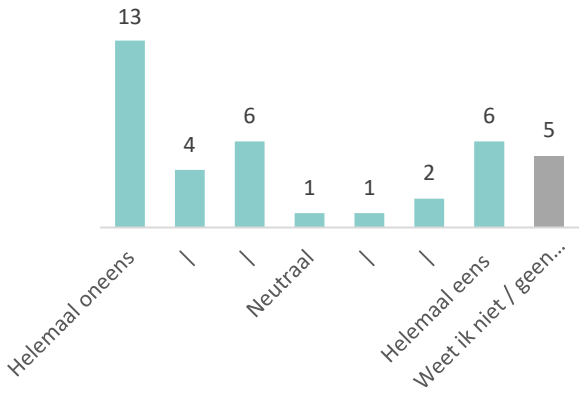
Aan alle invullers van de vragenlijst is gevraagd of een kennisgevingstermijn van 48 uur voor hen reden zou zijn om af te zien van een demonstratie. Het merendeel (23) is het hiermee oneens. 9 invullers geven aan dat het voor hen wel een reden zou zijn om af te zien van een demonstratie. Voor deze invullers betekent dus dat de kennisgevingstermijn van 48 uur een drempel is voor het organiseren van een demonstratie. De telefonische interviews bieden meer context. De precieze termijn is niet het belangrijkste issue, zolang dit binnen het redelijke blijft. Wat geïnterviewden als termijn redelijk achten verschilt ook, van 'zo kort mogelijk' tot een week en alles daar tussenin. Wat echter belangrijker blijkt, is dat duidelijk is wat er nodig (of gewenst) is op het moment dat iemand besluit een demonstratie te organiseren. Geïnterviewden geven aan dat het nu niet mogelijk lijkt een spontane demonstratie te organiseren, omdat hier geen informatie over beschikbaar is op de website van de gemeente.

"Een kennisgevingstermijn van 48 uur vind ik netjes, iedereen moet er rekening mee gaan houden." – Geïnterviewde.

"Hoewel het begrijpelijk is dat normaal een kennisgeving 48u van tevoren gedaan wordt kan ik mij voorstellen dat er situaties zijn waarbij een kortere termijn nodig is. Denk bijvoorbeeld aan een demonstratie die inspeelt op een snelle politieke gebeurtenis. Voor zover ik begrijp is demonstreren dan altijd nog een recht waar je je ook zonder tijdelijke kennisgeving op kan beroepen." – Invuller vragenlijst.

Hierbij is gekeken of het uitmaakt of organisatoren ervaren of onervaren zijn in het organiseren van demonstraties. 31% van de 13 ervaren invullers vindt dat een kennisgevingstermijn van 48 uur een reden zou zijn om niet te gaan demonstreren; dit betreft vier mensen. Tegenover 25% van de 20 onervaren organisatoren, dit betreft vijf invullers. De percentages suggereren dat ervaren organisatoren vaker dan onervaren organisatoren een kennisgevingstermijn van 48 uur als een reden zien om niet te gaan demonstreren. In absolute zin is het verschil echter klein. Bovendien lijken ervaren organisatoren niet daadwerkelijk af te zien van demonstreren, maar kunnen ze zich wel een voorstelling maken van de situaties waarin deze termijn wel een drempel zou kunnen zijn (namelijk bij een spontane demonstratie en wat dan wenselijk is).

Een kennisgevingstermijn van 48 uur zou voor mij een reden zijn om af te zien van een demonstratie. Zevenpuntsschaal, N=38



Figuur 4: Afzien van demonstratie door kennisgevingsduur

4.2. Ervaringen met het proces van een kennisgeving

Naast de kennisgevingsduur hebben we organisatoren van demonstraties gevraagd te reflecteren op het kennisgevingsproces in de gemeente Utrecht. We vroegen hierbij naar de communicatie - de duidelijkheid ervan, de ervaren communicatiestijl en de kennisgevingstermijn – maar ook naar de ervaren houding van de gemeente in het meedenken met de organisatie en de mate waarin het proces bijdraagt aan een ordentelijk verloop van de demonstratie.

