



Aan: De leden van de gemeenteraad van Amsterdam
Datum: 28 augustus 2023
Portefeuille(s): Burgemeester
Portefeuillehouder(s): Femke Halsema
Behandeld door: Directie OOV, secretariaatoo@amsterdam.nl
Onderwerp: Beantwoording schriftelijke vragen van het lid Van Schijndel inzake noodbevelen tijdens coronademonstraties in maart 2021

Geachte leden van de gemeenteraad,

Op 31 mei 2023 heeft het college schriftelijke vragen ontvangen van het lid Van Schijndel inzake noodbevelen tijdens coronademonstraties in maart 2021. Onderstaand treft u de beantwoording van deze vragen aan.

Toelichting door de vragenstellers

Tijdens de raadsvergadering van 5 april 2023 werd de burgemeester door indiener bevraagd over in maart 2021 tijdens coronademonstraties op grond van artikel 175 Gemeentewet gegeven noodbevelen. De beantwoording geeft aanleiding tot het stellen van schriftelijke vragen. Het noodbevel is de meest verstrekkende openbare-ordebevoegdheid van de burgemeester. Voor de toekomst is de omlijning ervan van groot politiek belang, gelet op de opkomst van diverse protestbewegingen; van boerenverzet en taxiverzet tot Extinction Rebellion en 'Just Stop Oil'.

Ten aanzien van de betogingen in maart 2021 is het uit oogpunt van verzoening c.q. herstel van de maatschappelijke vrede van bijzonder belang te voorkomen dat het Openbaar Ministerie voortgaat met strafrechtelijke vervolging van duizenden overtreders van 'de coronaregels', waaronder geverbaliseerde Museumplein betogers.

Met betrekking tot de betogingen op het Museumplein gaat het om de volgende punten: 1. wie het noodbevel heeft uitgevaardigd, 2. of er sprake was van een acute noodsituatie, 3. wanneer de schriftelijke vastlegging van de gegeven noodbevelen plaatsvond, en 4. of het op 28 maart 2021 mondeling gegeven noodbevel op 29 maart 2021 op schrift is gesteld en ondertekend, dan wel voormelde datum op het stuk een (onrechtmatige) antedatering behelst.

Duidelijk is dat het niet voldoen aan de diverse vereisten die artikelen 77 en 175 Gem.w. stelt aan het door de burgemeester uitoefenen van de gehanteerde noodbevoegdheid moet resulteren in vrijspraak van coronabetogers in de thans aanhangige strafzaken.

Gezien het vorenstaande stelt ondergetekende, namens de fractie van FVD, op grond van artikel 84 van het Reglement van orde gemeenteraad en raadscommissies Amsterdam, de volgende schriftelijke vragen:

Toelichting door de vragensteller

Uit het advies van Prof.mr. G.A. van der Veen:

Artikel 77 lid 1 Gemeentewet bepaalt dat bij verhindering of ontstentenis van de burgemeester zijn ambt wordt waargenomen door een door het College aan te wijzen wethouder. De burgemeester wijst dus niet aan. [hierna volgt bespreking vakliteratuur en jurisprudentie] Al met al valt niets anders te concluderen, dan dat er geen vrije keuze van de burgemeester (of anderen) is, wanneer de burgemeester zich laat vervangen. Zou de burgemeester een openbare orde- bevoegdheid bij voorkeur niet zelf wensen uit te oefenen, omdat een vraagstuk omtrent (bijvoorbeeld) het functioneren van de burgemeester zelf onderwerp is, dan biedt de Gemeentewet geen mogelijkheid tot vervanging. Dan zal dus de burgemeester nog steeds zelf de betreffende bevoegdheid moeten uitoefenen. [..] Het bovenstaande laat uiteraard onverlet, dat noodbevelen wel degelijk door een locoburgemeester gegeven zouden kunnen worden, wanneer er daadwerkelijk sprake is van verhindering of ontstentenis van de burgemeester als bedoeld in het huidige artikel 77 van de Gemeentewet. Bij verhindering is sprake van afwezigheid of een objectieve situatie dat de burgemeester niet in staat is om op te treden; bij ontstentenis gaat het om gevallen waarin de burgemeester geschorst is of de vacature vacant is. Een aanvullende mogelijkheid van "verschoning" is er dus niet.

