

EVALUATIE VAN DE DAM-DEMO: JE ZIET 'T PAS ALS JE HET DOORHEBT.

Met veel interesse heb ik kennis genomen van het onderzoek naar de 1 juni demonstratie in Amsterdam ("Dam-demo"). Terecht wordt bij het onderzoek uitgegaan van het gegeven dat mensen nu eenmaal 'fouten' maken, zeker binnen de context van een crisis die gekenmerkt wordt door dreiging, urgentie en onzekerheid. Over de juridisch context waarbinnen actoren moesten handelen bij de Dam-demo concluderen de onderzoekers:

"Een complexe juridische context

De burgemeester acteerde zowel vooraf als tijdens de demonstratie in haar rol als stadsbestuurder. Dat lijkt logisch, maar formeel gezien was zij ook in functie als voorzitter van de Veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland. De Wpg (artikel 6 lid 4) specificiert dat de voorzitter van de veiligheidsregio de bevoegdheden overneemt van de burgemeesters in de regio wanneer sprake is van een A-ziekte. De taken en bevoegdheden zoals besloten in de Wom gaan dan ook over op de voorzitter. De voorzitter is dan verantwoordelijk voor zowel het bewaken van de openbare orde als het beschermen van de publieke gezondheid. In organisatorische zin betekent dit dat zowel in de voorbereiding als tijdens de demonstratie een rol kan worden toegedicht aan het RBT en ROT. Dat is niet gebeurd. De voorbereiding en begeleiding van de demonstratie lagen in handen van de gemeente Amsterdam, de politie-eenheid Amsterdam en het Openbaar Ministerie. Dat lijkt in juridische zin niet problematisch. De Wvr (artikel 16, lid 2) suggereert namelijk dat een voorzitter van de veiligheidsregio afspraken kan maken met de burgemeesters in de regio om de verantwoordelijkheden voor bepaalde gebeurtenissen op het lokale niveau te laten. Die afspraak is inderdaad gemaakt. In het Regionaal Crisisplan 2016-2020 van de Veiligheidsregio is formeel vastgelegd dat geplande crises, waaronder demonstraties, lokaal, door de burgemeesters worden afgehandeld."

Toen ik deze beschouwing van de juridische context las, moest ik meteen denken aan een uitspraak van de bekende Amsterdamse filosoof Johan Cruiff: "je ziet 't pas als je 't doorhebt". Is bij de Dam-demo inderdaad sprake van een complexe juridische context of is die complexe context waarbinnen wordt gehandeld juist het gevolg van gebrekkige kennis¹ van aan het (on)geschreven (nood)recht ontleende bevoegdheden en plichten bij het behartigen van de openbare orde en veiligheid in het algemeen en die bij een openbare manifestatie in het bijzonder?

Ten eerste: de voorzitter neemt geen bevoegdheden over van burgemeesters bij het bestrijden van een infectieziekte uit groep A. Wel was het voor de realisatie van de noodverordening in opdracht van de minister noodzakelijk om het RBT (GRIP 4) bijeen te roepen, maar alleen voor dat doel! Voor de bestrijding van COVID is geen opschaling naar een RBT vereist.

Ten tweede: Artikel 16 lid 2 van de Wvr gaat over het regionaal crisisplan waarin ook een beschrijving moet worden gegeven van de bevoegdheden en plichten van de gemeente bij een ramp of crisis: bevolkingszorg. De gemeente is geen ander woord voor burgemeester. Bovendien kan de voorzitter geen noodbevoegdheden delegeren of mandateren aan een burgemeester.

¹ De functie van informatie * ervaringen * vaardigheden * attitude. Weggeman: $K = f(I, EVA)$.

De kerntaken van de voorzitter van de veiligheidsregio

De voorzitter van de veiligheidsregio heeft verschillende taken/rollen in de preparatie-, respons- en nafase van een (dreigende) aantasting van de openbare orde en openbare veiligheid. De voorzitter van de veiligheidsregio:

- is voorzitter van het algemeen en dagelijks bestuur van de veiligheidsregio: het openbaar lichaam dat is belast met het instellen en in stand houden van een brandweer en de preparatie² op rampen en crises, waaronder de preparatie op infectieziekten uit groep A;
- geeft bij uitsluiting toepassing aan bepaalde bevoegdheden en plichten bij het bestrijden van een (dreigende) infectieziekte uit groep A;
- geeft bij uitsluiting toepassing aan bepaalde bevoegdheden en plichten bij een ramp of crisis van 'meer dan plaatselijke betekenis'.

Noot HvH: Een crisis is een buitengewone omstandigheid die een feitelijk en een juridisch element kent. Het feitelijk element is de (direct dreigende) aantasting van een of meer vitale belangen van de samenleving³. Het juridische element verwijst naar de toereikendheid van aan het geschreven recht ontleende 'normale' bevoegdheden en plichten bij het behartigen van die belangen. Kortom: de bestuurlijke kwalificatie crisis/ramp vindt plaats met het oog op het toepassen van buitengewone c.q. (on)geschreven noodbevoegdheden.