4.2.1. Communicatie – Duidelijkheid & stijl

Het merendeel van de invullers (26) is het erover eens dat de gemeente duidelijk communiceert over het organiseren van demonstraties. Daarnaast reageren vijf invullers neutraal en vijf invullers vinden dat de gemeente niet duidelijk communiceert. Deze bevindingen komen overeen met de gemeentelijke evaluatie waarin de gemeente met enkele organisatoren sprak. Hieruit bleek dat het contact met de gemeente als redelijk tot goed ervaren werd.[35]

Vier van de 26 invullers die vinden dat de communicatie van de gemeente duidelijk is, geven een toelichting. Ze geven onder andere aan dat er goed en ruim van tevoren wordt meegedacht en dat er vanuit de gemeente snel een bevestiging komt. Eén invuller legt wel uit dat hij/zij het overleg met de gemeente wel eens als intimiderend heeft ervaren. Ook in de interviews zijn de organisatoren over het algemeen positief over het contact met de gemeente en politie. De communicatiestijl in het directe contact wordt gezien als open, meewerkend en toegankelijk en de overleggen van tevoren worden door het merendeel van de organisatoren gewaardeerd.

Wel valt op dat de toon op de website door veel geïnterviewden als relatief star en dwingend wordt ervaren, wat zij niet in lijn vinden met het uitgangspunt dat de gemeente het demonstratierecht moet faciliteren. Dit komt ook terug in de antwoorden van invullers die de communicatie onduidelijk vinden. Enkele organisatoren ervaren het indienen van een kennisgeving als verplichting, alsof je een vergunning aanvraagt. Dit wordt door hen als een heikel punt ervaren, omdat het recht op demonstreren voor iedereen geldt en dus niet ingeperkt zou moeten kunnen worden door het kennisgevingsproces.

> *"Als we iets willen doen wat niet in het formulier past doen we het alsnog. Dan melden we het gewoon niet aan. Het lijkt alsof je een vergunning moet krijgen om te gaan demonsteren, terwijl dat niet zo werkt." - Geïnterviewde.*

Ook de voorwaarden die op de website en in het kennisgevingsformulier zijn opgenomen roepen een reactie op. Aan dit onderzoek deelnemende organisatoren stellen dat de gemeente voorwaarden oplegt die geen juridische grondslag hebben en dat deze voorwaarden onrealistisch zijn, maar die mogelijk onervaren organisatoren wel kunnen afschrikken om te demonstreren. Voorbeelden die hierbij worden aangehaald zijn het hebben van een ordedienst ter grootte van 10% van het aantal deelnemers, de verantwoordelijkheid die de organisator heeft voor het achterlaten van afval door deelnemers aan de demonstratie, het niet belemmeren van de ingang van panden en het regelen van verkeersregelaars. Ervaren organisatoren leggen in de interviews uit dat zij regelmatig niet (volledig) voldoen aan dit soort voorwaarden en dat zij uit ervaring weten dat deze voorwaarden (deels) minder precies kunnen worden genomen zonder dat dit de ordelijkheid en veiligheid van een demonstratie in gevaar brengt. Onervaren organisatoren weten dat echter niet, zo merken ze op.

> *"Ik wil gebruik maken van mijn recht, dan moet het niet zo zijn dat je een heel examen moet afleggen. Er wordt continu de suggestie gewekt dat de gemeente het mag verbieden." – Geïnterviewde.*

[35] Gemeente Utrecht (2022). *Evaluatie Kennisgevingstermijn demonstraties in gemeente Utrecht,* p.7.

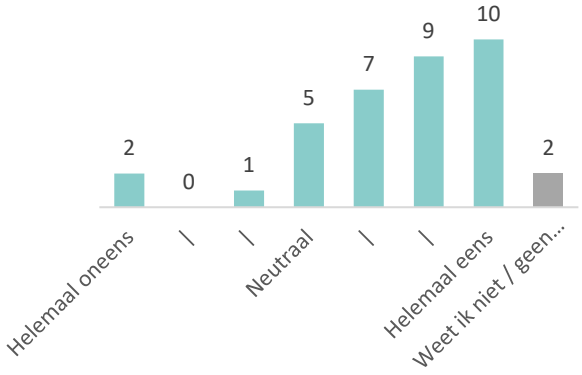
"Ik ben allergisch voor een dwangkader van de overheid. Er staan allerlei voorwaarden op de site. Dat kan ook vriendelijker in de communicatie." – Geïnterviewde.