Het college kan de gestelde vragen als volgt beantwoorden.

- 1. Kan de burgemeester zich met bovenstaande uitleg van artikel 77 Gemeentewet verenigen? Zo nee, waarom niet? Graag een toelichting die ingaat op alle hierboven genoemde punten.**

Toelichting door de vragensteller

Uit het advies van Prof. Van der Veen: *Noodbevelen en noodverordeningen zijn noodbevoegdheden. Voor de toepassing van beide noodbevoegdheden gelden dezelfde voorwaarden. Om een noodbevoegdheid te mogen toepassen moet worden voldaan aan twee voorwaarden. Ten eerste moet sprake zijn van een (dreigende) aantasting van de openbare orde en/of openbare veiligheid. Ten tweede moet de toepassing van de normale bevoegdheden ontoereikend zijn om aan de situatie het hoofd te kunnen bieden (zie Tekst en Commentaar inzake Openbare Orde en Veiligheid; commentaar op artikel 175 Gemeentewet). [..] De ernstige vrees voor het ontstaan van ernstige wanordelijkheden dient om de inzet van de bevoegdheid te kunnen rechtvaardigen gekwalificeerd te worden als een onmiddellijkheidssituatie. De (dreigende) ernstige wanordelijkheden moeten een zich plotseling aandienende concrete en actuele dreiging of daadwerkelijke aantasting van de openbare orde inhouden van een zodanige ernst dat die de inzet van de bevoegdheden rechtvaardigt. Bij de beoordeling of deze noodbevoegdheden ingeroepen moeten worden, zal ook bezien moeten worden of niet volstaan kan worden met andere middelen, zoals die op grond van de artikelen 151b, 174b, 172 en 174 Gemeentewet. Ook daarvoor geldt de regeling van artikel 77 Gemeentewet.*

Antwoord: In beginsel kan de burgemeester zich vinden in deze weergave van de strekking van artikel 77 Gemeentewet. Het door het lid Van Schijndel ingebrachte memo van G.A. van der Veen bevat echter een wel heel historische beschouwing over de waarneming van het ambt van de burgemeester. De huidige wettekst dateert van 1994 en is op een ondergeschikt punt nog gewijzigd bij de Wet dualisering gemeentebestuur. Die tekst van artikel 77 Gemeentewet is tegenwoordig helder en die bepaling dient in de huidige 21ste-eeuwse context te worden uitgelegd.

Bovendien is een burgemeester ook gehouden aan het sinds 1994 gecodificeerde verbod op vooringenomenheid: "Het bestuursorgaan vervult zijn taak zonder vooringenomenheid"(artikel 2:4, lid 1 Awb). De burgemeester heeft de schijn van vooringenomenheid willen ontwijken door als burgemeester verhinderd te zijn bij een demonstratie die mede tegen haar persoon was gericht.

2. **Hoe vindt de informatiegaring plaats om vast te stellen dat er mogelijk sprake zal zijn van een (dreigende) aantasting van de openbare orde en/of openbare veiligheid? Van welke overheidsdiensten (bijv. Eenheid Amsterdam van Nationale Politie, NCTV, Kon. Marrechaussee etc) wordt hierover informatie ingewonnen?**

Antwoord: De inschatting of sprake zal zijn van een (dreigende) aantasting van de openbare orde en veiligheid wordt gebaseerd op informatie van politie. Als informatie wordt betrokken van andere overheidsdiensten, worden deze ter verificatie doorgeleid naar politie.