Structuur volgt functie

Op basis van het onderzoek is niet duidelijk welke bestuurlijke kwalificatie Halsema expliciet geeft aan de openbare manifestatie op de Dam. Die keuze is immers van invloed op het toepassen van bevoegdheden en plichten bij het handhaven van de openbare orde en openbare veiligheid bij de openbare manifestatie op de Dam en daarbij relevante besluitvormingsstructuur.

Nu de voorzitter van de veiligheidsregio op basis van de Wet publieke gezondheid bij uitsluiting bevoegd en verplicht is toepassing te geven aan bepaalde maatregelen en aanwijzingen van de minister van VWS bij het bestrijden van een infectieziekte uit groep A, is het bijeenroepen van een RBT (GRIP-4⁴) niet aan de orde voor dat doel. Dat de uitbraak van een epidemie kan worden gekwalificeerd als een crisis/ramp van meer dan plaatselijke betekenis doet daar niet aan af.

De (direct dreigende) aantasting van de openbare orde of openbare veiligheid (waaronder volksgezondheid) bij de Dam-demo is niet door de voorzitter gekwalificeerd als een crisis of ramp van meer dan plaatselijke betekenis. Zij heeft voor die specifieke situatie immers niet het RBT (en dus ook geen ROT) bijeengeroepen of die al bestaande structuur daarvoor benut.

² In die zin is sprake van systeemverantwoordelijkheid die ook relevant is in de nafase van een crisis/ramp.

³ Internationale Rechtsorde; Nationale Rechtsorde; Openbare Veiligheid en Economische Veiligheid. Een ramp is de crisis die betrekking heeft op het vitaal belang openbare veiligheid. Een ramp is altijd een crisis; een crisis is niet altijd een ramp.

⁴ Dat bestuurlijke consultatie plaatsvindt binnen de veiligheidsregio over de infectieziektebestrijding is vanzelfsprekend. Denkbaar is een intergemeentelijk beleidsteam (IGBT) en waarbij de voorzitter niet treedt in het gezag van burgemeesters bij het handhaven van de openbare orde en veiligheid. Waar nodig kantelt dit IGBT naar een RBT.

Ook als burgemeester heeft Halsema de (dreigende) aantasting van de openbare orde en veiligheid niet gekwalificeerd als een ramp/crisis en daartoe het GBT bijeengeroepen en/of een ROT onder leiding van een daartoe aan te wijzen operationeel leider. Er is door de burgemeester gekozen om de Dam-demo te beschouwen als een normale omstandigheid en te kiezen voor een gewone besluitvormingsstructuur met het oog op de handhaving van de rechtsorde: de driehoek.

De bestuurlijke kwalificatie van de Dam-demo is ook van belang voor het achteraf informeren van de gemeenteraad door Halsema in haar rol als burgemeester of in haar rol als voorzitter van de veiligheidsregio. De gemeenteraad kan immers geen consequenties verbinden aan een afkeurend oordeel over de toepassing van bevoegdheden en plichten door Halsema in haar rol als voorzitter van de veiligheidsregio, maar wel aan een afkeurend oordeel over de toepassing van bevoegdheden en plichten door Halsema in haar rol als burgemeester.

Tot slot: volgens de onderzoekers is het de taak van de politie om een demonstratie mogelijk te maken. Dat is te kort door de bocht omdat het mogelijk maken van een openbare manifestatie niet slechts gelegen is in het behartigen van de rechtsorde, maar ook in het behartigen van de openbare veiligheid, waaronder de volksgezondheid. Juist vanwege de betrokkenheid van andere partijen kan besluitvorming over (niet) te treffen maatregelen en het (on)beoogde effect daarvan niet alleen de verantwoordelijkheid of plicht van de driehoek zijn. In dat licht is de keuze voor besluitvorming binnen de driehoek inderdaad een bijzondere afslag. De functie van de driehoek betreft primair de rechtsorde, niet de openbare veiligheid!

We zien het omdat we het doorhebben!

Ik wil via deze blog waarschuwen voor het kiezen van door onderzoekers geadviseerde afslagen op basis van een gebrekkige analyse van bevoegdheden en plichten bij het in gewone of buitengewone omstandigheden handhaven van de openbare orde en veiligheid. Van dat soort onderzoeken of optekenen van persoonlijke ervaringen bij rampen en crises kunnen wij over het algemeen niet systeemleren.

Kan op basis van mijn analyse van de juridische en organisatorische context dan wel geleerd worden? Heb ik dan wel voldoende kennis beschikbaar en ingezet bij mijn analyse van het onderzoek naar de Dam-demo? Mocht dat naar het oordeel van de lezer niet zo zijn dan verneem ik graag via info@rimbo-gilde.nl waar mijn blog feitelijke onjuistheden bevat; ik leer graag.

Als mijn analyse wel correct is dan adviseer ik toekomstige systeemgedreven onderzoekers om bij hun analyse van bevoegdheden en plichten in ieder geval gebruik te maken van de bundel *Openbare orde en veiligheid - Tekst & Commentaar* onder redactie van Muller, Brainich, Brouwer en Schilder (Wolters Kluwer, 6^e druk, 2019). Die heb ik ook gebruikt bij mijn analyse...

Herman van Hijum (op eigen titel)