4.2.2. Het kennisgevingsformulier

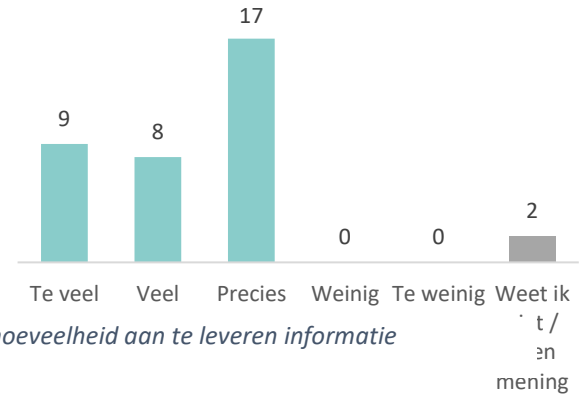
Het merendeel van de invullers vindt het formulier voor het indienen van een kennisgeving makkelijk te vinden en begrijpelijk. Wel noemen geïnterviewden regelmatig dat ze zich voor kunnen stellen dat het voor onervaren organisatoren lastig te vinden kan zijn en/of moeilijk te begrijpen. Zo noemt een invuller dat het taalgebruik ingewikkeld is.

Daarnaast is er onder organisatoren verschil van inzicht over de informatie die in het kennisgevingsformulier wordt gevraagd om aan te leveren. Geen enkele organisator die de vragenlijst heeft ingevuld vindt dat de gemeente om (te) weinig informatie vraagt. Volgens 17 invullers is de informatie die wordt gevraagd precies genoeg en voor net zo veel organisatoren is het (te) veel informatie.

Het formulier voor het indienen van een kennisgeving is begrijpelijk. Zevenpuntsschaal, N=36



Wat vindt u? Ik vind dat ik … informatie moet aanleveren bij het indienen van een kennisgeving in gemeente Utrecht. Enkele keuze, N=36



Figuur 5: Ervaring begrijpelijkheid kennisgevingsformulier & hoeveelheid aan te leveren informatie

Invullers die aangeven dat er precies genoeg informatie wordt gevraagd, geven in de open antwoorden aan geen problemen te ervaren en dat het logisch is dat de gemeente wil weten wat er gaat gebeuren. Desondanks delen sommigen verdere verbetersuggesties. Zo geeft een van de invullers die de gevraagde informatie precies genoeg vindt aan, dat het in Brussel nog fijner is georganiseerd: daar worden demonstranten welkom geheten en krijgen ze tips over waar ze konden gaan staan en waar ze hun auto konden parkeren.[36]

Geen issues m.b.t. het aanleveren van de informatie. Het is logisch wat er gevraagd wordt. – Invuller vragenlijst.

[36] Door wie demonstranten in Brussel volgens deze invuller welkom worden geheten is niet op te maken uit het antwoord in de vragenlijst.

11 van de 17 invullers die vinden dat er (te) veel informatie wordt gevraagd geven een toelichting. Drie van hen vinden dat de kennisgeving wordt gebruikt om beperkingen op te leggen. Andere invullers geven aan dat er veel privé-informatie wordt gevraagd. Eén invuller stelt dat de gemeente in principe alleen hoeft te vragen de datum en de locatie van de demonstratie. In de telefonische interviews komen dezelfde argumenten aan bod. Zo vinden geïnterviewden dat zij te veel privé informatie moeten aanleveren. Zij leggen uit dat niet alle demonstraties georganiseerd worden vanuit een organisatie. De indiener van de kennisgeving moet dan zijn of haar privé-informatie aanleveren. Dat wordt door sommigen als onprettig ervaren. Daarnaast wordt een opmerking gemaakt over het vragen hoe iemand aangesproken wil worden (de heer/mevrouw).

Overigens is er op dit punt een verschil zichtbaar in de ervaring die organisatoren hebben met het organiseren van demonstraties. Bij de ervaren organisatoren vinden vijf van de 14 invullers dat er (te) veel informatie moet worden aangeleverd. Dit betreft 36% van de ervaren organisatoren. 55% (12 van de 22 invullers) van de onervaren organisatoren vindt ook dat ze (te) veel informatie moeten aanleveren. Dit percentage is aanzienlijk hoger, maar het aantal invullers is te laag is om hier significante verschillen te constateren. Wel biedt het een indicatie dat het onder onervaren organistoren niet altijd duidelijk is waarom hen wordt gevraagd bepaalde informatie te delen.