3. **Hoe bepaalt de burgemeester of de toepassing van de bestaande reguliere bevoegdheden (artikelen 151b,174b,172 en 174 Gemeentewet) ontoereikend is om aan de situatie het hoofd te kunnen bieden?**

Antwoord: De inzet van de bevoegdheden van de artikelen 151b, 174b, 172 en 174 betreffen geen 'reguliere' bevoegdheden, maar zijn eveneens noodbevoegdheden die slechts kunnen worden ingezet bij (de ernstige vrees voor) het ontstaan van verstoringen van de openbare orde. Welk instrument het meest passend is, is afhankelijk van de omstandigheden van het concrete geval. Voor het aanwijzen van een veiligheidsrisicogebied bestaat alleen aanleiding indien (de vrees voor) het ontstaan van openbare ordeverstoringen het gevolg is van de aanwezigheid van wapens.

4. **Uit precies welke omstandigheden bleek bij de drie coronademonstraties op, achtereenvolgens, 20, 21 en 28 maart 2021 dat er *ernstige* vrees was voor het ontstaan van *ernstige* wanordelijkheden (i.e. tweemaal 'ernstig'). Graag een toelichting waarom bij die drie betogingen, per betoging, hier sprake van was.**

Toelichting door de vragensteller

In de drie in maart 2021 gegeven noodbevelen wordt een dubbele grondslag gehanteerd: 1) de 'ernstige vrees' voor 'ernstige wanordelijkheden' en 2) gevaar voor de volksgezondheid. De eerste grond was gebaseerd op een proces-verbaal van de politiechef met nummer PL1300-2021063655-1. In de vergadering van de gemeenteraad van 31 maart 2021 kwamen de drie

betogingen in een spoeddebat aan de orde. De burgemeester weigerde het proces-verbaal met de raad te delen op de grond dat het stuk operationele informatie zou bevatten. Naar de mening van indiener dwingt de controleerbaarheid van de uitoefening van de noodbevelbevoegdheid tot openbaarmaking van proces-verbaal PL1300-2021063655-1.

Antwoord: zie antwoord bij vraag 7.

5. **Is de burgemeester, wellicht in retrospect, het met vragensteller eens dat de vereiste controle door de gemeenteraad van haar uitoefening van de noodbevelbevoegdheid dwingt tot openbaarmaking van proces-verbaal PL1300-2021063655-1. Zo nee, waarom niet?**

Antwoord: zie antwoord bij vraag 7.

6. **Deelt de burgemeester de opvatting van indiener dat door tijdsverloop van meer dan twee jaren het proces-verbaal van de politiechef niet langer als operationele informatie kan worden aangemerkt, nu het geen enkele actuele betekenis meer heeft? Zo nee, waarom niet?**

Antwoord: zie antwoord bij vraag 7.

7. **Deelt de burgemeester de opvatting van indiener dat het proces-verbaal alsnog met de raad kan worden gedeeld, aangezien voor zover het persoonsgegevens bevat deze kunnen worden gelakt? Zo nee, waarom niet?**

Toelichting door de vragensteller

Uit het advies van Prof. Van der Veen. *"In verband met eisen van kenbaarheid en rechtszekerheid dient de Burgemeester een noodbevel (zo mogelijk schriftelijk) bekend te maken aan degene tot wie het zich richt. Bekendmaking geschiedt op grond van artikel 3:41 Awb door uitreiking of op een andere geschikte wijze. Dat zou onder omstandigheden ook ter plekke aanplakken of publicatie op internet kunnen zijn. Het past uiteraard bij eisen van doeltreffende rechtsbescherming, wanneer een noodbevel met bekwame spoed op schrift wordt gesteld. Dan zijn immers onderwerpen als de strekking en de gebiedsaanduiding het beste na te gaan en is de motivering kenbaar."*

Locoburgemeester Kukenheim gaf op 21 maart ten aanzien van de 'Weg met Halsema'-betoging een noodbevel. Blijkens de datering van de schriftelijke vastlegging vond deze tien dagen later plaats.

