



Retouradres: Postbus 93122, 2509 AC Den Haag

Gemeente Emmen
De burgemeester
Postbus 30001
7800 RA EMMEN

Geachte heer [burgemeester; No],

De Nationale ombudsman heeft een klacht onderzocht van de heer [verzoeker; No] over het handelen van de burgemeester van Emmen rondom een anti-Zwarte Piet demonstratie in 2019. In december 2022 hebben wij elkaar gesproken over deze klacht.

Met deze brief rondt de ombudsman de klachtbehandeling af.

Wat staat er in deze brief?

In deze brief staat een samenvatting van de gebeurtenissen in 2019 en de klacht van de heer [verzoeker; No] daarover. Daarna volgt een beschrijving van de uitgangspunten bij het demonstratierecht en de aanbevelingen uit een eerder rapport van de Nationale ombudsman: *'Demonstreren, een schurend grondrecht?'*¹ De ombudsman legt deze naast de gebeurtenissen voorafgaand aan, tijdens en na de demonstratie in 2019.

Wat is er gebeurd?

Eind september 2019 meldde de heer [verzoeker; No] een demonstratie 'tegen de ouderwetse Zwarte Piet' aan bij de gemeente Emmen. Hij wilde graag onder de noemer 'De Lieve Goede Sint' demonstreren tijdens de intocht van Sinterklaas op 16 november 2019. In de daaropvolgende weken ging de gemeente in gesprek met de heer [verzoeker; No] om afspraken te maken over de demonstratie. Daarnaast bereidde de gemeente zich samen met de politie voor op de intocht en de demonstratie. De gemeente had signalen ontvangen dat mogelijk ook voorstanders van Zwarte Piet wilden demonstreren. Er werden twee aparte demonstratievakken aangewezen op het Raadhuisplein, waar de intocht langs zou komen.

Op de ochtend van de intocht werd duidelijk dat een groep van ongeveer twintig tot dertig mensen naar de intocht wilde komen om te demonstreren voor Zwarte Piet en tegen De Lieve Goede Sint. De politie en de burgemeester bespraken dit en er werden drie scenario's opgesteld. Daarna vond nogmaals afstemming plaats en werd besloten dat, in het geval van onrust, de route van de intocht zou worden omgeleid zodat deze niet over het Raadhuisplein zou gaan. Ook werd een Wom-brief² aan de groep voorstanders van Zwarte Piet uitgereikt.

Om ongeveer 12 uur begon de intocht. Vanaf dat moment had de locoburgemeester de leiding. Kort na de start van de intocht gaven de voorstanders van Zwarte Piet aan dat zij zich niet aan de voorwaarden in de

Pagina 1

Datum

4 april 2023

Onderwerp

Het handelen van de burgemeester van Emmen bij anti-Zwarte Piet demonstratie in 2019

Nationale ombudsman

Bezuidenhoutseweg 151
2594 AG Den Haag

Postbus 93122
2509 AC Den Haag

T 070 356 35 63
post@nationaleombudsman.nl
www.nationaleombudsman.nl

¹ Nationale ombudsman 2018/015

² Een brief waarin op grond van de Wet openbare manifestaties voorschriften/beperkingen gesteld worden aan een demonstratie.

Wom-brief wilden houden. De groep liet weten de demonstratie van De Lieve Goede Sint niet te tolereren en de confrontatie te zullen opzoeken.

Pagina 2

De locoburgemeester besloot in eerste instantie om in het geval van onrust De Lieve Goede Sint te verwijderen, gelet op de veiligheidssituatie op het plein. Later werd dit bijgesteld en besloot de locoburgemeester in het geval van extreem geweld beide demonstraties te beëindigen.