4.2.3. Demonstraties faciliteren door mee te denken

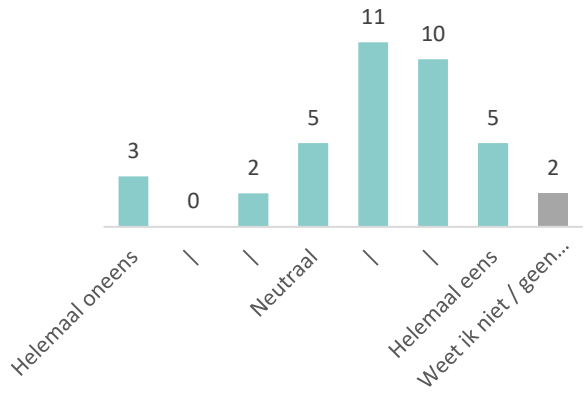
Waar overwegend werd aangegeven - ongeacht de ervaring van organistoren - dat de gemeente duidelijk communiceert, zijn de invullers verdeeld over de stelling: “de gemeente Utrecht denkt voldoende mee bij het organiseren van een demonstratie”. 17 invullers zijn het (helemaal) met deze stelling eens, tegenover 14 invullers die het (helemaal) oneens zijn met deze stelling. Hier is een verschil tussen ervaren en onervaren organisatoren. 8 van de 14 (57%) ervaren organisatoren vinden dat de gemeente voldoende meedenkt tegenover 9 van de 23 (39%) onervaren organisatoren. Met enige voorzichtigheid gegeven het totaal aantal invullers, duidt dit mogelijk op een verschil in hoe ervaren en onervaren organisatoren de hulp van de gemeente Utrecht ervaren, maar wellicht ook wel op een verschil in de mate waarin er behoefte aan hulp is.

De interviews met organisatoren bieden meer context bij deze bevinding. Hieruit blijkt dat het niet altijd als zodanig wordt ervaren dat de gemeente voldoende meedenkt, omdat er in de beleving van organisatoren naar teveel details wordt gevraagd en dat er zaken 'worden verboden', bijvoorbeeld via de algemene bepalingen, waar volgens hen geen grondslag voor is. Daarnaast merken organisatoren op dat de gemeente niet altijd de indruk wekt mee te willen denken, omdat het contact vooral is gericht op het vermijden van risico’s voor de gemeente.

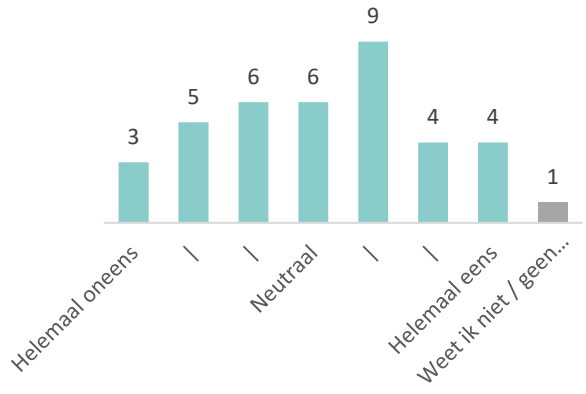
“Het contact kan meer worden vormgegeven vanuit vertrouwen en ondersteuning. (…) Nu voelt het als controle, waarbij in een contract verantwoordelijkheid wordt gelegd bij de organisator.” – Geïnterviewde.

Daartegenover staat dat sommigen expliciet benoemen dat ze de hulp van de gemeente waarderen, omdat die in de gaten houdt of er bijvoorbeeld niet meerdere demonstraties of andere activiteiten op één plek worden georganiseerd. Verder trekken geïnterviewden regelmatig een vergelijking met het kennisgevingsproces in andere gemeenten. Deze geïnterviewden vinden dat de gemeente Utrecht meer meedenkt en sneller reageert dan andere gemeenten.

Wat vindt u? De gemeente communiceert duidelijk over het organiseren van demonstraties,
Zevenpuntsschaal, N=38



De gemeente Utrecht denkt voldoende mee bij het organiseren van een demonstratie.
Zevenpuntsschaal, N=38



Figuur 6: Duidelijkheid communicatie gemeente & meedenken bij organiseren demonstratie

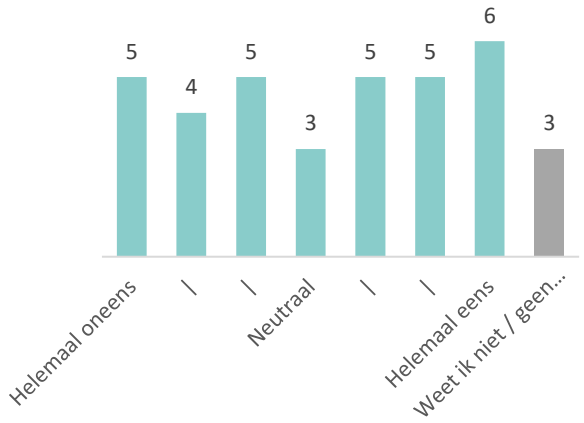
4.2.4. Bijdrage kennisgeving aan het ordelijk verloop van de demonstratie