Antwoord vragen 4, 5, 6 en 7: Op 21 mei 2021 is alle schriftelijke informatie van politie die aan de specifieke besluitvorming over noodbevelen en de aanwijzing van veiligheidsrisicogebieden op 20, 21 en 28 maart 2021 ten grondslag ligt, onder geheimhouding met de raad gedeeld. De noodbevelen en aanwijzingsbesluiten veiligheidsrisicogebieden zijn eerder ook gepubliceerd. Aanvullend is in een raadsbrief van 6 april 2021 specifiek ingegaan op het politieoptreden op 20, 21 en 28 maart, en heeft de burgemeester daar ook op verschillende momenten in de commissie AZ en de raadsvergadering vragen over beantwoord. Ook is over de genoemde

demonstraties een groot aantal stukken gepubliceerd in het kader van verschillende WOO-verzoeken. Aan al deze informatie heeft de burgemeester niets toe te voegen.

- 8. Deelt de burgemeester de mening van indiener dat de onderhavige schriftelijke vastlegging onmogelijk als met bekwame spoed gedaan, kan worden beschouwd, nu daardoor de rechtspositie van geverbaliseerde botogers word geschaad? Zo nee, waarom niet?**

Toelichting door de vragensteller

Uit gepubliceerde WOB-stukken blijkt dat de zogeheten subdriehoek (hoofd Openbare Orde en Veiligheid, behandelend Officier van Justitie en -politiecommissaris) ruim de tijd nam om de diverse schriftelijke vastleggingen op consistentie na te lopen totaan de raadsvergadering op 31 maart 2021. Uit de WOB-stukken blijkt dat de tekst van de drie noodbevelen (gegeven op 20, 21 en 28 maart) pas op 31 maart 2021 werd vastgesteld.

Antwoord: Een noodbevel kan mondeling worden afgegeven. Er bestaat geen juridische verplichting om een noodbevel – ook niet nadien - op schrift te stellen. Het op schrift stellen van het bevel gebeurt desondanks als tegemoetkoming aan de rechtsbescherming van de betrokkenen.

- 9. Kan de burgemeester aantonen dat bij de vastlegging van het (mondeline) noodbevel van 28 maart 2021 met de datering 29 maart 2021 geen sprake is geweest van antedatering?**

Toelichting door de vragensteller

Op 21 maart 2021 werd de betoging op het Museumplein door de Mobiele Eenheid uiteengejaagd, waarna bijna 1.000 betogers gedurende circa vier uren werden ingesloten op de Leidsekade, en wel op basis van een door de locoburgemeester gegeven noodbevel. Gegeven het vreedzame karakter van de betoging op het Museumplein waren de genomen maatregelen disproportioneel.

Antwoord: Het klopt dat bij het specifieke noodbevel van 28 maart 2021 een aantal dagen later pas de ondertekening heeft plaatsgevonden. Het noodbevel beschrijft uiteraard de situatie zoals de politie die op 28 maart heeft geconstateerd. De handtekening is echter in dit geval niet voorzien van de datum van tekenen. Van antedateren is alleen sprake bij het dagtekenen met een vroegere datum dan de dag waarop het document daadwerkelijk werd ondertekend. Dat is hier niet geval. Het is in het vervolg wel beter als bij de handtekening ook een datum van tekenen wordt genoteerd.

- 10. Hoe kan het dat de burgemeester klaarblijkelijk heeft besloten – blijkens haar verklaring in de vergadering van de gemeenteraad van 5 april 2023 – om in de week na de heftige gebeurtenissen op de Leidsekade op familiebezoek te gaan in het Oosten des lands? De burgemeester wordt verzocht haar locatiegegevens met betrekking tot 28 maart 2021 ter controle te overleggen; bijvoorbeeld met een verklaring van haar dienstchauffeur, dan wel afschrift van haar Google-tijdlijn, indien aanwezig.**

Toelichting door de vragensteller

Uit het advies van Prof. Van der Veen. *"U vroeg mij tenslotte mijn standpunt over het antedateren van een schriftelijke vastlegging. Dat is niet toegestaan. Zo is het antedateren van een overeenkomst valsheid in geschrifte en vormt dat een strafbaar feit. Antedatering kan ook vragen oproepen, zoals de vraag wanneer een besluit nu daadwerkelijk is genomen. Bovendien kan antedatering niet afdoen aan de daadwerkelijk traceerbare datum van schriftelijke bekendmaking."*

Antwoord: U mag erop vertrouwen dat de burgemeester de raad naar waarheid informeert. Bovendien is zij de raad geen verantwoording schuldig over privéaangelegenheden.