Om ongeveer kwart over 1 kwamen de vijf demonstranten van De Lieve Goede Sint aan bij het aangewezen demonstratievak. De demonstranten van De Lieve Goede Sint werden vervolgens bekogeld met eieren en bestookt met stadionsfakkels/rookbommen. Gelet op de onrust op het Raadhuisplein besloot de locoburgemeester de route van de intocht om te leiden, zodat deze niet meer langs de demonstranten op het Raadhuisplein zou komen. Vervolgens werd nog met de locoburgemeester besproken of de intocht niet toch over het plein kon, omdat de situatie op het plein door de aanwezige politie als beheersbaar werd ervaren. De locoburgemeester bleef echter bij zijn eerdere besluit; hij ervoer de situatie op het plein als een kruitvat. Vervolgens werd contact gelegd met de demonstranten van De Lieve Goede Sint en werd hen verteld dat de intocht was omgeleid. Daarop vertrokken de demonstranten onder begeleiding van de politie uit het demonstratievak. Zij werden vervolgens korte tijd opgevangen in het gemeentehuis.

De klacht van de heer [verzoeker; No]

De heer [verzoeker; No] klaagde vervolgens over de handelwijze van de burgemeester voor, tijdens en na de demonstratie. Deze klacht werd ongegrond verklaard. Omdat de heer [verzoeker; No] niet tevreden was met deze reactie, diende hij een klacht in bij de Nationale ombudsman.

De heer [verzoeker; No] vindt (kort samengevat) dat de gemeente in het voortraject onvoldoende met hem meedacht en vooral dicteerde. Hij voelde zich niet welkom en niet serieus genomen. Ook vond hij het niet verstandig dat de twee demonstratievakken aan weerszijden van de route van de intocht werden geplaatst. Over de dag zelf geeft de heer [verzoeker; No] aan dat de demonstratie gedoemd was te mislukken, gezien de dreiging van gewelddadige tegendemonstranten. Verder is hij van mening dat zijn demonstratie feitelijk zinloos werd door de omleiding van de intocht. Tot slot vindt de heer [verzoeker; No] het vervelend dat de burgemeester achteraf geen contact met hem opnam. En dat de burgemeester na afloop in het openbaar aangaf dat het ondanks het opstootje een mooie middag was, zonder daarbij te benoemen dat de aangemelde en vreedzame demonstratie van De Lieve Goede Sint was aangevallen en vervolgens gedevalueerd door het verplaatsen van de route van de intocht.

Uitgangspunten bij het demonstratierecht – toepassing op de demonstratie in 2019

In het rapport 'Demonstreren, een schurend grondrecht?' concludeert de ombudsman dat op de overheid een positieve verplichting rust om demonstraties zoveel mogelijk te faciliteren en te beschermen. In het rapport staan uitgangspunten en aanbevelingen over de periode voorafgaand aan de demonstratie, tijdens de demonstratie en na afloop daarvan. In deze brief legt de ombudsman deze naast de gebeurtenissen in Emmen in 2019.

Voorafgaand aan de demonstratie

Over de periode voorafgaand aan een demonstratie staan in het rapport de volgende aanbevelingen en uitgangspunten:

- Zorg dat aanmelden loont door bij contact vooraf de juiste grondhouding te tonen: volledig en zonder voorbehoud faciliteren;
- Behandel demonstranten neutraal en neem hun wensen als uitgangspunt;
- Demonstranten horen vooraf, tijdens en na de demonstratie goed geïnformeerd te zijn. De overheid is verplicht de demonstrant gevraagd en ongevraagd alle relevante informatie te verstrekken.

Kijkend naar deze uitgangspunten constateert de ombudsman dat er zeker dingen goed zijn gegaan in de weken voorafgaand aan de demonstratie in Emmen. Zo is de gemeente na de aanmelding van de demonstratie in gesprek gegaan met de heer [verzoeker; No] en bleef beschikbaar voor vragen en overleg. Ook heeft de gemeente haar best gedaan om een goede plaats aan te wijzen voor de demonstratie en hield in de voorbereiding rekening met de veiligheid van de demonstranten.