De invullers zijn verdeeld over de behulpzaamheid van het proces van een kennisgeving in het ordelijk te laten verlopen van een demonstratie. Niet iedereen is overtuigd en sommigen vinden dat het vooral van nut is als er bijvoorbeeld ook een tegendemonstratie is georganiseerd. Voor het oordeel op dit punt lijkt ervaring in het organiseren van demonstraties mee te spelen. 65% (13 van de 20) van de onervaren organisatoren tegenover 38% (vijf van de 13) van de ervaren organisatoren, vindt dat het proces helpt. Kortom, deze cijfers suggereren dat onervaren organisatoren het kennisgevingsproces als meer behulpzaam ervaren dan ervaren organisatoren.

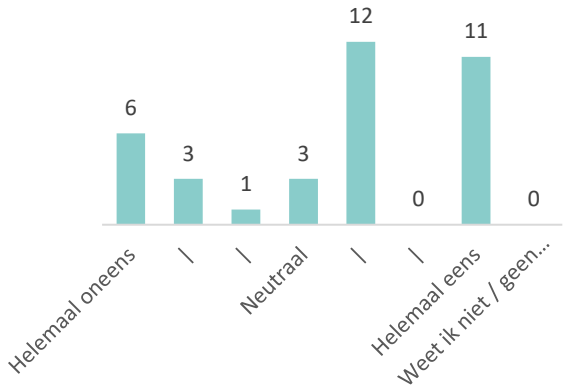
23 van de 36 invullers vinden dat het proces van een kennisgeving de drempel verhoogt om een demonstratie te organiseren. Deze opvatting wordt dus breed gedeeld, ongeacht de ervaring van de organisator. Tien invullers daarentegen, zijn het hier mee oneens en drie invullers reageren neutraal. Uit de interviews met organisatoren volgt dat het inherent is aan het regelwerk dat komt kijken bij het doen van een kennisgeving, dat er een drempel ontstaat. Er moet immers een formulier worden ingevuld en er is eventueel overleg met de gemeente en politie. Dat zijn extra stappen om te zetten bij het organiseren van een demonstratie. Dit wordt door veel geïnterviewden niet per se als iets negatiefs gezien. Er is veel begrip voor de informatiebehoefte van de gemeente.

Het merendeel van de invullers (24) begrijpt waarom zij een kennisgeving moeten indienen. Acht invullers geven aan dit niet te begrijpen. Enkelen van hen geven aan dat het indienen van een kennisgeving niet moet. Ook geven invullers aan dat ze het zelf prima kunnen regelen. Invullers die het eens zijn met de stelling, geven aan dat het belangrijk is dat de gemeente op de hoogte is, zodat zij kan faciliteren of ingrijpen.

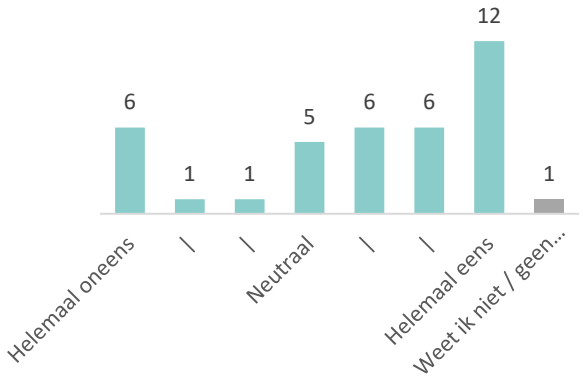
Het proces van de kennisgeving helpt om de demonstratie ordelijk te laten verlopen.
Zevenpuntsschaal, N=36



Het proces van de kennisgeving verhoogt de drempel om een demonstratie te organiseren.
Zevenpuntsschaal, N=36



Ik begrijp waarom ik een kennisgeving moet indienen. Zevenpuntsschaal, N=38

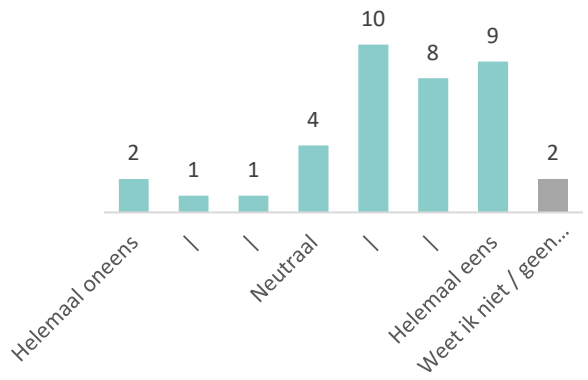


Figuur 7: Bijdrage kennisgevingsprocedure aan ordelijk verloop demonstratie, mate waarin kennisgeving als drempelverhogend wordt ervaren & mate waarin invullers begrijpen waarom zij een kennisgeving moeten indienen bij een demonstratie.