- 11. In het Publicatieblad Amsterdam (zie Officiële Bekendmakingen) ontbreken de navolgende stukken: noodbevelen d.d. 21 februari, 20 maart, 21 maart en 28 maart 2021. Hoe kan het dat deze stukken destijds niet zijn gepubliceerd in Gemeenteblad Amsterdam (en voor zover na te gaan ook niet nadien)?**

Toelichting door de vragensteller

Op 25 maart 2021 appt Officier van Justitie mr. J.J. Smilde (lid van de zgn 'subdriehoek') het volgende:

"Wel een goed punt. Het is natuurlijk een beetje routine geworden. Vorige week is nog wel een mes aangetrokken, maar er moet wel steeds meer verwezen worden naar de gebeurtenissen in januari, waarmee het dus opvalt dat het qua klassiek veiligheidsrisico de afgelopen anderhalve maand bepaald meeviel."

Het Parool artikel van Patrick Meershoek van 31 januari 2021 bevestigt deze waarneming.

Antwoord: Zie het antwoord op vraag 8.

- 12. Deelt de burgemeester de opvatting van vragensteller dat daarmee zonneklaar is dat er geen ernstige vrees voor ernstige wanordelijkheden kon bestaan? Zo nee, waarom niet?**

Toelichting door de vragensteller

Op grond van opportuniteitsoverwegingen heeft het Openbaar Ministerie besloten af te zien van vervolging van circa 1.500 Extinction Rebellion betogers op de A12 in Den Haag, mede met een beroep op het vredelievende karakter van de betoging aldaar.¹

Antwoord: Op grond van de beschikbare politie-informatie deelt de burgemeester deze opvatting niet.

- 13. Is de burgemeester bereid met Hoofdofficier Van den Beukelaar op te nemen dat alleen al uit oogpunt van rechtsgelijkheid het in de rede ligt de (verdere) vervolging van betogers op het Museumplein te staken? Zo nee, waarom niet? Graag een toelichting, waarbij acht wordt geslagen op het feit dat de (onrechtmatig) gegeven noodbevelen van haarzelf**

¹ <https://www.telegraaf.nl/nieuws/773247658/niet-vervolgen-klimaatactivisten-schiet-politiebonden-in-verkeerde-keelgat>

afkomstig waren respectievelijk - onder haar verantwoordelijkheid - van de locoburgemeester.

Toelichting door de vragensteller

Na de BlackLivesMatter-demo op de Dam van 1 juni 2020 zei de burgemeester op AT5² dat het niet voldoen aan de 'meldplicht' voor betogingen en het niet naleven van de 1,5 meter geen reden voor ontbinding vormden. Omdat de demonstratievrijheid een groot goed is, deze demonstratie té belangrijk is en mensen zelf verantwoordelijk zijn.

Antwoord: Nee, het Openbaar Ministerie beslist bij uitsluiting over de vervolging van strafbare feiten.

14. Erkent de burgemeester dat met betrekking tot de 1,5 meter hetzelfde had behoren te gelden ten aanzien van de coronademonstraties?

Antwoord: Ja, in die zin dat voor de wet eenieder – dus ook elke demonstrant - gelijk is. Welke maatregelen bij een demonstratie worden getroffen is echter wel afhankelijk van de omstandigheden van het geval. De inhoud van de demonstratie speelt daarbij geen rol.

Wij verwachten u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Met vriendelijke groet,
Namens het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Amsterdam,

Femke Halsema
Burgemeester

² <https://www.at5.nl/artikelen/202344/burgemeester-over-drukke-dam-geen-grond-om-demonstratie-te-ontbinden>