Tegelijkertijd constateert de ombudsman dat de heer [verzoeker; No] de houding van de gemeente anders heeft ervaren. Zo duurde het enige tijd voordat hij een duidelijke plattegrond van de demonstratievakken kreeg, en daarnaast werd het hem niet duidelijk waarom de gemeente de locatie van beveiligingscamera's niet wilde geven. Het voelde alsof hij 'lastig' aan het doen was. Dit gevoel lijkt bevestigd te worden door een passage uit een verslag van een overleg tussen de gemeente en de politie. Daarin staat dat de heer [verzoeker; No] allerlei vragen blijft stellen, en dat 'het faciliteren wel begrensd moet worden'.³ Ook begrijpt de ombudsman dat de heer [verzoeker; No] zorgen had over de plaatsing van de demonstratievakken: de route van de intocht liep tussen de vakken door.⁴

De ervaring van de heer [verzoeker; No] laat zien hoe belangrijk het is om vooraf goed contact te blijven houden en als overheid vooral faciliterend te zijn. Het is in principe aan de demonstrant om te bepalen hoe een demonstratie eruitziet. In dit geval is het bovendien - gelet op eerdere ervaringen met anti-Zwarte Piet demonstraties - te begrijpen dat de heer [verzoeker; No] veel vragen had en zich zorgen maakte over de veiligheid van de demonstranten.

De ombudsman vindt dat de heer [verzoeker; No] terecht aangeeft dat er geen rechtsmiddelenclausule onder de Wom-brief stond. Hoewel dit in de reactie op zijn klacht werd erkend, werd de klacht niet gegrond verklaard. Het was beter geweest als duidelijk was toegegeven dat er een fout is gemaakt. Het erkennen van fouten draagt bij aan het vertrouwen van een burger in de overheid.

De dag van de demonstratie

Over het verloop van demonstraties en het beschermen van demonstraties tegen verstoringen, staat het volgende in het rapport:

³ Zie het document 'Verslagen overleg burgemeester – politie over intocht Sinterklaas en demonstratie', overleg van 4 november 2019 (pagina 42 van het toegezonden klachtdossier).

⁴ Uiteindelijk zijn de voorstanders van Zwarte Piet niet in het hen toegewezen vak gaan staan, maar belaagden zij de demonstratie van De Lieve Goede Sint vanaf andere plekken.

- De overheid neigt naar risicomijdend gedrag. De essentie is dat de overheid zich tot het uiterste moet inspannen om demonstraties te faciliteren en te beschermen, zodat burgers in vrijheid hun mening – hoe impopulair ook – kunnen laten horen;
- Bescherm de (tegen)demonstratie tegen verstoringen, zodat alle burgers hun geluid kunnen laten horen. Juist impopulaire meningen die op verzet kunnen rekenen moeten in het kader van een demonstratie geuit kunnen worden. Op de overheid rust de zware verantwoordelijkheid al het redelijkerwijs mogelijke te doen om ervoor te zorgen dat dat mogelijk is.

De ombudsman begrijpt dat het in de praktijk niet meevalt om een goede invulling te geven aan de verantwoordelijkheid om demonstraties te beschermen. Dat geldt hier zeker vanwege de setting van de demonstratie: een Sinterklaasintocht waarbij veel kinderen aanwezig zijn, en waarbij het risico bestaat dat bepaalde groepen op een gewelddadige manier de confrontatie aangaan met demonstranten. In dit licht vindt de ombudsman de uiteindelijke keuze om de intocht om te leiden begrijpelijk. Er was sprake van een dreigende situatie en er waren zorgen over de veiligheid van zowel de demonstranten als het publiek. In die zin is de klacht van de heer [verzoeker; No] dan ook niet gegrond.

Wel ziet de ombudsman aanleiding om enkele observaties te delen. Het gaat dan niet zozeer om de uiteindelijke beslissing die werd genomen, maar om de manier waarop die dag en achteraf naar het demonstratierecht werd gekeken.

Zoals hierboven ook is aangehaald, is de essentie van het demonstratierecht dat de overheid zich tot het uiterste moet inspannen om demonstraties mogelijk te maken. Dat geldt juist ook voor demonstraties waar impopulaire meningen geuit worden die kunnen rekenen op verzet. In dit geval geldt dat de voorstanders van Zwarte Piet – ook naar eigen zeggen – uit waren op het verstoren en onmogelijk maken van de demonstratie van De Lieve Goede Sint. Het ging dus niet om een te beschermen tegendemonstratie, maar om een vijandig publiek. Dit, terwijl in de verslagen over de dag wordt gesproken over (het beëindigen van) twee demonstraties.