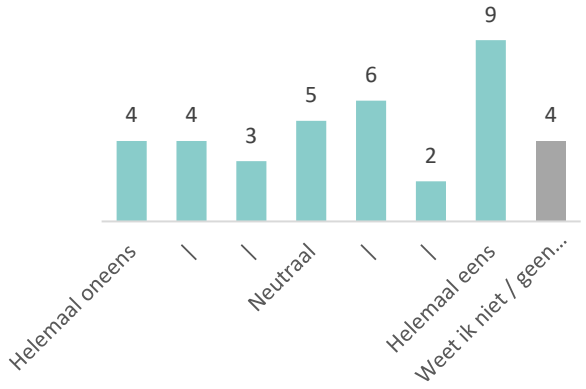
4.3. De Wom-brief

De meerderheid van de organisatoren die een Wom-brief heeft ontvangen vindt deze brief begrijpelijk; dit betreft 27 van de 37 invullers. Invullers zijn meer verdeeld over de stelling: “Voor het organiseren van demonstraties werkt de Wom-brief drempelverhogend”. Van de 37 invullers zijn 17 het daar (helemaal) mee eens.

Het proces van de kennisgeving helpt om de demonstratie ordelijk te laten verlopen.
Zevenpuntsschaal, N=37



Voor het organiseren van demonstraties werkt de Wom-brief drempelverhogend.
Zevenpuntsschaal, N=37



Figuur 8: Ervaren behulpzaamheid kennisgeving ordelijk verloop demonstratie & Mate waarin organisatoren Wom-brief ervaren als drempelverhogend.

Er is gekeken of de ervaring van een organisator meespeelt in de mate waarin de organisator de Wom-brief als drempelverhogend ervaart. Er lijkt aanleiding te zijn dit te denken: 63% (19) van de onervaren organisatoren ervaart de Wom-brief als drempelverhogend tegenover 36% (14) van de ervaren organisatoren.

Een invuller legt uit dat wanneer het lang duurt voordat je de Wom-brief ontvangt, dit voor stress kan zorgen. Dit sluit aan bij de bevindingen uit de gemeentelijke evaluatie. Hier gaven organisatoren aan de Wom-brief graag zo snel mogelijk te ontvangen. Dit was ten tijde van de evaluatie nog niet altijd het geval.[37] Een andere invuller stelt het volgende: “Demonstratie is een recht, er komen teveel regeltjes en afspraken bij kijken”. Ook stelt een invuller dat de Wom-brief een dwingend karakter heeft. In lijn daarmee deelt een andere invuller: “Afspraken maken over een demonstratie neemt veel van de vrijheid om te demonstreren weg”.

Daartegenover staat de ervaring van organisatoren die stellen dat zij de Wom-brief ervaren als een soort vergunning die ze kunnen tonen aan de politie of andere mensen (zoals eigenaren van winkelcentra) die vragen of zij – zoals ze het zelf omschrijven - ‘toestemming’ hebben om te demonstreren.

> *“De Wom-brief was duidelijk. Het was goed dat we de afspraken op papier hadden staan. Daarmee konden we op Utrecht Centraal laten zien dat wij toestemming hadden om te demonstreren.” – Geïnterviewde.*

[37] Gemeente Utrecht (2022). *Evaluatie Kennisgevingstermijn demonstraties in gemeente Utrecht,* p.7.

5. Conclusies

In dit onderzoek stond de vraag centraal in welke mate de kennisgevingstermijn, de wijze waarop de demonstraties aangekondigd moeten worden en de informatie die de gemeente vraagt aan de organisator, drempelverhogend of afschrikwekkend werken voor het aankondigen van een demonstratie. De aanleiding hiervoor waren vragen in de gemeenteraad over de mogelijk drempelverhogende werking van de kennisgeving, in het bijzonder de termijn daarvoor.