Ook staan er enkele opvallende passages in het verslag dat de politie maakte van de beslismomenten op de dag van de intocht. Op enig moment overweegt de locoburgemeester de demonstratie van De Lieve Goede Sint te beëindigen. De reden daarvoor is, volgens het verslag, dat de ongeregelheden op hen gericht zijn, en het veel van de politie vraagt om de voorstanders van Zwarte Piet aan te pakken. Het verwijderen van de demonstratie van De Lieve Goede Sint 'staat meer in verhouding'; 'dan is de angel eruit'. De Lieve Goede Sint zou demonstreren 'om irritatie aan te wakkeren'. Tekenend is dat de politie volgens het verslag verschillende malen wijst op de plicht van de overheid om de demonstratie te beschermen. Er was dus sprake van risicomijdend gedrag van de gemeente/ locoburgemeester, en niet van een grondhouding waarbij al het redelijkerwijs mogelijke wordt gedaan om de demonstratie te beschermen zodat vreedzame demonstranten hun geluid konden laten horen.

Uiteindelijk kon de demonstratie niet plaatsvinden zoals bedoeld. Een belangrijk principe van het demonstratierecht is immers dat een demonstratie

kan plaatsvinden binnen zicht- en geluidsafstand ('*within sight and sound*⁵) van het doel waartegen de demonstratie zich richt. In de reactie op de klacht stond dat de aangewezen plek na de omleiding nog steeds in de directe nabijheid was van het Sinterklaasfeest en dat de demonstranten hun standpunt konden overbrengen op bezoekers en passanten. Daarmee wordt echter niet voldaan aan het hierboven genoemde principe van een demonstratie '*within sight and sound*' van het doel.

Na afloop van de demonstratie

Over de periode na afloop van de demonstratie staat het volgende in het rapport:

- Overweeg na afloop van een demonstratie een evaluatie te plannen met alle betrokkenen;
- Een nabespreking kan leerzaam zijn, zeker wanneer de demonstratie niet optimaal is verlopen. Men kan achteraf van elkaar horen hoe de dag is beleefd, wat bij kan dragen aan wederzijds begrip.

Na afloop van de demonstratie hebben de burgemeester, de politie en het OM de intocht en de demonstratie geëvalueerd. Het is goed dat dit is gebeurd. Toch mist de ombudsman hier de nazorg en de communicatie richting de demonstranten van De Lieve Goede Sint. Er is voorafgaand aan de demonstratie vanuit de gemeente veel contact geweest met de heer [verzoeker; No] om ervoor te zorgen dat de demonstratie goed zou verlopen. Uiteindelijk is het niet gelukt om de demonstratie zoals bedoeld te laten plaatsvinden, vanwege het feit dat de demonstratie werd aangevallen door vijandig publiek. Juist dan is het van belang om contact op te nemen en met elkaar te bespreken hoe het is gelopen. En om uitleg te geven over de beslissingen die zijn genomen tijdens de intocht. Dit had vlak na de demonstratie, maar ook na het indienen van de klacht gekund. En hoewel vanuit de burgemeester het beeld bestaat dat een dergelijk gesprek niet had geholpen, geeft de heer [verzoeker; No] in zijn oorspronkelijke klacht aan dat hij die behoefte juist wel had.

Ook begrijpt de ombudsman de wens van de heer [verzoeker; No] om meer erkenning vanuit de burgemeester in het openbaar. De boodschap aan de buitenwereld na de intocht was vooral positief: de intocht is goed verlopen en de kinderen hebben niets gemerkt van de ongeregeldheden. Terwijl het voor de heer [verzoeker; No] als demonstrant belangrijk was dat er erkenning kwam van het feit dat een vreedzame demonstratie feitelijk niet kon plaatsvinden doordat deze werd aangevallen.

⁵ Zie EHRM 7 februari 2017 (Lashmankin and others vs. Russia), ECLI:CE:ECHR:2017:0207



Publicatie van de brief op website

Wij publiceren deze brief op onze website www.nationaleombudsman.nl. Daarnaast sturen wij een afschrift van deze brief aan de heer [verzoeker; No]. Ook onze contactpersoon bij uw organisatie ontvangt dit bericht.

Pagina 6

Met vriendelijke groet,
de Nationale ombudsman,

Reinier van Zutphen