Op basis van de secundaire analyse van administratieve gegevens, de resultaten van de vragenlijst onder organisatoren en de verdiepende telefonische interviews met deze organisatoren, concluderen we dat de exacte termijn van de kennisgeving - binnen het redelijke - niet zozeer als een drempelverhogend thema wordt ervaren. Daarbij ontstaat met het doen van een kennisgeving altijd een zekere drempel, omdat het extra regelwerk en organisatie met zich meebrengt. Dit wordt door het overgrote deel van invullers ook niet bezwaarlijk gevonden, maar het wordt logisch geacht dat een kennisgeving nodig is voor de gemeente om te faciliteren. Wel zijn er andere elementen in het kennisgevingsproces die als (onnodig) drempelverhogend worden ervaren. Dat raakt met name aan de communicatie en de toon ervan via de website.

Conclusie 1. Veruit de meeste organisatoren dienen 48 uur of langer van tevoren de kennisgeving in.

Los van de kennisgevingstermijn van 24 uur die op dit moment is opgenomen in de APV, diende in de periode van 2020 tot en met 2022 niet minder dan 86% de kennisgeving 48 uur of langer van tevoren in. Wat dit cijfer verhult, is dat in deze drie jaar het aandeel demonstraties waarbij langer dan 48 uur van tevoren de kennisgeving werd gedaan, in de loop der tijd is toegenomen. Dit startte in de pilotperiode toen tussen mei 2021 en april 2022 de termijn tijdelijk werd verruimd van 24 naar 48 uur, maar zette zich ook na de pilotperiode door. De meest genoemde reden om dit te doen is voor organisatoren dat zij het prettig vinden om de kennisgeving op tijd geregeld te hebben en een substantieel deel wil ook de gemeente voldoende tijd geven om de demonstratie te faciliteren.

Conclusie 2. De kennisgevingstermijn als zodanig is voor organisatoren niet een relevant thema, waar het gaat om eventueel ervaren drempels bij het organiseren van een demonstratie. Duidelijkheid over wat te doen in het geval van een spontane demonstratie is dat wel.

Vooral in de verdiepende interviews met organisatoren kwam naar voren dat de exacte kennisgevingstermijn niet als een thema werd ervaren. Zo lang de termijn binnen het redelijke blijft - waarbij overigens de meningen verschillen over wat dat is - is die niet bezwaarlijk voor het organiseren van een demonstratie, in hun ervaring. Veel organisatoren vonden een kennisgevingstermijn van 48 uur of langer 'normaal', 'begrijpelijk' of 'netjes'.

Desondanks gaf een substantieel deel van de organisatoren aan dat een kennisgevingstermijn van 48 uur of langer voor hen een reden zou zijn om af te zien van een demonstratie. Doorvragen leerde dat de achtergrond van dit antwoord vooral was gelegen in het feit dat er ook situaties zijn waarin de wens ontstaat om spontaan te demonstreren, bijvoorbeeld als de actualiteit daar reden toe geeft. Wanneer doe je het dan goed als organisator? Uit de antwoorden van een merendeel van de organisatoren die

deelnamen aan dit onderzoek valt een zeker plichtsbesef af te leiden; de wens om te voldoen aan de geldende regels voor demonstreren. Wat die zijn voor een spontane demonstratie, of wat wenselijk daarin is, is onvoldoende helder.

Conclusie 3. Organisatoren ervaren de communicatie vanuit de gemeente over het organiseren van demonstraties als duidelijk en vinden het kennisgevingsformulier begrijpelijk en makkelijk in te vullen. Het persoonlijke contact wordt gewaardeerd.

Hoewel het voor organisatoren niet helder is wanneer ze het 'goed' zouden doen bij een spontane demonstratie, zijn ze desondanks overwegend positief over de duidelijkheid van de communicatie vanuit de gemeente. Dat spontane demonstraties bij onvoorziene en direct acute situaties een uitzondering zijn, biedt daar wellicht een verklaring voor. Het kennisgevingsformulier is volgens organisatoren makkelijk vindbaar en begrijpelijk.

Bij een groot deel van de demonstraties in Utrecht is er geen direct persoonlijk contact met een ambtenaar van de gemeente. Als dat contact er wel is wordt dat overwegend positief beoordeeld. De communicatiestijl in het directe contact wordt gezien als open, meewerkend en toegankelijk en de overleggen van tevoren worden door het merendeel van de organisatoren gewaardeerd. Hieruit volgt dan ook niet dat er op deze specifieke onderdelen van het kennisgevingsproces een drempel wordt ervaren voor het organiseren van een demonstratie.

Conclusie 4. De toon van de informatie over demonstraties op de website van de gemeente wordt als (te) star en dwingend ervaren en niet passend bij het uitgangspunt dat een gemeente het demonstratierecht dient te faciliteren.

Op andere onderdelen van de kennisgevingsprocedure zijn organisatoren echter kritischer. Dit betreft met name de toon van de communicatie over demonstraties op de website. Die wordt als star en dwingend ervaren, gericht op het uitsluiten van risico's voor de gemeente in plaats van op het faciliteren van een ordelijk verloop van demonstraties.

Zo geven organisatoren aan dat het kennisgevingsformulier en de verdere informatie daarover de suggestie kan wekken dat het nodig is om toestemming te vragen, terwijl dat voor een demonstratie niet aan de orde is. Bovendien is er behoefte aan een genuanceerder en wellicht ook wel vollediger beeld over de rechten en plichten van demonstranten.

In dit kader wijzen organisatoren onder meer op de algemeen geldende voorschriften, zoals een ordedienst van 10% van het aantal deelnemers. Deze voorschriften zijn volgens organisatoren niet (altijd) realistisch, noch nodig voor een ordelijk en veilig verloop van een demonstratie. In de praktijk komen deze voorschriften niet altijd even strikt, zo is hun ervaring. Maar: dan moet je dat wel weten en dus ook weten hoe de voorschriften te duiden.

Ook is niet altijd even duidelijk waarom de gemeente bepaalde informatie vraagt en in hoeverre die informatie echt noodzakelijk is, of dat het vooral handig is voor de gemeente om die te hebben. Hoewel er organisatoren zijn die vinden dat er teveel privé-informatie wordt gevraagd, zijn er veel die aangeven er begrip voor te hebben dat ook informatie wordt gevraagd om het werk van de gemeente te

vergemakkelijken, maar zoeken naar openheid vanuit de gemeente daarover. Dit geldt eveneens voor de aard en reikwijdte van de 'kennisgevingsplicht'.

Conclusie 5. Ervaren en onervaren organisatoren kijken anders naar de kennisgevingsprocedure en hebben daarin verschillende behoeften en verwachtingen.

De mate waarin organisatoren ervaren zijn in het organiseren van demonstraties (in Utrecht), heeft impact op hoe zij kijken naar het kennisgevingsproces. Dat betekent dat niet alle organisatoren gelijk zijn in wat ze verwachten en wensen van de gemeente op dit punt. Zo lijken ervaren organisatoren beter te weten dan onervaren organisatoren hoe ze de toon op de website, de algemeen geldende voorschriften en de inhoud van de Wom-brief moeten lezen en duiden. Voor hen leiden deze zaken dan ook minder tot een ervaren drempel (hoewel geen van de organisatoren in dit onderzoek zich daardoor heeft laten tegenhouden om te demonstreren).

Verder vinden ervaren organisatoren vaker dat de gemeente voldoende meedenkt om een demonstratie te faciliteren. Los van dat het handelen van de gemeente in dit opzicht anders ervaren kan worden, is dit meer nog te zien als een indicator dat er bij onervaren organisatoren een andere behoefte of verwachting bestaat van wat de gemeente doet rondom een demonstratie dan bij ervaren organisatoren.

In aanvulling hierop vinden onervaren organisatoren het kennisgevingsproces vaker behulpzaam voor een ordelijk verloop van een demonstratie dan ervaren organisatoren. Een mogelijke verklaring hiervoor is - zo volgt uit de interviews - dat door de kennisgeving organisatoren worden gewezen op zaken waar ze eerder nog niet aan handden gedacht. In dit licht is dus ook het oordeel van onervaren organisatoren over de mate waarin de gemeente meedenkt om een demonstratie te faciliteren goed te plaatsen.

Daar staat tegenover dat onervaren organisatoren het kennisgevingsproces vaker behulpzaam achten en lijken zij ook een andere behoefte te hebben in meedenken vanuit de gemeente dan ervaren organisatoren.

Bijlage 1. Geïnterviewden

Tabel 1. Lijst met geïnterviewden

Functie	Datum
Adviseur openbare orde en veiligheid	23 mei 2023
Adviseur openbare orde en veiligheid	23 mei 2023
Clustermanager Veiligheid	23 mei 2023
Advocaat	6 juni 2023
Vertegenwoordiger Amnesty International (afdeling Utrecht)	31 juli 2023